

REGALIAS-Propiedad estatal/FONDO NACIONAL DE REGALIAS

El Estado es la entidad constitucional titular del derecho a las regalías por la explotación de recursos naturales no renovables y beneficiaria del pago de las regalías derivadas de aquélla y que las regalías así obtenidas son parte del patrimonio del Estado como único propietario del subsuelo. El Constituyente dio plenos poderes al legislador para regular el régimen de las regalías, no como derechos adquiridos, ni como bienes o rentas de las mencionadas entidades del orden territorial, sino como derechos de participación económica en una actividad que se refiere a bienes de propiedad del Estado, al señalar que con los ingresos provenientes de las regalías que no sean asignados por la ley a los departamentos y municipios se creará el Fondo Nacional de Regalías cuyos recursos se destinaran a las entidades territoriales en los términos que señale la ley.

REGALIAS-Concepto

La regalía es, en términos comunes, un privilegio, prerrogativa, preeminencia o la facultad privativa del soberano y que en términos jurídicos, la regalía es una contraprestación económica que percibe el Estado y que está a cargo de las personas a quienes se otorga el derecho a explorar o explotar recursos naturales no renovables; esa contraprestación consiste en un porcentaje sobre el producto bruto explotado que el Estado exige como propietario de los recursos naturales 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.

PROPIEDAD DEL SUBSUELO

El subsuelo es del Estado, que no de la Nación, como en los tiempos de la Carta de 1886, por la explotación del subsuelo se generan regalías en favor del Estado. Además, las regalías tienen dos destinaciones: la Nación y las entidades territoriales: las de las entidades territoriales, a su vez, provienen de dos vías: directamente y a través del Fondo Nacional de Regalías; por ello, la autonomía que la Constitución le reconoce a las entidades territoriales se reduce, en el campo de las regalías, a participar en las rentas nacionales en los términos que fije la ley.

REGALIAS-Reglamentación/RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES-Explotación/FONDO NACIONAL DE REGALIAS

A la ley corresponde la reglamentación del monto de la participación que en las regalías genera la explotación de recursos no renovables, que corresponderá a los departamentos y municipios en cuyos territorios se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables; en este sentido se observa que los puertos marítimos y fluviales de transporte de aquellos recursos, y de los productos derivados de los mismos, tendrán derecho a una participación que definirá la ley. De igual modo es claro que, de conformidad con la Constitución Política, con los recursos provenientes de regalías no asignadas por la ley a departamentos, municipios o puertos en los que los recursos se producen o transportan, se debía crear el Fondo Nacional de Regalías, para que sus recursos se destinen a todas las

entidades territoriales según criterios que corresponde señalar a la ley, para promover la minería y financiar proyectos de inversión prioritarios, según planes de desarrollo. Por ello es que el artículo primero de la ley 141 de 1994, en la parte demandada, es decir, en la palabra productores, se ocupa de señalar uno de los elementos normativos que sirven para definir el ámbito objetivo y material de bienes que conforman el mencionado fondo y lo hace en desarrollo de una interpretación cabal de la Carta Política, en el sentido de disponer que los recursos del fondo no pueden provenir de los ingresos por regalías que sean asignados a los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables.

REGALIAS-Reglamentación

Esta competencia constitucional del legislador es base suficiente para permitir que el legislador disponga como obligación de las mencionadas entidades territoriales la reglamentación de la utilización de los excedentes de tesorería y de liquidez de los recursos provenientes de las regalías que se reconozcan en su favor, también por mandato de la ley. Lo que allí se establece únicamente tiene por objeto fijar dentro del marco de la Carta Política severos controles que recaigan de manera especial sobre los dineros provenientes de las regalías y para asegurar así un manejo eficiente y racional de los mismos.

COMISION NACIONAL DE REGALIAS-Naturaleza/INTERVENCION DEL ESTADO EN LA ECONOMIA

Se trata, de un organismo administrativo sin personería jurídica adscrito como unidad administrativa especial al Ministerio de Minas y Energía, que fortalece las entidades territoriales y no invade las funciones de fiscalización territorial, puesto que su radio de acción y su razón de ser están en estrecha relación con el contexto que le da soporte. La Comisión Nacional de Regalías cuya creación y objeto establece el artículo 7o. acusado en su integridad, no es una entidad excluyente con las funciones de control fiscal, acreditadas en cabeza de las contralorías locales, es, sencillamente, un espacio administrativo de inspección e intervención del Estado en la Economía con fines de regulación de un sector de la misma para racionalizar la utilización de unos bienes de carácter nacional a cuyo goce tienen derecho los departamentos y municipios, pero dentro de las condiciones establecidas por la ley; no se trata de una entidad de ejecución sino de inspección, control y vigilancia de la correcta utilización de los recursos provenientes de regalías y compensaciones, en el que deberá respetarse la especialidad que involucra la Comisión de Regalías y el sector al cual va dirigida.

FONDO NACIONAL DE REGALIAS-Funciones

Ejerce funciones regladas por la ley para cumplir los fines de la intervención del Estado en la economía y de la dirección general en la misma, establecidas en la ley con los citados fines constitucionales de racionalización de la economía en los términos del artículo 334 de la Carta Política. Obsérvese, por demás, que el mencionado fondo es de origen constitucional y se ocupa de distribuir unos recursos de propiedad del Estado entre las entidades territoriales en los términos que señale la ley y para los fines establecidos en la misma Constitución.

REGALIAS-Competencia del Congreso para fijar departamentos productores

El contenido del Parágrafo también acusado, es desarrollo de las potestades legislativas a que se refieren los artículos 360 y 361 de la Carta, en la medida en que es facultad del legislador determinar las condiciones de explotación de los recursos naturales renovables y los derechos de las entidades territoriales sobre los mismos, y señalar cuáles son los departamentos productores, para los fines de las funciones y del objeto de la Comisión Nacional de Regalías; es apenas razonable que la ley esté habilitada para establecer los mencionados criterios con los fines específicos de la integración y el objetivo de la comisión ya que es posible que se presenten pequeñas explotaciones y poca producción que hagan inconveniente y poco eficiente tener como productores unos departamentos y municipios cuyos ingresos por concepto de regalías y compensaciones sean muy bajos; por ello no resulta extraño a la definición de las funciones y de la integración de aquella comisión el límite del 7% de del total de las regalías y compensaciones que se generan en el país.

RENTA NACIONAL

Es claro que según lo dispuesto por el artículo 359 numeral 1o. de la Carta política, la ley puede señalar la destinación específica de las rentas nacionales que en las que participen los departamentos y municipios y que lo que se establece por las partes acusada de los artículos 14 y 15 de la ley 141 de 1994 es ejercicio de esta competencia, ya que la mencionada renta recibida por la explotación de los recursos naturales no renovables es nacional, por pertenecer exclusivamente al Estado y por que en ella deben participar los departamentos y municipios en los términos establecidos en la ley, todo lo cual permite al legislador establecer la destinación de los recursos de las regalías.

REGALIAS-Distribución/REGALIAS-Participación

La distribución de las regalías derivadas de la explotación de hidrocarburos, tiene en cuenta los diferentes entes y las varias entidades que por disposición constitucional tienen derecho a participar en las regalías causadas por la explotación de los recursos naturales no renovables y, en especial el parágrafo que es el acusado, tiene en cuenta para definir la regulación correspondiente las cantidades producidas en los municipios o distritos productores estableciendo unos toques racionales a partir de los 20.000 barriles hasta los 50.000, lo cual supone un escalonamiento razonable para evitar el desajuste en los ingresos y la irracional e inequitativa distribución de la riqueza petrolera.

INTERPRETACION DE LEYES TRIBUTARIAS/HIDROCARBUROS

Se trata de una disposición legal de interpretación de la ley tributaria, prevista para evitar que la producción de hidrocarburos que corresponde a bienes de propiedad del Estado y afectada con la carga constitucional y legal de la regalía, sea además, gravada por el tributo local de industria y comercio en los municipios productores y beneficiarios de la regalía y de las compensaciones en el caso de gran producción; es esta una medida que se ajusta a lo dispuesto por la ley 14 de 1983, que establece como límite de la prohibición al municipio de gran producción en el ejercicio de la atribución legal de gravar las actividades de la explotación de hidrocarburos como actividad industrial y comercial, cuando el correspondiente tributo sea inferior al porcentaje que correspondería pagar por dicho concepto.

REGALIAS- Porcentaje de participación

La regalía se reconoce y se paga en altos porcentajes en los casos de producción pequeña, normal y corriente dentro de las condiciones generales y tradicionales de la producción nacional, pero también es cierto que en grandes cantidades de producción de hidrocarburos en un municipio y por disposición del legislador, se establecen unos escalonamientos en los que los porcentajes de participación en las regalías se reducen razonablemente, con base en criterios de sano manejo macroeconómico y de dirección constitucional de la economía y de los presupuestos públicos, lo cual supone una especie de disminución apenas formal y aparente de los ingresos que por aquel concepto correspondería a los municipios, en relación directa pero aparente a la reducción de los porcentajes de participación en las regalías, lo cual no puede dar pie ni fundamento para establecer un gravamen. Apenas son limitaciones que tienen por objeto armonizar los derechos de participación de las regalías por parte de las entidades territoriales, es decir de las productivas, de las no productivas y de las portuarias.

Ref.: Expediente No. D-850

Acción de inconstitucionalidad contra los artículos 27, 31, 49, 50, 54, 55 y 64 en su totalidad, y parcialmente los artículos 1, 4, 7, 8, 9, 10, 14, 15, 20 y 56 de la Ley 141 de 1994.

Actor:

William Namen Vargas

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORON DIAZ

Santafé de Bogotá, D.C., noviembre treinta (30) de mil novecientos noventa y cinco (1995)

I. ANTECEDENTES

El ciudadano WILLIAM NAMEN VARGAS, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad que establece el artículo 241 de la Constitución Nacional, presentó ante la Corte Constitucional la demanda de la referencia contra los artículos 27, 31, 49, 50, 54, 55 y 64 en su totalidad, y parcialmente contra los artículos 1, 4, 7, 8, 9, 10, 14, 15, 20 y 56 de la Ley 141 de 1994.

En la oportunidad procesal correspondiente se admitió la demanda, se ordenaron las comunicaciones de rigor constitucional y legal, y se decretó su fijación en lista y el traslado al Despacho del señor Procurador General de la Nación; una vez cumplidos como se encuentran todos los trámites que corresponden a esta actuación de control de constitucionalidad que se surte en esta Corporación, procede la Corte Constitucional a pronunciar decisión de mérito.

II. LAS NORMAS ACUSADAS

(En los artículos con subrayas lo subrayado es lo demandado; los artículos transcritos sin subrayas se demandan íntegramente.)

“Ley 141 de 1994

“(junio 28)

“CAPITULO I

“Fondo Nacional de Regalías

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

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

“.....

