

Sentencia C-251/03

PRINCIPIO PRO ACTIONE-Integración normativa

Cuando la norma acusada ha sido modificada por otra posterior, pero subsisten, a pesar de la reforma, los contenidos normativos acusados, la Corte en virtud del principio pro actione se pronuncia sobre tales contenidos normativos, para lo cual efectúa una integración normativa entre la norma acusada y la norma que la modificó parcialmente.

CONSEJO REGIONAL DE PLANEACION ECONOMICA-Creación

CONSEJO REGIONAL DE PLANEACION ECONOMICA Y FONDO DE INVERSION REGIONAL-Desmonte de estructura administrativa y financiera

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Derogación tácita de norma

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ineptitud sustantiva de la demanda

ESTADO-Concepto

RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES-Titularidad

RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES-Ingresos provenientes de su explotación

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA-Competencia para distribuir rentas generadas por la explotación de recursos no renovables

REGALIAS Y COMPENSACIONES-Destinación

La destinación de las regalías y compensaciones provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables y la definición del grado de participación de las entidades territoriales en ellas, son asuntos cuya determinación compete al legislador en ejercicio de su potestad de configuración.

POTESTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA-No es absoluta

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN REGALIAS-Límites para regular rentas en explotación de recursos naturales no renovables

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA-Límites en materia de explotación de recursos naturales no renovables

El legislador tiene la competencia específica de regular lo concerniente a las condiciones de la explotación de recursos naturales no renovables y los derechos que de ella se derivan, las limitaciones a dicha potestad pueden estar fundamentadas en una manifiesta irrazonabilidad o una clara transgresión de prohibiciones específicas contenidas en la Constitución.

RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES-Explotación genera rentas

La explotación de recursos naturales no renovables puede generar diferentes rentas en

cabeza del Estado. Primero, la explotación de los mencionados recursos genera obligatoriamente una regalía en cabeza del Estado. Segundo, los contratos perfeccionados con el objeto de adelantar actividades relacionadas con la explotación de recursos naturales no renovables, pueden acordar también a favor del Estado, unas rentas llamadas (i) compensaciones o (ii) derechos. Tercero, con base en las normas superiores relativas a la potestad impositiva del Estado, a éstas rentas se pueden sumar las tributarias, de conformidad con lo que establezca la ley dentro del marco de la Constitución.

REGALIAS-Definición y pago

Es una contraprestación, que se causa por la explotación de los recursos naturales no renovables de propiedad del Estado, quien los recibe por conceder un derecho a explotar dichos recursos. La ley las define como “un porcentaje fijo o progresivo, del producto explotado objeto del título minero y sus subproductos, calculado o medido al borde o boca de mina, pagadero en dinero o en especie”.

REGALIAS-Distribución de recursos

REGALIAS-Destinación

COMPENSACION-Origen/COMPENSACION-Concepto

RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES-Explotación puede tener consecuencias negativas

REGALIAS Y COMPENSACIONES-Similitud y diferencia

POTESTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA-Límites respecto de la destinación de las compensaciones

REGALIAS Y COMPENSACIONES-Entidades territoriales destinatarias de la contraprestación

REGALIAS Y COMPENSACIONES-Destinación de recursos

COMPENSACION-Objeto/COMPENSACION-Función

COMPENSACION-Naturaleza consensual/LEGISLADOR-Facultad para regular el destino de las compensaciones

COMPENSACION-Facultad de pactar pago en especie

COMPENSACION-Destinación a corporaciones autónomas regionales

CORPORACION AUTONOMA REGIONAL-Funciones

COMPENSACION-Destinación a municipios y distritos no productores

COMPENSACION-Destinación a Fondo Nacional de Regalías

FONDO NACIONAL DE REGALIAS-Destinación de recursos

COMPENSACION-Destinación al Fondo de Fomento del carbón

FONDO DE FOMENTO DE MINERIA-Creación

FONDO DE FOMENTO DEL CARBON-Destinación de recursos

COMPENSACION-Destinación de recursos a empresas industriales y comerciales del Estado

ECOCARBON-Creación

MINERALCO-Creación

EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES DEL ESTADO-Destinación de recursos provenientes de compensación

ENTIDADES TERRITORIALES-No son titulares de las regalías y compensaciones

ENTIDADES TERRITORIALES-Disposiciones legislativas sobre destinación de rentas no transgrede su autonomía

ENTIDADES TERRITORIALES-Participaciones no son rentas propias

NORMA ACUSADA-No vulneración del principio de autonomía territorial

Referencia: expediente D-4245

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 40, 42, 44, 46, 47 y 48 de la Ley 141 de 1994 y 21 y 22 de la Ley 756 de 2002.

Actor: Luis Enrique Olivera Petro

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D.C., veinticinco (25) de marzo de dos mil tres (2003).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Luis Enrique Olivera Petro presentó demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 40, 42, 44, 46, 47 y 48 de la Ley 141 de 1994 y 21 y 22 de la Ley 756 de 2002. 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. NORMAS DEMANDADAS

El texto de la disposición objeto de la demanda, de conformidad con su publicación en el Diario Oficial N. 41414 del 30 de junio de 1994, es el siguiente (se resalta lo acusado):

LEY 141 de 1994

(junio 28)

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.

Artículo 40. Distribución de las compensaciones monetarias derivadas de la explotación de carbón. Las compensaciones monetarias estipuladas en los contratos para la explotación de carbón, se distribuirán así:

Departamentos productores

12.0%

Municipios o distritos productores

Municipios o distritos portuarios

10.0%

Empresa Industrial y Comercial del Estado, Ecocarbón, o quien haga sus veces

50.0%

Corpes regional o la entidad que los sustituya en cuyo territorio se efectúen las explotaciones

10.0%

Corporación Autónoma Regional en cuyo territorio se efectúe la explotación

10.0%

Fondo de Fomento del Carbón

6.0%

Parágrafo. En caso de no existir Corporación Autónoma Regional, las compensaciones en favor de estas incrementarán las asignadas al Fondo de Fomento del Carbón.

Artículo 42. Distribución de las compensaciones monetarias derivadas de la explotación de hierro, cobre y demás minerales metálicos. Las compensaciones monetarias estipuladas en los contratos para la explotación de hierro, cobre y demás minerales metálicos de propiedad del Estado, se distribuirán así:

a) Hierro y demás minerales metálicos:

Departamentos productores

10.0%

Municipios o distritos productores

4.0%

Municipios o distritos de acopio

50.0%

Empresa Industrial y Comercial del Estado

36.0%

Departamentos productores

28.0%

Municipios o distritos productores

70.0%

Municipios o Distritos de acopio

2.0%

Parágrafo. Las compensaciones por explotación del hierro en el Departamento de Boyacá se distribuirán así:

Municipio de Nobsa

17.0%

Municipio de Sogamoso

17.0%

Municipio de Paz del Río

17.0%

Municipio de Gámeza

1.0%

Municipio de Corrales

1.0%

Municipio de Tópaga	
1.0%	
Municipio de Iza	
1.0%	
Municipio de Firavitoba	
1.0%	
Municipio de Tibasosa	
1.0%	
Municipio de Pesca	
1.0%	
Municipio de Cuítiva	
1.0%	
Municipio de Monguít	
Municipio de Mongua	
1.0%	
Municipio de Tasco	
1.0%	
Municipio de Sativanorte	
1.0%	
Municipio de Sativasur	
1.0%	
Empresa Comercial e Industrial del Estado	
36.0%	
Total	
100.0%	

Artículo 44. Distribución de las compensaciones monetarias derivadas de la explotación de otras piedras preciosas Las compensaciones monetarias estipuladas en los contratos para la

explotación de otras piedras preciosas de propiedad del Estado, se distribuirán así:

Departamentos productores

45.0%

Municipios o distritos productores

40.0%

Empresa Comercial e Industrial del Estado, Mineralco SA, o quien haga sus veces

15.0%

Artículo 46. Distribución de las compensaciones monetarias derivadas de la explotación de otros recursos naturales no renovables Las compensaciones monetarias estipuladas en los contratos mineros o petroleros que tengan por objeto la explotación de recursos naturales no renovables de propiedad del Estado, no regulados expresamente en la presente Ley, se distribuirán así:

Departamentos productores

10.0%

Municipios o distritos productores

65.0%

Municipios o distritos portuarios

5.0%

Fondo de Inversión Regional FIR

10.0%

Corporación Autónoma Regional en cuyo territorio se efectúen las explotaciones

10.0%

Parágrafo. En el caso de no existir Corporación Autónoma Regional las compensaciones a favor de éstas incrementarán las asignadas al Fondo de Inversión Regional FIR.

Artículo 47. Distribución de las compensaciones monetarias derivadas de la explotación de minerales radioactivos Las compensaciones monetarias estipuladas en los contratos para la explotación de minerales radioactivos de propiedad del Estado, se distribuirán así:

Departamentos productores

15.0%

Municipios o distritos productores

60.0%

Municipios o distritos portuarios

5.0%

Fondo de Inversión Regional FIR

10.0%

10.0%

Parágrafo. En el caso de no existir Corporación Autónoma Regional las compensaciones a favor de éstas incrementarán las asignadas al Fondo de Inversión Regional FIR.

Artículo 48. Distribución de las compensaciones monetarias derivadas de la explotación de hidrocarburos Las compensaciones monetarias derivadas de la explotación de hidrocarburos se distribuirán así:

Regiones administrativas y de planificación, o regiones como entidad territorial, productoras

6.0%

Departamentos productores

18.0%

Municipios o distritos productores

6.0%

Municipios o distritos portuarios

8.0%

Empresa Industrial y Comercial del Estado, Ecopetrol o quien haga sus veces

50.0%

Corpes Regional o la entidad que lo sustituya, en cuyo territorio se efectúan las explotaciones

7.0%

Corporación Autónoma Regional en cuyo territorio se efectúan las explotaciones

5.0%

LEY 756 DE 2002

(julio 23)

por la cual se modifica la Ley 141 de 1994, se establecen criterios de distribución y se dictan otras disposiciones.

Artículo 21. El artículo 43 de la Ley 141 de 1994, quedará así:

“Artículo 43. Distribución de las compensaciones monetarias derivadas de la explotación de esmeraldas y demás piedras preciosas. Las compensaciones monetarias derivadas de la explotación de esmeraldas y demás piedras preciosas se distribuirán así:

Departamento de Cundinamarca

10%

Departamento de Boyacá

10%

Municipio de Muzo

6%

Municipio de Quípama

6%

Municipio de San Pablo de Borbur

6%

Municipio de Maripí

6%

Municipio de Pauna

6%

Municipio de Buena Vista

3%

Municipio de Otanche

5%

Municipio de Coper

3%

Municipio de Briceño

3%

Municipio de Tununguá

3%

Municipio de La Victoria

3%

Municipio de Chivor

6%

Municipio de Macanal

3%

Municipio de Almeida

3%

Municipio de Somondoco

3%

Municipio de Chiquinquirá

3%

Municipio de Caldas

2%

Municipio de Ubalá

3%

Municipio de Gachalá

3%

Municipio de Guvetá

2%

Fondo Nacional de Regalías

2%

Total

Artículo 22. El 41 de la Ley 141 de 1994, quedará así:

Artículo 41. Distribución de las compensaciones monetarias derivadas de la explotación de níquel. Las compensaciones monetarias estipuladas en los contratos para la explotación de níquel, se distribuirán así:

Departamentos productores

42.0%

Municipios o distritos productores

2.0%

Municipios o distritos portuarios

1.0%

Corporación Autónoma Regional en cuyo territorio se efectúe la explotación

55.0%

Parágrafo. Las compensaciones monetarias por la explotación de níquel asignadas al departamento de Córdoba como departamento productor, se distribuirán entre los municipios no productores de la zona del San Jorge así:

Municipio de Puerto Libertador

9.0%

Municipio de Ayapel

8.0%

Municipio de Planeta Rica

8.0%

Municipio de Pueblo Nuevo

7.0%

Municipio de Buenavista

5.0%

Municipio de La Apartada

5.0%

Total

III. LA DEMANDA

El demandante considera que las normas acusadas son contrarias a los artículos 1, 80, 287, 300, 334 y 360 de la Constitución, con fundamento en tres cargos que se resumen a continuación

1. El demandante señala que las normas acusadas violan el artículo 360 de la Carta, pues destinan los recursos de las compensaciones pactadas en los contratos para la explotación de recursos naturales no renovables a autoridades que no son entidades territoriales productoras o portuarias de dichos recursos. Para el demandante, el artículo 360 establece que tales entidades territoriales “son las únicas que tienen derecho a participar en las regalías y compensaciones”¹, ya que el término “Estado” contenido en el inciso 2º del artículo 360 debe entenderse como “entidades territoriales”². Por lo tanto, al incluir dentro de las entidades destinatarias de compensaciones derivadas de la explotación de recursos naturales no renovables a entidades tales como empresas industriales y comerciales del Estado, corporaciones autónomas regionales, el Fondo de Inversión Regional (FIR), los Corpes regionales, las regiones administrativas o de planeación, el Fondo Nacional de Regalías, o municipios que no son productores, portuarios o de acopio, la ley violaría el artículo 360.

Según opinión del actor, el artículo 360 de la Carta dispone que la compensación surge de un “daño directo en su territorio físico y real, o en su entorno ecológico”³. En este orden de ideas, la norma constitucional distingue entre los conceptos de compensación y regalía, ya que el primero de ellos proviene de la causación de un daño, mientras que el segundo es una simple “contraprestación económica”.⁴ Por esto, el actor considera que el legislador ha confundido estas dos nociones. Las compensaciones no pueden distribuirse a entidades que no hayan sufrido directamente un perjuicio ecológico por la explotación de los recursos naturales no renovables, lo cual excluye de la asignación de éstas a cualquiera que no sea una entidad territorial productora o portuaria de los mencionados productos.

