

Sentencia C-447/98

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Manejo de recursos

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 lo que atañe a la administración de los recursos por parte de las entidades territoriales, la Corte ha diferenciado los recursos que provienen de fuentes endógenas 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”. 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.

REGALIAS-Propiedad estatal/REGALIAS-Distribución

En la norma acusada parcialmente, el legislador al hacer la distribución de las regalías y compensaciones causadas por el transporte de recursos naturales no renovables o de sus derivados, por el puerto marítimo de Coveñas, municipio de Tolú, departamento de Sucre, y señalar además las áreas en las que se deben invertir algunos porcentajes de esos recursos, que no es otra que la inversión en los términos consignados en el artículo 15 de la misma ley 141 de 1994 disposición que, dicho sea de paso, fue declarada exequible por esta Corporación en la sentencia C-567/95, no violó la autonomía territorial del municipio de Tolú para administrar sus propios recursos, puesto que las regalías no son recursos que pertenecen a las entidades territoriales sino rentas nacionales de propiedad del Estado sobre las cuales el constituyente ha instituido un derecho de participación en favor de las entidades territoriales y, por tanto, bien puede el legislador establecer la destinación de los recursos que correspondan a los municipios respectivos. Distinto sería que se tratara de recursos propios del municipio, es decir, de aquéllos que provienen de fuentes endógenas de financiación, pues en este caso no podría la ley, en principio, determinar los programas o planes en los que deban utilizarse por que tal función es de la exclusiva competencia de los

departamentos o municipios a quienes corresponde administrarlos autónomamente.

#### REGALIAS-Igualdad en la asignación

No es posible efectuar un juicio de igualdad partiendo de las afirmaciones que hace el demandante, pues en la ley acusada no existe ninguna disposición en la que se fijen las regalías y compensaciones que corresponden a los municipios y distritos que él señala, por el transporte de hidrocarburos; en consecuencia, no hay parámetro que permita hacer la comparación que se sugiere.

#### REGALIAS-Por concepto de transporte/REGALIAS-Por concepto de explotación de recursos

Unas son las regalías y compensaciones que se pagan por concepto del transporte de recursos naturales no renovables o de sus derivados y otras son las que se pagan por concepto de la explotación de los recursos naturales renovables. Igualmente debe tenerse en cuenta que en la norma acusada se distribuyen las regalías y compensaciones causadas por el transporte de recursos naturales no renovables o de sus derivados por el puerto marítimo de Coveñas, municipio de Tolú, y en las normas antes citadas a título de ejemplo se señala el porcentaje de participación que corresponde a los municipios portuarios.

Referencia: Expediente D-1962

Demanda de inconstitucionalidad contra algunos apartes de los artículos 29 y 67 transitorio de la ley 141 de 1994.

Demandante: Luis Enrique Olivera Petro

Magistrado Ponente:

Dr. CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Santafé de Bogotá, D.C., veintiseis (26) de agosto de mil novecientos noventa y ocho (1998).

#### I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano LUIS ENRIQUE OLIVERA

PETRO, solicita a la Corte que declare inexecutable algunos apartes de los artículos 29 y 67 transitorio de la Ley 141 de 1994, por infringir los artículos 1, 63, 287, 294, 313, 360, 362 y 363 de la Constitución Política.

Posteriormente, el demandante presentó un escrito adicionando la demanda en el sentido de acusar también el artículo 10 del Proyecto de Ley presentado por ECOPETROL al Congreso, mediante el cual se pretende modificar la Ley 141 de 1994.

Surtido el trámite que ordenan la Constitución y la Ley y recibido el concepto fiscal, procede la Corte a decidir.

## II. NORMAS ACUSADAS

“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.”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(...)

“CAPITULO IV

Participaciones en las Regalías y Compensaciones.

(...)

“Artículo 29. Derechos de los municipios portuarios. Para los efectos del inciso tercero del artículo 360 de la Constitución Política, los beneficiarios de las participaciones en regalías y compensaciones monetarias provenientes del transporte de los recursos naturales no

renovables, son los municipios en cuya jurisdicción se hallen ubicadas instalaciones permanentes, terrestres y marítimas, construidas y operadas para el cargue y descargue ordinario y habitual en embarcaciones, de dichos recursos y sus derivados.

“Para efectos de la distribución de la participación que por regalías y compensaciones le corresponda a cada uno de los municipios portuarios marítimos por el embarque de los recursos naturales no renovables y de sus derivados, para exportación, se tomará como base los volúmenes transportados y la capacidad de almacenamiento utilizada, terrestre y marítima en cada uno de ellos.