“Artículo 4o. Inversión de los recursos y línea de financiamiento. Los excedentes de tesorería del Fondo Nacional de Regalías sólo podrán colocarse en documentos de deuda emitidos por el Gobierno Nacional o por el Banco de la República, o en papeles del exterior, los cuales tengan rendimientos de mercado y alta liquidez, conforme a la reglamentación que expida para el efecto el Gobierno Nacional.

“La asambleas departamentales y Concejos municipales de las entidades territoriales productoras y de los municipios portuarios, reglamentarán en el mismo sentido lo referente a los excedentes de liquidez provenientes de las regalías y compensaciones.

“Con recursos del Fondo Nacional de Regalías se creará una línea de financiamiento para apoyar estudios de preinversión y factibilidad de los proyectos eventualmente elegibles conforme a lo previsto en el artículo 3o. de la presente ley.

“La Comisión Nacional de Regalías reglamentará el funcionamiento de la línea de financiamiento que podrá operar con carácter no reembolsable para las entidades territoriales o regionales de menor desarrollo, las cuales tendrán prioridad, y mediante contrato de fiducia con Fonade.

“CAPITULO II

“Comisión Nacional de Regalías

“Artículo 7o. 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.”

“Artículo 8o. Funciones de la Comisión Nacional de Regalías. Serán funciones de la Comisión las siguientes:

1. Vigilar, por sí misma o comisionar a otras entidades públicas o privadas, que la utilización de las participaciones y las asignaciones de recursos, provenientes del Fondo Nacional de Regalías, a que tienen derecho las entidades territoriales, se ajuste a lo prescrito en la Constitución Nacional y en la presente ley.
2. En los casos previstos en el numeral 4o. del artículo 10 de la presente ley, solicitar a la entidad recaudadora respectiva (regiones administrativas y de planificación o regiones como entidad territorial- departamentos y municipios productores y municipios portuarios) la retención del giro de los recursos requeridos para la ejecución de tales proyectos.
3. En los casos previstos en el numeral 3o. del artículo 10 de la presente ley, ordenar al Fondo Nacional de Regalías la retención total o parcial del giro de los recursos requeridos para la ejecución de tales proyectos.
4. Aprobar previo concepto del Comité Técnico de que trata el numeral 12 del artículo 8o. los proyectos presentados por las entidades territoriales que reciban asignaciones del Fondo Nacional de Regalías, con la obligación de asegurar una equitativa asignación de recursos de acuerdo con los parámetros señalados en el párrafo segundo del artículo 1o. de la presente ley.
5. Establecer sistemas de control de ejecución de los proyectos.
6. Designar para los casos de proyectos regionales de inversión, al ejecutor del proyecto en concordancia con los entes territoriales.
13. Nombrar un interventor de petróleos el cual tendrá a su cargo la verificación del cumplimiento de la presente ley, muy especialmente en lo concerniente a la liquidación, pago y destinación de los recursos provenientes de las regalías y compensaciones; su período será de cuatro (4) años y devengará la remuneración que le asigne la comisión. El interventor podrá ser reelegido.”

“Artículo 9o. Integración de la Comisión Nacional de Regalías. La Comisión estará integrada así:

“.....

“Párrafo 2o. Se define como departamento productor aquel cuyos ingresos por concepto de regalías y compensaciones, incluyendo los de sus municipios, sea igual o superior al siete por ciento (7%) del total de las regalías y compensaciones que se generan en el país.”

“Artículo 10. Mecanismos para asegurar la correcta utilización de las participaciones en las regalías y compensaciones. En desarrollo de las facultades de inspección y control sobre la correcta utilización de las regalías y compensaciones la Comisión tendrá las siguientes atribuciones:

1. Practicar, directamente o a través de delegados, visitas de inspección a las entidades territoriales beneficiarias de las participaciones y las asignaciones de recursos del Fondo Nacional de Regalías.
2. Disponer la contratación de interventorías financieras y administrativas para vigilar la utilización de las participaciones y las asignaciones provenientes del Fondo Nacional de Regalías.
3. Ordenar que la ejecución de los proyectos financiados con asignaciones del Fondo se adelante por otras entidades públicas, cuando la entidad territorial beneficiaria de dichas asignaciones, directa o por intermedio de contratos con terceros, esté ejecutando los proyectos en forma irresponsable o negligente sin darle cumplimiento a los términos y condiciones establecidas en el acto de aprobación de las asignaciones. La comisión ordenará que a la entidad pública a quien se le encargue la ejecución del proyecto le entreguen los recursos financieros previstos para tal efecto.
4. Solicitar que la ejecución de los proyectos financiados con participación de regalías y compensaciones se adelante por otras entidades públicas, regiones administrativas y de planificación, de las regiones como entidad territorial, de los departamentos y municipios, según sea el caso, cuando la entidad territorial beneficiaria de dichas participaciones o compensaciones, directamente o por intermedio de contratos con terceros, esté administrando o ejecutando proyectos en forma irresponsable o negligente o sin darle cumplimiento a los términos y condiciones establecidos en los contratos respectivos. La Comisión, en dichos casos, podrá abstenerse de aprobar nuevos proyectos de inversión a las entidades territoriales responsables, hasta tanto no se tomen los correctivos del caso y solicitar que a la entidad a quien se le encargue la ejecución del proyecto se le entreguen los recursos financieros previstos para tal efecto.”

“CAPITULO III

“Régimen de Regalías y compensaciones generadas por la explotación de recursos naturales no renovables

“Artículo 14. Utilización por los departamentos de las participaciones establecidas en esta ley. Los recursos de regalías y compensaciones monetarias distribuidos a los departamentos productores serán destinados en el cien por ciento (100%) a inversión en proyectos prioritarios contemplados en el plan general de desarrollo del departamento o en los planes de desarrollo de sus municipios.

Mientras las entidades departamentales alcanzan coberturas mínimas en indicadores de mortalidad infantil, cobertura básica de salud y educación, agua potable y alcantarillado, la entidad departamental correspondiente deberá asignar por lo menos el cincuenta por ciento (50%) del total de sus regalías para esos propósitos. En el presupuesto anual se separarán

claramente los recursos provenientes de las regalías que se destinen a los sectores aquí señalados.

El Gobierno Nacional reglamentará lo referente a cobertura mínima.

Parágrafo 1o. Para los efectos de este artículo también se tendrán como inversión las transferencias que hagan los departamentos de las participaciones de regalías y compensaciones en favor de los Consejos Regionales de Planificación Económica y Social -CORPES- o de la entidad que lo sustituya, y de los Fondos de Inversión Regional -FIR-.

Parágrafo 2o. Continuarán vigentes todas las cesiones de participaciones a las entidades públicas que con arreglo a leyes, decretos y convenios anteriores, hubieren efectuado los departamentos y municipios.”

“Artículo 15. Utilización por los municipios de las participaciones establecidas en esta ley. Los recursos de regalías y compensaciones monetarias distribuidos a los municipios productores y a los municipios portuarios serán destinados en el cien por ciento (100%) a inversión en proyectos de desarrollo municipal contenidas en el plan de desarrollo con prioridad para aquellas dirigidas al saneamiento ambiental y para las destinadas a la construcción y ampliación de la estructura de los servicios de salud, educación, electricidad, agua potable alcantarillado y demás servicios públicos básicos esenciales, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 132 del Código de Minas (Decreto ley 2655 de 1988). Para tal efecto y mientras las entidades municipales no alcancen coberturas mínimas en los sectores señalados asignarán por lo menos el ochenta por ciento (80%) del total de sus participaciones para estos propósitos. En el presupuesto anual se separará claramente los recursos provenientes de las regalías que se destinen para los fines anteriores.

El Gobierno Nacional reglamentará lo referente a la cobertura mínima.”

“Artículo 20. Precio base para la liquidación de las regalías generadas por la explotación de petróleo. Para la liquidación de estas regalías se tomará como base el precio promedio ponderado de realización de petróleo en una sola canasta de crudos, deduciendo para los crudos que se refinan en el país los costos de transporte, trasiego, manejo y refinación, y para los que se exporten los costos de transporte, trasiego y manejo, para llegar al precio en boca de pozo.

“El precio base para la liquidación de las regalías no puede ser en ningún caso inferior al que actualmente estipula el Ministerio de Minas y Energía de acuerdo al Decreto 545 de 1989.”

“.....

“Artículo 27. Prohibición a las entidades territoriales. Salvo las previsiones contenidas en las normas legales vigentes, las entidades territoriales no podrán establecer ningún tipo de gravamen a la explotación de los recursos naturales.

“CAPITULO IV

“Participaciones en las regalías y compensaciones

“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%

Parágrafo 1o. En caso de que la producción total de hidrocarburos de un municipio o distrito sea inferior a 20.000 barriles promedio mensual diario, las regalías correspondientes serán distribuidas así:

Departamentos productores	47.5%
Municipios o distritos portuarios	8.0%
Fondo Nacional de Regalías	19.5%

Parágrafo 2o. Cuando la producción total de hidrocarburos de un municipio o distrito sea superior a 20.000 e inferior a 50.000 barriles promedio mensual diario, las regalías correspondientes a los primeros 20.000 barriles serán distribuidas de acuerdo con el parágrafo anterior y el excedente en la forma establecida en el inciso segundo (2o.) del presente artículo.”

“.....”

“Artículo 49. Límites a las participaciones en las regalías y compensaciones provenientes de la explotación de hidrocarburos a favor de los departamentos productores. A las participaciones en las regalías y compensaciones provenientes de la explotación de hidrocarburos a favor de los departamentos productores, sin perjuicio de lo establecido en el parágrafo segundo del artículo 14 y en el artículo 31 de la presente ley, se aplicará el siguiente escalonamiento:

Promedio mensual barriles/ día	Participación sobre su porcentaje de los depar- tamentos
Por los primeros 180.000 barriles	100.0%
Más de 180.000 y hasta 600.000 barriles	10.0%
Más de 600.000 barriles	5.0%

Parágrafo 1o. Cuando la producción sea superior a ciento ochenta mil (180.000) barriles

promedio mensual diarios el excedente de regalías y compensaciones que resulte de la aplicación de este artículo se distribuirá así: Sesenta y cinco por ciento (65%) para el Fondo Nacional de Regalías y el treinta y cinco por ciento (35%) para ser utilizado de acuerdo con lo establecido en el artículo 54 de la presente ley.

Parágrafo 2o. Los escalonamientos a que se refiere este artículo se surtirán a partir del cuarto año de vigencia de la presente ley. Para los tres primeros años se observarán los siguientes escalonamientos:

Promedio mensual barriles por día	Participación sobre su porcen- taje de los departamentos		
	Año 1	Año 2	Año 3
Por los primeros 180.000 barriles	100.0%	100.0%	100.0%
600.000	80.0%	55.0%	30.0%
Más de 600.000 barriles	5.0%	5.0%	5.0%

Parágrafo 3o. Los escalonamientos a que se refiere el presente artículo no se aplicarán a aquellos contratos cuyos campos fueron declarados comerciales antes de la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991.