2. El actor considera que las normas acusadas vulneran los artículos 1º y 287 de la Constitución, pues son contrarias a los postulados de la autonomía territorial. Dado que las compensaciones a las que se refieren las normas demandadas reparan directamente un daño producido, las entidades territoriales mencionadas tienen el derecho de manejar tales recursos de manera autónoma. Por estas razones, es inconstitucional que la ley disponga como destinatarios de estas sumas a organismos diferentes de las entidades territoriales señaladas. En palabras del demandante “si las compensaciones de las normas demandadas provienen de regalías y compensaciones, del inciso 3º del artículo 360 de la Carta, y por ende son directas, entonces la nación no tiene injerencia alguna, y al no poder participar la Nación en las compensaciones, como lo hace -perversamente- a través de Ecocarbón, Ecopetrol, Empresa Industrial y Comercial del Estado Mineralco SA, FIR, etc- que es la única entidad estatal ante la cual la autonomía de las entidades territoriales es relativa; de ello se desprende, entonces, que la autonomía en este caso de los municipios, departamentos y municipios portuarios, frente a corporaciones autónomas, etc, de orden territorial, es absoluta”.

3. El demandante estima que las disposiciones acusadas violan los artículos 80 y 334 de la Carta. De una parte, la ley transgrede el artículo 80 superior, pues según su entender, dicha

norma atribuye a los municipios la “autonomía absoluta”⁵ de dictar las normas concernientes a la protección del medio ambiente, lo cual no es posible por la asignación de los recursos provenientes de compensaciones a otros entes. Esto limita los recursos con los que los entes territoriales pueden ejercer la función de protección del medio ambiente.⁶ Adicionalmente, y como consecuencia de la violación del artículo 80, las normas acusadas son contrarias a la “racionalización económica, por cuanto le están quitando recursos fiscales a los Estados municipales y departamentales y Municipios Portuarios”, quienes son los únicos con competencia para intervenir en la “preservación del modelo ecológico”⁷. De esta manera también se estaría frente a una violación del artículo 334 superior.

IV. INTERVENCIÓN DE AUTORIDADES PÚBLICAS.

1. Intervención del Ministerio de Minas y Energía

El Ministerio de Minas y Energía, a través de la intervención de Maria Clemencia Díaz López solicita a la Corte que declare la exequibilidad de las normas acusadas. Considera que, de acuerdo a los artículos 360 y 361 superiores, las regalías y las compensaciones son “gravámenes que tienen una naturaleza jurídica diferente”⁸. Por un lado, las regalías cuentan con una “identidad propia”⁹, pues derivan directamente de la Constitución y la ley y de ellas tienen derecho a participar las entidades territoriales que indique el legislador. Las compensaciones por su parte, tienen un origen contractual, y respecto de ellas el constituyente no señaló una destinación específica, por lo que la ley tiene la potestad de fijar su distribución. Así, las compensaciones no deben ser distribuidas obligatoriamente a los entes territoriales, por lo que las normas acusadas son exequibles.

2. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Para Felipe Márquez Calle, apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, las normas demandadas son compatibles con la Constitución.

Respecto del cargo según el cual las normas acusadas violan el artículo 360 de la Carta, el ministerio señala que, la propiedad del subsuelo y de los recursos naturales no renovables es del Estado. Por esto, la ley puede disponer qué proporción de los beneficios se destinará a las entidades territoriales. Para desarrollar el tema, el interviniente cita unas sentencias en las que la Corte estableció que “la Carta utiliza la palabra Nación cuando se refiere a las competencias propias de las autoridades centrales, mientras que la palabra Estado denota en general el conjunto de todas las autoridades públicas.”¹⁰ Así mismo, la explotación de tales recursos conlleva a una contraprestación que puede asumir el título de un regalía o de una compensación que se pacte. De acuerdo a esto, “la Carta política no reconoce un derecho de propiedad al departamento o al municipio productor, o al puerto marítimo o fluvial sobre la regalía, puesto que las entidades territoriales del Estado, al no ser propietarias de los recursos naturales no renovables, tampoco lo son de los beneficios que de la extracción de ellos se deriven”¹¹ Por lo tanto, el Ministerio sostiene que el demandante se equivoca al afirmar que a las sumas provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables tienen derecho únicamente las entidades territoriales productoras o portuarias. De otra parte, el Ministerio de Hacienda afirma que el concepto de autonomía de las entidades territoriales se refiere a aspectos tales como el derecho a gobernarse por autoridades propias, el de ejercer las competencias que le corresponden, el de administrar los recursos y

establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y el de participar en las rentas nacionales (artículo 287 superior). Sin embargo, afirma el interviniente que de éstos no es posible deducir que las entidades territoriales tengan derecho a recibir la totalidad de las regalías y compensaciones, con exclusión de órganos o entidades que también conforman el Estado.

Por último, respecto de la violación de los artículos 80 y 334 de la Carta, el actor estima que las funciones relacionadas con la preservación del medio ambiente deben ser cumplidas por el conjunto de autoridades públicas, lo cual conduce a desestimar los cargos del actor.

3. Intervención de la Comisión Nacional de Regalías.

Luis Ángel Esguerra, en calidad de apoderado de la Comisión Nacional de Regalías, solicitó declarar la exequibilidad de las normas demandadas.

Para el interviniente, el artículo 360 dispone que las entidades territoriales tienen el derecho de participar en las regalías y compensaciones, lo que permite que otras autoridades reciban parte de estos recursos.¹² Adicionalmente, considera que “el legislador puede, bajo ciertos criterios de razonabilidad, hacer partícipe de compensaciones a personas jurídicas de derecho público distintas de las entidades territoriales, que contribuyen de cualquier manera a las actividades de exploración, explotación, transporte, fomento y/o protección del medio ambiente”¹³.

En cuanto al cargo según el cual las normas demandadas son contrarias a los postulados de la autonomía de las entidades territoriales, el interviniente sostiene que la Constitución no previó que éstas tuvieran derecho a un porcentaje preciso de las regalías y compensaciones. Por esta razón, el constituyente atribuyó al legislador un amplio espacio de configuración para regular la materia. En este sentido, la Comisión de Regalías distingue entre las fuentes endógenas y exógenas de financiación de las entidades territoriales, las cuales cuentan con autonomía para el manejo de las primeras, pero frente a las segundas el legislador tiene una mayor injerencia.¹⁴

Por último, el interviniente afirma que las normas acusadas no transgreden los artículos 80 y 334 de la Constitución, pues tales normas constitucionales no restringen la posibilidad de que autoridades diferentes a las entidades territoriales cumplan funciones dirigidas a la protección del medio ambiente.

V. INTERVENCIÓN CIUDADANA

1. Isaías de Jesús Carrizo Pérez.

El ciudadano interviene en el proceso con el objetivo de apoyar la posición del demandante. El señor Carrillo Pérez sostiene que el artículo 360 superior dispone que “en las compensaciones tienen derecho a participar los departamentos y municipios productores de petróleo, carbón, níquel, gas, u otros recursos naturales no renovables y los puertos transportadores de recursos naturales no renovables, en cabeza de los municipios de Coveñas, San Anterío, Uribia, Cartagena, Tumaco, Barrancabermeja, Santa Marta Tamalemeque. (...) Así las cosas al legislador de 1994 le está vedado incluir en la Ley en

calidad de participantes en las compensaciones, a entidades que no sean las señaladas específicamente en el artículo 360 de la Constitución precitadas.”¹⁵ Por estas razones, el interviniente opina que las disposiciones acusadas son contrarias al artículo 360.

2. Federación Colombiana de Municipios.

El Director Ejecutivo de la Federación Colombiana de Municipios intervino para solicitar la inexecutable de las normas acusadas, con excepción del artículo 21 de la Ley 756 de 2002, el cual considera acorde con la Constitución. El actor fundamenta lo anterior en los siguientes argumentos.

El interviniente sostiene que los artículos 332 y 360 de la Constitución, al referirse al Estado como titular de los recursos naturales no renovables, hace alusión a todas las autoridades públicas, razón por la cual no utilizó el término “Nación”, el cual “tiene una connotación precisa y concreta alusiva a la persona jurídica central”¹⁶. Ahora bien, en cuanto a la destinación de los provechos generados por tales recursos, la Federación de Municipios considera que, en vista de que la existencia de las compensaciones depende de una estipulación contractual, toda disposición a nivel de ley acerca de la destinación de los recursos mencionados debe ser presumida como una regalía. Por esto, el actor considera que el legislador utiliza erróneamente la palabra “compensaciones” cuando en realidad se trata de regalías. En los casos en que una contraprestación a cargo del concesionario o explotador esté dispuesta unilateralmente por el legislador a favor del estado, se cumplen los elementos para la existencia de una regalía, por lo que es inconstitucional confundir esta contraprestación con una compensación.¹⁷

El interviniente aduce que el artículo 361 clasifica las regalías en directas e indirectas. Las primeras son las que son distribuidas a los municipios y departamentos sin intermediarios, mientras que las segundas son las que se distribuyen a los municipios y departamentos a través del Fondo Nacional de Regalías. Esto lleva a concluir que todas las regalías deben ser distribuidas a las entidades territoriales. Por esta razón, concluye que las normas que destinan las compensaciones a autoridades del nivel central violan el artículo 360.

De otra parte, la Federación de Municipios afirma que la presencia del término “participar” contenida en el inciso 3º del artículo 360 de la Carta conlleva a que los entes territoriales diferentes de los productores o portuarios tengan acceso a las regalías y compensaciones provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables. Por esta razón, los municipios que no son productores ni portuarios pueden ser destinatarios de éstas. Así, el interviniente sostiene que las normas que disponen la participación de municipios no productores ni portuarios deben ser declaradas exequibles.

Por último, el interviniente considera que las disposiciones que asignan regalías o compensaciones a las corporaciones autónomas regionales son contrarias al artículo 360. A pesar de que estas autoridades hacen parte de los departamentos, las normas acusadas despojan a las entidades territoriales del manejo y la administración autónoma de estos dineros, lo cual resulta contrario a las disposiciones constitucionales que afirman que dichas entidades tienen derecho al manejo autónomo de los recursos mencionados.

VI. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte inhibirse de conocer la demanda contra el artículo 48 de la Ley 141 de 1994 y declarar la exequibilidad del resto de normas demandadas.

En cuanto al artículo 48 demandado, la Procuraduría sostiene que éste fue modificado por el artículo 29 de la Ley 756 de 2000, por lo que la norma demandada no produce efecto jurídico alguno. Al existir carencia de objeto, la Corte debe inhibirse de estudiar el problema.¹⁸

Primero, sostiene que, de acuerdo a los artículos 332 y 360 del Estatuto Superior, los recursos naturales no renovables son propiedad del Estado, razón por la cual éste tiene el derecho, por medio de la ley, de definir la destinación de sus excedentes, dentro de los parámetros prescritos por la Constitución. De esta manera se descarta que las entidades territoriales puedan exigir una participación y administración exclusivas de dichos recursos.

Segundo, el Procurador estima que el demandante no distinguió correctamente entre las regalías y las compensaciones provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables. De una parte, las regalías son “contraprestaciones contractuales mínimas definidas legalmente y de carácter obligatorio”²⁰, que pueden ser distribuidas por el legislador, ya sea directamente a los entes territoriales productores o transportadores de recursos naturales no renovables, ya sea a los demás municipios y departamentos a través del Fondo Nacional de Regalías. De otra parte, las compensaciones son contraprestaciones que se “originan no como un imperativo legal, sino como pagos adicionales pactados en concreto en cada una de las relaciones contractuales celebradas para la explotación de recursos naturales no renovables”. Las compensaciones, continúa la Procuraduría, “son de naturaleza indemnizatoria, y por tanto, le permiten al legislador un tratamiento distributivo diferente, ya sea previendo y estimando impactos sociales, ambientales, de seguridad y salubridad públicas, o de orden administrativo, en cuanto a costos relacionados con la explotación de tales recursos.”²¹ Por esta razón el legislador puede prever una asignación de las compensaciones a entidades que no sean territoriales, pero que presten un servicio en la explotación de recursos naturales no renovables, o se vean afectadas por ella.

Concluye que las entidades territoriales tienen una “participación directa, pero proporcional según lo defina el legislador, y no una participación exclusiva sobre la totalidad de los recursos provenientes de las regalías y las compensaciones.”²²

VII. CONCEPTO SOLICITADO POR LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. La Corte consideró necesario aclarar ciertos aspectos sobre los cuales intervinieron el Ministerio de Minas y Energía y la Comisión Nacional de Regalías. Por esta razón solicitó a estas dos entidades que respondieran varias preguntas que versaban sobre la justificación constitucional de la asignación de compensaciones monetarias a los entes beneficiarios por las normas acusadas y sobre los porcentajes asignados a cada una de ellas.

La Comisión Nacional de Regalías respondió las preguntas adelantadas por la Corte considerando que el legislador “puede dentro de su competencia y dentro de su leal saber y entender, distribuir regalías y compensaciones como a bien lo tenga”.

Adicionalmente, el interviniente justificó la asignación de las rentas provenientes de las

compensaciones a algunas entidades específicas de la siguiente manera: La asignación de compensaciones a empresas industriales y comerciales del estado tiene justificación en que éstas son las entidades competentes para “atender los subsectores específicos” de cada uno de los recursos naturales no renovables. Estas empresas tienen funciones relativas al desarrollo de proyectos comunitarios con el fin de propender por un desarrollo social y económico de los sectores afectados por la explotación de recursos naturales no renovables. Igualmente estas empresas deben fomentar la explotación futura de dichos recursos, por lo que es razonable que una parte de las rentas producidas en el presente sea destinada a garantizar unos niveles aceptables de actividad minera en el futuro. Por su parte, la destinación de las compensaciones a las corporaciones autónomas regionales tiene asidero en las estipulaciones constitucionales según las cuales “las contraprestaciones provenientes de la actividad minera deben invertirse entre otras acciones en la preservación del medio ambiente”.

Por último, de manera general, la Comisión Nacional de Regalías considera que los recursos provenientes de las compensaciones son una parte importante e irremplazable de los presupuestos de las entidades competentes para fomentar el desarrollo del subsector explotado, o para la preservación del medio ambiente. En vista de que las regalías deben, por orden constitucional, ser destinadas a las entidades territoriales, es razonable que parte de las compensaciones se dirija a dichas empresas.

2. Para el Ministerio de Minas, “el Constituyente al establecer la obligatoriedad de las regalías, (...) independiente de cualquier otro derecho o compensación que se pacte, se refería a la otra clase de contraprestaciones que señalaba el anterior código de minas, las que son de la órbita contractual, esto es, se acuerdan dentro de los contratos que hayan celebrado las entidades descentralizadas titulares de los aportes mineros”. En este orden de ideas, las empresas industriales y comerciales del Estado cuyas funciones incluyen las labores de perfeccionar contratos cuyo objeto sea la explotación de recursos naturales no renovables, pueden pactar el pago de contraprestaciones adicionales a las regalías. El Ministerio de Minas y Energía considera que, en vista de que la Constitución no estableció una distribución específica para las compensaciones (como sí lo hizo para las regalías), “defirió al Legislador la competencia para determinar (...) la distribución” de las compensaciones.