“Habrá lugar a la redistribución de las regalías correspondientes a los municipios portuarios marítimos, cuando factores de índole ambiental y de impacto ecológico marítimo determinen que el área de influencia directa de un puerto comprenda varios municipios o departamentos. La Comisión revisará y determinará los casos a solicitud de los municipios de la zona de influencia interesados, y por una sola vez, dentro del año siguiente a la promulgación de la presente Ley, redistribuirá los porcentajes (%) de participación entre los municipios y departamentos. En todo caso los derechos del municipio o de los municipios puertos o departamentos, según sea el caso, se preservan y a él o a ellos irá la totalidad de las regalías, según lo establecido en el inciso anterior, mientras no opere la redistribución, o una vez vencido el término del año a que hace referencia el presente artículo, sin que se hubiere presentado decisión distinta por parte de la Comisión.

“Para efectos de la distribución de la participación que por regalías y compensaciones le corresponda a cada uno de los municipios fluviales por el embarque de los recursos naturales no renovables y de sus derivados, la Comisión, dentro del año siguiente a la promulgación de la presente Ley, determinará su distribución teniendo en cuenta los siguientes criterios:

1. Volúmenes transportados.
2. Impacto ambiental.
3. Necesidades básicas insatisfechas.
4. Zona de influencia.

“Parágrafo 1. Las regalías y compensaciones causadas por el transporte de recursos

naturales no renovables o de sus derivados, por el puerto marítimo de Coveñas-Municipio de Tolú, Departamento de Sucre, serán distribuidas dentro de la siguiente área de influencia, así:

a) Municipio de Tolú-Coveñas.....35.00%

De este 35% la tercera parte deberá ser invertida dentro del área de influencia del puerto, en el corregimiento de Coveñas;

b) El sesenta y cinco por ciento restante (65%) irá en calidad de depósito al Fondo Nacional de Regalías para que le de la siguiente redistribución:

1b) Municipio de San Onofre en el Departamento de Sucre, 2.5%, para inversión en los términos del artículo 15 de la presente Ley.

Suma 1b).....30.00%

2b) Para los municipios de San Antero, San Bernardo, Moñitos, Puerto Escondido y Los Córdoba en el Departamento de Córdoba, el 1.75% cada uno para inversión en los términos del artículo 15 de la presente Ley.

El excedente hasta el 35%, es decir 26.25%, irá en calidad de depósito a un fondo especial en el Departamento de Córdoba, para ser distribuido, dentro de los diez (10) días siguientes a su recibo, en forma igualitaria entre los municipios no mencionados en el inciso anterior, ni productores de gran minería, para inversión en los términos del artículo 15 de la presente Ley.

Suma 2b).....35.00%

Total.....100.00%

“De la cuantía o monto total de las regalías y compensaciones de que trata el presente párrafo se descontarán a cada municipio las sumas que la Empresa Colombiana de Petróleos, Ecopetrol o la Nación hayan entregado o entreguen a ellos a título de préstamo o de anticipos.

“Parágrafo 2. En el evento de que no se transporten los recursos naturales no renovables por

puertos marítimos y fluviales el porcentaje (%) de la participación de regalías y compensaciones asignado a ellos pasará al Fondo Nacional de Regalías.

“Parágrafo 3. En el evento de que un recurso natural no renovable de producción nacional, o su derivado, sea transportado entre puertos marítimos o fluviales, los municipios o distritos en donde se realice la operación de cargue y descargue percibirán las regalías correspondientes al volumen transportado, de conformidad con las reglas y parámetros establecidos por la presente Ley.”

(...)

## CAPITULO V

Definiciones, mecanismos de control, disposiciones transitorias y disposiciones finales.

(...)

“Artículo 67. Transitorio. Mientras entra en funcionamiento la Comisión Nacional de Regalías, facúltese al Ministerio de Minas y Energía a 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 de 1993, teniendo en cuenta los criterios de asignaciones y distribuciones establecidas en la presente Ley.”

El demandante considera que las normas transcritas en los apartes acusados, violan los postulados constitucionales contenidos en los artículos 1, 63, 287, 294, 313, 360, 362 y 363 de la Constitución Política, por las siguientes razones:

### 1. Del artículo 29 (parcial)

- Dado que la facultad para cobrar o recibir regalías como municipio portuario transportador de recursos naturales no renovables está radicada exclusivamente en cabeza del municipio de Santiago de Tolú, la redistribución de regalías entre otros municipios vulnera el principio de autonomía de las entidades territoriales, en particular de Santiago de Tolú, pues “la

autonomía en materia fiscal para administrar sus recursos, en este caso la tiene Tolú”. Además, las facultades del Concejo Municipal en materia de tributos y gastos locales se ven limitadas, ya que “al aprobar el concejo el presupuesto municipal y aplicar el parágrafo demandado, Tolú está dejando de percibir sesenta y cinco pesos (\$65) m/cte de cada cien pesos (\$100) m/cte originados por regalías petroleras”.

