

C-402-98

Sentencia C-402/98

REGALIAS-Naturaleza jurídica

Esta Corporación ha calificado la naturaleza jurídica de las regalías como una contraprestación económica que recibe la Nación por la explotación de un recurso natural no renovable, que se extingue con el tiempo y que debe generar por ello beneficios sustitutivos, los cuales pueden ser administrados directamente por la Nación o a través de las empresas industriales o comerciales del Estado, titulares de los aportes donde se encuentren las minas. Por lo tanto, las regalías constituyen un beneficio económico para la Nación y los entes territoriales, como quiera que con tales ingresos fiscales se atienden objetivos sociales y diversos cometidos estatales. Con una porción de las regalías se nutre el Fondo Nacional de Regalías cuyo destino se dirige a la promoción de la minería, la preservación del ambiente y el financiamiento de proyectos regionales y de inversión, estos últimos a cargo de las entidades territoriales, razón por la cual, la Carta radicó su titularidad en cabeza del Estado, en su condición de propietario, con el propósito de permitir que las entidades territoriales ejercieran sus derechos en el uso y goce de los ingresos fiscales de origen minero. La Corte considera pertinente reiterar en esta ocasión, que desde la promulgación de la Carta de 1991, las regalías no constituyen derechos adquiridos para los entes territoriales, sino derechos de participación económica.

IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY

El principio de la irretroactividad de la ley tiene plena aplicación en el ordenamiento jurídico colombiano. Una nueva ley, dispone tal principio fundamental para la seguridad jurídica en el Estado Social de Derecho, no puede regular las situaciones jurídicas del pasado que ya se han definido o consolidado, y que por tanto resultan incólumes en sus efectos jurídicos, con la fuerza que les presta la ley bajo la cual se constituyeron.

REGALIAS-Liquidación y pago ya efectuado

Referencia: Expediente D-1943

Acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 67, parcial de la ley 141/94 “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 renovable, se establecen las reglas para su liquidación y distribución y se dictan otras disposiciones”.

Actor: Luis Carlos Sáchica Aponte

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORON DIAZ

Santafé de Bogotá, D.C., agosto diez (10) de mil novecientos ochenta y ocho (1998)

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano LUIS CARLOS SACHICA APONTE, actuando como apoderado del Ministerio de Minas y Energía, solicita a esta Corporación la declaración de inexequibilidad del artículo 67, parcial de la ley 141 de 1994, “Por la cual se crean el Fondo Nacional de Regalías, la Comisión Nacional de Regalías, se regula el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, se establecen las reglas para su liquidación y distribución y se dictan otras disposiciones.”

Por auto de 2 de febrero de 1998, el Magistrado Sustanciador decidió admitir la demanda de la referencia y ordenó fijar en lista el negocio, correr traslado del expediente al señor Procurador General de la Nación, para efectos de recibir el concepto fiscal de su competencia y enviar las comunicaciones respectivas al señor Presidente de la República y al señor Ministro de Hacienda y Crédito Público.

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

I. EL TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

Se transcribe a continuación el artículo 67 transitorio de la Ley 141 de 1994, subrayando la parte acusada:

“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 67. Transitorio. Mientras entra en funcionamiento la Comisión Nacional de regalías, facúltase al Ministerio de Minas y Energía ejercer dichas funciones en los términos de la presente ley.

El Ministerio de Minas y Energía liquidará las regalías y compensaciones a favor de las entidades territoriales, correspondientes al cuarto trimestre del año 1993, teniendo en cuenta los criterios de asignaciones y distribuciones establecidas en la presente ley.”

I. LA DEMANDA

El actor considera que el precepto acusado parcialmente es infractor de las disposiciones constitucionales consagradas en los artículos 58, 150-11, 345, 349, 352 y 360 de la Constitución Política.

Aduce igualmente que el artículo 67 transitorio de la ley 141 de 1994 es violatorio de las disposiciones contenidas en el decreto 111 de 1996, que a su vez compila las leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995 de 1995.