VIII. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

La Corte es competente para conocer del proceso de la referencia, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 241 numeral 4° de la Constitución Política.

2. Cuestiones previas.

2.1. Inhibición con respecto al artículo 48 de la Ley 141 de 1994.

La Corte constata que el artículo 48 de la Ley 141 de 1994 fue modificado en su totalidad por el artículo 29 de la Ley 756 de 2002. La segunda de estas disposiciones establece lo siguiente:

“Artículo 29. El artículo 48 de la Ley 141 de 1994 quedará así:

“Artículo 48. Distribución de las compensaciones derivadas de la explotación de hidrocarburos. Las Compensaciones Monetarias derivadas de la explotación de hidrocarburos, se distribuirán así:

Departamentos productores

22%

Municipios o distritos productores

10%

Municipios o distritos portuarios

8%

Empresa Industrial y Comercial del Estado, Ecopetrol, o quien haga sus veces

50%

Corporación Autónoma Regional en cuyo territorio se efectúen las explotaciones

10%”

En efecto, si se compara la norma demandada con la anteriormente citada se aprecia que dos de los enunciados acusados no fueron modificados sino que continúan vigentes mientras que el resto sí fueron derogados. De esta manera, la inclusión dentro de los destinatarios de las compensaciones monetarias derivadas de la explotación de hidrocarburos a la Empresa Industrial y Comercial del Estado y a la Corporación Autónoma Regional en cuyo territorio se efectúen tales explotaciones es igual tanto en la norma acusada como en la disposición precitada. Respecto de estas entidades, se mantuvo el porcentaje de asignación de 50% para Ecopetrol y se incrementó de 5% a 10% para la Corporación Autónoma Regional. Así pues, el artículo 29 de la Ley 756 no derogó las disposiciones que asignan las rentas provenientes de compensaciones a Ecopetrol y a la Corporación Autónoma Regional correspondiente.

De otra parte, la nueva norma excluyó de la distribución de las compensaciones monetarias a las regiones administrativas y de planificación, o como entidades territoriales, y al Corpes Regional en cuyo territorio se efectuara la explotación. Por lo tanto, los enunciados que destinaban dichos recursos a estas entidades fueron derogados.

Por esta razón, y en concordancia con lo solicitado por el Procurador, la Corte se inhibirá de pronunciarse sobre la constitucionalidad de parte de la disposición acusada, pero sólo de los enunciados derogados. Cuando la norma acusada ha sido modificada por otra posterior, pero subsisten, a pesar de la reforma, los contenidos normativos acusados, la Corte en virtud del principio pro actione se pronuncia sobre tales contenidos normativos, para lo cual efectúa una integración normativa entre la norma acusada y la norma que la modificó parcialmente. Es así como en la sentencia C-978 de 200223 la Corte decidió pronunciarse de fondo acerca

de la constitucionalidad del numeral 18 del párrafo del artículo 5° de la Ley 141 de 1994, que había sido formalmente subrogado por el artículo 6 de la Ley 756 de 2002 pero cuyos enunciados eran idénticos. En el mismo sentido, la sentencia C-957 de 1999²⁴ estableció lo siguiente:

“Es así como, aún frente a acciones públicas de inconstitucionalidad instauradas contra normas que han perdido su vigencia formal, es procedente proferir sentencia de mérito si se encuentra que aquellas continúan produciendo efectos. Y lo es también cuando la norma ha sido subrogada sólo en forma parcial, tal como ocurre con la norma examinada, la cual, si bien fue modificada en un aspecto por el artículo 119 de la ley 489 de 1998 -incluyendo algunos actos adicionales a los que se señalaban en el precepto subrogado que para su vigencia requieren ser publicados en el diario oficial-, en la otra parte del precepto conservó su vigencia, en cuanto no fue objeto de regulación por el precepto posterior”

Por lo tanto, la Corte se inhibirá de conocer de la constitucionalidad de las expresiones “regiones administrativas y de planificación, o regiones como entidad territorial, productoras” y “Corpes Regional o la entidad que lo sustituya, en cuyo territorio se efectúan las explotaciones”, pero se pronunciará de fondo sobre los enunciados “Empresa Industrial y Comercial del Estado, Ecopetrol o quien haga sus veces” y “Corporación Autónoma Regional en cuyo territorio se efectúan las explotaciones” del artículo 48 de la Ley 141 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 756 de 2002.

2.2. Inhibición respecto a las expresiones “Corpes regional o la entidad que los sustituya en cuyo territorio se efectúen las explotaciones” contenida en el artículo 40 acusado y “Fondo de Inversión Regional FIR” contenida en los artículos 46 y 47 demandados.

Los artículos 40, 46 y 47 de la Ley 141 de 1994 establecen que los Consejos Regionales de planeación económica y social (Corpes) y el Fondo de Inversión Regional (FIR) son destinatarios de una porción de los recursos generados por de las compensaciones pactadas por la explotación de carbón, otros recursos naturales no renovables y minerales radioactivos respectivamente.

Los Consejos Regionales de planeación económica y social (Corpes) fueron creados por la Ley 76 de 1985 y los Decretos 3083, 3084, 3085 y 3086 de 1986, mediante los cuales el país se dividió en cinco grandes regiones²⁵. Posteriormente, mediante Decretos 2411 de 1987 y 1113 de 1992, se reglamentó lo relativo a la organización de dichas regiones y la ejecución de los recursos provenientes de los Fondos de Inversión Regional que contribuían a financiar los Corpes. Dicha división tenía como objeto la planificación y el desarrollo económico y social de las diferentes regiones.²⁶ Posteriormente, el artículo 51 de la Ley 152 de 1994 (Ley orgánica del Plan de Desarrollo), estableció que los Corpes debían promover la organización de las regiones de que trata el artículo 306 de la Constitución y dio un plazo de dos años para la terminación de dichos Consejos. El plazo de dos años fue ampliado por el artículo 1° de la Ley 290 de Julio de 1996, prorrogado así la vigencia de estos Consejos hasta el 1° de enero del año 2.000.²⁷ Por último, el Decreto 1234 de 2000 fijó las directrices para el desmonte de la estructura administrativa y financiera de los Consejos Regionales de Planificación y la transferencia final de los recursos del Fondo de Inversión Regional²⁸ al Tesoro Nacional. Por lo tanto, los Corpes, y el Fondo de Inversión Regional dejaron de existir.

Así pues, las enunciados que asignaban ciertas rentas por concepto de compensaciones a los Corpes regionales y al Fondo de Inversiones Regionales FIR, fueron derogados tácitamente por las normas anteriormente citadas. Por lo tanto, la Corte considera que debe inhibirse de pronunciarse de fondo sobre las expresiones mencionadas. Así se dispondrá en la parte resolutive.

2.3. Inhibición por ineptitud del tercer cargo según el cual las normas acusadas violan los artículos 80 y 334 de la Constitución.

Antes de proceder con el juicio de constitucionalidad de las normas acusadas, la Corte habrá de analizar si el tercer cargo planteado por el actor reúne los criterios de procedibilidad de la demanda de inconstitucionalidad desarrollados en la jurisprudencia constitucional. La Corte advierte que la demanda es inepta en lo relativo al argumento según el cual las normas acusadas vulneran los artículos 80 y 334 de la Carta.

El actor afirma que todas las normas demandadas infringen los artículos 80 y 334 superiores ya que los municipios cuentan con una “autonomía absoluta” para la planificación, el manejo y el aprovechamiento de los recursos ambientales. Para el actor los municipios productores “nada pueden hacer en materia ecológica, por que el 50% de las compensaciones de hidrocarburos se va para Ecopetrol, (...), porque carecen de recursos fiscales – compensaciones porque son manejados por otras entidades que no tienen competencia para manejarlos”²⁹. Igualmente, el actor sostiene que “las finanzas públicas municipales, las compensaciones de las normas demandadas obviamente hacen parte de la economía y el Estado puede ser el Nacional, el departamental o el municipal; si las sentencias C-535 de 1996 y C-221 de 1997, a falta de desarrollo legal por ignorancia del Congreso, han desarrollado a partir del artículo 80 superior, que solo el Estado municipal y el estado departamental tienen competencia para intervenir en la preservación del modelo ecológico, y si las normas demandadas mandan a otras entidades y empresas, Fondos, Corporaciones, etc..., diferentes del Estado cumplan esas funciones ecológicas, es claro entonces que esas normas violan el artículo 334 de la Carta, o sea que violan la racionalización económica, por cuanto le están quitando recursos fiscales a los estados municipales y departamentales y municipios portuarios, que tienen interrelación directa con la explotación de recursos naturales no renovables”. Sin embargo, el demandante no presenta argumentos específicos por los cuales los artículos 80 y 334 de la Carta resultan vulnerados por las normas acusadas.

En efecto, los argumentos consignados en la demanda no muestran que exista una oposición entre la destinación legal de las compensaciones y los artículos 80 y 334 de la Constitución. No se dice qué lleva al actor a sostener que los artículos 80 y 334 de la Constitución establecen que únicamente las entidades territoriales son competentes para intervenir en la preservación del modelo ecológico, cuando el tenor literal de tales normas superiores no refieren a la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales sino que abordan materias ajenas a cuestiones relativas al ordenamiento territorial.

Así pues, la Corte reitera que “[e]l juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la

ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisibles que se deba resolver sobre su inexecutable a partir de argumentos ‘vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales’³⁰ que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan”³¹, oposición que no se muestra respecto de los artículos 80 y 334 de la Carta. Por lo tanto, dado que el actor no muestra específicamente por qué existe una contradicción entre estas normas superiores y las acusadas, la Corte se inhibirá de pronunciarse de fondo sobre la executable de las normas acusadas en relación con el tercero de los cargos formulados.

3. Problema jurídico

De una parte, el demandante y uno de los ciudadanos intervinientes consideran que la distribución de compensaciones originadas en la explotación de recursos naturales no renovables a autoridades que no son entidades territoriales productoras o portuarias es violatoria de los artículos 1, 287 y 360 de la Constitución. Así mismo, la Federación Colombiana de Municipios estima que las normas constitucionales mencionadas se transgreden debido a la destinación legal de las compensaciones a autoridades que no son entidades territoriales. Por su parte, los ministerios intervinientes y el Procurador General de la Nación afirman que, a diferencia de lo que sucede con las regalías, la Constitución no señala ninguna distribución obligatoria para las compensaciones ni asigna tales recursos a las entidades territoriales exclusivamente, por lo que las normas acusadas no violan el régimen de distribución de regalías y compensaciones ni la autonomía de las entidades territoriales.

De acuerdo a lo anterior, pasa la Corte a resolver el siguiente problema jurídico: ¿Es contrario a la naturaleza consensual y reparatoria de las compensaciones (artículo 360 superior) y al principio de autonomía de las entidades territoriales (artículos 1 y 287 de la Carta), que la ley incluya dentro de los destinatarios de las compensaciones monetarias (i) a empresas industriales y comerciales del Estado, (ii) a Corporaciones Autónomas Regionales en cuyo territorio se efectúen las explotaciones de los recursos naturales no renovables, (iii) a Consejos Regionales de Planeación Económica y Social (Corpes regionales), (iv) al Fondo de Inversión Regional, (v) al Fondo Nacional de Regalías, y (vi) a las entidades territoriales que no sean productoras o portuarias?

Para resolver este problema, la Corte estudiará si las disposiciones acusadas son contrarias (i) a los postulados estipulados en el artículo 360 de la Constitución acerca de las compensaciones, y (ii) al principio de autonomía de las entidades territoriales.

4. Análisis del primer cargo. Las normas acusadas no son contrarias al artículo 360 de la Constitución.

Pasa la Corte a establecer si la destinación legal en favor de las entidades mencionadas en el punto anterior, de los recursos provenientes de compensaciones pactadas en los contratos de explotación de recursos naturales no renovables, viola lo establecido por el artículo 360 de la Constitución acerca de la naturaleza jurídica de dichas contraprestaciones. Para resolver este problema, la Corte (i) hará referencia a la naturaleza jurídica de las compensaciones y a los elementos que las diferencian de las regalías, así como a las normas constitucionales que regulan dicha materia, y luego (ii) abordará el problema en concreto con

base en las premisas sentadas.

4.1. Régimen constitucional de las compensaciones. Diferencias con el régimen de las regalías.

En primer término es necesario hacer una breve referencia al régimen constitucional de los recursos naturales no renovables, y al lugar de las compensaciones dentro del mismo. Las normas constitucionales que regulan lo concerniente a los recursos naturales no renovables son, principalmente, los artículos 332, 360 y 361 de la Carta. A continuación se transcriben estas disposiciones:

ARTICULO 332. El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes.

ARTICULO 360. La ley determinará las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables así como los derechos de las entidades territoriales sobre los mismos.

La explotación de un recurso natural no renovable causará a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte.

Los departamentos y 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.

ARTICULO 361. Con los ingresos provenientes de las regalías que no sean asignados a los departamentos y municipios, se creará un Fondo Nacional de Regalías cuyos recursos se destinarán a las entidades territoriales en los términos que señale la ley. Estos fondos se aplicarán a la promoción de la minería, a la preservación del ambiente y a financiar proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales.

Las disposiciones precitadas abordan tres temas: Primero, la Constitución establece la titularidad de los recursos naturales no renovables. Segundo, determina la potestad del legislador para decidir acerca de las condiciones para la explotación de recursos naturales no renovables y los derechos generados a partir de estas actividades. Tercero, define algunas características de las contraprestaciones generadas por la explotación de dichos recursos y la destinación de las rentas provenientes de ellas. La Corte dividirá su análisis en dicho orden.

4.1.1. El propietario de los recursos naturales no renovables es el Estado, el cual comprende el conjunto de todas las autoridades públicas.