- El derecho a la igualdad también resulta vulnerado por que el municipio de Santiago de Tolú no recibe las mismas regalías que las “de los otros municipios portuarios colombianos - Cartagena, Tumaco, Buenaventura y San Andrés- las cuales son recibidas en su integridad por ellos; además, las regalías para los municipios y departamentos productores de hidrocarburos en Colombia, son exclusivamente para ellos”. Igualmente, se crea un trato preferencial “en favor de ciertas entidades territoriales” lo que vulnera la prohibición establecida en el artículo 294 de la Carta. De otra parte, se desconoce el derecho al debido proceso al “inventarse un puerto raro, como en efecto se inventó en este parágrafo perverso”.

- Las regalías “son un bien de uso público” y, por tanto, son inalienables, imprescriptibles e inembargables. Y “es clara la enajenación de las regalías que hace el parágrafo 1”.

- Finalmente, aduce el actor que se desconocen las normas constitucionales que establecen las regalías y compensaciones a las que tienen derecho los municipios, ya que éstas se asignan solamente a los municipios por donde se transporten dichos recursos y “en ninguna parte se incluye a departamentos o municipios vecinos al puerto transportador”. Como consecuencia de ello, se vulnera el derecho de propiedad exclusiva en cabeza del municipio de Tolú sobre las regalías petroleras.

## 2. Del artículo 67 Transitorio (parcial)

- Lo acusado vulnera el precepto constitucional según el cual “La ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales”, ya que se “crea un tratamiento preferencial claro en favor de ciertas entidades territoriales consignadas en los artículos 5 y 29 de la Ley 141/94” y porque se perjudica al municipio de Tolú pues “la reliquidación de las regalías para Tolú, entre el 1 de octubre de 1993 y el 28 de junio de 1994, están aproximadamente, por los \$12.000 millones, en pesos de 1998”.

- El postulado constitucional que establece que la ley tributaria no podrá ser retroactiva, también resulta violado, en la medida en que “si una ley tributaria no puede ser retroactiva, con mucha mayor razón no podrá ser retroactivo el proyecto de ley del cual proviene dicha ley”.
- Por último, considera que el precepto demandado vulnera, en la parte señalada, el principio de autonomía territorial.

#### IV. INTERVENCIONES

##### 1. Ministerio de Minas y Energía

En el escrito presentado por el Ministro de Minas y Energía, se solicita a la Corte declarar la exequibilidad de los apartes acusados del artículo 29 de la ley 141 de 1994, y estarse a lo resuelto en la sentencia que decida el proceso D-1943 en el que se demandó el inciso segundo del artículo 67 del mismo ordenamiento.

Las razones que se exponen para pedir la exequibilidad del artículo 29, son las que se resumen a continuación:

- La autonomía de las entidades territoriales constituye el postulado básico de la descentralización administrativa. De allí que “la participación de las entidades territoriales en las regalías elevada igualmente al rango de principio constitucional, antes que alterar dicha autonomía permite consolidarla”.
- El derecho a la igualdad es un derecho fundamental y “humano”. Por tanto, no puede invocarse en el presente caso, pues “las entidades territoriales como autoridad carecen de la debida legitimación por activa para ser sujetos de derechos fundamentales y humanos”.
- Tampoco es admisible en este caso un argumento basado en el concepto de bienes de uso público, pues las regalías sobre las cuales versa la Ley demandada, no son bienes de esa índole. “Las regalías constituyen un bien fungible cedido a favor de las entidades territoriales para ser utilizado por dichos entes en la forma que constitucional y legalmente se ha dispuesto, y que no están propiamente destinados a ser usados por una colectividad (...)”.

- Encuentra desacertado, afirmar que las regalías constituyen propiedad de las entidades territoriales para obtener sobre ellas las mismas garantías que el ordenamiento le reconoce a la propiedad privada, ya que “las regalías son una contraprestación que recibe la nación por la explotación de un recurso natural no renovable de su propiedad que se extingue con el tiempo y que debe generar por ello beneficios sustitutivos (...)”.

- Por último, considera que la Ley demandada desarrolla los postulados constitucionales en materia de regalías, en especial, el de la descentralización en su destino, la participación y la planeación orientada a la satisfacción de necesidades básicas insatisfechas, toda vez que se pone de relieve la distribución en el área de influencia del puerto marítimo de Coveñas (artículo 29).