Advierte el demandante, apoyándose en la sentencia T-141 de 1994, que la instauración de un nuevo régimen constitucional no implica que sus disposiciones adquieran inmediata vigencia, toda vez que para evitar vacíos jurídicos se hace necesario que las leyes anteriores continúen rigiendo hasta cuando se desarrolle legislativamente la nueva Carta Política; por lo tanto, añade el demandante, que en tratándose del artículo 360 de la Constitución de 1991, cuando no se han expedido las leyes nuevas previstas en la Carta, como ocurrió con el caso

de las regalías, continúa la vigencia transitoria de la legislación preexistente aplicable a estas materias, hasta cuando se expidió la ley 141 de 1994; así las cosas, aduce el actor que es apropiado decir que las normas legales sobre distribución de regalías mantuvieron su vigencia hasta su derogatoria expresa, tal como se desprende de la lectura del artículo 69 de la ley 141 de 1994.

Argumenta igualmente en su demanda el actor, que el legislador no puede dictar disposiciones como ocurre con el inciso segundo del artículo 67 de la ley 141 de 1994, pues éste viola el estatuto superior cuando ordena la aplicación de criterios de asignación y distribución de regalías con base en la mencionada ley, porque con ello se vulnera el principio de irretroactividad de la ley con el cual se protegen los derechos adquiridos de los particulares.

Es así como, aduce el demandante, la norma acusada parcialmente transgrede el principio de irretroactividad, por cuanto ordena la liquidación de las regalías generales en el último trimestre de 1993, conforma a las reglas establecidas en la ley 141 de 1994, ignorando el legislador, que por haberse causado durante la vigencia del ordenamiento derogado, estaban sometidas a los mandatos anteriores sobre la materia; por lo tanto, la nueva ley no podía desconocerlos, pues con ello se quebrantan los artículos 360, 361 superiores y los derechos adquiridos protegidos por el artículo 58 constitucional y 28 de la ley 153 de 1887.

En efecto, a juicio del actor, el artículo subjudice, contraría situaciones “jurídicas concretas o individualizadas”, adquiridas por los particulares o las autoridades y que, en cuanto subjetivas, forman parte del patrimonio de una persona determinada, ya que la legislación minera anterior a 1991 le reconoció a éstos el derecho, ya fuera sobre las regalías y compensaciones, o sobre las participaciones generales en la explotación de un recurso natural no renovable, y como tales, concluye el demandante, esas personas tienen derechos adquiridos garantizados por el Estatuto Superior en su artículo 58, que no pueden ser afectados por leyes posteriores y retroactivas, so pretexto de modificar el sistema de distribución de unos recursos nacionales sobre los cuales supuestamente la ley debía tener pleno poder de disposición.

Estima el actor que el legislador no puede, al dictar disposiciones ordenadas por la Carta, en el artículo 360 y 361 regular situaciones anteriores a la iniciación de su vigencia, sin violar la

Carta Política, máxime cuando la ley empezó a regir y producir efectos jurídicos desde el 30 de junio de 1994; luego no puede afectar la distribución de las regalías del último trimestre de 1993.

Finalmente, destaca el actor, que la norma acusada es también inexecutable, pues al dar una aplicación retroactiva de los criterios de asignación y distribución de regalías y compensaciones con afectación de una vigencia fiscal ya caducada se desconocieron fundamentales principios que gobiernan el sistema presupuestal colombiano, especialmente el relativo al proceso de la elaboración aprobación y ejecución ordenada y sistemática del presupuesto, prevista en el artículo 352, en concordancia con los artículos 151, 345, 346 y 349 de la C.P., y el estatuto orgánico contenido en el decreto 111 de 1996, el cual compila las leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995; por lo tanto solicita de la Corporación que los efectos de la sentencia de inconstitucionalidad sean retroactivos al momento en que fue expedida la norma acusada para erradicar aspectos de inconstitucionalidad.