El artículo 332 superior establece que “(e)l Estado es propietario de (...) los recursos naturales no renovables.” Esta expresión, y en particular la palabra “Estado” contenida en ella, puede ser interpretada de maneras diferentes. Por ejemplo, Es posible concluir que

dicha norma se refiere exclusivamente a las entidades territoriales, o por el contrario, que es atinente únicamente a las autoridades de nivel central. Esta cuestión ya ha sido resuelta por la Corte Constitucional, quien en su jurisprudencia ha establecido que el artículo 332 se refiere al Estado como a un “ente que representa a todos los colombianos y a los distintos niveles territoriales”.³²

En la sentencia citada, al estudiar la titularidad de los recursos naturales no renovables y de los ingresos provenientes de su explotación, la Corte estimó que la utilización de la palabra “Estado” en los artículos 332 y 360 quería evitar dos peligros:

“De un lado, los constituyentes pretendieron evitar la centralización nacional de los beneficios derivados de la explotación de los recursos naturales, ya que una tal concentración les parecía incompatible con el espíritu descentralizador de la Carta, pues las regalías eran consideradas uno de los instrumentos más importantes para fortalecer los fiscos de las entidades territoriales. Por ello se trataba de evitar que la Nación se reservara para sí el producto de las regalías.

(...)

De otro lado, la regulación constitucional aprobada en la Asamblea también pretende evitar el riesgo inverso, esto es, que el producto de las regalías sea exclusivo de aquellos municipios o departamentos que, por una casualidad de la naturaleza, tuvieron la fortuna de contar con una riqueza natural, ya que esto es incompatible con la equidad y el logro de un desarrollo regional equilibrado.

(...)

Conforme a lo anterior, es claro que la Asamblea Constituyente evitó atribuir a la Nación la propiedad de los recursos no renovables, para evitar la centralización de sus beneficios, pero que tampoco quiso, por razones de equidad y de equilibrio regional, municipalizarlos o atribuir su propiedad a los departamentos. En ese orden de ideas, resulta perfectamente lógico que la titularidad de tales recursos y de las regalías que genera su explotación sea de un ente más abstracto, que representa a todos los colombianos y a los distintos niveles territoriales, esto es, del Estado colombiano como tal, quien es entonces el propietario de los recursos no renovables y el titular de las regalías.”³³

4.1.2. La competencia de distribuir las rentas generadas por la explotación de recursos naturales no renovables es del legislador.

4.1.2.1. Para la jurisprudencia de la Corte, debido a que “se trata de recursos estatales, los fondos provenientes de las regalías y compensaciones deben beneficiar a todos los colombianos y no sólo a aquellos que habitan en las regiones en las que accidentalmente se encuentran los recursos naturales no renovables o los puertos, marítimos o fluviales, que sirven para transportarlos”³⁴. En este orden de ideas, el artículo 360 dispone en su inciso 1º: “La ley determinará las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables así como los derechos de las entidades territoriales sobre los mismos”. Así, la Corte ha señalado que la destinación de las regalías y compensaciones provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables y la definición del grado de participación de

las entidades territoriales en ellas, son asuntos cuya determinación compete al legislador en ejercicio de su potestad de configuración. La Corte ha dicho que

“(…) (D)e 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.³⁵ 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, la ley puede indicar su destinación sin, por ello, violar los mandatos contenidos en los artículos 287-3 y 362 de la Carta”.

(…)

Dado que la Constitución no establece los porcentajes de participación de unas y otras entidades territoriales, debe afirmarse que, en esta materia, el legislador ostenta un amplio poder de configuración³⁶. En consecuencia, la ley es la encargada de definir cuál es el porcentaje de las regalías y compensaciones destinado a los departamentos o municipios productores o portuarios - o asignación directa -, y cuál el remanente que será destinado a las restantes entidades territoriales o a otros órganos que, pese a no ser asimilables a entidades territoriales, cumplen funciones que, según la Constitución, pueden ser financiadas con los recursos provenientes de las regalías y compensaciones, como la protección del medio ambiente³⁷ - asignación indirecta -.” ³⁸

De lo anterior se concluye que el legislador cuenta con una potestad de configuración, cuya amplitud varía según sea la materia específica por él tratada, para regular lo concerniente a la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables. Ahora bien, la Corte ha reiterado que las potestades legislativas no son absolutas, y que aún en los casos en los cuales el legislador dispone de un margen de configuración, éste debe respetar ciertos criterios de razonabilidad. Pasa la Corte a preguntarse qué límites tiene el legislador para regular lo referente a las contraprestaciones por la explotación de recursos naturales no renovables.

4.1.2.2. Esta Corporación ha establecido que el órgano que tiene la potestad genérica de desarrollar la Constitución y expedir las reglas de derecho es el Congreso y que es a él a quien ha sido atribuida la cláusula general de competencia legislativa³⁹. Esto lleva a que las limitaciones a la potestad legislativa, sea más amplia o más restringida, en atención a la materia regulada, a los valores constitucionales relevantes en cada caso, al instrumento mediante el cual se adoptó la regulación y al contexto jurídico y empírico en el cual se inscribe, entre otros criterios analizados por esta Corte.

Ahora bien, pasando al caso presente, la Corte se pregunta cuáles son los límites de la potestad legislativa para regular lo concerniente a las rentas generadas por la explotación de

los recursos naturales no renovables. Este problema ya ha sido abordado por la Corte Constitucional que ha señalado que la irrazonabilidad que justifica declarar una norma inconstitucional debe ser manifiesta.

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. 40

Dado que el propio constituyente atribuyó al legislador la competencia específica de regular lo concerniente a las condiciones de la explotación de recursos naturales no renovables y los derechos que de ella se derivan, las limitaciones a dicha potestad pueden estar fundamentadas en una manifiesta irrazonabilidad o una clara transgresión de prohibiciones específicas contenidas en la Constitución. De acuerdo a estos criterios, la Corte pasa a estudiar cuáles son las limitaciones específicas que la misma Constitución estableció para la regulación de las regalías y compensaciones.

4.1.3. Límites de la potestad de configuración del legislador. Las contraprestaciones generadas por la explotación de recursos naturales no renovables y la destinación de las mismas.

El inciso 2º del artículo 360 de la Constitución dispone que "(l)a explotación de un recurso natural no renovable causará a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte." De la anterior disposición se concluye que la explotación de recursos naturales no renovables puede generar diferentes rentas en cabeza del Estado. Primero, la explotación de los mencionados recursos genera obligatoriamente una regalía en cabeza del Estado. Segundo, los contratos perfeccionados con el objeto de adelantar actividades relacionadas con la explotación de recursos naturales no renovables, pueden acordar también a favor del Estado, unas rentas llamadas (i) compensaciones o (ii) derechos. Tercero, con base en las normas superiores relativas a la potestad impositiva del Estado, a éstas rentas se pueden sumar las tributarias, de conformidad con lo que establezca la ley dentro del marco de la Constitución. A continuación se analizan las contraprestaciones generadas a título de regalía y de compensación, con el fin de señalar las diferencias entre ellas.

4.1.3.1. En cuanto a las regalías, la jurisprudencia constitucional las ha definido como una contraprestación, que se causa por la explotación de los recursos naturales no renovables de propiedad del Estado, quien los recibe por conceder un derecho a explotar dichos recursos. La ley las define como "un porcentaje fijo o progresivo, del producto explotado objeto del título minero y sus subproductos, calculado o medido al borde o boca de mina, pagadero en dinero o en especie" 41. Dicha contraprestación se causa, entre otras razones, por el carácter no renovable de los mencionados recursos, por lo que su explotación causa un

detrimento al Estado.⁴² Su pago consiste en un porcentaje sobre el producto bruto explotado⁴³ y está a cargo de las personas a quienes se otorga el derecho de explotar tales recursos.

Adicionalmente, esta Corporación ha resaltado los criterios constitucionales que rigen la distribución de los recursos obtenidos por el Estado a título de regalías. Recientemente dijo sobre el tema:

“Al respecto la Corte recuerda que frente al artículo 360 constitucional la Corporación ha tenido la oportunidad de pronunciarse en repetidas ocasiones, en las que se ha referido, entre otros temas, al concepto de regalías sobre los bienes de propiedad del Estado⁴⁴, la amplia potestad del Legislador para fijar su monto⁴⁵, la titularidad del Estado sobre dichas regalías⁴⁶, el carácter de beneficiarias que tienen las entidades territoriales⁴⁷, su obligatoriedad y universalidad⁴⁸, la competencia del Legislador para fijar su destinación⁴⁹, y el carácter no tributario de las mismas⁵⁰. Así mismo, cabe recordar que la jurisprudencia en el caso de los propietarios privados del subsuelo ha afirmado la posibilidad de establecer el pago de impuestos por la explotación de los recursos naturales no renovables que les pertenezcan⁵¹”. 52

La Corte también dispuso lo siguiente sobre la destinación de las regalías:

“(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” 53.

Adicionalmente a las reglas anteriores, la jurisprudencia constitucional ha establecido (i) que las empresas industriales del Estado tienen el deber de pagar regalías en los casos en los que explotan directamente los recursos naturales no renovables⁵⁴, (ii) que no existe necesariamente una incompatibilidad constitucional entre impuestos y regalías⁵⁵, y (iii) que la participación de municipios o distritos portuarios debe ser decidida por el legislador⁵⁶.

Como se constata, la jurisprudencia de la Corte ha desarrollado ampliamente el tema del destino de las regalías. Sin embargo, el número de sentencias sobre compensaciones ha sido menor.

4.1.3.2. La Corte ha distinguido entre las compensaciones y las regalías. La jurisprudencia ha

señalado en varias ocasiones que “no es posible asimilar las regalías y las compensaciones a que alude el artículo 360 de la Carta Política.”⁵⁷ Las compensaciones tienen su fuente en un pacto y, por lo tanto, su fundamento es el acuerdo de voluntades, en las condiciones y dentro del marco fijado por el legislador. Por ello, el contenido y el alcance de las compensaciones pactadas están librados a los términos del acuerdo. Su origen y su medida no reside en un daño sino en el encuentro de las voluntades de las cuales surge el pacto. En este orden de ideas, las compensaciones pueden ser superiores en su cuantía a los daños identificados, si así se pacta.

En sentencias anteriores, esta Corporación ha señalado que puede existir una relación entre la compensación pactada y algún tipo de daño. Es así como la Corte afirmó que las compensaciones son “una contraprestación que busca resarcir los daños, perjuicios o el deterioro que sufran los municipios no productores de esos recursos, por cuyas jurisdicciones atraviesen los oleoductos y gasoductos”, en un caso en el cual declaró exequible una norma que cedía el impuesto de transporte por gasoductos y oleoductos en favor de las entidades territoriales, a los municipios no productores, y en la cual sostuvo que tales recursos tributarios “se configuran en una forma de compensación”⁵⁸. No obstante, la Corte también ha advertido que la compensación de una consecuencia negativa no se reduce a mitigar un daño. La Corte ha establecido que las actividades en torno a la explotación de recursos naturales no renovables pueden tener diferentes consecuencias negativas. Así, se ha resaltado que éstas pueden manifestarse en diferentes ámbitos como, por ejemplo, en “impactos sociales, económicos o ecológicos, muchas veces irremediables, a causa de las actividades de explotación y transporte de los recursos naturales no renovables o de sus derivados”⁵⁹.

Pero la Corte también ha precisado que la relación entre compensación y consecuencia negativa no es necesaria, puesto que las compensaciones obedecen no a un impacto indeseable sino “al concurso del ente respectivo” en el proceso de la explotación del recurso, de tal forma que cada ente puede estimar el valor de ese concurso, dentro del marco señalado por la ley, sin limitarse a apreciarlo a la luz de las consecuencias negativas que generó la explotación. El ente estatal puede valorar su concurso a partir de criterios diferentes y más amplios que los de daño o perjuicio. Por eso, la Corte ha sostenido que

(...) el derecho a obtener compensación no necesariamente proviene de la participación en las regalías ni emana del carácter de productora que tenga la correspondiente entidad territorial, o el puerto marítimo o fluvial. Se compensa el concurso del ente respectivo en la totalidad o en alguna etapa del proceso que surge a propósito de la exploración, explotación, transporte y transformación de los recursos naturales no renovables. Bien puede ocurrir que un municipio que a la vez sea productor y tenga la condición de puerto marítimo o fluvial perciba, además de la participación en las regalías, una compensación con motivo de su contribución al transporte del recurso explotado o de los productos que de él se extractan o derivan, como también puede acontecer que se reciba la compensación sin tener el carácter de productor y, por lo tanto, sin derecho alguno a participar en las regalías.⁶⁰

La Carta dispone que la compensación, en sentido estricto, tiene origen en un pacto. Adicionalmente, del texto constitucional se deduce que las compensaciones que se pacten son, al igual que las regalías, contraprestaciones causadas a favor del Estado. Sin embargo, a

diferencia de las regalías, las compensaciones no son una contraprestación directa por el agotamiento gradual derivado de la explotación del recurso natural no renovable que pertenece al Estado. La compensación es el objeto de una obligación cuya fuente es un contrato mediante el cual se pactan las sumas que el Estado recibirá por su concurso en el proceso de explotación de un recurso. Ello puede comprender pero no tiene que limitarse a prestaciones que equilibrarían o mitigarían las consecuencias negativas de la explotación de unos recursos naturales no renovables. Además, esta consecuencia negativa no tiene que ser un daño, puesto que puede consistir, por ejemplo, en una carga que se ha debido soportar, un riesgo que se debe afrontar, o una necesidad o expectativa que es preciso atender. Quien debe pagar dicha obligación es la persona contratada para explotar el recurso natural no renovable.

En cuanto a las funciones de las compensaciones, la Corte constata que los debates en la Asamblea Constituyente no arrojan información suficiente para concluir cuáles fueron los objetivos buscados al incluir la expresión “compensación que se pacte” en el inciso 2º del artículo 360.61

No obstante, del mismo concepto se infiere que las compensaciones a que hace referencia el artículo 360 de la Carta cumplen la función de compensar el concurso de un ente estatal en el proceso de explotación del recurso de propiedad del Estado, por lo cual su función específica será la que le asigne el pacto, dentro del marco de la ley. Siendo su fuente el pacto, la función de la compensación es más amplia que la de compensar un perjuicio. Su propósito es compensar que el Estado haya aceptado que un recurso natural no renovable que es de su propiedad sea explotado por cierta persona en las condiciones definidas. Por ello, las partes en el pacto donde se determinen las compensaciones a favor del Estado disponen de un amplio margen para acordar las obligaciones comprendidas por dichas compensaciones.