“Artículo 50. Límites a las participaciones en las regalías y compensaciones provenientes de la explotación de hidrocarburos a favor de los municipios productores. A las participaciones en las regalías y compensaciones provenientes de la explotación de hidrocarburos a favor de los municipios productores, sin perjuicio de lo establecido en el parágrafo segundo del artículo 14 y en el artículo 31 de la presente ley, se aplicará el siguiente escalonamiento:

Promedio mensual barriles por día	Participación sobre su por- centaje de los Municipios
	Por los primeros 100.000 barriles
Más de 100.000 barriles	10.0%

Parágrafo 1o. Para la aplicación de los artículos 5o., 49 y 50 el barril de petróleo equivale a 5.700 pies cúbicos de gas.

Parágrafo 2o. Los escalonamientos a que se refiere este artículo, se surtirán a partir del cuarto año de vigencia de la presente ley. Para los tres primeros años se observarán los siguientes escalonamientos:

Promedio mensual barriles por día	Participación sobre su porcen- taje de los municipios
--------------------------------------	--

	Año 1	Año 2	Año 3
Más de 100.000 barriles	80.0%	55.0%	30.0%

Parágrafo 3o. Cuando la producción sea superior a los cien mil (100.000) barriles promedio mensual diario el excedente de regalías y compensaciones que resulte de la aplicación de este artículo se distribuirá así: Sesenta por ciento (60%) para el Fondo Nacional de Regalías y el cuarenta por ciento (40%) para ser utilizado según lo establecido en el artículo 55 de la presente ley.

Parágrafo 4o. Los escalonamientos a que se refiere el presente artículo no se aplicarán a aquellos contratos cuyos campos fueron declarados comerciales antes de la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991.

Parágrafo 5o. Solamente para los efectos del impuesto de industria y comercio de que trata el literal c del artículo 39 de la Ley 14 de 1983, se entenderá que en cualquier caso, el municipio productor recibe como participación en regalías el 12.5% de las mismas, derivadas de la explotación de hidrocarburos en su jurisdicción.

“Artículo 54. Reasignación de regalías y compensaciones pactadas a favor de los departamentos. Las regalías y compensaciones pactadas a favor de los departamentos que queden disponibles luego de aplicar las limitaciones previstas en los artículos 49 y 51 de la presente ley, ingresarán en calidad de depósito, al Fondo Nacional de Regalías. Este las destinará, de manera equitativa y en forma exclusiva, para financiar proyectos elegibles que sean presentados por los departamentos no productores que pertenezcan a la misma región de planificación económica y social de aquella cuya participación se reduce.

Parágrafo. Para efectos del presente artículo se considera como departamento productor aquel en que se exploten más de setenta mil (70.000) barriles promedio mensual diario.

“Artículo 55. Reasignación de regalías y compensaciones pactadas a favor de los municipios. Las regalías y compensaciones pactadas a favor de los municipios que queden disponibles luego de aplicar las limitaciones previstas en los artículos 50 y 52 de la presente ley, ingresarán en calidad de depósito al Fondo Nacional de Regalías. Este las destinará de manera exclusiva para la entrega de aportes igualitarios al resto de los municipios no productores que integran dicho departamento. Estos aportes serán utilizados en la forma establecida en el artículo 15 de la presente ley.

Parágrafo. Para efectos del presente artículo se considera como municipio productor aquel en que se exploten más de siete mil quinientos (7.500) barriles promedio mensual diario.”

“Artículo 56. Transferencia de las participaciones en las regalías y compensaciones. Las entidades recaudadoras girarán las participaciones correspondientes a regalías y compensaciones a las entidades beneficiarias y al Fondo Nacional de Regalías dentro de los diez (10) días siguientes a su recaudo.

Las correspondientes a los demás departamentos y municipios a los cuales esta ley les otorga participación en las regalías y compensaciones irán en calidad de depósito al Fondo Nacional de Regalías para que la Comisión dentro de los diez (10) días siguientes a su

recibo, les dé la asignación y distribución establecidas en la presente ley.

“Artículo 64. Control Fiscal. En casos excepcionales y a petición de la autoridad competente o de la comunidad, la Contraloría General de la República podrá ejercer el control fiscal de los proyectos que se financien con recursos provenientes de regalías, ya sean éstas propias o del Fondo Nacional de Regalías.”

A. Normas constitucionales que se estiman violadas.

Para el demandante las disposiciones acusadas resultan contrarias a lo dispuesto en los artículos 1, 2, 3, 4, 6, 13, 34, 58, 113, 121, 122, 136, num. 1o., 150 num. 3, 209, 272, 286, 287, 288, 294, 298, 200 numerales 1, 2, 3, 4, 5, y 11, 302, 303, numerales 4, 7 y 8, 311, 312, 313 numerales 1, 2, 4, 5 y 6, 314, 315 numerales 3, 5, 8 y 9, 334, 338, 339, 340, 341, 342, 343, 344, 346, 350, 352, 353, 359, 360, 361, y 362 de la Constitución Política.

B. Fundamentos de la demanda

Las razones que señala el actor para considerar que las disposiciones acusadas son contrarias a la Constitución Política son las siguientes:

Las diferentes competencias señaladas por la Constitución Política a los órganos de las ramas del poder público, en los distintos niveles, no pueden alterarse sin contrariar lo dispuesto por la Constitución; por tanto, ni el legislador ni el ejecutivo pueden alterar, cercenar, o suprimir las competencias de las entidades territoriales de la República, ni desconocer la autonomía política, administrativa, patrimonial tributaria y fiscal reconocida y concedida por la Constitución a los municipios.

La administración de los recursos de los entes territoriales es de su competencia privativa, en cuya tutela la prohibición de injerencia determina la imposibilidad para el ejecutivo y el legislador de intervenir en su dominio o manejo; en su opinión, como las participaciones se consideran parte del patrimonio de aquellas entidades para efectos de lo dispuesto por el artículo 183 de la Constitución, ellos constituyen derechos crediticios de naturaleza pecuniaria exclusiva, con igual tutela y garantía que la propiedad y renta de los particulares.

De otra parte, si se observan los términos empleados por el artículo 361 de la Constitución, el Fondo Nacional de Regalías tiene un carácter residual y son sus recursos los destinados a fines específicos y concretos, pero no los que por esa interpretación les corresponde a los departamentos y municipios en cuyos territorios se exploten recursos naturales no renovables.

Además, sostiene la demanda que la Constitución reconoce a las entidades territoriales el derecho a las participaciones petroleras, las cuales integran su patrimonio, son bienes de su propiedad exclusiva incorporados a los planes de desarrollo económico y social, obras públicas y al gasto en las regiones; esto es, son recursos propios cuya disposición, destinación y control son del resorte del “ Régimen autonómico de los Departamentos y Municipios y nunca del Fondo Nacional de Regalías, ni de la Comisión Nacional de Regalías, ni del legislador.

Manifiesta el demandante que el apartado segundo del artículo 4o. de la Ley 141 de 1994 impone a las asambleas departamentales y consejos municipales la obligación de reglamentar la inversión de los excedentes de liquidez provenientes de las regalías y compensaciones que les corresponden mediante su colocación en documentos de deuda emitidos por el Gobierno Nacional o por el Banco de la República o papeles del exterior, que tengan rendimientos de mercado y alta liquidez, lo cual en su opinión es absolutamente contrario al régimen constitucional de la propiedad de los recursos recaudados a título de participación; igual argumento presenta en el caso del artículo 7o. acusado y por el cual se instituye la Comisión Nacional de Regalías en cuanto unidad administrativa especial adscrita al Ministerio de Minas y Energía, sin personería jurídica, con las funciones de 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.

En este mismo sentido se manifiesta en relación con las restantes funciones de dicho fondo previstas en los numerales 1, 2, 3, 4, 6 y 13 del mismo artículo 7o.; además, advierte que igual consideración cabe respecto de los numerales 1, 2, y 4 del artículo 10 que acusa.

Por lo que se refiere a los artículos 14 y 15, el demandante advierte que la Constitución no admite que se establezcan obligaciones de naturaleza administrativa y política a los departamentos ni a los municipios relacionadas con su patrimonio, lo cual aparece plenamente controvertido en las disposiciones acusadas que se mencionan.

Advierte que lo dispuesto por los artículos 4, inciso segundo, 7o., 8o. numerales 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 13, en sus diez numerales, 14, 15, 54, 55 y 56 de la Ley 141 de 1991, en materia de la concreta inversión de los excedentes de tesorería de las participaciones propias, de su utilización total y exclusiva a la inversión en proyectos prioritarios contemplados en los planes de desarrollo departamental o municipal, con señalamiento de éstos y en materia de delegación al gobierno para su reglamentación, lo mismo que la creación de la Comisión Nacional de Regalías para controlar y vigilar la correcta utilización de los recursos propios, con atribución de retener el giro de éstos, ordenar su entrega, aprobar proyectos regionales y ejercer funciones de interventoría en materia de petróleos, practicar visitas y recibir en calidad de depósito los ingresos propios para su giro ulterior, son actos que violarían la Constitución Política e invadirían sectores de competencia privativa de las entidades territoriales con desconocimiento de su autonomía administrativa, patrimonial y fiscal.

Por lo que se refiere a lo dispuesto en los artículos 1, 9, 20, 27, 31, 49, 50, 54 parágrafo y 55 parágrafo, el demandante manifiesta en el concepto de la violación que la facultad del legislador de determinar los derechos de las entidades territoriales respecto de los recursos naturales no renovables, no es absoluta hasta el punto de otorgar atribuciones para modificar los porcentajes de participación legítimamente definidos en la ley preexistente, e incorporados al patrimonio de la entidad territorial, por cuanto la pretensión sería inconstitucional al desconocer derechos adquiridos y situaciones jurídicas consolidadas. En este sentido el actor manifiesta que mientras el artículo 14 del Código de Petróleos en concordancia con el artículo primero del Decreto 1246 de 1974 establece los porcentajes de participación de las entidades territoriales en las regalías, cánones o beneficios pagados al Estado por concepto de las explotaciones petrolíferas en su territorio, la nueva disposición

que ahora es acusada produce un ostensible e inmotivado detrimento del patrimonio, bienes, rentas y recursos de los departamentos y municipios en cuyo territorio se explotan recursos naturales no renovables, pues, no sólo modificó los porcentajes de participación en las regalías y compensaciones sino sus bases y el procedimiento consagrado por el ordenamiento preexistente, consagrando porcentajes inferiores y límites máximos al total de ingreso. En su concepto con estas disposiciones se cercenó parte de los recursos y derechos legítimos de las entidades territoriales definidos en normas anteriores. Además, el Constituyente de 1991 reiteró el derecho de las entidades territoriales a percibir participaciones en las regalías y compensaciones estatales por la explotación de recursos naturales no renovables, otorgando al legislador la precisión de sus condiciones y los derechos adquiridos conforme a las leyes.

Se observa por el actor que el artículo 27 acusado que prohíbe a las entidades territoriales gravar con impuestos los recursos naturales no renovables transgrede los artículos 287 num. 3o., 294, 298, 300 313 y 362 de la Carta por cuya virtud, en su opinión, las entidades territoriales pueden imponer tributos para el cumplimiento de sus funciones, y además exenciones y tratamientos preferenciales en relación con los tributos de aquéllas.