I. INTERVENCIONES

EL MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

En memorial dirigido al Magistrado Sustanciador y dentro del término legal, el apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, solicitó a esta Corporación declarar inexecutable la norma cuestionada, con base en los siguientes argumentos:

Afirma el apoderado de la entidad pública, luego de citar algunas jurisprudencias de la Corte Constitucional y realizar algunas apreciaciones sobre el principio universal y constitucional de la irretroactividad de la ley, que en la medida en que la ley 141 de 1994 fue promulgada el 30 de junio de 1994 y los efectos que pretende tener abarcan el período comprendido en el último trimestre del año de 1993, no hay duda de que esta ley prescribe un tratamiento retroactivo en lo que se refiere a la liquidación de regalías y compensaciones a favor de las entidades territoriales para el respectivo período.

de otra parte, estima que aún si se supone que el artículo en mención haya sido introducido en el debate parlamentario, bajo el supuesto de que la ley finalmente fuera sancionada y

promulgada con anterioridad al cuarto trimestre de 1993, lo cierto es que por el trámite que recibió este artículo en el Congreso de la república, la sanción y promulgación sólo se realizó el 30 de junio de 1994, razón por la cual, los efectos de esta disposición jurídica sólo pudieron empezar luego de la mencionada fecha, y mal hace el artículo en producir efectos hacia el pasado.

Por lo tanto, concluye el apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público que:

“....

“De esa forma, cuando este artículo del proyecto se hizo parte de la ley 141 de 1994, como consecuencia de la promulgación de esta última, 30 de junio de 1994, no podía tener efectos en relación con la liquidación de las regalías durante el cuarto trimestre de 1993, pues para esa época ya se había perfeccionado una liquidación con base en las disposiciones que en ese momento se encontraban vigentes. La aplicación del mencionado artículo significaría, entonces, después de seis meses, retrotraer los efectos de lo que en su momento se adecuó a la realidad jurídica constitucional y legal.

“.....

De otra parte, argumentó el interviniente que: “de acuerdo a la jurisprudencia de la Corte vertida en la sentencia C-147 de 1997 (M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell), dentro del período de transición que se presentó con la expedición de la Constitución Política de 1991, era lógico que rigiera la legislación que hasta ese momento regulaba la materia regaliana”; en consecuencia de lo anterior, concluye el interviniente: “las disposiciones relativas a regalías no deben ser retroactivas, es decir, que la legislación vigente cuando se liquidan las regalías y en la que debe ser aplicada y no la que se expide después como desarrollo de los artículos 360 y 361 de la C.P.”

Finalmente, aduce el apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público que la Carta Política de 1991, introdujo un sistema coherente de distribución de recursos regulado en el capítulo 4 título XII, el cual se sustenta en el principio de la planeación a nivel económico, para que las entidades territoriales cumplan con sus cometidos constitucionales y sus fines sociales, por lo tanto, advierte el apoderado que, el régimen legal de regalías que se cuestiona, desconoce la coherencia que debe caracterizar el proceso de transición puyes

causa traumatismos innecesarios al sistema constitucional de regalías.

Por lo anterior, concluye el interviniente que la sujeción a un marco legal transparente es el primer paso para que este sistema pueda cumplir con su objeto constitucional, lo cual es negado por la retroactividad de la ley en el inciso segundo del artículo 67 transitorio de la ley 141 de 1994.

I. EL MINISTERIO PUBLICO

El señor Procurador General de la Nación, rindió el concepto de su competencia, mediante oficio de fecha 16 de marzo de 1998, en el cual solicita a esta Corporación declarar exequible el artículo 67 transitorio de la ley 141 de 1994.

El concepto fiscal parte de una cuestión preliminar, según la cual la Corte Constitucional en jurisprudencia C-350 de 1994, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero, se declaró inhibida para fallar en relación con aquellas normas legales cuyos dictados se cumplieron en el tiempo, por lo tanto, a juicio del Ministerio Público, la orden contenida en la norma acusada no ha sido ejecutada por el Ministerio de Minas y Energía, debido a que ese despacho consideró improcedente efectuar la reliquidación de regalías del cuarto trimestre de 1993, en razón a que la ley 141 de 1994, comenzó a regir el día 30 de junio de ese año, cuando dichas contraprestaciones habían sido ya liquidadas conforme a las reglas establecidas en la legislación preexistente.

Afirma el Procurador General de la Nación que:

“Otro motivo que aduce el Ministerio para incumplir el mandato del inciso segundo del artículo 67 de la Ley 141 de 1994, consiste en que esta disposición fue concebida por el legislador en la creencia de que el nuevo régimen regaliano tendría vigencia desde el mes de diciembre de 1993, fecha en la cual no se habían liquidado las regalías correspondientes al cuarto trimestre de ese año.