Sin embargo, dicho pacto está sometido a los parámetros que trace el legislador, dentro del respeto a la Constitución. Es esta precisamente una de las cuestiones planteadas por el actor. De tal manera que a partir del significado de la expresión “compensación que se pacte” utilizada por el artículo 360 de la Constitución, la Corte procede a estudiar los límites de la potestad de configuración legislativa respecto de la destinación de las compensaciones.

4.1.3.3. El régimen constitucional que rige el destino de las compensaciones por la explotación de recursos naturales no renovables.

Como se observó en el aparte 4.1.2, la potestad del legislador en esta materia está limitada por las reglas establecidas por la misma Constitución. En lo relacionado con las rentas generadas a partir de las compensaciones, se observa lo siguiente:

Primero, el inciso 3º del artículo 360 dispone que “(l)os departamentos y 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”. Ahora bien, la expresión “tendrán derecho a participar”, supone que las mencionadas entidades territoriales deben ser destinatarias al menos de una parte de las contraprestaciones

mencionadas, pero no de su totalidad⁶². Así, otras porciones de los dineros recaudados por concepto de compensaciones pueden asignarse a entidades diferentes de las aludidas en el inciso 3º del artículo 360. Por lo tanto, los municipios y departamentos productores o portuarios, no tienen un derecho exclusivo sobre las contraprestaciones económicas derivadas de la explotación de recursos naturales no renovables, pero no pueden ser excluidos de éstas.

Segundo, cabe establecer una diferencia entre la destinación de las regalías y la destinación de las compensaciones. El artículo 361 dispone que los recursos por regalías que no sean asignados a los departamentos y municipios, deben destinarse al Fondo Nacional de Regalías, que así mismo las distribuye a las entidades territoriales, con el fin de promover la minería, la preservación del ambiente y los proyectos regionales de inversión. Sin embargo, las entidades beneficiarias de las compensaciones no fueron reguladas por la Constitución de la manera como sí lo fueron, en el artículo 361, los recursos provenientes de las regalías. La Constitución no establece las autoridades que son beneficiarias de los recursos provenientes de compensaciones pactadas que no hayan sido destinadas a las entidades territoriales mencionadas en el artículo 360. Por estas razones, la competencia para definir la destinación de estos recursos recae en cabeza del legislador, el cual dispone de un margen de configuración más amplio al respecto siempre que no excluya a los departamentos y municipios así como a los puertos marítimos y fluviales de que trata el artículo 360, inciso 3, de la Constitución.

Sin embargo, el destinatario escogido por el legislador, cuando sea diferente a los enunciados en la propia Constitución, debe guardar alguna relación, así sea indirecta, con los efectos negativos, en el sentido amplio no limitado a daños o perjuicios, de la explotación del recurso no renovable, porque de lo contrario sería manifiestamente irrazonable que éste se beneficiara de la compensación. Dado que una de las funciones de la compensación es mitigar una consecuencia negativa, sería evidentemente irrazonable que un ente, sin ser destinatario obligado de las mismas en virtud de la propia Constitución ni haber sufrido directa o indirectamente esta consecuencia o tener competencia para contribuir a mitigarla, recibiera parte de la compensación.

4.1.3.4. A continuación se resumen las conclusiones a las que ha llegado la Corte:

i. Las compensaciones son el objeto de una obligación pactada en los contratos de explotación de recursos naturales no renovables, mediante la cual el contratista ejecutor de dicha explotación se compromete a pagar una contraprestación a favor del Estado por haber éste aceptado y prestado su concurso en la explotación de dichos recursos. Por lo tanto, el origen, el objeto y el ámbito de las compensaciones es el acuerdo de voluntades, dentro de los parámetros fijados por la Constitución y la ley.

i. La función de la compensación es determinada por el pacto y puede ser una diferente a la de mitigar las consecuencias negativas de las actividades en torno a la explotación de recursos naturales no renovables.

i. Las entidades territoriales productoras y portuarias tienen derecho a participar de los recursos provenientes de las compensaciones, lo cual no excluye que otras entidades o autoridades también puedan beneficiarse de éstas.

i. El legislador dispone de un margen de configuración para determinar los destinatarios de las compensaciones y la distribución de las mismas entre ellos, siempre que su decisión no sea evidentemente irrazonable y respete los derechos de los destinatarios señalados por el artículo 360, inciso 3, superior.

i. Para que la asignación de las rentas provenientes de compensaciones, a entidades o autoridades diferentes a las mencionadas por la propia Constitución, no sea manifiestamente irrazonable, el destinatario indicado por el legislador debe guardar alguna relación, así sea indirecta, con los efectos negativos de la explotación del recurso no renovable, sea porque es afectado por tales consecuencias o porque puede contribuir a superarlas.

Con base en estos parámetros, pasa la Corte a estudiar el caso concreto.

4.2. Análisis del cargo en concreto.

Como se observó en el aparte 3 de esta sentencia, corresponde a la Corte responder la siguiente pregunta: ¿Es contrario al artículo 360 superior, y en particular, a las disposiciones que regulan las compensaciones pactadas en los contratos de explotación de recursos naturales no renovables, que la ley destine las rentas provenientes de dichas contraprestaciones a (i) Empresas Industriales y Comerciales del Estado, (ii) Corporaciones Autónomas Regionales en cuyo territorio se efectúen las explotaciones, (iii) los Consejos Regionales de Planeación Económica y Social (Corpes regionales), (iv) el Fondo de Inversión Regional, (v) al Fondo Nacional de Regalías, y (vi) a las entidades territoriales que no sean productoras o portuarias? El cuestionamiento anterior puede dividirse en dos aspectos: El primero es si el legislador transgredió los límites impuestos por los artículos constitucionales analizados al disponer, sin considerar lo que pudiera pactarse, la destinación de los recursos por compensaciones. En caso de que la respuesta sea negativa, la Corte estudiará si es contrario a la Carta que las entidades enunciadas en la ley como destinatarias de dichos recursos sean las mencionadas en las normas acusadas.

4.2.1.1. En efecto, dado que las compensaciones deben tener un origen consensual, ¿puede el legislador destinar los recursos provenientes de ellas?

Para la Corte este interrogante se resuelve al distinguir entre las etapas mediante las cuales (i) se acuerda el pago de las compensaciones y (ii) se destinan los recursos provenientes del cumplimiento de la obligación pactada. En una etapa, las partes de un contrato de explotación de recursos naturales no renovables, pueden acordar que, además de las regalías obligatorias, el contratista pague al Estado una contraprestación adicional llamada compensación. En otra etapa, el Estado, por medio del legislador, destina las rentas recibidas

por el pago de dichas compensaciones. En este orden de ideas, la Constitución, al consagrar que las compensaciones tienen una naturaleza consensual, restringió al legislador en todo lo concerniente al nacimiento de la obligación de compensar, de tal manera que dicha contraprestación ha de tener origen en el consenso entre las partes de un contrato de explotación de recursos naturales no renovables. En cambio, el legislador sí puede regular el destino de los dineros provenientes de las compensaciones pactadas puesto que su margen de configuración al respecto es amplio y la Constitución no señaló los destinatarios exclusivos de las compensaciones, como sí lo hizo en materia de regalías, como se anotó en el apartado 4.1.3.3. En las normas acusadas se incluyen dentro de los destinatarios a las entidades señaladas en el artículo 360, inciso 3, de la Constitución. Cumplido ese requisito, el legislador puede agregar otros destinatarios, que es precisamente lo que acusa el actor suponiendo, equivocadamente, que el régimen de las compensaciones en esta materia es igual al de las regalías.

4.2.1.2 Igualmente cabe preguntarse si dado que la función de las compensaciones es mitigar las consecuencias negativas de las actividades en torno a la explotación de recursos naturales no renovables ¿puede el legislador destinar de ex ante las rentas provenientes de dichas contraprestaciones?

La Corte estima que la competencia del legislador de regular lo concerniente a “las condiciones para la explotación” de dichos recursos (artículo 360 de la Carta) incluye la de apreciar en general qué necesidades causa la explotación de un recurso específico, o qué políticas han de ser financiadas con las rentas provenientes de las compensaciones así como cuáles son las entidades competentes para identificar, en concreto, cada necesidad o política y diseñar los programas correspondientes. Esta facultad de apreciación general no puede ser ejercida de manera manifiestamente irrazonable, como ya se anotó.

Además en el caso en el que un contrato de explotación de recursos naturales no renovables tenga efectos negativos pero la compensación de éstos perjuicios no esté prevista en la ley, las partes contratantes podrán establecer una contraprestación dirigida a contrarrestar dichos efectos. En los contratos de explotación de recursos naturales no renovables las partes pueden acordar el pago de compensaciones en especie, encaminadas a atender ciertos problemas sociales. Por lo tanto, además de las compensaciones monetarias que deben ser asignadas de acuerdo a la ley, los contratos de explotación pueden prever el pago de otras contraprestaciones en especie para las cuales la ley no ha fijado una destinación determinada.

4.2.2. Pasa la Corte a estudiar la segunda cuestión relativa a la justificación constitucional de cada uno de los destinatarios de recursos provenientes de las compensaciones, enunciados en las normas acusadas.

4.2.2.1. El demandante estima que las únicas entidades que pueden recibir recursos por concepto de compensaciones son los municipios productores, transportadores y portuarios. Así mismo, la Federación Colombiana de Municipios considera que las rentas procedentes del pago de compensaciones deben ser destinadas exclusivamente a entidades territoriales. Sin embargo, como se anotó en el apartado 4.1.3.3, la Corte llegó a la conclusión según la cual la Constitución permite que los beneficios provenientes de las compensaciones puedan

asignarse a entidades distintas de los municipios y departamentos. Esto, debido a que la Constitución no indica, a diferencia de lo que sucede con las regalías, un tipo de destinatario exclusivo ni excluye a ninguna entidad como posible receptora de las compensaciones.

4.2.2.2. Como se observó en el apartado 4.1.3.4, el legislador debe respetar, cuando incluye destinatarios adicionales a los enunciados en la Constitución, que una de las funciones de las compensaciones es contrarrestar los efectos nocivos causados por las actividades relacionadas con la explotación de recursos naturales no renovables. Por eso, la Corte analizará si cada uno de los destinatarios mencionados en las normas acusadas, guarda alguna relación, directa o indirecta, con los efectos negativos de la explotación del recurso no renovable. En este orden de ideas, la Corte estudiará si el destinatario sufre directa o indirectamente alguna consecuencia negativa por la explotación de recursos naturales no renovables, o si tiene competencias para contribuir a mitigar dichas secuelas.

4.2.2.2.1. Destinación de las compensaciones a Corporaciones Autónomas Regionales.

Los artículos 40, 46 y 47 de la Ley 141 de 1994 y 22 y 29 de la Ley 756 de 2002, señalan a las corporaciones autónomas regionales en cuyo territorio se efectúe la explotación de carbón, otros recursos naturales no renovables, minerales radioactivos, níquel e hidrocarburos respectivamente, como destinatarias de una proporción de las compensaciones pactadas en los contratos de explotación de cada uno de estos recursos.

En virtud de los artículos 23, 30 y 31 de la Ley 99 de 1993 las corporaciones autónomas regionales son “entes corporativos de carácter público”, con personería jurídica y patrimonio propio. Tienen por objeto “la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos sobre medio ambiente y recursos naturales renovables”. Específicamente, dentro de sus funciones están la de ser la “máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción”, la de “celebrar contratos y convenios con las entidades territoriales, otras entidades públicas y privadas y con las entidades sin ánimo de lucro cuyo objeto sea la defensa y protección del medio ambiente (...)”, la de evaluar, controlar y hacer seguimiento “ambiental de las actividades de exploración, explotación, beneficio, transporte, uso y depósito de los recursos naturales no renovables”, la de “ejecutar, administrar, operar y mantener en coordinación con las entidades territoriales, proyectos, programas de desarrollo sostenible y obras de infraestructura cuya realización sea necesaria para la defensa y protección o para la descontaminación o recuperación del medio ambiente”⁶³.

De lo anterior se aprecia que las corporaciones autónomas regionales son entes que cuentan con la función de contribuir a contrarrestar eventuales daños provocados a los recursos ambientales en las áreas bajo su jurisdicción.

De otra parte, estima la Corte que los efectos ambientales negativos causados por la explotación de recursos naturales no renovables se producen a lo largo de ecosistemas que no están distribuidos territorialmente de igual manera que los municipios o departamentos. Por lo tanto, la función de atender éstos daños está en cabeza de autoridades cuya jurisdicción territorial abarca toda la unidad geográfica (como sucede con las corporaciones autónomas), independientemente de los límites entre entidades territoriales.⁶⁴

Se concluye que la destinación de ingresos provenientes de compensaciones a las

Corporaciones Autónomas Regionales, no es manifiestamente irrazonable por lo que dichos entes, al contribuir a mitigar las consecuencias ambientales nocivas, tienen alguna relación con los efectos negativos generados por las actividades de explotación de los recursos naturales no renovables mencionados.

4.2.2.2.2. Municipios y distritos que no son productores, portuarios o transportadores.

El párrafo del artículo 22 de la Ley 756 de 2002 establece como destinatarios de las compensaciones por la explotación en el departamento de Córdoba a seis municipios no productores.

Los municipios tienen dentro de sus finalidades el propender por el bienestar de la población en su respectivo territorio. Igualmente se observa que sus funciones incluyen el mitigar los eventuales efectos causados por la explotación de recursos naturales no renovables.⁶⁵ Así mismo, la Corte ha reiterado que las entidades territoriales que no son productoras o portuarias están sujetas a sufrir perjuicios por la explotación de recursos naturales no renovables.⁶⁶

Los municipios enunciados en la norma acusada están incluidos dentro de los destinatarios de las compensaciones, dado que, por su ubicación territorial y las circunstancias sociales en que se encuentran, el legislador consideró que éstos pueden sufrir las consecuencias nocivas de la explotación de recursos naturales no renovables. También se constata que estas entidades tienen competencias para contribuir a mitigar dichos efectos negativos. De esta manera, al estar dichos entes relacionados con las consecuencias nocivas producidas por la explotación de recursos naturales no renovables, la distribución de las compensaciones a estos municipios, no es manifiestamente irrazonable.