## 2. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El Ministro de Hacienda y Crédito Público, únicamente se refiere a lo dispuesto en el artículo 67 de la Ley 141 de 1994, y es así como manifiesta que reitera los argumentos expuestos dentro del proceso D-1943, en el que su despacho solicitó a la Corte la declaración de inexecutable de tal precepto, por violar el principio de irretroactividad de la Ley.

## V. CONCEPTO DEL PROCURADOR

El Procurador General de la Nación pide a la Corte que se declaren exequibles los apartes demandados de los artículos 29 y 67 de la Ley 141 de 1994. En lo que respecta al artículo 67 simplemente señala que reitera los argumentos que expuso dentro del proceso D-1943 y a ellos se remite.

En lo que atañe al artículo 29 de la citada Ley, hace las siguientes consideraciones:

- El principio de autonomía territorial antes que verse vulnerado por el precepto demandado, está siendo desarrollado por el mismo, pues “regula la forma en que serán distribuidas las regalías y compensaciones causadas por el transporte de recursos naturales no renovables o de sus derivados, protegiendo las finanzas del Puerto Marítimo de Coveñas, como también del Municipio de Tolú y del departamento de Sucre”.

- El artículo 360 de la Carta no establece derechos de participación de carácter exclusivo, como tampoco su destinación exclusiva a los puertos por donde tales recursos se

embarquen. “El inciso tercero del artículo 360 Superior, reconoce a algunas entidades territoriales el derecho a participar en las regalías y compensaciones, pero no excluye a las demás entidades territoriales”.

No se vulnera el principio de igualdad ya que la norma en comento distribuye los ingresos provenientes de las regalías y compensaciones en un área determinada del territorio nacional; “se trata de un régimen aplicable a determinadas entidades territoriales con exclusión de las demás, sin que este hecho pueda ser considerado como discriminatorio frente al resto de las entidades territoriales”.

- Las regalías son recursos que no constituyen bienes de uso público, por lo que no les es aplicable el régimen contenido en el artículo 63 de la Carta. La norma demandada desarrolla los preceptos constitucionales según los cuales “la ley determinará las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables”.

## VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

### 1. Competencia

Esta Corporación es tribunal competente para resolver la presente demanda, por dirigirse contra una disposición que forma parte de una ley (art. 241-4 C.P.)

### 2. El párrafo 1 del artículo 29 de la ley 141 de 1994, objeto de acusación parcial

En este precepto legal se distribuyen las regalías y compensaciones causadas por el transporte de recursos naturales no renovables o sus derivados, por el puerto marítimo de Coveñas, municipio de Tolú, departamento de Sucre, señalando los porcentajes que corresponde a ese y otros municipios y su destinación. El actor considera que los apartes acusados violan algunos principios y derechos constitucionales contenidos en los artículos 1, 13, 29, 63, 287, 294, 313, 360 y 362 del Estatuto Supremo, “al trasladar o transferir regalías petroleras a otros municipios o departamentos”, distintos al municipio de Santiago de Tolú, que como municipio portuario y transportador de hidrocarburos, tiene derecho exclusivo sobre las regalías provenientes del petróleo, propiedad que goza de las mismas garantías que la de los particulares. Además, considera que se infringe la autonomía territorial por

cuanto el municipio de Tolú es el único que puede administrar sus propios recursos y decidir su inversión. Añade también el actor que las regalías petroleras son un bien de uso público y, en consecuencia, están cubiertas por lo dispuesto en el artículo 63 de la Carta.

Entra la Corte a examinar los apartes demandados para determinar si vulneran o no las disposiciones constitucionales a que alude el demandante o cualquier otro precepto de la Ley suprema, para lo cual recurrirá a la amplia doctrina que esta Corporación ha fijado sobre todos los puntos materia de debate.

### 3. Las regalías

Según el inciso segundo del artículo 360 del ordenamiento supremo “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.”

Con base en esta disposición, la Corte ha señalado que la regalía es una contraprestación económica que percibe el Estado de las personas a quienes se les concede el derecho a explotar los recursos naturales no renovables, que corresponde a un porcentaje del producto bruto explotado.<sup>1</sup>

### 4. Propiedad de las Regalías

Las regalías, según la norma antes citada, pertenecen única y exclusivamente al Estado, quien es también el propietario del subsuelo y, por ende, de los recursos naturales no renovables (arts. 101 y 332 C.P.). Los departamentos y municipios en donde se exploten recursos de esa índole, o los puertos marítimos o fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, no adquieren por ese solo hecho la titularidad de las regalías, pues la Constitución tan sólo les asigna el derecho a participar de ellas, de acuerdo con la ley, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte.