Por último, advierte que la ley no puede distinguir para efectos de la distribución de regalías y de la definición de los porcentajes de participación petrolera y en los beneficios del fondo entre departamentos y municipios productores y no productores; en este sentido manifiesta que se consagra una diferenciación inadmisibles y violatoria del principio de igualdad contemplado en los artículos 13 y 360 de la Constitución.

IV. LA INTERVENCION DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

El abogado Manuel Duglas Avila Olarte, actuando en calidad de apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, intervino dentro del proceso de la referencia, para defender la constitucionalidad de las disposiciones demandadas, con base en los siguientes fundamentos:

1. Antes de referirse a los cargos que plantea el demandante contra la normatividad acusada, la intervención hace algunas precisiones de carácter general en relación con el problema planteado en la demanda.

Señala que los artículos 360 y 361 de la Carta Política, “son el marco jurídico constitucional de la participación de las entidades territoriales en las regalías, y son las disposiciones constitucionales que sirven de fundamento a las normas de la Ley 141 de 1994”.

Advierte de la existencia de cuatro temas constitucionales que soportan jurídicamente las disposiciones de la ley acusada:

a) La autonomía fiscal de las entidades territoriales:

Los artículos 360 y 361 de la Constitución establecen que la determinación de las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables, la definición de los derechos de las entidades territoriales sobre los mismos, la creación del Fondo Nacional de Regalías, y la manera como éste asignará recursos a las entidades territoriales debe ser

consecuencia de las prescripciones que en desarrollo de los postulados constitucionales haga la ley. Significa que desde la misma Constitución, se faculta a la ley para desarrollar todo este ámbito normativo mencionado, sin que frente a tal facultad pueda alegarse la autonomía absoluta de las entidades territoriales.

b. El equilibrio Regional

Este principio constitucional, en relación con los recursos no renovables, se aplica reconociendo derechos sobre los mismos, tanto a las entidades territoriales donde se adelanten las explotaciones, como a los puertos marítimos y fluviales por donde se transportan dichos recursos, y a las demás entidades territoriales, a través del Fondo Nacional de Regalías.

El Legislador debe, al desarrollar los mandatos constitucionales sobre la materia, armonizar los derechos que puedan corresponder a los anteriores, dentro de los criterios razonables, que no establezcan derechos exorbitantes de unas de ellas en detrimento y perjuicio de las demás.

c. La planeación del Estado

En relación con los recursos provenientes de las regalías, el sistema de planeación que existía dentro de las entidades descentralizadas, permitirá determinar cuáles son los proyectos de inversión definidos como prioritarios, con el objeto de desarrollarlos y ejercer sobre los mismos el control efectivo para que tengan cabal cumplimiento.

d. La Descentralización del gasto público social

El gasto público social descentralizado es una de las manifestaciones del Estado Social de Derecho, que condiciona los planes y presupuestos de las entidades territoriales en la medida en que deben tenerse como prioridad asignaciones destinadas para la prestación de servicios públicos. Para que este gasto público tenga eficacia, no basta con su prescripción normativa, sino que es preciso determinar los mecanismos que hagan posible su "efectivización".

Estos mecanismos, entre otros, son el situado fiscal, la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, y la participación de las entidades territoriales en las regalías, ya sea directamente o a través del Fondo Nacional de Regalías.

e. El presupuesto como reflejo de la actividad estatal en todos sus niveles

El presupuesto es la proyección de los ingresos que se esperan percibir y la autorización máxima para gastar durante la vigencia fiscal respectiva. Esta doble característica del presupuesto tiene como consecuencia el hecho de que todos los ingresos estatales deben hacer parte del presupuesto de rentas, y que todo egreso, para que pueda ser considerado como gasto, en sentido técnico jurídico, debe aparecer en la ley de apropiaciones. Ahora bien, es esto lo que sucede con los ingresos que provienen como consecuencia de las regalías, se trate de la participación directa de las entidades territoriales o de la participación de las mismas a través del Fondo Nacional de Regalías, y con los gastos que pretendan realizarse con tales ingresos. En efecto, los ingresos que reciben directamente las entidades

territoriales a título de participación en las regalías, se incorporan directamente en los respectivos presupuestos departamentales o municipales, mientras que los que se perciben a través del Fondo Nacional de Regalías, se deben incorporar en primer momento dentro del Presupuesto General de la Nación, para luego, cuando sean distribuidos entre las entidades territoriales, ingresar en el presupuesto de las mismas.

2. En relación con los cargos que se presentaron contra las normas acusadas, la intervención del Ministerio de Hacienda expone las razones por las cuales se desvirtuarían cada uno de ellos:

a. Artículo 1o. de la Ley 141 de 1994. Este artículo lo único que hace es desarrollar el artículo 361 de la Constitución Política en el sentido de definir los recursos que no siendo asignados directamente a los departamentos o municipios en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, ni a los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos deben hacer parte del Fondo Nacional de Regalías.

El cambio de esta última expresión por la de “productores” no altera el sentido de este artículo, ni lo hace inconstitucional, pues el sentido del artículo 1o. es el mismo, que consagra el artículo 361 de la Constitución, independientemente de su redacción.

b. En relación con el mecanismo presupuestal, que establece el inciso segundo del artículo 4o. de la Ley 141 de 1994, que faculta a las Asambleas y Consejos de las entidades productoras y portuarias para reglamentar lo relativo a los excedentes de liquidez provenientes de las regalías y compensaciones, con objeto de que tales recursos no invertidos sean colocados en documentos de deuda pública, no viola la autonomía de las entidades territoriales, ni modifica la titularidad que de tales rentas tienen las mencionadas entidades, por el contrario, con tal medida se pretende que los recursos provenientes de regalías gocen de alta rentabilidad, mientras sean invertidos, lo cual es compatible con la diligencia que deben guardar los servidores públicos en sus actuaciones según los términos del artículo 209 de la Constitución.

c. En relación con el señalamiento del objeto y las funciones de la Comisión Nacional de Regalías, manifiesta que éstas no son incompatibles con el ejercicio del control fiscal ejercido por la Contraloría General de la República, sino que debe ser entendido como un complemento necesario de éste, basado en el principio de la especialidad. En efecto, la Comisión Nacional de Regalías constituida como una unidad administrativa especial del orden nacional, tiene como objeto vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia de participación y asignación de recursos provenientes de las regalías tanto de aquéllas que perciben directamente las entidades territoriales, como aquéllas que son asignadas a las entidades territoriales a través del Fondo Nacional de Regalías. Las funciones y el objeto de la Comisión no invaden el ámbito funcional propio de las entidades territoriales, y lejos de violar la autonomía, la desarrolla.

d. El contenido de los artículos 8o. numerales 2 y 3, 10 numerales 3 y 4, pretenden que los recursos provenientes de la participación de regalías y de las asignaciones que haga el Fondo Nacional a las entidades territoriales, sean destinados para el fin establecido constitucional y legalmente de manera eficiente. En el evento en que esto no suceda la Comisión podrá ordenar al Fondo retener total o parcialmente el giro de los recursos requeridos para la

ejecución del proyecto, el cual continuará siendo ejecutado por otras entidades públicas, cuando la entidad legalmente obligada incumpla los términos y condiciones establecidos en el acto de aprobación de asignaciones, y los recursos provengan del Fondo o de los respectivos contratos, en relación con las participaciones directas de las regalías por parte de las entidades territoriales, sin que éstas últimas en los dos supuestos mencionados, pierdan la titularidad de su ingreso; solamente la ejecución de los proyectos será realizada por otra autoridad pública, haciendo efectivo el gasto que debe ejecutarse con estos recursos.

e. Se indica en la intervención que la función de la comisión de aprobar proyectos de inversión presentados por entidades territoriales que reciban asignaciones del Fondo, es consecuencia de las previsiones del artículo 334 de la Carta, en tanto que se debe asegurar una equitativa asignación de recursos entre las diferentes regiones del país. Como los recursos del Fondo benefician a las entidades territoriales que no participan directamente en las regalías, debe existir un organismo que asigne de manera equitativa.

f. Se advierte que la Ley 141 de 1994, en términos generales y en especial el artículo 9o. parágrafo 2, es resultado del ejercicio de la facultad constitucional para definir qué se debe entender por un departamento productor, pues tal definición tiene por objeto hacer más equitativa la participación de los mismos en las regalías, ya que mientras los que perciban el 7% o más de las regalías en relación con las que se generen en el país, lo hará directamente, mientras quienes perciban menos de tal 7%, serán beneficiarios, de los recursos del Fondo Nacional de Regalías.

g. El artículo 14 acusado, determina la utilización por parte de los departamentos de las participaciones establecidas en la Ley 141 de 1994, y establece que mientras se alcancen coberturas mínimas determinadas por el Gobierno Nacional, para ciertos sectores sociales, deberá asignarse el 50% de la participación en las regalías a ese fin, desarrollando los postulados del gasto social descentralizado. Tal asignación es parcial y condicional; por cuanto se requiere un porcentaje de la participación directa en las regalías y, porque sólo opera cuando a través de otros mecanismos como el situado fiscal o la participación de los ingresos corrientes de la Nación, no ha sido posible lograr tal cobertura. La determinación de los sectores sociales a los que irán dirigidos los recursos de las regalías, obtenidos de manera directa por parte de las entidades, es la manera más obvia para hacer efectivo el gasto público social.

h. Artículo 20 de la Ley 141/94: Este artículo que determina el precio base para la liquidación de las regalías generadas por explotación de petróleo, no viola ningún derecho adquirido de las entidades territoriales, por cuanto el mismo inciso tercero prescribe que tal precio no puede en ningún caso ser inferior al que actualmente estipula el Ministerio de Minas y Energía de acuerdo con el Decreto 545 de 1989.

i. Artículo 27 Ley 141 de 1994: Este artículo que determina el precio base para la liquidación de las regalías generadas por explotación de petróleo, no viola ningún derecho adquirido de las entidades territoriales, por cuanto el mismo inciso tercero prescribe que tal precio no puede en ningún caso ser inferior al que actualmente estipula el Ministerio de Minas y Energía, de acuerdo con el Decreto 545 de 1989.

j. Artículo 27 ley 141 de 1994: En relación con esta disposición, se indica, que es

consecuencia de lo previsto en el artículo 287-3, según el cual las entidades territoriales no poseen soberanía fiscal, sino que sus facultades, impositivas se encuentran medidas por la Constitución y la ley.

k. Artículo 31 de la Ley 141 de 1994: En el cual se determina que la distribución de regalías por explotación de hidrocarburos, se da con base en tres sistemas que tienen como factor determinante la producción de hidrocarburos del municipio o distrito respectivo. Esta distribución pretende favorecer a los municipios y distritos cuando su producción es menor. No puede afirmarse que con ello se violan derechos adquiridos de las entidades territoriales, toda vez que constitucionalmente los artículos 360 y 361, no se reconocen solamente derechos de participación directa en regalías a los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, sino también a los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos, o productos derivados de los mismos.