4.2.2.2.3. Destinación de los recursos provenientes de compensaciones al Fondo Nacional de Regalías.

El artículo 21 de la Ley 756 de 2002 establece que el Fondo Nacional de Regalías recibirá una proporción de las compensaciones monetarias derivadas de la explotación de esmeraldas y demás piedras preciosas. De acuerdo a la Ley 141 de 1994⁶⁷, el fondo mencionado es un sistema de manejo separado de cuentas. Sus recursos son destinados 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.⁶⁸

Por lo tanto, el destino de los recursos del Fondo Nacional de Regalías incluye el apoyo a programas y proyectos territoriales directamente enfocados al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes. Por su parte, estos proyectos contribuyen a mitigar los efectos nocivos causados por la explotación de recursos naturales no renovables, en entidades territoriales no productoras o portuarias. De tal manera que, el fondo mencionado tiene relación con la solución de las consecuencias negativas de la explotación. Por lo tanto, no es manifiestamente irrazonable que éste sea destinatario de una porción de las compensaciones.

4.2.2.2.4. Destinación de los recursos provenientes de compensaciones monetarias al Fondo

de Fomento del Carbón

El artículo 40 acusado destina al Fondo de Fomento del Carbón una parte de las compensaciones pactadas por la explotación del carbón.

Los fondos de fomento de la minería fueron creados por el anterior código de minas⁶⁹ como sistemas de manejo de cuentas con el objeto de proveer recursos económicos a la industria minera, y dirigidos al mejoramiento de las condiciones sociales y económicas del pequeño y mediano minero. Así mismo, el Fondo de Fomento del Carbón fue creado por el Decreto 2656 de 1988 como un sistema de manejo de recursos, “cuyo objeto será financiar proyectos y programas de exploración, explotación y beneficio, transporte embarque y comercialización del carbón”, y “financiar obras y programas directamente relacionados con estos”⁷⁰. Por su parte, la administración de dicho fondo, de acuerdo al artículo 57 de la Ley 141 de 1994, está en cabeza de la Empresa Colombiana de Carbón Ltda (Empresa Industrial y Comercial del Estado, Ecocarbón)⁷¹. Por último, según el nuevo código minero, la ejecución de los proyectos financiados con recursos del fondo, son ejecutados por los entes territoriales.⁷²

De lo anterior se concluye que los dineros del Fondo de Fomento del Carbón están destinados, entre otras cosas, al desarrollo económico y social del sector carbonífero y cumple funciones relacionadas con el fortalecimiento de sectores eventualmente afectados con la explotación del carbón. Así, el fondo mencionado puede contribuir a mitigar las consecuencias negativas de la explotación de recursos naturales no renovables. Por lo tanto, el Fondo de Fomento del Carbón tiene relación con los efectos nocivos causado por la explotación, por lo que no es manifiestamente irrazonable su inclusión dentro de los destinatarios de las compensaciones.

4.2.2.2.5. Destinación de los recursos provenientes de compensaciones a empresas industriales y comerciales del Estado.

Los artículos 40, 42, 44 y 47 de la Ley 141 de 1994, y 29 de la Ley 756 de 2002, destinan los recursos provenientes de las compensaciones pactadas por los contratos de explotación de recursos naturales no renovables, a diferentes empresas industriales y comerciales del estado. A continuación se analiza cada una de las empresas destinatarias.

El artículo 40 destina a la Empresa Industrial y Comercial del Estado Ecocarbón un porcentaje de las compensaciones derivadas de los contratos de explotación de carbón. Ecocarbón fue creada por el Decreto 94 de 1993⁷³, y de acuerdo al Decreto 871 del mismo año tiene como objeto la promoción, el fomento y el desarrollo de la industria minera del carbón en sus ramas de exploración, explotación, transporte, comercialización y transformación, así como la investigación y el desarrollo tecnológico relacionado con dicho mineral.⁷⁴

Por su parte, el artículo 44 destina un porcentaje de las compensaciones por la explotación de piedras preciosas a Minerales de Colombia SA (Mineralco). Esta empresa industrial y comercial del Estado fue creada por el Decreto 1377 de 1990⁷⁵ y sus estatutos fueron adoptados por el Decreto 788 de 1994. Su objeto social incluye la elaboración y promoción de proyectos mineros, y la exploración, explotación y comercialización de toda clase de minerales (con excepción de hidrocarburos y minerales radioactivos).

Por último, el artículo 29 de la Ley 756 de 2002, destina las rentas por compensaciones derivadas de la explotación de hidrocarburos a la Empresa Industrial y Comercial del Estado, Ecopetrol. La Empresa Colombiana de Petróleos fue creada por el Decreto 30 de 195176 y sus estatutos fueron adoptados por el Decreto 1209 de 199477. El objeto de esta entidad es el de administrar el sector de hidrocarburos. Dentro de sus funciones están el manejo de los campos petroleros, la celebración de negocios en conexión con actividades relacionadas con la extracción y el beneficio de los hidrocarburos, la realización de estudios técnicos para el conocimiento de las reservas petrolíferas, el adelantar programas sociales para la comunidad radicada en los sitios donde la empresa tiene influencia y garantizar la demanda por productos derivados de hidrocarburos⁷⁸.

De lo anterior se aprecia que las funciones de las empresas industriales y comerciales del estado mencionadas están dirigidas al desarrollo de actividades de explotación del recurso en cada caso y al fomento del sector dentro del cual se inscriben sus actividades⁷⁹. Por lo tanto, la destinación de rentas por compensaciones a estas empresas no es manifiestamente irrazonable.

Por su parte, las compensaciones provenientes de los contratos de explotación del hierro, el artículo 42 de la Ley 141 las distribuye entre otros, a “la Empresa Industrial y Comercial del Estado”⁸⁰, y no menciona de cuál de ellas se trata. De esta manera, la ley no es clara acerca de qué entidad recibe los recursos destinados a la “empresa industrial y comercial del Estado” en el campo de la explotación del hierro. Por lo tanto, la exequibilidad de dichas disposiciones dependerá de que las asignaciones previstas en ellas sean destinadas a la Empresa Industrial y Comercial del Estado que cumpla con el criterio de razonabilidad señalado en esta sentencia, es decir, que el destinatario tenga alguna relación con los efectos nocivos causados por las actividades en torno a la explotación de recursos naturales no renovables o pueda contribuir a su solución.

En conclusión, por este primer cargo las normas acusadas parcialmente no resultan contrarias a la naturaleza ni a las funciones de las compensaciones de que trata el artículo 360 superior.

5. Análisis del segundo cargo. Las normas acusadas no transgreden la autonomía de las entidades territoriales.

Afirma el demandante que el derecho de las entidades territoriales de administrar los recursos que les son propios ha sido vulnerado por las disposiciones acusadas. Dado que las compensaciones son rentas de propiedad exclusiva de los entes territoriales, estas entidades tienen la potestad de administrar dichos recursos autónomamente. La Corte observa que el mismo accionante interpuso una acción de inconstitucionalidad contra otras normas de la Ley 141 de 1994, fundamentando su demanda en los mismos argumentos según los cuales la distribución de regalías y compensaciones dispuesta por tales normas constituía una violación a la autonomía de las entidades territoriales de manejar sus propios recursos.

Así, la sentencia C-845 de 2000⁸¹ declaró exequibles unas expresiones contenidas en el párrafo 2º del artículo 16 de la Ley 141 de 1994, que definían como compensaciones unas contraprestaciones pactadas en un contrato de explotación de níquel en territorio del Municipio de Montelíbano, por lo que dichos recursos fueron destinados por la propia ley a los

entes en ella señaladas. La Corte reiteró su jurisprudencia según la cual las entidades territoriales no son titulares de las regalías y las compensaciones, por lo que las disposiciones legislativas acerca de la destinación de estas rentas no transgrede su autonomía. Habida cuenta de la pertinencia de esta sentencia para abordar el segundo cargo elevado por el actor, se recogen en extenso las consideraciones que hizo la Corte en dicha sentencia:

“El principio de autonomía territorial ha sido objeto de estudio por esta Corporación en múltiples fallos, y en ellos se ha reiterado la potestad del legislador para regular el ejercicio del poder público en esos territorios con la única condición de no afectar el reducto mínimo o núcleo esencial de la autonomía.

En efecto, el artículo 287 de la Carta Política al fijar el marco dentro del cual las entidades territoriales pueden ejercer autónomamente la gestión de sus intereses, les concede facultades para: “gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les corresponden, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, y participar en las rentas nacionales”⁸². Ninguna de estas atribuciones se ve comprometidas por la asignación que hace el legislador de los dineros provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables -.

La manera como se articula el principio de autonomía territorial y la potestad reglamentaria de la que goza la rama legislativa, es un asunto sobre el que la Corte ya ha tenido oportunidad de pronunciarse:

“En lo que atañe a la administración de los recursos por parte de las entidades territoriales (art. 287-3 C.P.), la Corte ha diferenciado los recursos que provienen de fuentes endógenas de financiación de los que provienen de fuentes exógenas. Los primeros los denomina recursos propios, los cuales “deben someterse en principio a la plena disposición de las autoridades locales o departamentales correspondientes, sin injerencias indebidas del legislador”⁸³. No sucede lo mismo con los recursos que se originan en fuentes exógenas de financiación pues frente a ellos el legislador tiene una mayor injerencia, lo que le permite indicar la destinación de los mismos.

“Las entidades territoriales cuentan, además de la facultad de endeudamiento -recursos de crédito-, con dos mecanismos de financiación. En primer lugar disponen del derecho constitucional a participar de las rentas nacionales. Dentro de este capítulo, se ubican las transferencias de recursos a los departamentos y municipios, las rentas cedidas, los derechos de participación en las regalías y compensaciones, los recursos transferidos a título de cofinanciación y, en suma, de los restantes mecanismos que, para estos efectos, diseñe el legislador. Se trata en este caso, de fuentes exógenas de financiación que admiten un mayor grado de injerencia por parte del nivel central de gobierno. Adicionalmente, las entidades territoriales disponen de aquellos recursos que, en estricto sentido, pueden denominarse recursos propios. Se trata fundamentalmente, de los rendimientos que provienen de la explotación de los bienes que son de su propiedad exclusiva o las rentas tributarias que se obtienen en virtud de fuentes tributarias -impuestos, tasas y contribuciones- propias. En estos eventos, se habla de fuentes endógenas de financiación, que resultan mucho más resistentes frente a la intervención del legislador”⁸⁴.

Si las regalías -y naturalmente, las compensaciones-, como ya se ha anotado, no son de propiedad de las entidades territoriales sino del Estado, y aquéllas sólo tienen sobre dichos recursos un derecho de participación en los términos que fije la ley (arts. 360 y 361 C.P.), bien puede el legislador distribuirlas y señalar su destinación, por tratarse de fuentes exógenas de financiación, con la única limitante de respetar los preceptos constitucionales que rigen la materia. Pues, en estos casos, lo ha reiterado la Corte, “el legislador está autorizado, en los términos de la Constitución, para intervenir en la determinación de las áreas a las cuales deben ser destinados los recursos de las entidades territoriales”⁸⁵.

(...)

En este orden de ideas, la fracción demandada del párrafo segundo del artículo 16 de la ley 141 de 1994, al disponer el reparto de los dineros provenientes de los contratos de concesión de explotación minera en el Municipio de Montelíbano, simplemente desarrolla las potestades reconocidas a la rama legislativa para la asignación de ciertas partidas entre distintas entidades territoriales (artículo 360 C.P.), y da cumplimiento a lo pactado entre el Estado y el concesionario -4 % corresponde a compensaciones- en el mencionado contrato⁸⁶.⁸⁷

De lo anterior se concluye que la jurisprudencia constitucional ha fijado una posición según la cual las participaciones que se reconocen a los departamentos y municipios no pueden considerarse como rentas propias de las entidades territoriales sino como rentas exógenas que el Estado les transfiere. En el caso presente, la Corte no encuentra argumentos constitucionales nuevos para decidir de manera diferente a como ya había resuelto el mismo problema jurídico. Por lo tanto, se concluye que las normas acusadas no violan el principio de la autonomía territorial y serán declaradas exequibles.

6. Conclusión y cosa juzgada relativa

Del análisis anterior, la Corte concluye que las normas parcialmente acusadas no son contrarias a las disposiciones constitucionales sobre las compensaciones por la explotación de recursos naturales no renovables, en especial al artículo 360 superior, ni al principio de la autonomía territorial.

El legislador tiene la potestad de señalar quienes son los destinatarios de tales compensaciones siempre que no excluya a las entidades territoriales indicadas en el artículo 360, inciso 3, de la Constitución, y que los destinatarios adicionales a éstos no sean el resultado de una decisión legislativa manifiestamente irrazonable.

Los efectos de la cosa juzgada de la presente sentencia serán relativos a los cargos analizados, lo que excluye el cargo basado en los artículos 80 y 334 de la Constitución que se consideró inepto. Como la cosa juzgada será relativa, no es necesario inhibirse de este cargo en la parte resolutive.

IX. DECISION

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

RESUELVE

Primero.- INHIBIRSE de pronunciarse sobre la constitucionalidad de las expresiones demandadas “regiones administrativas y de planificación, o regiones como entidad territorial, productoras”, “Corpes Regional o la entidad que lo sustituya, en cuyo territorio se efectúan las explotaciones” y “Fondo de Inversión Regional FIR” contenidas en los artículos 40, 46, 47 y 48 de la Ley 141 de 1994.

Segundo.- Declarar EXEQUIBLES, únicamente en relación con los cargos analizados, las expresiones acusadas contenidas en los artículos 40, 42, 44, 46 y 47 de la Ley 141 de 1994, y los artículos 21, 22 y 29 de la Ley 756 de 2002.

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

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT, no firma la presente sentencia por encontrarse en omisión debidamente autorizado por la Sala Plena.

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

ENTIDADES TERRITORIALES-Derecho constitucional a participar en las compensaciones no puede ser desconocido por el legislador (Aclaración de voto)

ENTIDADES TERRITORIALES-Por destinación constitucional se llevan la totalidad de las regalías (Aclaración de voto)

COMPENSACIÓN-Podrá asignarse por legislador en parte a entidades no territoriales (Aclaración de voto)

Referencia: expediente D-4245

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 40, 42, 44, 46, 47 y 48 de la Ley 141 de 1994 y 21 y 22 de la Ley 756 de 2002.