“La inejecución de la norma acusada también encuentra soporte en la reciente decisión de la Sección Primera del Consejo de Estado, mediante la cual se resolvió sobre una apelación contra la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que accedió a las

pretensiones del Departamento de la Guajira para declarar la nulidad de un acto administrativo del Ministerio de Minas y Energía, que consideró improcedente la reliquidación de regalías del cuarto trimestre de 1993.

“En la mencionada providencia, el máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo manifiesta que no fue voluntad del legislador otorgarle efectos retroactivos al artículo 67 transitorio, como quiera que esta disposición legal fue proyectada partiendo del hecho que las regalías del tercer trimestre de 1993, todavía no se habían pagado. Expuso este Tribunal:

‘Si la voluntad del legislador hubiera sido la de dar efecto retroactivo a sus disposiciones, no sólo habría ordenado la liquidación del cuarto trimestre, sino de todos los trimestres del año de 1993. Al referirse únicamente al último trimestre era consciente de que los anteriores trimestres ya se habían liquidado y cancelado, no así el último, por lo cual frente a éste previó su liquidación con base en las nuevas asignaciones y distribuciones previstas’. (Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Providencia de febrero 12 de 1998. C.P. Dr. Ernesto Rafael Ariza Muñoz. Expediente 4603).

“Se observa, entonces, que la norma no ha sido ejecutada por el Ministerio de Minas y Energía. Por lo tanto, la Corte debe decidir sobre su constitucionalidad, mediante un pronunciamiento de mérito que haga tránsito a cosa juzgada”.

De otra parte, expuso la vista fiscal que la naturaleza jurídica de las regalías, fue ya estudiada por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en la sentencia (C-567 de 1995 M.P. Dr. Fabio Morón Díaz), concluyendo la Corporación que las mismas son un porcentaje sobre el producto bruto explotado que la Nación exige como propietaria de esos recursos no renovables, bien directamente o a través de las empresas industriales o comerciales del Estado, titulares de los aportes donde se encuentran las minas en producción, y por lo tanto desde la perspectiva estatal, las regalías representan un beneficio económico para el Estado y los entes territoriales, toda vez que con estos ingresos fiscales se atienden objetivos fundamentales de orden constitucional.

Por lo tanto, a juicio del Ministerio Público, quienes se encuentran obligados a pagar regalías por la explotación de un recurso natural no renovable, cumplen con la obligación de pagar un gravamen o cargo fiscal, que no obstante su aparente similitud con los impuestos carece de

naturaleza tributaria, puesto que posee su propia configuración constitucional, tal como lo ha señalado la propia Corte Constitucional en la Sentencia C-221 de 1997 M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero)

Por lo anteriormente expuesto, estima la vista fiscal que, frente al régimen de regalías previsto en la ley 141 de 1994, sería improcedente que los particulares aleguen la existencia de derechos adquiridos con base en el artículo 58 C.P., sobre las contraprestaciones económicas o en relación con los porcentajes establecidos en la legislación preexistente de cargas o gravámenes que por ser ajenos al derecho, ese sí adquirido a la exploración y explotación de un recurso natural no renovable, están sometidas a las nuevas regulaciones sobre la materia.

En relación con el principio de irretroactividad de la ley tributaria, prevista en el artículo 363, opina el Ministerio Público que las regalías, además de carecer de connotación impositiva están llamadas constitucionalmente a realizar propósitos íntimamente vinculados con el bien común y el interés general, en la medida en que los recursos arbitrados por dicho concepto son transferidos a los entes territoriales a título de participación para obtener el desarrollo económico y social de las regiones.

Afirma el Procurador General de la Nación que los anteriores conceptos fueron aplicados por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en la sentencia de abril 15 de 1997 (C.P. Dr. Carlos Betancur Jaramillo), a propósito de la decisión mediante la cual el Consejo de Estado resolvió el recurso de apelación interpuesto por Carbocol en el proceso de nulidad del acto administrativo expedido por la referida entidad, absteniéndose de reconocer al Departamento de la Guajira la participación ordenada en el artículo 134 de la ley 6ª de 1992.