V. LA INTERVENCION DEL MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA

Dentro del término constitucional correspondiente, el abogado Francisco París Santamaría, apoderado del Ministerio de Minas y Energía presentó un extenso escrito en el que examina las consideraciones de la demanda y las disposiciones demandadas para contestar cada uno de los cargos y solicitar, como en efecto lo hace, la declaratoria de constitucionalidad de todas y cada una de las disposiciones acusadas, como se verá en seguida.

En primer término, la intervención oficial del Ministerio de Minas y Energía sostiene que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 332 de la Constitución Nacional, las regalías son del Estado como único propietario del subsuelo y que el Estado apenas las cede a título de participación en los términos previstos en la ley y no como si se tratara del situado fiscal o de transferencias por concepto de ingresos corrientes, como lo entiende el demandante, según correspondería a los alcances de los artículos 360 y 361 de la Carta Política de aplicarse directamente dicha opinión equivocada.

De otra parte señala que es a la ley a la que le corresponde determinar las condiciones y porcentajes que orientan dicha cesión según se advierte en algunos apartados del artículo 360 de la Carta Política; además, advierte que de conformidad con lo que se dispone en el artículo 287 de la Constitución la ley puede limitar la autonomía de las entidades territoriales.

Advierte que la Ley 141 de 1993 encuentra su fundamento constitucional en las consideraciones contenidas en la sentencia C-478 de 1992, en el sentido de que las participaciones de las regalías y compensaciones no son situado fiscal ni participación de los ingresos de la Nación, y, además en cuanto asegura que las inversiones públicas deben estar encaminadas a ser parte de los planes generales de desarrollo a nivel departamental o municipal y en buena parte para la satisfacción de necesidades básicas insatisfechas.

Sostiene que es un evidente desatino argumentar que las regalías son tributos, pues es claro que tal como lo señala el artículo 360 de la Constitución Política las regalías son del Estado, el cual, en concordancia con el artículo 322 de la misma que estipula que el subsuelo es del Estado y que éste es el único titular de las regalías, hará participar en las mismas a las

entidades territoriales pero en los términos y condiciones determinados en la ley. En este sentido el interviniente advierte que en el artículo 361 de la Carta, el Constituyente dio plenos poderes al legislador para regular el régimen de las regalías no como derechos adquiridos sino como derechos de participación, al señalar que con los ingresos provenientes de las regalías que no sean asignados por la ley a los departamentos y municipios se creará el Fondo Nacional de Regalías.

En su concepto la ley acusada no tiene efectos retroactivos y por ello no puede desconocer derecho adquirido alguno puesto que las situaciones concretas a las que se puede referir el demandante están reguladas por los decretos 1246 y 2310 de 1974 previstos para el régimen de concesiones prohibidas desde ese mismo año, y el Decreto 2734 de 1985, la ley 75 de 1986 y el Decreto 545 de 1989.

Advierte que las disposiciones mencionadas establecían el régimen de control y orientación legal de la utilización de las regalías y por tanto no puede predicarse un supuesto derecho adquirido a la ausencia de control administrativo y fiscal.

Además, el interviniente aporta en su escrito transcripción de parte de la exposición de motivos del proyecto de ley 141 de 1994 en el que se recoge buena parte de las intervenciones y debates presentados durante la Asamblea Nacional Constituyente sobre los temas de los bienes y recursos del Estado, del régimen fiscal de las entidades territoriales y de los ingresos y beneficios económicos derivados de la explotación de los recursos naturales no renovables extraídos del subsuelo, en los que fundamenta sus consideraciones contrarias a las pretensiones de la demanda.

Sostiene que con las reglas constitucionales previstas en la Carta de 1991 para la regulación de los ingresos provenientes de la exploración de los recursos naturales no renovables del subsuelo, no se establece de una modalidad especial de cesión automática ni aritmética de las rentas nacionales como ocurre con el situado fiscal y con las participaciones en los ingresos corrientes de la Nación, en beneficio de los municipios; se trata, por el contrario, de establecer un derecho propio de los departamentos y municipios a participar en los beneficios económicos derivados de la explotación de los recursos mineros en los respectivos territorios. Además, con las rentas fiscales no asignadas por este concepto se ordenó la constitución de un Fondo Nacional de Regalías como mecanismo de planeación en la asignación de los recursos provenientes de las mismas.

Encuentra que el marco normativo que se forma con los artículos 332, 287, 360 y 361 de la Constitución Política de 1991, se configura el pilar fundamental de la Ley 141 de 1994 como quiera que:

- El artículo 332 reconoce como único propietario del subsuelo al Estado y no a otras entidades territoriales;
- El artículo 287 de la Carta Política confiere autonomía a las entidades territoriales pero dentro de los límites de la Constitución y de la ley;
- El artículo 360 otorga competencia al legislador para establecer las formas de contratación para la explotación de los recursos naturales como lo hizo el artículo 17 de la ley 141 de

1994 para las esmeraldas y demás piedras preciosas; así mismo, dentro de esta disposición constitucional, es claro que la ley puede determinar los derechos de las entidades territoriales sobre la explotación de los recursos naturales no renovables, o lo que es lo mismo los porcentajes de aquella participación;

- El artículo 332 de la Carta Política establece que el Estado es el único propietario del recurso y establece las contraprestaciones a título de regalía en favor de éste en caso de su explotación, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte;
- Los departamentos y municipios en cuyo territorio se exploten los 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 del Estado en los términos que establezca la ley;

VI. EL CONCEPTO FISCAL

En la oportunidad correspondiente, el señor Viceprocurador General de la Nación rindió el concepto de su competencia y en él solicita a esta Corporación declarar la exequibilidad de la Ley 141 de 1994, en todo lo acusado.

Para fundamentar su concepto, y en favor de la solicitud planteada en el concepto fiscal, el representante del Ministerio Público formula las siguientes consideraciones:

En primer lugar el representante del Ministerio Público, previo al análisis de fondo, examina los asuntos que se debaten en este proceso desde las preceptivas constitucionales que según su opinión le son aplicables.

En primer lugar señala que la Constitución de 1991, definió uno de los grandes interrogantes en finanzas públicas, consistente en precisar el nivel de transferencias de recursos y responsabilidades en la ejecución del gasto público que se traslada del centro hacia las entidades territoriales; fue así como se reordenó el tema en torno a tres instituciones conocidas como el situado fiscal, la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación y la participación de los municipios y departamentos en las regalías provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables.

Afirma que esta última situación, contemplada en los artículos 360 y 361 de la Carta, servirá de marco de interpretación de las normas objetadas, y constituye sin duda un nuevo elemento de fortalecimiento fiscal en cabeza de los fiscos seccionales. Señala que los rasgos generales que se derivan de los artículos mencionados son los siguientes:

- Será la ley la encargada de reglamentar cuál es la participación que en las regalías genera la explotación de recursos no renovables que corresponderá a los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables. Igualmente los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos, o productos derivados de los mismos, tendrán derecho a una participación que definirá la ley.
- Con los recursos provenientes de regalías no asignadas por la ley a departamentos, municipios o puertos en los que los recursos se producen o transportan, se creará un Fondo

Nacional de Regalías, cuyos recursos se destinarán a la totalidad de las entidades territoriales según criterios que señalará la ley, para promover la minería y financiar proyectos de inversión prioritarios según planes de desarrollo.

Advierte que como desarrollo de las anteriores preceptivas superiores, y bajo los postulados de equidad en la distribución de los recursos y control en la destinación de los mismos, se expide la Ley 141 de 1994 sobre manejo de las regalías petroleras, implementación de planes de desarrollo a nivel departamental y municipal, y creación del Fondo y Comisión Nacional de Regalías, ley de la que hacen parte las normas acusadas.

Análisis de los cargos de la demanda

El representante del Ministerio Público advierte que la jerarquía unidad territorio es notoria, especialmente en el aspecto económico en donde el principio de unidad es consideración esencial para evitar la desintegración y la disfuncionalidad del sistema. Afirma que así lo entendió la Corte Constitucional en sentencia C-478 de 1992.

Señala que para la distribución de los ingresos fiscales generados por la actividad minera, la Constitución se aleja de las fórmulas de reparto entre la Nación y las entidades territoriales utilizadas en los eventos del situado fiscal y cesión de rentas en favor de los municipios, y opta por otorgar a los departamentos y municipios participación en los beneficios económicos derivados de la explotación de los recursos mineros en sus respectivos territorios.

El verdadero alcance de los artículos 360 y 361 superiores fue interpretado por el Consejo de Estado en sentencia de 5 de junio de 1992, en donde fija el entendimiento de las mencionadas disposiciones:

“Las disposiciones citadas (arts. 360 y 361 C.P.) reconocen así el derecho de los departamentos y municipios productores, así como de los puertos marítimos y fluviales de participar en las regalías que se paguen al Estado por la explotación de un recurso natural no renovable. Por regalía se ha entendido una contraprestación económica determinada a través de un porcentaje sobre el producto bruto explotado que el Estado exige como propietario de los recursos naturales no renovables. Ahora bien, nótese que el derecho de las entidades territoriales citadas es a participar en la regalía, esto es, a recibir un porcentaje que el Estado les cede como titular de una contraprestación económica que la ha sido pagada por los encargados de extraer el recurso mineral. En otras palabras, la Carta Política no reconoce un derecho de propiedad al departamento, al municipio productor o al puerto marítimo o fluvial sobre la regalías, 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. Por lo demás cabe agregar que la diferencia entre regalías y participación fue elucidada por el H. Consejo de Estado a propósito de la demanda de nulidad contra el Decreto 545 de 1989, en los siguientes términos:

“Aunque en tales disposiciones el legislador utiliza indistintamente los conceptos de ‘regalías’ y ‘participaciones’, la Sala tiene la cabal comprensión del universo estricto y jurídico de cada uno de ellos, pues la primera es el derecho que le corresponde al Estado en la explotación de los recursos petrolíferos de su propiedad y la segunda es la cesión que éste

hace a los entes territoriales, en cuyas áreas se encuentren los yacimientos que son explotados.”

Artículo 1o. de la Ley acusada.

Apreciando todo lo expuesto, concluye que el artículo primero no adolece de reparo constitucional alguno, puesto que contiene exactamente los objetivos de la ley, siguiendo las prescripciones de la Carta (art. 360).

Artículo 4o. acusado.

Considera que el fragmento acusado del art. 4o. de la Ley 141 de 1994 debe ser leído en su conjunto para una mejor comprensión de su exequibilidad. Señala que éste no contraría la Constitución ni vulnera la autonomía local de los departamentos y municipios, por el contrario, advierte que dar un cauce desde la ley a través de TES (bonos de tesorería), o de OMAS (títulos de participación en el Banco de la República), beneficia al sector y hace rentable los dineros utilizados.