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de la Corporación, me permito explicar las razones por las cuales aclaro el voto.

El inciso final del artículo 360 de la Constitución Política establece que “Los departamentos y 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”. Como se puede observar, estas entidades territoriales tienen un derecho Constitucional a participar en las compensaciones, derecho que no puede ser desconocido por el legislador; lo que el legislador puede es determinar la cuantía de ese derecho y asignar la parte restante a otros entes que no sean entidades territoriales. En materia de regalías el constituyente estableció un esquema diverso, las entidades territoriales se llevan la totalidad de regalías por destinación constitucional (independientemente de que la propiedad sea del Estado) ya que la propia Constitución es la que ordena que las regalías que no se asignen en un primer momento a los entes territoriales donde se adelantan explotaciones de dichos recursos o puertos de transporte, se deben asignar al Fondo Nacional de Regalías. En conclusión la regalías son siempre de las entidades territoriales mientras que las

compensaciones pueden asignarse por el legislador en parte a entidades no territoriales.

Fecha ut supra.

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

1 Cfr. folio 4 del expediente.

2 El actor cita al ex-constituyente Carlos Lleras de la Fuente, Interpretación y Génesis de la Constitución de Colombia, p. 598. Cfr, folio 4 del expediente.

3 Cfr folio 5 de expediente.

4 Cfr folio 5 del expediente.

5 Cfr. folio 6 del expediente.

6Al respecto, cita las sentencias C-536 de 1996 y C-221 de 1997, MP Alejandro Martínez Caballero en las dos providencias.

7 Cfr folio 6 del expediente.

8 Cfr folio 25 del expediente.

9 Cfr folio 25 del expediente.

10 El interviniente hace referencia a la sentencia C-221 de 1997 (MP Alejandro Martínez Caballero).

11 Sentencia C-221 de 1997 (MP Alejandro Martínez Caballero) citada en el folio 46 del expediente.

12 Al respecto cita la sentencia C-580 de 1999, MP Eduardo Cifuentes Muñoz.

13 Cfr. folio 62 del expediente.

14 Cita al respecto la sentencia C-447 de 1998 MP Eduardo Cifuentes Muñoz.

15 Cfr folio 32 del expediente.

17 Cfr folio 36 del expediente.

18 Al respecto, el Ministerio Público cita las sentencias C- 416 de 1992 y C-478 de 2001.

19 Cfr folio 76 del expediente.

20 Cfr folio 80 del expediente.

21 Cfr folio 81 del expediente.

22 Cfr folio 81 del expediente.

23 MP Eduardo Montealegre Lynett.

24 MP Álvaro Tafur Galvis. En esta sentencia, la Corte decidió pronunciarse de fondo acerca del artículo 8º de la Ley 57 de 1985, el cual había sido subrogado parcialmente por el artículo 119 de la ley 489 de 1998. No obstante, la norma posterior no se refirió a los actos señalados en el artículo 8º de la ley 57 de 1985. La norma acusada fue declarada exequible. Sin embargo, la jurisprudencia constitucional sobre este tema no ha sido consistente. En varias ocasiones, la Corte Constitucional se ha inibido de estudiar disposiciones de la Ley 141 de 1994 que han sido modificadas. En sentencia C-672 de 2002 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra) la Corte se inibió de pronunciarse de fondo acerca de la exequibilidad del artículo 13 de la Ley 141 de 1994, y del párrafo 4º del artículo 14 de la misma Ley, ya que éstos habían sido reproducidos tanto por la Ley 619 de 2000 como por la Ley 756 de 2002. Para la Corte, a pesar de tener el mismo tenor literal, las dos disposiciones -la de la Ley 619 de 1994 y la de la Ley 756 de 2002-, formaban parte de regímenes integrales diferentes. Igualmente, en la sentencia C-478 de 2001 (MP Alfredo Beltrán Sierra), la Corte se inibió de estudiar la constitucionalidad del artículo 41 de la Ley 141 de 1994, ya que éste había sido subrogado por el artículo 16 de la Ley 619 de 2000. (La sentencia C-737 de 2001, MP Eduardo Montealegre Lynett, declaró inexecutable la totalidad de la Ley 619 de 2000, por vicios de forma. Sin embargo, dado el impacto de dicha inexecutable, la Corte diferió los efectos de dicho pronunciamiento hasta que se cumpliera el plazo dentro del cual el legislador podía promulgar una nueva ley al respecto - Ley 756 de 2002-).

25 Divididos en el Occidente, Centro Oriente, Costa Atlántica, Orinoquía y Amazonía.

26 El Decreto 1113 de 1992 reglamenta lo relativo a la ejecución de los recursos que alimentan este fondo.

27 Las normas mencionadas dicen lo siguiente; Artículo 51. Régimen de Transición de los Corpes. Los Consejos Regionales de Planificación, creados por las disposiciones legales, promoverán dentro del término de dos años contados a partir de la promulgación de esta Ley, la organización de las regiones de que trata el artículo 306 de la Constitución y los gobernadores deberán definir los términos de dicha transición, dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de esta Ley. (...) Parágrafo 1. Concluidos los dos años la organización administrativa y financiera de los actuales Consejos Regionales de Planificación, Corpes, dejará de existir. El Gobierno Nacional reglamentará lo dispuesto en el presente artículo. (Amplíese la vigencia establecida en el Parágrafo 1º del artículo 51 de la Ley 152 de 1994 hasta el primero de enero del año 2.000. (Ley 290 de julio de 1996).

28 Artículo 6º del mencionado decreto. "Traspaso de derechos y obligaciones. Queda entendido que los saldos del presupuesto de los Fondos de Inversión Regional, vigencia fiscal 1999, una vez canceladas las obligaciones pendientes, serán los recursos destinados a atender los pagos originados en el proceso de desmonte y transferencia final de fondos. A partir del vencimiento del plazo fijado en el artículo primero, la Nación, a través del Departamento Nacional de Planeación, sustituirá a los Comités Técnicos Regionales de

Planificación, las Unidades Técnicas Regionales y a los Fondos de Inversión Regional, en la titularidad de sus derechos y en el cumplimiento de las obligaciones a su cargo. El pago de tales obligaciones se aplicará con cargo a la cuenta especial que para el efecto se constituya.”

29 Cfr folio 7 del expediente.

30 Estos son los defectos a los cuales se ha referido la jurisprudencia de la Corte cuando ha señalado la ineptitud de una demanda de inconstitucionalidad, por inadecuada presentación del concepto de la violación. Cfr. los autos 097 de 2001 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra) y 244 de 2001 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) y las sentencias C-281 de 1994 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), C-519 de 1998 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), C-013 de 2000 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), C-380 de 2000 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), C-177 de 2001 (M.P. Fabio Morón Díaz), entre varios pronunciamientos.

31 Sentencia C-1052 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa) en la cual la Corte resumió los criterios de procedibilidad de la acción pública de inconstitucionalidad desarrollados en la jurisprudencia constitucional.

32 Sentencia C-221 de 1997 (MP Alejandro Martínez Caballero). En esta sentencia, la Corte declaró exequible durante un tiempo de cinco años, el literal a) del artículo 233 del decreto 1333 de 1986, el cual permitía el gravamen de un impuesto municipal a la extracción de arena, cascajo y piedra del lecho de los cauces de los ríos y arroyos. La Corte consideró que la coexistencia de tributos y regalías sobre la explotación de recursos naturales no renovables era contraria a los artículos 360 y 361 de la Carta. Sin embargo, dado que no existía una regulación específica acerca del cobro de regalías para la explotación de dichos recursos, la Corte exhortó al Congreso a regular el tema durante un tiempo en el cual la norma seguiría vigente. En la sentencia C-669 de 2002 (M.P. Álvaro Tafur Galvis) la Corte efectuó un ajuste en su jurisprudencia y aceptó que regalías y tributos no eran necesariamente incompatibles.

33 La providencia citada agrega lo siguiente: “Con todo, se podría objetar a la anterior interpretación que en el régimen jurídico legal colombiano el Estado como tal no es una persona jurídica, por lo cual no podría ser propietario de recursos, ni titular de regalías. Sin embargo, la Corte considera que esa objeción no es pertinente, porque es la ley la que debe ser interpretada a la luz de la Constitución, y no la Constitución a la luz de la ley. Además, como lo ha sostenido la doctrina nacional e internacional, incluso si el ordenamiento legal no reconoce personalidad jurídica al Estado como tal, ésta se sobreentiende pues es un presupuesto de muchas de las construcciones del derecho público y del derecho constitucional. Así, según Planiol y Ripert, “el Estado se considera en todos los países como una persona que representa a la nación entera en su soberanía y en su independencia”. Por ello, agregan esos autores, el Estado ha sido calificado de “persona moral necesaria.” En el mismo sentido se pronunció la sentencia C-580 de 1999 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz), en la cual la Corte declaró inexecutable los fondos departamentales de regalías creados por el Parágrafo 1º del artículo 29 de la Ley 141 de 1994, que delegaban a los departamentos la función de asignar la distribución de las regalías y compensaciones a los municipios. La Corte consideró que dicha función era asignada directamente al legislador y al Fondo Nacional de

Regalías. En el mismo sentido, ver las sentencias C-128 de 1998 (MP Fabio Morón Díaz), C-402 de 1998 (MP Fabio Morón Díaz), C-447 de 1998 (MP Carlos Gaviria Díaz) y C-299 de 1999 (MP Fabio Morón Díaz).

34 Sentencia C-580 de 1999 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz), precitada.

35 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.

36 Véanse las sentencias C-075/93 (MP. Alejandro Martínez Caballero); T-141/94 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa); C-179/94 (MP. Carlos Gaviria Díaz); C-567/95 (MP. Fabio Morón Díaz); C-593/95 (MP. Fabio Morón Díaz); C-036/96 (MP. José Gregorio Hernández Galindo); C-691/96 (MP. Carlos Gaviria Díaz); C-028/97 (MP. Alejandro Martínez Caballero); C-219/97 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz); C-221/97 (MP. Alejandro Martínez Caballero); Sentencia C-428/97 (MP. José Gregorio Hernández Galindo, Alejandro Martínez Caballero y Vladimiro Naranjo Mesa); C-128/98 (MP. Fabio Morón Díaz); C-402/98 (MP. Fabio Morón Díaz); C-447/98 (MP. Carlos Gaviria Díaz); C-299/99 (MP. Fabio Morón Díaz).

37 Sentencias C-593/95 (MP. Fabio Morón Díaz); C-428/97 (MP. José Gregorio Hernández Galindo, Alejandro Martínez Caballero y Vladimiro Naranjo Mesa).

38 Sentencia C-845 de 2000 (MP Carlos Gaviria Díaz), en la cual la Corte declara exequible unos apartes del parágrafo 2 del artículo 16 de la Ley 141 de 1994, en los cuales el legislador fija los porcentajes de participación en la repartición de dichos recursos provenientes de la explotación del níquel para un municipio específico y señala los montos que se entregan a título de regalía y a título de compensación. Ver también, la sentencia C-541 de 1999. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

39 Sentencia C-247 de 2002 (MP Álvaro Tafur Galvis). Dicha sentencia analizó los alcances de la potestad legislativa para desarrollar una materia constitucional.

40 Sentencia C-1548 de 2000 (MP Alejandro Martínez Caballero). En esta providencia, la Corte declaró exequibles unas expresiones del artículo 16 de la Ley 141 de 1994, que fijaban el porcentaje mínimo de regalía a cobrar por la explotación del carbón y la sal, los cuales a juicio del demandante eran desproporcionados con respecto del valor del bien explotado. Para la Corte las disposiciones acusadas respondían a una política que el Congreso podía adoptar, en desarrollo de su amplia libertad legislativa en la materia. (Subraya fuera de texto)

41 Artículo 227 del Código de Minas (Ley 685 de 2001).

42 Sentencia C-221 de 1997 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz), precitada.

43 Su monto está regulado por la ley y generalmente está previsto como un porcentaje del valor de la producción en boca o borde de mina o pozo. Por ejemplo, parte del artículo 16 de la Ley 141 de 1994, modificado por el artículo 16 de la Ley 756 de 2002 reza lo siguiente: "Artículo 16. Establécese como regalía por la explotación de recursos naturales no

renovables de propiedad nacional, sobre el valor de la producción en boca o borde de mina o pozo, según corresponda, el porcentaje que resulte de aplicar la siguiente tabla:

Carbón (explotación mayor a 3 millones de toneladas anuales)

10%

Carbón (explotación menor a 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 grava

1%

Minerales radioactivos

10%

Minerales metálicos

5%

Minerales no metálicos

3%

Materiales de construcción

1%”

44 Ver entre otras las sentencias C-075/93, C221/97 y C-987/99 M.P. Alejandro Martínez Caballero, C-541/99 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

45 Ver Sentencia C-1548 de 2000 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

46 Ver al respecto las Sentencias T-141/94 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, C-567/95 M.P. Fabio Morón Díaz, C-691/96 M.P. Carlos Gaviria Díaz., C-221/97 M.P. Alejandro Martínez Caballero, C-541/99 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

47 Ver las Sentencias C-221/97 M.P. Alejandro Martínez Caballero, C-541/99 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

48 Ver las sentencias C-691/96 M.P. Carlos Gaviria Díaz, C-221/97 M.P. Alejandro Martínez Caballero, C-128/98 M.P. Fabio Morón Díaz.

49 C-567/95 M.P. Fabio Morón Días, C-207/00 y C-845/00 M.P. Carlos Gaviria Díaz.

50 Sentencia C-221/97 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

51 Ver Sentencias C-221/97 y C-987/99 M.P. Alejandro Martínez Caballero., así como S.V. de los Magistrados Alejandro Martínez Caballero y Eduardo Cifuentes Muñoz a la Sentencia C-065/98 M.P. Fabio Morón Díaz.

52 Sentencia C-669 de 2002, (MP Álvaro Tafur Galvis), en la cual la Corte declaró exequibles los artículos 227 y 228 de la Ley 685 de 2001 “por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones”, de acuerdo a las cuales el porcentaje que se exigía por el pago de regalías a los propietarios privados de recursos naturales no renovables, en un nivel ostensiblemente menor al exigido a las empresas explotadoras de dichos recursos.