En ese orden de ideas, a juicio del señor Procurador, el artículo 67 transitorio de la ley 141 de 1994, no desconoce la garantía de los derechos adquiridos ni violenta el principio de irretroactividad de la ley puesto que al retrotraer los efectos la ley 141 de 1994 al 4º trimestre de 1993, para ordenar la aplicación de los criterios de asignación y distribución previstos en ese ordenamiento legal, a las regalías generadas en ese período, no desconoce los derechos de los particulares que con anterioridad a su vigencia tenían autorizados por el Estado para explotar sus recursos naturales no renovables, ya que la norma demandada en

desarrollo del artículo 360 de la C.P. faculta al legislador para determinar las condiciones de la explotación del recurso natural y los derechos de las entidades territoriales sobre los mismos.

Advierte el Ministerio Público que aceptar que frente a la nueva legislación se puedan esgrimir derechos adquiridos sobre los porcentajes de las regalías, equivale a darle prevalencia al interés particular sobre el interés general que está presente en la realización de los postulados superiores de justicia, descentralización y desarrollo armónico de las regiones.

Finalmente, estima la vista fiscal que el artículo acusado no infringe los principios superiores de anualidad y universalidad del sistema presupuestal, porque no ordena modificar el presupuesto vigente de 1993, sino la realización de una operación administrativa en virtud de la cual el legislador proyecta un ingreso fiscal mediante la liquidación de las regalías del cuarto trimestre de 1993, conforme a las reglas de la ley 141 de 1994, por lo tanto, a través del inciso 2º del artículo 67 transitorio de la ley, el legislador hace uso de la facultad prevista en el artículo 150-11 de la C.P., que lo autoriza para “establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración”, debiendo incluirlas en el presupuesto general de la Nación conforme a las reglas establecidas en los artículos 345 a 353 superiores, desarrollados en el Decreto 111 de 1995.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. La Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer de la demanda contra el artículo 67, parcial de la ley 141 de 1994, en atención a lo dispuesto en el artículo 241-4 de la Constitución Política, en concordancia con el Dto. 2067 de 1991, como quiera que se trata de una disposición que hace parte de una ley de la República.

La disposición acusada en el presente asunto es atacada por el demandante a través de los siguientes cargos:

Afirma el actor, en primer lugar que el artículo 67 parcial de la ley 141 de 1994, es violatorio de los artículos 58 y 360 superiores y, por otra parte, se acusa a la disposición cuestionada

de ser contraria a las normas constitucionales 150 num. 11, 151, 345, 346, 349 y 352, así como el Estatuto Orgánico del Presupuesto contenido en el Decreto 111 de 1996, el cual, a su vez, compila las leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995.

Como fundamento de su demanda, aduce el actor, que la norma acusada viola las disposiciones constitucionales señaladas anteriormente, porque la misma contiene un carácter retroactivo en materia de regalías y compensaciones a favor de las entidades territoriales, las cuales le corresponde liquidar al Ministerio de Minas y energía, correspondientes al cuarto trimestre del año de 1993, teniendo en cuenta los criterios de asignaciones y distribuciones establecidas en la ley 141 de 1994. A juicio del actor, la retroactividad del artículo 67 de la referida ley, nace del hecho jurídico según el cual, al ordenar la liquidación de las regalías y compensaciones correspondientes a este período fiscal, por parte del Ministerio de Minas y Energía a favor de las entidades territoriales, se vulneran derechos adquiridos de algunos particulares y de entidades nacionales sobre las regalías, pues se afecta un momento anterior al de la entrada en vigencia de la ley, esto es a 30 de junio de 1994.

Argumenta en su libelo el demandante, que el legislador no puede, al dictar disposiciones ordenadas por la Constitución, regular situaciones anteriores a la iniciación de su vigencia, pues con ello se desconoce el principio de la no retroactividad protectora de los derechos adquiridos, previsto en los artículos 58 constitucional y 28 de la ley 153 de 1887.

Finalmente estima el demandante, que el artículo cuestionado goza de carácter tributario y por lo tanto, el legislador desconoció disposiciones superiores y legales en materia presupuestal, al aprobar el artículo 67 de la ley 141 de 1994, relativas a las fases presupuestales de la elaboración, aprobación y ejecución ordenada y sistemáticas del presupuesto, previstas en los artículos 1, 11, 14, 15, 36, 38 y 39 del Decreto 111 de 1996.