Dice así el artículo 360 de la Constitución, en lo pertinente:

“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.

(.....)

“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.” (subraya fuera del texto)

El artículo 361 ibidem también consagra ese derecho de participación sobre las regalías y en favor de las entidades territoriales, en los siguientes términos:

“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.” (Subraya fuera del texto)

Sobre la propiedad de las regalías y los derechos de las entidades territoriales es ilustrativa la sentencia C-221/97 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), cuyos apartes pertinentes se transcriben en seguida:

“En el caso del artículo 360 y de la titularidad sobre las regalías la situación es más compleja. Así, la regulación constitucional confiere un derecho de participación y de compensación sobre las regalías a las entidades territoriales en donde se adelantan las explotaciones y a los puertos por donde se transportan los productos (CP art. 360), pero la Carta ordena igualmente constituir un fondo nacional para distribuir los recursos restantes a las entidades territoriales, en los términos que señale la ley, y para finalidades predeterminadas por la propia Constitución (CP art. 361). Por consiguiente, si bien las entidades territoriales son finalmente las beneficiarias de las regalías, ellas no son titulares de esos recursos, por cuanto si así fuera, no se podría entender que estos dineros alimentaran un fondo nacional, cuyos criterios de distribución son establecidos por las autoridades nacionales, ya que son señalados por la ley. Por ello esta Corporación ya ha señalado que “la Carta Política no reconoce un derecho de propiedad al departamento, al

municipio productor o al puerto marítimo o fluvial sobre la regalía, puesto que, como se ha visto, las entidades territoriales del Estado, al no ser propietarias del recurso natural no renovable, tampoco lo son de los beneficios que de la extracción de los mismos se deriven”<sup>2</sup>. De otro lado, los recursos naturales no renovables por cuya explotación se causan las regalías son, como regla general, públicos, ya que sólo excepcionalmente pertenecen a los particulares (CP art. 332) .....

(....)

“..... 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.

(.....)

(.....)

“15- La Corte reitera entonces lo señalado en anteriores decisiones<sup>3</sup>, esto es, que es el Estado como tal quien es el titular de las regalías. En ese orden de ideas, es natural que la Carta establezca diferentes competencias y derechos a los diversos órdenes territoriales a fin de lograr las finalidades perseguidas por el Constituyente en esta materia. Así, a la Nación le corresponde la regulación y gestión de las regalías, pues de esa manera se logra un beneficio global equitativo para todos los colombianos. La Nación debe entonces respetar los derechos de participación y de compensación de las entidades territoriales, y está obligada a distribuir las sumas restantes a las entidades territoriales, por lo cual las autoridades centrales no se benefician directamente de las regalías. Por ende, la gestión de esos recursos no se le confiere a la Nación para que sus beneficios se concentren en el Gobierno central, sino para que pueda haber una distribución equitativa de las regalías, que sea acorde con el desarrollo armónico de las regiones (CP art. 334), para lo cual la Constitución ha previsto precisamente la existencia del “Fondo Nacional de Regalías” (CP art. 361). Por su parte, a las entidades

territoriales les corresponde el goce final del producto de esos recursos, ya que ellos están destinados a estimular la descentralización, favorecer la propia minería y proteger el medio ambiente (CP art. 360).

Así las cosas, las regalías son del Estado, el cual es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables (CP art. 332), por lo cual la explotación de estos últimos causa en su favor una contraprestación económica definida por la ley (CP art. 360).....”

De otra parte, debe reiterar la Corte que de acuerdo con la Ley Suprema no solo las entidades territoriales en las que se adelantan labores de explotación de recursos naturales no renovables y aquellos municipios o departamentos por cuyo territorio se transportan tales recursos o productos derivados de los mismos, son favorecidos con la participación de las regalías pues, según el artículo 361 de la Constitución, a las entidades territoriales también se deberán destinar los ingresos provenientes de las regalías que no sean asignados a los departamentos y municipios, los cuales se envían al Fondo Nacional de Regalías para ser invertidos de acuerdo con la ley, en la promoción de la minería, la preservación del medio ambiente y en la financiación de proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales.