Advierte que con el objeto de establecer severos controles que recaigan de manera especial sobre los dineros provenientes de las regalías y procurar así un manejo eficiente y racional de los mismos, los artículos 7o. y 8o., 9o. y 10 de la Ley 141 de 1994, contemplan la creación y funcionamiento de la Comisión Nacional de Regalías como una unidad administrativa especial sin personería jurídica, adscrita al Ministerio de Minas y Energía, y cuyos objetivos tendrán como norte los parámetros señalados en la Ley 141 de 1994. Siendo así, un organismo que fortalece las entidades territoriales y no invade las funciones de fiscalización territorial, puesto que su radio de acción y su razón de ser están en estrecha relación con el contexto que le da soporte.

En este sentido, entiende el representante del Ministerio Público que la Comisión Nacional de Regalías no es una cédula que se torne excluyente con las funciones de control fiscal, acreditadas en cabeza de las contralorías locales. Son sencillamente, dos espacios de ejecución en los que deberá respetarse la especialidad que involucra la Comisión de Regalías y el sector al cual va dirigida.

Señala que los artículos 8o. y 10, en lo acusado, detallan las funciones de la comisión y establecen los mecanismos para hacer efectiva la correcta utilización de las participaciones en las regalías y compensaciones, asegurándose de prever herramientas que permitan que los recursos utilizados de manera eficiente, previendo además en este punto que en los eventos en los cuales la entidad territorial originariamente beneficiaria de las asignaciones y participaciones provenientes del Fondo, no ejecute los proyectos llamados a financiarse con dichas asignaciones, se adelante entonces con otras entidades públicas a quienes se les entregará el monto financiero para emprender dicha tarea. Son mecanismos que sin duda agilizan y hacen eficiente la labor de la comisión de regalías, facilitándole la inspección y vigilancia que debe ejercer sobre las entidades beneficiarias de las participaciones y asignaciones de recursos del Fondo de Regalías.

Considera que el contenido del artículo 9o. también acusado, es desarrollo de las potestades legislativas a que se refieren los artículos 360 y 361 de la Carta, en la medida en que sí es

facultad del legislador determinar las condiciones de explotación de los recursos naturales renovables y los derechos de las entidades territoriales sobre los mismos, es natural que pueda a su criterio, señalar cuáles son los departamentos productores.

Artículos 14 y 20 acusado

Respecto al artículo 14 acusado menciona que la fijación que trae la ley de las áreas sociales a las cuales va dirigido el rubro de regalías es similar al tratamiento que utilizó el legislador en la Ley 60 de 1993, y que fue avalado por la Corte Constitucional (sentencia C-520 de 1994, M.P. Dr. Hernando Herrera Vergara), bajo la siguiente situación:

“En tal sentido, el Estado debe dirigir su acción a la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable para la reducción de la pobreza elevada del país, a fin de disminuir la desigualdad de oportunidades de las personas que habitan las diferentes regiones del país, como se deduce claramente de los preceptos constitucionales consignados en los artículos 365 y siguientes de la Carta Política de 1991.

“

“De esta manera, la definición de los porcentajes fijos de inversión en los sectores sociales prioritarios de que trata la Ley 60 de 1993 en el artículo demandado: educación, salud, agua potable y saneamiento básico y cultura, deporte y recreación, tiene como fundamento básico la necesidad de asegurar el logro de los objetivos sociales consagrados en la Constitución y en el Plan Nacional de Desarrollo.

“

“Ello supone que dentro del criterio de unidad nacional, existen algunas áreas prioritarias en las cuales se deben señalar directrices por el legislador, a iniciativa del Gobierno Nacional, para el efectivo cumplimiento de las finalidades esenciales del Estado de servir a la comunidad y promover la prosperidad general (artículo 2o. C.P.).

Considera que la anterior argumentación es procedente para lo concerniente al artículo 14, en la medida en que la distribución de los porcentajes que allí se contempla es resultado de una política general de gasto público social, en donde no se desconocen las disposiciones del artículo 339 en las que se refiere a los planes de desarrollo departamental y municipal.

Artículo 27

La prohibición emanada de la ley, dirigida a las entidades territoriales para esclarecer gravámenes sobre la explotación de recursos naturales, en un claro desarrollo de las disposiciones constitucionales referidas a la facultad de los entes locales para imponer impuestos (artículos 287, 300 num. 4o. y 313 num. 4), pero siempre en los marcos establecidos por la ley. A ello se añade que no es compatible la institución de las regalías con impuestos específicos.

Artículos 31, 49, 50, 54, 55 Y 64

De otra parte considera que la exequibilidad de estas disposiciones está dada igualmente por las potestades del legislador generadas en los artículos 360 y 361 de la Carta, y por la filosofía que involucra el concepto de autonomía.

Manifiesta que tal como lo establece la intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en cuanto hace a los límites que se establecen en el artículo 49, acusado son en estricto sentido condiciones de participación para las entidades descentralizadas que participan directamente de las regalías o lo hacen a través del Fondo Nacional, son limitaciones que “tienen por objeto armonizar los derechos de participación de las regalías por parte de las entidades territoriales, es decir de las productivas, de las no productivas y de las portuarias”.

Por último, en relación con el artículo 64 acusado, afirma que es prueba de la compatibilidad entre la comisión de regalías y el control entregado por la Constitución al Contralor General de la República. Señala que por disposición de la misma Carta (art. 267), la Contraloría puede ejercer control, en casos excepcionales, sobre cuentas de cualquier entidad territorial.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Primera. La Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 4o. del artículo 241 de la Constitución Nacional, esta corporación es competente para conocer de la demanda de la referencia en atención a que las disposiciones acusadas como inconstitucionales hacen parte de una ley de la República.

Segunda: La Materia de la Demanda

A. Como asunto preliminar se advierte que esta Corporación no se ocupa de examinar la aparente pretensión del actor en favor de la eventual protección judicial de los derechos patrimoniales de las entidades territoriales a las que se les aplican las disposiciones acusadas; en efecto, la Corte resolverá en este asunto sobre la demanda de inconstitucionalidad que se resume y se abstendrá de proveer sobre la mencionada pretensión concreta por carecer de competencia para ello y por ser una finalidad extraña a la acción pública de inconstitucionalidad de que conoce la corte constitucional, según lo dispuesto por el artículo 241 numeral 4o. de la Carta Política.

B. De otra parte, las disposiciones acusadas en el presente asunto se refieren en general a las siguientes materias:

1. A la noción de entidades productoras que fijan los artículos 1o., 54 y 55 de la ley 141 para algunas entidades territoriales y según el alcance específico fijado en las mismas disposiciones.

2. Al régimen de transferencias de las participaciones en las regalías y en las compensaciones según el artículo 56 de la misma ley.

3. A la especial vigilancia y al control administrativo y fiscal verificados por la Comisión Nacional de Regalías y por la Contraloría General de la República sobre la utilización de las participaciones en las regalías que deben recibir las entidades territoriales de conformidad con los artículos 4o., 7o., 8o., 9o., 10. y 64 de la Ley 141 de 1994.

4. Al régimen de utilización por parte de las entidades territoriales de las participaciones que reciban las entidades territoriales por concepto de regalías y compensaciones directas por la explotación de los recursos naturales no renovables de propiedad del Estado, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 14 y 156 de la mencionada ley.

5. A las fórmulas de liquidación de las participaciones por concepto de regalías de petróleo prevista en el artículo 20 acusado.

6. A la protección legal de la explotación de los recursos naturales no renovables del Estado ante la capacidad impositiva de las entidades territoriales en los términos del artículo 27 acusado.

7. A la distribución de las participaciones en las regalías por la explotación de hidrocarburos, los escalonamientos y su redistribución, según los artículos 31, 49, 50, 54 y 55 de la ley.

C. En segundo lugar, y para adelantar el examen que corresponde a la Corte en este asunto, cabe señalar que la Constitución de 1991 se encargó de definir los conceptos de transferencias de recursos y responsabilidades en la ejecución del gasto público y de precisar los criterios para fijar el nivel de los mismos, que por su propio mandato se deben trasladar de la Nación hacia las entidades territoriales.

En efecto, el Constituyente de 1991 reordenó el tema con base en el nuevo régimen sobre el situado fiscal, con la definición de los propósitos de la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación y sobre la de los municipios y departamentos en las regalías resultantes de los ejercicios correspondientes a la explotación de recursos naturales no renovables, especialmente según lo dispuesto por los artículos 360 y 361 de la Carta Política entre otras disposiciones de rango superior, así:

1. De conformidad con lo dispuesto por los artículos 332, 287, 360 y 361 de la Constitución Política de 1991, y como se verá más adelante, las disposiciones acusadas de la Ley 141 de 1994 encuentran pleno fundamento jurídico constitucional, y que este marco de normas de superior jerarquía sirve para proceder a declarar su exequibilidad, como quiera que:

- El artículo 332 reconoce como único propietario del subsuelo al Estado y no a otras entidades territoriales;

- El artículo 360 otorga competencia al legislador para establecer las formas de contratación para la explotación de los recursos naturales como lo hizo el artículo 17 de la ley 141 de 1994, para las esmeraldas y demás piedras preciosas; así mismo, dentro de esta disposición constitucional es claro que la ley puede determinar el monto y la cuantías de los derechos de las entidades territoriales a participar en las regalías y compensaciones sobre la explotación de los recursos naturales no renovables o, lo que es lo mismo, los porcentajes de aquella

participación;

- El artículo 332 de la Carta Política establece que el Estado es el único propietario de los recursos naturales no renovables y establece las contraprestaciones a título de regalía en favor de éste en caso de su explotación, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte. A lo anterior se le conoce como el principio de la universalidad de las regalías.

- Los departamentos y municipios en cuyo territorio se exploten los 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 del Estado en los términos que establezca la ley.

- De acuerdo con lo establecido en el artículo 361 de la Carta, con los ingresos provenientes de las regalías que no sean asignados a los departamentos y municipios productores, se creará un Fondo Nacional de Regalías cuyos recursos se destinaran a las entidades territoriales en los términos que señale la ley para la promoción de la minería, la preservación del medio ambiente, la financiación de proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales.

Así las cosas, para la Corte Constitucional es claro que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 101 de la Carta Política, en concordancia con el artículo 332 de la misma normatividad superior, el Estado es la entidad constitucional titular del derecho a las regalías por la explotación de recursos naturales no renovables y beneficiaria del pago de las regalías derivadas de aquélla y que las regalías así obtenidas son parte del patrimonio del Estado como único propietario del subsuelo.

2. En este sentido cabe recordar que la Sala de Revisión de tutelas presidida por el H. magistrado Vladimiro Naranjo Mesa, en coincidencia con la jurisprudencia del H. Consejo de Estado en su Sala de Consulta y Servicio Civil y en la Sección Tercera del la Sala de lo Contencioso Administrativo, pronunció su interpretación acerca de las disposiciones constitucionales que regulan por vía general la materia y en relación con disposiciones legales vigentes anteriores a las demandadas que se examinan en este caso, y cuyos alcances doctrinarios prohija esta Corporación en pleno, pues en ella se dejó en claro que:

“

“El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables....