3. Cuestión Preliminar

En efecto, la jurisprudencia de la Corte ha considerado que el constituyente elevó a canon constitucional el régimen de las regalías, estableciendo los derechos y destinaciones específicas sobre las mismas, y trasladando a la ley la función de establecer los parámetros para determinar “las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables así como los derechos de las entidades territoriales sobre los mismos”. Igualmente ha dicho

esta Corporación que el artículo 360 superior le confiere al legislador, además, la facultad de distribuir entre las distintas entidades territoriales los recursos que ingresen al Fondo Nacional de Regalías, otorgándole a este último, la destinación establecida por la misma en el artículo 361.

De otra parte, es pertinente señalar también, que la Corte ha entendido que las regalías constituyen ingresos fiscales por la explotación de los recursos naturales renovables y no renovables, y que las entidades del Estado poseen el derecho de recibirlas y de pactar beneficios o compensaciones adicionales con los explotadores particulares.

Así mismo, ha considerado también la Corte en su jurisprudencia que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, entre ellos, lógicamente se encuentran los provenientes de las regalías. Esta autonomía debe enmarcarse dentro de los términos de la ley, según se desprende lo previsto por el artículo 287 de la Constitución Política.

Igualmente, ha sostenido la Corte que el Constituyente, reiteró una norma constitucional adoptada desde 1886, el artículo 332 de la nueva Constitución, el cual prescribe que: “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”. Así, pues, existe certeza plena sobre el carácter público de la riqueza minera nacional, y del derecho del Estado a prescribir regalías con ocasión de la extracción y aprovechamiento de dichos recursos naturales.

A juicio de la Corte, en perfecta armonía con el principio atrás referido, la Carta faculta a la ley para regular las condiciones de explotación de los recursos naturales no renovables, que cuando se realice por los particulares, en su propio beneficio, necesariamente estará afectada al pago de regalías, según se desprende de la lectura literal del artículo 360 superior.

Para la Corte, es ilustrativo observar cómo la Constitución ha otorgado a los departamentos y municipios, en donde se realizan las explotaciones, un derecho de participación en los ingresos fiscales generados por la explotación minera, para mitigar los efectos ambientales adversos que se derivan de la operación de tales actividades, extendiendo estos derechos de participación a “los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos

recursos o productos derivados de los mismos! (art. 360).

De otro lado, también esta Corporación ha calificado la naturaleza jurídica de las regalías como una contraprestación económica que recibe la Nación por la explotación de un recurso natural no renovable, que se extingue con el tiempo y que debe generar por ello beneficios sustitutivos, los cuales pueden ser administrados directamente por la Nación o a través de las empresas industriales o comerciales del Estado, titulares de los aportes donde se encuentren las minas. Por lo tanto, las regalías constituyen un beneficio económico para la Nación y los entes territoriales, como quiera que con tales ingresos fiscales se atienden objetivos sociales y diversos cometidos estatales. Con una porción de las regalías se nutre el Fondo Nacional de Regalías cuyo destino se dirige a la promoción de la minería, la preservación del ambiente y el financiamiento de proyectos regionales y de inversión, estos últimos a cargo de las entidades territoriales, razón por la cual, la Carta radicó su titularidad en cabeza del Estado, en su condición de propietario (art. 101, 102 y 332 C.P.), con el propósito de permitir que las entidades territoriales ejercieran sus derechos en el uso y goce de los ingresos fiscales de origen minero.

En efecto, la Corte considera pertinente reiterar en esta ocasión, que desde la promulgación de la Carta de 1991, las regalías no constituyen derechos adquiridos para los entes territoriales, sino derechos de participación económica, como lo ha dejado claramente expuesto en las sentencias C-567 de 30 de noviembre de 1995, M.P. Dr. Fabio Morón Díaz; C-128 de 1998, M.P. Dr. Fabio Morón Díaz, T-141 de 1994, M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa, C-478 de 1992 M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz, C-346 de 1995, M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz. Por lo tanto sobre estas contraprestaciones no se puede predicar propiedad alguna, salvo la estatal, como quiera que éste último es el titular único del subsuelo, según se desprende de los artículos 101, 102 y 332 constitucionales.