En cuanto a las compensaciones, ha dicho la Corte 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. La Corte estima que la norma parcialmente acusada se ubica precisamente en la hipótesis de la compensación, consagrada a favor de los municipios no productores, que por tanto no perciben nada por concepto de regalías, ni son necesariamente puertos fluviales o marítimos pero que, en todo caso, deben soportar el transporte de los recursos naturales mencionados en cuanto por su territorio pasan los

gasoductos y oleoductos, con las consiguientes molestias y riesgos. Se trata, en últimas, de una forma equitativa de retribuir al municipio no productor un aporte que hace y que de otro modo no sería compensado.”<sup>4</sup>

## 5. Las regalías no son bienes de uso público

Al tenor del artículo 102 de la Constitución “El territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la Nación.”

El Código Civil en el artículo 674 define los bienes de uso público, así:

“Se llaman bienes de la Unión aquellos cuyo dominio pertenece a la República.

Si además su uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la Unión de uso público o bienes públicos del territorio.

Los bienes de la Unión cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes de la Unión o bienes fiscales”.

Los bienes de uso público, como su nombre lo indica, pueden ser utilizados por todos los habitantes de un territorio, de acuerdo con sus características y naturaleza y por mandato constitucional (art. 63) son inalienables, imprescriptibles e inembargables. Las regalías obviamente no son bienes de uso público sino rentas nacionales sobre las cuales algunas entidades territoriales tienen derecho a participar de ellas y, por consiguiente, no están cubiertas por lo dispuesto en el artículo precitado.

## 6. Las regalías tampoco son impuestos

Las regalías, como lo ha reiterado la Corte, no se pueden confundir con los impuestos. Se trata de dos figuras jurídicas distintas, cada una de las cuales se origina en hechos diferentes, con finalidades y características propias y se rigen por normas diversas. Veamos:

“A pesar de tener en ocasiones similitudes ya que implican pagos del particular al Estado, las

regalías y los impuestos son figuras diversas, con un fundamento constitucional y una finalidad diferentes. Así, como bien lo señala uno de los intervinientes, la Carta acoge la concepción de la “regalía-precio”, pues la define como una “contraprestación” que se causa por la explotación de los recursos naturales no renovables de propiedad de la Nación (CP art. 360). Por ende, las regalías están representadas por aquello que el Estado recibe por conceder un derecho a explotar los recursos naturales no renovables de los cuáles es titular (CP art. 332), debido a que estos recursos existen en cantidad limitada. En cambio, los impuestos, tal y como lo ha señalado en varias ocasiones esta Corporación, son cargas económicas que se imponen a los particulares con el fin de financiar los gastos generales del Estado, por lo cual estas obligaciones surgen del poder impositivo del Estado. En ese orden de ideas, las regalías son ingresos públicos pero no tienen naturaleza tributaria, pues no son imposiciones del Estado sino contraprestaciones que el particular debe pagar por la obtención de un derecho, a saber, la posibilidad de explotar un recurso natural no renovable. En ese orden de ideas, la relación entre el Estado y el particular es diversa, pues en un caso la persona voluntariamente decide pagar la regalía para obtener un derecho de explotación, mientras que las personas no pueden sustraerse al pago del tributo, si se cumple el hecho impositivo previsto por la ley. La obligación de pagar un impuesto no surge entonces de la celebración de un contrato con el Estado, ni de la concesión de una licencia o permiso de explotación, sino del cumplimiento del hecho previsto por la ley tributaria.

(.....)De otro lado, los impuestos y las regalías se diferencian también por cuanto los primeros constituyen una facultad que ejerce en forma libre el Legislador, mientras que las segundas implican una obligación constitucional para el mismo. En efecto, en principio el Legislador no tiene la obligación de gravar tributariamente determinadas actividades pues la Constitución le confiere una amplia libertad para definir los distintos hechos impositivos para financiar las actividades del Estado. En cambio, para la Corte es evidente que en relación con la explotación de los recursos no renovables, el Legislador no sólo tiene la posibilidad sino también el deber de imponer el pago de regalías. En primer término, desde el punto de vista literal, los artículos 360 y 361 superiores son claros en este punto, pues utilizan un lenguaje imperativo. Así, se establece que toda explotación de recursos no renovables “causará” a favor del Estado una regalía, que el Legislador “determinará” las condiciones de tal explotación y que se “creará” el Fondo Nacional de Regalías.