Las disposiciones citadas reconocen así el derecho de los departamentos y municipios productores, así como de los puertos marítimos y fluviales, de participar en las regalías que se paguen al Estado por la explotación de un recurso natural no renovable. Por regalía se ha entendido una contraprestación económica determinada a través de un porcentaje sobre el producto bruto explotado que el Estado exige como propietario de los recursos naturales no renovables¹ . Ahora bien, nótese que el derecho de las entidades territoriales citadas es a

participar en la regalía, esto es, a recibir un porcentaje que el Estado les cede como titular de una contraprestación económica que le ha sido pagada por los encargados de extraer el recurso mineral. En otras palabras, 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.

“

2.2. El tránsito constitucional y el derecho de las entidades territoriales, en particular de los puertos marítimos y fluviales, a participar en las regalías

“

De acuerdo con el anterior pronunciamiento, para la Sala resulta claro que el ordenamiento legal en materia de regalías sigue vigente en cuanto no se presente una incompatibilidad palmaria entre las disposiciones constitucionales citadas y un determinado texto legal. Si bien para la Sala es claro que al juez de tutela no le corresponde realizar de oficio el análisis de constitucionalidad de un determinada disposición, ello no obsta para advertir que normas como el artículo 3o. del decreto 2310 de 1974 -por medio de la cual se distribuye la regalía derivada de la explotación de hidrocarburos en un nueve y medio por ciento (9.5%) para departamentos productores y en un dos y medio por ciento (2.5%) para municipios productores- resultan actualmente aplicables, por responder al mandato constitucional contenido en el artículo 360 superior.

Situación diferente se presenta respecto de las entidades contempladas en el artículo constitucional referido, las cuales representan una innovación por parte del Constituyente de 1991, toda vez que en el ordenamiento jurídico vigente en ese entonces, no estaban contempladas. Tal es el caso del Fondo Nacional de Regalías y de los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten los recursos naturales no renovables. En estos eventos, así como en aquellos casos en que se pretenda modificar los porcentajes correspondientes a la participación en las regalías -para el caso de municipios y departamentos productores-, será necesario que el Congreso, de acuerdo con el mandato de los artículos 360 y 361 de la Carta Política, expida la ley correspondiente.

Con base en las anteriores consideraciones, la Sala juzga que en el presente asunto, el derecho de participación en las regalías que le asiste a los puertos marítimos tiene plena consagración constitucional y, por tanto, es válido. Sin embargo, su eficacia, esto es su materialización, depende, también por mandato constitucional, de la voluntad soberana del legislador. Respecto de este punto, es decir, de la necesidad de que exista una norma legal que responda al mandato constitucional contenido en el artículo 360 de la Carta Política, esta Sala encuentra particularmente ilustrativo el concepto emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del H. Consejo de Estado, en el cual se analiza la vigencia jurídica de las leyes que determinan la distribución de las regalías causadas por la explotación de los recursos naturales no renovables:

‘Los nuevos fundamentos constitucionales en materia de derecho minero y de hidrocarburos,

relacionados directamente con la distribución de las regalías, para entrar a regir están supeditados por voluntad expresa del constituyente, a la expedición de las leyes en las cuales se concreten tanto los derechos de participación de los departamentos y municipios en cuya jurisdicción se hagan las explotaciones como de los puertos marítimos y fluviales por donde se efectúen las operaciones de transporte y, con las regalías restantes, sea organizado el Fondo Nacional de Regalías que tendrá como beneficiarios a las entidades territoriales.

‘Por consiguiente, hasta que se haga el debido desarrollo legal de los criterios consagrados en los artículos 360 y 361 de la Constitución, la Sala considera que las normas legales sobre la distribución de regalías, vigentes en la fecha de expedición de la nueva Carta Política, prolongan sus efectos jurídicos y deben ser aplicadas en su integridad.

‘Solución en sentido contrario, conduciría en desmedro del principio de prevalencia del interés general que la Carta Política expresa en su artículo 1o., a aceptar un vacío jurídico, al dejar sin aplicación obre regalías, lo que por paradoja redundaría en perjuicio de las entidades territoriales, o bien a poner en vigencia, de inmediato, las normas constitucionales ya mencionadas, con prescindencia de la ley que ellas mismas ordenan expedir y que es la única que puede establecer los derechos de los beneficiarios y fijar los porcentajes de distribución”.⁴ (Negrillas fuera de texto original).

(Sentencia No. T-141 de del 25 de marzo de 1994, Expediente No. 25436, Peticionario Municipio de Santiago de Tolú, M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa)

3. Además, también, es claro que en desarrollo de la Constitución Nacional el Estado debe ceder parte de las regalías a las entidades territoriales a título de participación en los términos previstos en la ley. Lo anterior porque los municipios y departamentos productores incurren en una serie de costos económicos, sociales y ambientales que se hace necesario mitigar con los ingresos que el Estado les cede como consecuencia de la extracción del recurso natural no renovable. Pero esta cesión no se realiza como si se tratara del situado fiscal o de alguna modalidad especial de las transferencias de recursos por concepto de ingresos corrientes, como lo afirma el demandante, según correspondería a los alcances de los artículos 360 y 361 de la Carta Política de aceptarse la aplicación equivocada de otras disposiciones constitucionales, y como resaltaría de prosperar los cargos de la demanda.

En este sentido, no cabe duda de que es al legislador al que le corresponde determinar las condiciones y porcentajes de dicha cesión según se advierte en algunos apartados del artículo 360 de la Carta Política; además, de conformidad con el artículo 228 de la Constitución el Congreso de la República por virtud de lo dispuesto en la ley, bien puede delimitar el alcance de la autonomía de las entidades territoriales y precisar sus contenidos cuando se trate de regular la materia de los recursos que cede por concepto de regalías.

4. Por ello no cabe duda de que la Ley 141 de 1993 también encuentra fundamento constitucional en las otras disposiciones de la Carta Política según las consideraciones contenidas en la sentencia C-478 de 1992, en el sentido de que las participaciones de las regalías y compensaciones no son situado fiscal ni participación de los ingresos corrientes de la nación, y, además en cuanto asegura que las inversiones públicas deben estar encaminadas a ser parte de los planes generales de desarrollo a nivel departamental o municipal y en buena parte para la atención de necesidades básicas insatisfechas.

En efecto, según el artículo 332 en concordancia con el artículo 360 de la Constitución Política estipula:

- a. Que el Estado es propietario del subsuelo;
- b. Que éste es el titular originario de las regalías;
- c. Que las regalías por la explotación de los recursos naturales no renovables son una especie de contraprestación económica que hace parte del patrimonio del Estado, y;
- d. Que el Estado da participación en las mismas a las entidades territoriales pero en los términos y condiciones determinados en la ley.
- e. Que los departamentos y municipios en los cuales se adelante la explotación de recursos naturales, así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos no renovables o los productos derivados de los mismos tiene un derecho constitucional a la participación económica en las regalías y compensaciones.

En este sentido se observa que en el artículo 361 de la Carta el Constituyente dio plenos poderes al legislador para regular el régimen de las regalías, no como derechos adquiridos, ni como bienes o rentas de las mencionadas entidades del orden territorial, sino como derechos de participación económica en una actividad que se refiere a bienes de propiedad del Estado, al señalar que con los ingresos provenientes de las regalías que no sean asignados por la ley a los departamentos y municipios se creará el Fondo Nacional de Regalías cuyos recursos se destinarán a las entidades territoriales en los términos que señale la ley, para los fines y objetivos previstos en el citado artículo 361 de la Carta Política.

Además, en todo caso es evidente que la ley acusada no tiene efectos retroactivos como quiera que no desconoce el derecho de las entidades a disfrutar de los recursos y participaciones en las regalías causadas con anterioridad a su vigencia, y por ello no puede desconocer derecho adquirido alguno; de igual manera, es preciso advertir que las situaciones concretas a las que se puede referir el demandante están reguladas por los decretos 1246 y 2310 de 1974 previstos para el régimen de concesiones prohibidas desde ese mismo año, y el Decreto 2734 de 1985, la ley 75 de 1986 y el Decreto 545 de 1989, sin que se haya afectado ninguno de los derechos que haya causado en favor de los departamentos y municipios.

Así mismo, las disposiciones mencionadas establecían el régimen de control y orientación legal de la utilización de las regalías y, por tanto, no puede predicarse un supuesto derecho adquirido a la ausencia de control administrativo y fiscal sobre las mismas regalías reconocidas en favor de aquellas entidades.

5. Es claro además que, como lo advierte la intervención del Ministerio de Minas y Energía, con las reglas constitucionales previstas en la Carta de 1991, para la regulación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables del subsuelo y que se han descrito y examinado más arriba, no se establece de una modalidad especial de cesión automática ni aritmética de las rentas nacionales, como ocurre con el situado fiscal y

con las participaciones en los ingresos corrientes de la Nación en beneficio de los municipios; se trata, por el contrario, de establecer un derecho propio de los departamentos y municipios a participar en los beneficios económicos derivados de la explotación de los recursos mineros en los respectivos territorios.

Además, en el mismo sentido se encuentra que con las rentas fiscales no asignadas por este concepto se ordenó la constitución de un Fondo Nacional de Regalías como mecanismo de planeación en la asignación de los recursos provenientes de las mismas.

D. En este sentido y en coincidencia con el concepto del Ministerio Público, para la Corte Constitucional resulta suficientemente claro que en desarrollo de la Constitución Política, y dentro de las reglas de la equidad en la distribución de los recursos y para asegurar el control en la destinación de los mismos, la Ley 141 de 1994 sobre manejo de las regalías petroleras, implementación de planes de desarrollo a nivel departamental y municipal, y creación del Fondo y Comisión Nacional de Regalías, de la que hacen parte las normas acusadas, es exequible en las partes demandadas.

1. Ahora bien, por lo que corresponde al análisis de cada uno de los cargos de la demanda, se debe advertir que para evitar la desintegración y la disfuncionalidad dentro del régimen constitucional del territorio en nuestro ordenamiento, debe existir un elemento de unificación entre el Estado y las distintas unidades en las que está organizado el territorio, especialmente en el aspecto económico.

En efecto, para la Corte, asiste razón al agente del Ministerio Público en punto a la distribución de los ingresos fiscales generados por la actividad minera, ya que como bien lo advierte en su vista fiscal, la Constitución se aleja de las fórmulas de reparto entre la Nación y las entidades territoriales, utilizadas en los eventos del situado fiscal y cesión de rentas en favor de los municipios, y opta por otorgar a los departamentos y municipios el derecho a participar en los beneficios económicos derivados de la explotación de los recursos mineros en sus respectivos territorios.

En este sentido la Corte Constitucional había advertido que la regalía es, en términos comunes, un privilegio, prerrogativa, preeminencia o la facultad privativa del soberano y que en términos jurídicos, la regalía es una contraprestación económica que percibe el Estado y que está a cargo de las personas a quienes se otorga el derecho a explorar o explotar recursos naturales no renovables; esa contraprestación consiste en un porcentaje sobre el producto bruto explotado que el Estado exige como propietario de los recursos naturales 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 (art. 212 y 213 del Decreto 2655 de 1988).