4. El problema jurídico que se debate

La norma acusada en la presente demanda, es el inciso 2º del art. 67 de la ley 141 de 1994, que hace parte de sus disposiciones transitorias, que dice así:

“El Ministerio de Minas y Energía liquidará las regalías y compensaciones a favor de las entidades territoriales, correspondientes al cuarto trimestre del año de 1993, teniendo en cuenta los criterios de asignaciones y distribuciones establecidas en la presente ley”.

Sin duda la voluntad del legislador fue la de que el cuarto trimestre de 1993, en materia de regalías y compensaciones a favor de las entidades territoriales, fuera liquidado por el Ministerio de Minas y Energía con base en los criterios y asignaciones señalados en la citada ley 141, pero lo que no pudo prever dicho legislador fue que por la propia naturaleza del proceso legislativo, ese estatuto legal cuyo proyecto fue presentado en 1993, sólo iba a ser aprobado en 1994, sancionado por el Presidente de la República el 28 de junio de ese año y publicado en el Diario Oficial el 30 de junio de 1994 No. 41414. Es decir que, cuando finalmente se promulgó la ley, ya se había realizado la operación y liquidación del cuarto trimestre de 1993, con base en los artículos 229 a 232 del decreto 2655 de 1988, Código de Minas, según lo certificó el Secretario de Hacienda del Departamento de la Guajira, tal como aparece registrado en la sentencia del Consejo de Estado de 12 de febrero de 1998, M.P. Dr., Ernesto Rafael Ariza Muñoz.

No sobra agregar que tal operación administrativa se apoyó, como se ha anotado, en el Código de Minas (Decreto 2655 de 1988, artículo 216 a 233), cuya vigencia jurídica expiró el 30 de junio de 1994, fecha a partir de la cual entró a regir la ley 141 de 1994.

5. La Irretroactividad de la Ley

El principio de la irretroactividad de la ley tiene plena aplicación en el ordenamiento jurídico colombiano y ha sido desarrollado por una abundante jurisprudencia de la H. Corte Suprema de Justicia, del H. Consejo de Estado y de esta misma Corte Constitucional.

Una nueva ley, dispone tal principio fundamental para la seguridad jurídica en el Estado Social de Derecho, no puede regular las situaciones jurídicas del pasado que ya se han definido o consolidado, y que por tanto resultan incólumes en sus efectos jurídicos, con la fuerza que les presta la ley bajo la cual se constituyeron.

En la doctrina y la jurisprudencia sobre esta materia jurídica se recurre a términos como los “derechos adquiridos”, de mucha raigambre clásica, pero que hoy son sustituidos por las expresiones “situaciones jurídicas subjetivas o particulares”, opuestas en esta concepción a las llamadas “meras expectativas”, que apenas conforman una simple posibilidad de alcanzar un derecho, y que por tanto sí pueden ser reguladas o modificadas por la ley, según un principio generalmente aceptado en la doctrina universal “Las meras expectativas no constituyen derecho contra la ley nueva que las anule o cercene”, dice el art. 17 de la ley

153 de 1887, precepto que además ha adquirido la fuerza expresiva de un aforismo. Vale la pena también anotar que en la C.P. sólo existe una excepción al principio de la irretroactividad en materia penal, por la prevalencia de la ley permisiva o favorable, según lo dispone el artículo 58 en concordancia con el 29 de la C.P.

En materia de irretroactividad es fundamental la definición del art. 58 de la C.P., cuando establece que la propiedad y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles “no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores”.

En la sentencia No. 168 de 1995 (M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz), luego de un amplio estudio del concepto de “derechos adquiridos” se recoge parte importante de la jurisprudencia colombiana sobre este particular. Es pertinente recoger parte de esa jurisprudencia de la H. Corte Suprema de Justicia:

“.....

“La noción de derecho adquirido se contrapone a la de mera expectativa..... Por derecho adquirido ha entendido la doctrina y la jurisprudencia aquél derecho que ha entrado al patrimonio de una persona natural o jurídica y que hace parte de él, y que por lo mismo, no puede ser arrebatado o vulnerado por quien lo creó o reconoció legítimamente.