53 Sentencia C-580 de 1999. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, precitada.

54 Sentencia C-691 de 1996 (MP Carlos Gaviria Díaz). En esta providencia, la Corte declaró exequible el parágrafo tercero del artículo 16 de la Ley 141 de 1994, que imponía a Carbocol el pago de las regalías causadas como consecuencia de un contrato de explotación de carbón.

55 Recientemente, en la sentencia C-669 de 2002 citada se sostuvo que “si bien en las Sentencias C-221/97 y C-987/99 se señaló la imposibilidad de que coexistieran impuesto y regalía y que en ellas se dijo que “la explotación de las minas de propiedad privada, que pueden existir en nuestro ordenamiento jurídico (CP art. 332), no implica obligatoriamente una regalía en favor del Estado, por cuanto el Estado no es propietario de tales recursos, por lo cual bien puede la ley sujetarla a contribuciones tributarias⁵⁵., la Corte debe retomar dicha jurisprudencia para precisar, de una parte, que lo que genera la regalía es la explotación misma del recurso y no la propiedad sobre el mismo, y de otra que regalía y tributos bien pueden coexistir en este campo, toda vez que la Constitución no impone la incompatibilidad a que aluden esas decisiones, por lo que será al Legislador, en el marco de su potestad de configuración y en consideración a la política que más convenga en su

entender a los intereses del Estado a quien corresponderá establecer o no junto con la regalía, que siempre deberá cobrarse, cargas tributarias sobre la misma explotación.” Dicha sentencia C-669 declaró exequibles los artículos 227 y 228 de la Ley 685 de 2001 (Código de Minas). En las sentencias anteriores la Corte había sostenido lo siguiente. En la sentencia C-221 de 1997 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz) la Corte declaró exequible durante un tiempo de cinco años, el literal a) del artículo 233 del decreto 1333 de 1986, el cual permitía el gravamen de un impuesto municipal a la extracción de arena, cascajo y piedra del lecho de los cauces de los ríos y arroyos. La Corte consideró que la coexistencia de tributos y regalías sobre la explotación de recursos naturales no renovables era contraria a los artículos 360 y 361 de la Carta. En palabras de la Corte, “existe una incompatibilidad estructural entre el deber constitucional de imponer regalías y la definición legal de la explotación de un recurso natural como hecho impositivo”. No obstante, dado que no existía una regulación específica acerca del cobro de regalías para la explotación de dichos recursos, la Corte exhortó al Congreso a regular el tema durante un tiempo en el cual la norma seguiría vigente. Adicionalmente, la Corte consideró que el deber de imponer regalías recae sobre la explotación de los recursos no renovables, que sean de propiedad del Estado: “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.”. Posteriormente, la sentencia C-987 de 1999 (MP Alejandro Martínez Caballero) declaró exequible el artículo 152 de la Ley 488 de 1998 que permitía la tributación sobre las minas de propiedad privada. En esta providencia, la Corte reiteró lo dicho por la sentencia C-221 de 1997.

56 Sentencias C-1160 de 2000 (MP Fabio Morón Díaz) en la cual la Corte declaró exequibles las expresiones “municipios portuarios” y “municipios o distritos portuarios”, que aparecen en los artículos 1, 8, 9, 15, 29, 31, 32, 33, 34, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 45, 46, 47 y 48 de la Ley 141 de 1994, que señalaban a dichas entidades como destinatarios de las regalías.

57 Sentencia C-127 de 2000, MP Álvaro Tafur Galvis, en la cual la Corte declaró exequible una expresión contenida en el artículo 26 de la ley 141 de 1994 que cedía el impuesto de transporte por gasoductos y oleoductos a los municipios no productores. En el mismo sentido, ver la sentencia C-036 de 1996 (MP José Gregorio Hernández Galindo).

58 Sentencia C-127 de 2000 (MP Álvaro Tafur Galvis), precitada, consideración 3.4. También, la Corte ha establecido que las compensaciones son “los recursos económicos que reciben los departamentos o municipios no productores por donde son transportados los recursos naturales no renovables, para compensar los costos que este hecho genera” (Sentencia C-722 de 1999, MP Vladimiro Naranjo Mesa).

59 Sentencia precitada C-580 de 1999 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz). Ver también la sentencia C-567 de 1995.

60 Sentencia C-036 de 1996, (MP José Gregorio Hernández Galindo). En esta sentencia, la Corte decidió declarar exequible la expresión “no productores”, del inciso 2 del párrafo del artículo 26 de la Ley 141 de 1994, en la cual se asignaba a los municipios no productores la destinación de los recursos obtenidos a partir del impuesto de transporte de crudo que se cobra a los propietarios de petróleo o de gas que transportan dicho productos por los

oleoductos y gasoductos. Para la Corte, el impuesto aludido es una compensación, que al diferenciarse de las regalías puede ser cedido a cualquier entidad que se vea afectada por el manejo de recursos naturales no renovables.

61 La expresión “sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte” tiene origen en una ponencia presentada a la Comisión Quinta de la Asamblea. Desde este momento hasta la votación del texto definitivo en segundo debate en plenaria, la mencionada expresión no tuvo cambios. Así mismo, las ponencias del artículo 360 para la comisión quinta y la plenaria de la Asamblea Constituyente no se detuvieron en las razones por las cuales se introdujo el enunciado. Por último, en las transcripciones de los debates alrededor del artículo 360, no se encuentra ninguna alusión al significado del término “compensación”.

62 Ver por ejemplo la sentencia C-580 de 1999 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz) precitada.

64 Se constata además que la Ley 99 de 1993 dispone que las corporaciones autónomas regionales debe actuar en coordinación con las entidades territoriales. En efecto, el parágrafo 4º del artículo 31 establece que “Las Corporaciones Autónomas Regionales realizarán sus tareas en estrecha coordinación con las entidades territoriales y con los organismos a las que estas hayan asignado responsabilidades de su competencia.”

65 El artículo 1º de Ley 136 de 1994 establece: “El municipio es la entidad territorial fundamental de la división político administrativa del Estado, con autonomía política, fiscal y administrativa, dentro de los límites que le señalen la Constitución y la ley y cuya finalidad es el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en su respectivo territorio.” Así mismo el artículo 3º de dicha ley dispone que “corresponde al municipio: 1. Administrar los asuntos municipales y prestar los servicios públicos que determine la ley. 2. Ordenar el desarrollo de su territorio y construir las obras que demande el progreso municipal. (...) 4. Planificar el desarrollo económico, social y ambiental de su territorio, de conformidad con la ley y en coordinación con otras entidades. (...) 6. Velar por el adecuado manejo de los recursos naturales y del medio ambiente, de conformidad con la ley. (...) 7. Promover el mejoramiento económico y social de los habitantes del respectivo municipio. 8. Hacer cuanto pueda adelantar por sí mismo, en subsidio de otras entidades territoriales, mientras estas proveen lo necesario”.

66 Ver entre otras las Sentencias C-127 de 2000 (MP Álvaro Tafur Galvis) y C-580 de 1999 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz) precitadas.

67 Artículo 7º de la Ley 141 de 1994. Comisión Nacional de Regalías. Créase la Comisión Nacional de Regalías, como una unidad administrativa especial, sin personería jurídica, adscrita al Ministerio de Minas y Energía. La Comisión tendrá por objeto, dentro de los términos y parámetros establecidos en la presente Ley, controlar y vigilar la correcta utilización de los recursos provenientes de regalías y compensaciones causadas por la explotación de recursos naturales no renovables de propiedad del Estado y la administración de los recursos del Fondo Nacional de Regalías.

68 Artículo 1º de la Ley 141 de 1994. Por su parte, el manejo de los dineros del fondo es reglamentado por el Decreto 1747 de 1995. A su turno, estas mismas normas disponen que

la competencia de administrar y controlar dichos recursos está en cabeza de la Comisión Nacional de Regalías.

69 Artículos 187 y ss. del Decreto 2655 de 1988.

70 Artículo 1º del Decreto 2656 de 1988. Así mismo, el artículo 5º del mismo decreto dispone: “Los programas de fomento y apoyo a la comunidad podrán revestir las siguientes modalidades: 1. Prestación de asistencia jurídica. 2. Capacitación de la comunidad minera. 3. Divulgación de programas. 4. Prestación de asistencia técnica en los campos de la minería, los procesos tecnológicos, la higiene y la seguridad minera, el manejo ambiental, la comercialización de minerales, y la sustitución de otras fuentes de energía por carbón. 5. Ejecución de programas de mejoramiento de la infraestructura física y del equipamiento social de las comunidades mineras, tales como los de vías, electrificación acueductos y alcantarillados, comunicaciones, educación y salud”. El nuevo código minero (Ley 685 de 2001) derogó expresamente los Decretos 2655 y 2656 precitados. Sin embargo, mantuvo la vigencia de las normas relacionadas con los fondos aludidos. Así el artículo 361 de nuevo código de minas indica: “Deróganse todas las disposiciones contrarias a las del presente Código, en especial las del Decreto 2655 de 1988 (Código de Minas), los Decretos 2656 y 2657 de 1988. Se deja a salvo lo previsto para los Fondos de Fomento minero establecidos por las leyes o decretos preexistentes.” Con anterioridad al Fondo de Fomento del carbón, existía el Fondo Nacional del Carbón, creado por la Ley 61 de 1979. Su objeto era el de financiar proyectos de fomento carbonífero, dentro de los cuales estaban incluidos programas de apoyo a la comunidades.

71 El artículo 57 mencionado dice así. “El Ministerio de Minas y Energía sin sujeción al régimen establecido en el Código de Minas, aportará a Carbones de Colombia SA, Carbocol, o a la Empresa Colombiana de Carbón Limitada, Ecocarbón, los yacimientos de carbón que puedan existir dentro del territorio nacional. La exploración y explotación de los yacimientos aportados se hará en los términos previstos en esta Ley y en el Código de Minas. Parágrafo. Ecocarbón Ltda, tendrá a su cargo la administración, disposición y ordenación de los recursos del Fondo de Fomento del Carbón, en la forma y condiciones que establezca la Junta Directiva conforme a la ley.” Con anterioridad a dicha norma, el manejo del fondo estaba en cabeza de Carbocol, en concordancia con el artículo 8º del decreto 2656 de 1988.

72 Ley 685 de 2001. Artículo 353. “Promoción de la minería. Los proyectos y programas de promoción de la minería que sean financiados con recursos del Fondo Nacional de Regalías, del Fondo de Fomento del Carbón y del Fondo de Fomento de Metales Preciosos, una vez aprobados por la autoridad minera, serán ejecutados por los entes territoriales de su ubicación así: Si se desarrollaren dentro de la jurisdicción de un municipio, serán ejecutados por este, si abarcaren el territorio de más de un municipio, su ejecución estará a cargo del correspondiente departamento. Los mencionados entes podrán adelantar los proyectos y programas de promoción de la minería, directamente, mediante convenios con otros organismos públicos o por medio de contratistas particulares”.

73 Proferido con fundamento en las facultades que le confirió al presidente la Ley 59 de 1987.

74 El objeto social y las funciones de Carbocol fueron reducidas por el decreto 94

mencionado, y transferidas a Ecocarbón.

75 Con anterioridad a Mineralco existieron varios entes cuyo objeto era el mismo. La primera de estas empresas fue la Empresa Colombiana de Esmeraldas (creada en 1959) que fue cambiada en 1968 como la Empresa Colombiana de Minas (Ecominas), la cual fue transformada en una empresa de economía mixta.

76 Esto, en virtud de la autorización concedida por la Ley 165 de 1948.

77 Este decreto reglamentario reformó integralmente los estatutos aprobados mediante el Decreto 62 de 1970. Artículo 1° del Decreto 1209 de 1994. “La Empresa Colombiana de Petróleos es una empresa industrial y comercial del Estado, vinculada al Ministerio de Minas y Energía, con personería jurídica, autonomía administrativa y dispositiva, y con patrimonio propio e independiente. En su organización interna y en sus relaciones con terceros continuará funcionando como una sociedad de naturaleza mercantil, dedicada al ejercicio de las actividades propias de la industria y el comercio del petróleo y sus afines, conforme a las reglas del derecho privado y a las normas contenidas en sus estatutos, salvo las excepciones consagradas en la ley”.

78 Artículo 50 del Decreto 1209 de 1994.

79 Es así como el Código de Minas anterior (Decreto 2655 de 1988) establecía que las contraprestaciones diferentes de las regalías debían “estar distribuidas por partes iguales entre la Nación y la correspondiente Empresa Industrial y Comercial del Estado del subsector”.

80 Esto es así tanto en el literal a) de la disposición acusada el cual establece una asignación general, como en su parágrafo, en el cual se asigna específicamente a la “Empresa Industrial y Comercial del Estado” parte de las compensaciones por la explotación del hierro en el Departamento de Boyacá.

81 MP Carlos Gaviria Díaz. Igualmente, en reciente jurisprudencia la Corte declaró exequible una expresión contenida en el artículo 10 de la Ley 141 de 1994, que regula la correcta utilización de regalías y compensaciones previendo que, cuando una entidad territorial beneficiaria administre o ejecute negligentemente dichos recursos, se asigne la administración de estos dineros a otro ente. Sentencia C-427 de 2002 (MP Clara Inés Vargas Hernández).

82 Corte Constitucional. Sentencia C-447 de 1998. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

83 Corte Constitucional. Sentencia C-219 de 1997. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

84 Corte Constitucional Sentencia C-447 de 1998. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

85 Corte Constitucional. Sentencia C-219 de 1997. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

86 Cfr. Memorias al Congreso Nacional 1991-1992. Ministerio de Minas y Energía.

87 En otras sentencias la Corte también ha considerado que las regalías y las

compensaciones son una fuente exógena de financiamiento, y por lo tanto pueden ser distribuidas por el legislador sin vulnerar la autonomía de las entidades territoriales. Ver por ejemplo la sentencias C-293 de 2000 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz), en la cual la Corte que decidió la exequibilidad de disposiciones que señalaban el destino específico que debían tener algunas rentas nacionales en las que participaban departamentos y municipios tales como las regalías provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables, por lo que declaró exequible el artículo 14 de la Ley 141 de 1994, que establecía la destinación de las regalías a proyectos prioritarios de inversión. En el mismo sentido, ver las sentencias C-541 de 1999 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz), C-447 de 1998 (Carlos Gaviria Díaz), C-219 de 1997 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz) y C-567 de 1995 (MP Fabio Morón Díaz).