(.....)Por todo lo anterior, la Corte concluye que la constitucionalización de las regalías, y el

particular régimen que las regula (CP arts 360 y 361), implica el establecimiento de una prohibición a los impuestos sobre la explotación de tales recursos. La Corte precisa que lo anterior no significa que la ley no pueda imponer ningún gravamen sobre ninguna actividad relacionada con los recursos no renovables, pues la regla general sigue siendo la amplia libertad del Legislador en materia tributaria, por lo cual bien puede el Congreso definir como hechos impositivos otras actividades económicas relacionadas con tales recursos, como su transporte, su exportación, etc. Lo que no puede la ley es establecer como hecho gravable el tipo de explotación que, por mandato de la Carta, se encuentra obligatoriamente sujeto al régimen especial de pago de regalías. La Corte considera entonces que las regalías y los impuestos sobre recursos no renovables son compatibles, siempre y cuando el impuesto no recaiga sobre la explotación misma, la cual se encuentra exclusivamente sujeta al régimen de regalías.”<sup>5</sup>

#### 7. Autonomía territorial y competencia del legislador para determinar el destino de las regalías

Dice el demandante que la potestad que tienen los departamentos y municipios de administrar sus propios recursos, ha sido vulnerada por la disposición acusada, al señalar el legislador el destino de las regalías y compensaciones causadas por el transporte de recursos naturales no renovables por el puerto marítimo de Coveñas, municipio de Tolú, rentas que según él, son de su propiedad exclusiva y, por tanto, es el municipio el que debe administrar autónomamente tales recursos.

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, que no es otro que los límites que imponen la Constitución y la ley, les concede varias facultades: 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.

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 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”<sup>6</sup>. 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.”<sup>7</sup>

Si las regalías, como ya se ha anotado, no son de propiedad de las entidades territoriales sino del Estado y aquéllas sólo tienen sobre ellas 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.”<sup>8</sup>

Concordante con este criterio, la Corte había expresado en sentencia anterior<sup>9</sup> al declarar la

exequibilidad de una norma similar a la acusada, que “la regalía de que se hace partícipes a los departamentos y municipios, producto de la explotación de los recursos naturales no renovables, no es ningún bien o derecho que quede comprendido bajo alguna de aquellas categorías de recursos de propiedad exclusiva de las mencionadas entidades territoriales y, obviamente, no está sometida a los privilegios que establece la Carta Política en favor de su intangibilidad en materia de administración, según lo dispuesto en el artículo 362 y, por ello, bien pueden ser objeto de una regulación indicativa de orientación legislativa de las competencias de las entidades administrativas de origen popular, para efectos de promover la actividad reguladora de las mencionadas entidades del orden territorial que halla pleno fundamento constitucional en el inciso tercero del artículo 298 de la Constitución en concordancia con los incisos 1o. y 11 del artículo 300 para los departamentos y en los artículos 311 y 313 numerales 1o. y 10 para los municipios”.

En la norma acusada parcialmente, el legislador al hacer la distribución de las regalías y compensaciones causadas por el transporte de recursos naturales no renovables o de sus derivados, por el puerto marítimo de Coveñas, municipio de Tolú, departamento de Sucre, y señalar además las áreas en las que se deben invertir algunos porcentajes de esos recursos, que no es otra que la inversión en los términos consignados en el artículo 15 de la misma ley 141 de 1994 disposición que, dicho sea de paso, fue declarada exequible por esta Corporación en la sentencia C-567/95, no violó la autonomía territorial del municipio de Tolú para administrar sus propios recursos, puesto que las regalías, se repite, no son recursos que pertenecen a las entidades territoriales sino rentas nacionales de propiedad del Estado sobre las cuales el constituyente ha instituido un derecho de participación en favor de las entidades territoriales y, por tanto, bien puede el legislador establecer la destinación de los recursos que correspondan a los municipios respectivos. Distinto sería que se tratara de recursos propios del municipio, es decir, de aquéllos que provienen de fuentes endógenas de financiación, pues en este caso no podría la ley, en principio, determinar los programas o planes en los que deban utilizarse por que tal función es de la exclusiva competencia de los departamentos o municipios a quienes corresponde administrarlos autónomamente (art. 287-3 C.P.)

Llama la atención de la Corte que el actor se refiera a la distribución de las regalías derivadas del transporte de hidrocarburos pues a ella aluden otras normas de la misma ley 141 de 1994, distintas a la acusada, las cuales no fueron objeto de demanda.

## 8. La igualdad en la asignación de regalías

A este respecto, advierte la Corte que no es posible efectuar un juicio de igualdad partiendo de las afirmaciones que hace el demandante, pues en la ley acusada no existe ninguna disposición en la que se fijen las regalías y compensaciones que corresponden a los municipios y distritos que él señala, por el transporte de hidrocarburos; en consecuencia, no hay parámetro que permita hacer la comparación que se sugiere. Y, por el contrario, encuentra la Corte que, por ejemplo, en el artículo 53 del mismo ordenamiento se establece la participación proveniente del transporte de hidrocarburos o sus derivados por puertos marítimos o fluviales, cuando éste sea superior a doscientos mil barriles promedio mensual diario, la cual es idéntica para todos los municipios portuarios. Y en el artículo 31 se señala la participación por la explotación de hidrocarburos, que también es igual para los municipios o distritos portuarios.