Lo anterior conduce a afirmar que el derecho adquirido es la ventaja o el beneficio cuya conservación o integridad, está garantizada, en favor del titular del derecho, por una acción o por una excepción.

Ajusta mejor con la técnica denominar ‘situación jurídica concreta o subjetiva’, al derecho adquirido o constituído de que trata la Constitución en sus artículos 30 y 202; y ‘situación jurídica abstracta u objetiva’, a la mera expectativa de derecho. Se está en presencia de la primera cuando el texto legal que la crea ha jugado ya, jurídicamente, su papel en favor o en contra de una persona en el momento en que ha entrado a regir una ley nueva. A la inversa, se está frente a la segunda, cuando el texto legal que ha creado esa situación aún no ha jugado su papel jurídico en favor o en contra de una persona”. (sent. diciembre 12 de 1974)

Y en sentencia del 17 de marzo de 1977, se expresó:

“Por derechos adquiridos, ha dicho la Corte, se tienen aquellas situaciones individuales y

subjetivas que se han creado y definido bajo el imperio de una ley, y que por lo mismo han creado a favor de sus titulares un cierto derecho que debe ser respetado. Fundamento de la seguridad jurídica y del orden social en las relaciones de los asociados y de estos con el Estado, es que tales situaciones y derechos sean respetados íntegramente mediante la prohibición de que leyes posteriores pretendan regularlos nuevamente. Tal afectación o desconocimiento sólo está permitido constitucionalmente en el caso de que se presente un conflicto entre los intereses generales o sociales y los individuales, porque en este caso, para satisfacer los primeros, los segundos deben pasar a un segundo plano. Se trata de afirmar entonces el imperio del principio de que el bien común es superior al particular y de que, por lo mismo, este debe ceder.”

Por su parte, la Corte Constitucional en reciente fallo expresó en relación con este tema lo siguiente:

“La norma (art. 58 C.N.) se refiere a las situaciones jurídicas consolidadas, no a las que configuran meras expectativas, estas, por no haberse perfeccionado el derecho, están sujetas a las futuras regulaciones que la ley introduzca.

Es claro que la modificación o derogación de una norma surte efectos hacia el futuro, salvo el principio de favorabilidad, de tal manera que las situaciones consolidadas bajo el imperio de la legislación objeto de aquélla no pueden sufrir menoscabo. Por tanto, de conformidad con el precepto constitucional, los derechos individuales y concretos que ya se habían radicado en cabeza de una persona no quedan afectados por la nueva normatividad, la cual únicamente podrá aplicarse a las situaciones jurídicas que tengan lugar a partir de su vigencia.” (sent. C-529/94 M.P. José Gregorio Hernández Galindo)

En conclusión, no queda duda alguna de que las regalías correspondientes al cuarto trimestre de 1993, cuando se promulgó la ley 141 de 1994, ya se habían liquidado y pagado al Departamento de la Guajira, con base en las disposiciones anteriores (artículos 229 y 232 del Decreto 2655 de 1988), porque las disposiciones del nuevo estatuto no habían nacido a la vida jurídica. Ocurrió que el proyecto de ley fue presentado en la legislatura de 1993. Por razón de la naturaleza compleja de su trámite y aprobación en el Congreso, sólo fue promulgado en el Diario Oficial No. 41414, el 30 de junio de 1994, fecha ésta en la cual empezó a regir como ley 141 del mismo año, en virtud del principio general de derecho de

que la ley rige a partir de su promulgación. Ese procedimiento legislativo convirtió en inane e infundada la voluntad del legislador al violar el principio de la irretroactividad de la ley, y, por tanto la afectó del vicio de inconstitucionalidad.

Por lo anterior, se declarará la inexecutable del inciso acusado, sin que sea necesario examinar ningún otro cargo para fundamentar esta decisión.

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

RESUELVE:

Declarar INEXEQUIBLE el inciso segundo del artículo 67 de la Ley 141 de 1994 “Por la cual se crean el Fondo Nacional de Regalías, la Comisión Nacional de Regalías, se regula el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, se establecen las reglas para su liquidación y distribución y se dictan otras disposiciones”.

Cópiese, publíquese, notifíquese, comuníquese, cúmplase, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

VLADIMIRO NARANJO MESA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General