Sin embargo, es conveniente aclarar al demandante que unas son las regalías y compensaciones que se pagan por concepto del transporte de recursos naturales no renovables o de sus derivados y otras son las que se pagan por concepto de la explotación de los recursos naturales renovables. Igualmente debe tenerse en cuenta que en la norma acusada se distribuyen las regalías y compensaciones causadas por el transporte de recursos naturales no renovables o de sus derivados por el puerto marítimo de Coveñas, municipio de Tolú, y en las normas antes citadas a título de ejemplo se señala el porcentaje de participación que corresponde a los municipios portuarios.

De otra parte, no sobra recordar que esta Corporación en la Sentencia C-567/95 (MP Fabio Morón Díaz), declaró exequibles varios artículos de la ley 141 de 1994, en los que precisamente se distribuyen las regalías entre municipios y departamentos, entre ellos cabe destacar el artículo 31 que se refiere a los hidrocarburos:

“Artículo 31. Distribución de regalías derivadas de la explotación de hidrocarburos. Sin perjuicio de lo establecido en los artículos 48, 49 y 50 de la presente ley, las regalías derivadas de la explotación de hidrocarburos serán distribuidas así:

Departamentos productores      47.5%

Municipios o distritos productores      12.5%

Municipios o distritos portuarios	8.0%
Fondo Nacional de Regalías	32.0%

(.....)”

Recapitulando se tiene lo siguiente: 1. Las entidades territoriales, a pesar de no ser propietarias de las regalías y compensaciones causadas por la explotación de los recursos naturales no renovables o transporte de los mismos o de sus derivados, tienen derecho a participar de las mismas.

2. Los derechos de participación de las entidades territoriales sobre las regalías que se generen por tales conceptos deben ser determinados por la ley.

3. Los ingresos provenientes de las regalías no asignadas a los municipios o departamentos, deben ser transferidos al Fondo Nacional de Regalías, que hará la redistribución pertinente entre las entidades territoriales según lo dispuesto por la ley.

4. Dado que la participación en las regalías constituye fuentes exógenas de financiamiento de las entidades territoriales, el legislador está autorizado para señalar su destinación, sin violar con ello la autonomía territorial.

Por consiguiente, el artículo 29 de la ley 141 de 1994, en los apartes acusados no viola la Constitución, pues las regalías no pertenecen a las entidades territoriales; su distribución de acuerdo con la Carta Política (arts. 360 y 361) es materia de ley; y la repartición allí contenida no vulnera las normas invocadas por el demandante. Por estas razones, lo acusado será declarado exequible pero únicamente por los motivos expresamente analizados en esta sentencia.

#### 9. Acusación contra el inciso segundo del artículo 67 transitorio de la ley 141 de 1994

Esta corporación en sentencia C-410 del 10 de agosto de 1998, declaró inexecutable el inciso segundo del artículo 67 transitorio de la ley 141 de 1994, por violar distintos preceptos constitucionales. Esta decisión al tenor de lo dispuesto en el artículo 242 de la Constitución,

ha hecho tránsito a cosa juzgada y, por tanto, sólo resta ordenar estarse a lo resuelto.

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional

#### R E S U E L V E :

Primero: Declarar EXEQUIBLE en lo demandado, el párrafo 1 del artículo 29 de la ley 141 de 1994, pero sólo por los cargos analizados en esta sentencia.

Segundo: Estarse a lo resuelto en la sentencia C-402 del 10 de agosto de 1998, que declaró inexecutable el inciso segundo del artículo 67 transitorio de la ley 141 de 1994.

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

VLADIMIRO NARANJO MESA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

.

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL HACE CONSTAR QUE:

El H. Magistrado Dr. José Gregorio Hernández Galindo, no suscribe la presente providencia, por encontrarse con permiso debidamente autorizado.

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Sentencias C-075/93, MP Alejandro Martínez Caballero, T-141/94 MP Vladimiro Naranjo Mesa, C-567/95 MP Fabio Morón Díaz, C-691/96 MP Carlos Gaviria Díaz y C-221/97 MP Alejandro Martínez Caballero.

2 Sentencia T-141 de 1994. MP Vladimiro Naranjo Mesa.

3 Ver las sentencias T141/94, C-567/95 y C-036/96

4 Sent. C-36/96 M.P. José Gregorio Hernández Galindo

5 ibidem

6 Sent. C-219/97 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

7 ibidem

9 Sent. C-567/95 M.P. Fabio Morón Díaz