En Colombia igualmente y sin duda alguna, las regalías se tuvieron como recurso de propiedad de la Nación, según se desprende de la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la doctrina.

Así las cosas, según aquella disposición constitucional, a la ley corresponde la reglamentación del monto de la participación que en las regalías genera la explotación de recursos no renovables, que corresponderá a los departamentos y municipios en cuyos

territorios se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables; en este sentido se observa que los puertos marítimos y fluviales de transporte de aquellos recursos, y de los productos derivados de los mismos, tendrán derecho a una participación que definirá la ley.

De igual modo es claro que, de conformidad con la Constitución Política, con los recursos provenientes de regalías no asignadas por la ley a departamentos, municipios o puertos en los que los recursos se producen o transportan, se debía crear el Fondo Nacional de Regalías, para que sus recursos se destinen a todas las entidades territoriales según criterios que corresponde señalar a la ley, para promover la minería y financiar proyectos de inversión prioritarios, según planes de desarrollo. Por ello es que el artículo primero de la ley 141 de 1994, en la parte demandada, es decir, en la palabra productores, se ocupa de señalar uno de los elementos normativos que sirven para definir el ámbito objetivo y material de bienes que conforman el mencionado fondo y lo hace en desarrollo de una interpretación cabal de los artículos 360 y 361 de la Carta Política, en el sentido de disponer que los recursos del fondo no pueden provenir de los ingresos por regalías que sean asignados a los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables.

De conformidad con lo visto y por lo que corresponde a lo dispuesto en la parte acusada del artículo 1o. de la Ley 141 de 1994, la Corte encuentra que a diferencia de lo que manifiesta el actor, aquella disposición no adolece de reparo constitucional alguno, puesto que contiene exactamente los objetivos de la ley, al seguir las prescripciones de la Carta, especialmente las que aparecen en el artículo 360.

De otra parte cabe advertir que la interpretación del alcance de los artículos 360 y 361 superiores fue dada por el H. Consejo de Estado, en sentencia de 5 de junio de 1992, así:

“Las disposiciones citadas (arts. 360 y 361 C.P.) reconocen así el derecho de los departamentos y municipios productores, así como de los puertos marítimos y fluviales de participar en las regalías que se paguen al Estado por la explotación de un recurso natural no renovable. Por regalía se ha entendido una contraprestación económica determinada a través de un porcentaje sobre el producto bruto explotado que el Estado exige como propietario de los recursos naturales no renovables. Ahora bien, nótese que el derecho de las entidades territoriales citadas es a participar en la regalía, esto es, a recibir un porcentaje que el Estado les cede como titular de una contraprestación económica que la ha sido pagada por los encargados de extraer el recurso mineral. En otras palabras, la Carta Política no reconoce un derecho de propiedad al departamento, al municipio productor o al puerto marítimo o fluvial sobre la regalías, 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. Por lo demás cabe agregar que la diferencia entre regalías y participación fue elucidada por el H. Consejo de Estado a propósito de la demanda de nulidad contra el Decreto 545 de 1989, en los siguientes términos:

“Aunque en tales disposiciones el legislador utiliza indistintamente los conceptos de ‘regalías’ y ‘participaciones’, la Sala tiene la cabal comprensión del universo estricto y jurídico de cada uno de ellos, pues la primera es el derecho que le corresponde al Estado en

la explotación de los recursos petrolíferos de su propiedad y la segunda es la cesión que éste hace a los entes territoriales, en cuyas áreas se encuentren los yacimientos que son explotados.”

2. Por lo que se refiere al inciso segundo del artículo 4o., que también es acusado en uno de sus fragmentos, cabe precisar que para la Corte aquélla disposición legal debe ser interpretada en su conjunto y no aisladamente, teniendo en cuenta las restantes partes de la misma, en las que se encuentran las disposiciones de referencia y de precisión que explican el sentido de las expresiones acusadas.

Así, se puede apreciar que aquél no contraría la Constitución ni vulnera la autonomía local de los departamentos y municipios sobre sus bienes, rentas y tributos, como lo cree el demandante, pues, en primer lugar, como se ha advertido en reiteradas oportunidades y en esta providencia, 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.

Además, en la expresión acusada, solamente se establece sobre las asambleas departamentales y los concejos municipales como entidades administrativas de las correspondientes entidades territoriales productoras, el deber de establecer cada una dentro de la órbita de sus competencias reglamentarias y administrativas propias, un régimen jurídico de orden administrativo similar al del Fondo Nacional de Regalías, para efectos de la inversión de los excedentes de tesorería para que de conformidad con él se pueda orientar, de conformidad con la ley y con la Constitución Nacional, el gasto macroeconómico de los correspondientes departamentos y municipios productores.

Se trata, pues de asegurar un manejo administrativo propio pero regular y ordenado de los excedentes de tesorería y de liquidez en relación con los ingresos por regalías y compensaciones a través de los bonos de tesorería o de los títulos de participación en el Banco de la República, lo cual beneficia al sector y hace rentable los dineros no utilizados; pero además, no se debe dejar de tener en cuenta que la misma Constitución advierte que la dirección general de la economía esta a cargo del Estado y que éste intervendrá por mandato de la ley en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de bienes, y en los servicios públicos y privados para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de la vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades, los beneficios del desarrollo y la preservación del ambiente sano. Sin duda, esta competencia constitucional del legislador es base suficiente para permitir que el legislador disponga como obligación de las

mencionadas entidades territoriales la reglamentación de la utilización de los excedentes de tesorería y de liquidez de los recursos provenientes de las regalías que se reconozcan en su favor, también por mandato de la ley.

En efecto, los artículos 7o. y 8o., 9o. y 10 de la Ley 141 de 1994 contemplan la creación y funcionamiento de la Comisión Nacional de Regalías como una unidad administrativa especial, sin personería jurídica, adscrita al Ministerio de Minas y Energía, y cuyos objetivos están señalados en la Ley 141 de 1994 que hacía parte del proyecto de ley presentado por el Gobierno Nacional, lo cual asegura el respeto a los dispuesto en materia de iniciativa legislativa exclusiva del Gobierno por tratarse de una ley que modifica la estructura de la administración pública nacional; en este sentido se trata, de un organismo administrativo sin personería jurídica adscrito como unidad administrativa especial al Ministerio de Minas y Energía, que fortalece las entidades territoriales y no invade las funciones de fiscalización territorial, puesto que su radio de acción y su razón de ser están en estrecha relación con el contexto que le da soporte.

Por tanto, la Comisión Nacional de Regalías cuya creación y objeto establece el artículo 7o. acusado en su integridad, no es una entidad excluyente con las funciones de control fiscal, acreditadas en cabeza de las contralorías locales, es, sencillamente, un espacio administrativo de inspección e intervención del Estado en la Economía con fines de regulación de un sector de la misma para racionalizar la utilización de unos bienes de carácter nacional a cuyo goce tienen derecho los departamentos y municipios, pero dentro de las condiciones establecidas por la ley; no se trata de una entidad de ejecución sino de inspección, control y vigilancia de la correcta utilización de los recursos provenientes de regalías y compensaciones, en el que deberá respetarse la especialidad que involucra la Comisión de Regalías y el sector al cual va dirigida.

Por otra parte, los artículos 8o. y 10, en lo acusado, definen las funciones de la comisión y se establecen los mecanismos para hacer efectiva la correcta utilización de las participaciones en las regalías y compensaciones, a que tienen derecho las entidades territoriales como beneficiarias de la distribución que se debe hacer por el Fondo Nacional de Regalías y no de las que se reciben directamente como productoras, asegurando, además, herramientas que permitan que los recursos nacionales a redistribuir por los mecanismos del Fondo, sean utilizados de manera eficiente en los eventos en que la entidad territorial beneficiaria de las asignaciones y participaciones provenientes del fondo, no ejecute los proyectos llamados a financiarse con dichas asignaciones; en este caso, la ejecución correspondiente se adelanta con otras entidades públicas a quienes se les entregará el monto financiero para emprender dicha tarea.

Pero además, las funciones de la Comisión Nacional de Regalías que son acusadas en esta oportunidad previstas en los numerales 2o., 3o., 4o., 5o., 6o. y 13 del artículo 8o. de la ley 141 de 1994, como la de aprobar, previo concepto del comité técnico, los proyectos presentados por las entidades administrativas que reciban asignaciones del Fondo Nacional de Regalías y la función de asegurar una equitativa asignación de recursos de acuerdo con lo establecido en el Parágrafo segundo del artículo 1o. de la misma ley, ordenar la retención de los giros de los recursos requeridos para la ejecución de los proyectos, la retención directa de los mismos en el Fondo Nacional de regalías, establecer sistemas de control de la ejecución

de los proyectos financiados con aquellos recursos, designar para los casos de proyectos regionales de inversión al ejecutor del proyecto en concordancia con los entes territoriales y designar interventor de petróleos para verificar el cumplimiento de la ley 141 de 1994, no son objeto de reparo constitucional alguno en esta oportunidad por la Corte Constitucional, ya que se trata del establecimiento de los términos legales en virtud de los cuales se destinarán los recursos provenientes de las regalías que corresponden al Fondo Nacional de Regalías, pues, todos éstos son mecanismos que sin duda agilizan y hacen eficiente la labor de la Comisión Nacional de Regalías, facilitándole la inspección y vigilancia que debe ejercer sobre las entidades beneficiarias de las participaciones y asignaciones de recursos del Fondo Nacional de Regalías.

De otra parte, es claro que la mencionada entidad ejerce funciones regladas por la ley para cumplir los fines de la intervención del Estado en la economía y de la dirección general en la misma, establecidas en la ley con los citados fines constitucionales de racionalización de la economía en los términos del artículo 334 de la Carta Política. Obsérvese, por demás, que el mencionado fondo es de origen constitucional y se ocupa de distribuir unos recursos de propiedad del Estado entre las entidades territoriales en los términos que señale la ley y para los fines establecidos en la misma Constitución.

Además, es claro que la ley exige que para la mencionada función de intervención correctiva de la Comisión se trate de situaciones de manejo irresponsable y negligente y por fuera del términos y condiciones establecidas en el acto de aprobación de las asignaciones, todo lo cual corresponde disponer al legislador tal y como lo hace en las disposiciones acusadas. En efecto, el contenido del Parágrafo del artículo 9o. también acusado, es desarrollo de las potestades legislativas a que se refieren los artículos 360 y 361 de la Carta, en la medida en que es facultad del legislador determinar las condiciones de explotación de los recursos naturales renovables y los derechos de las entidades territoriales sobre los mismos, y señalar cuáles son los departamentos productores, para los fines de las funciones y del objeto de la Comisión Nacional de Regalías; es apenas razonable que la ley esté habilitada para establecer los mencionados criterios con los fines específicos de la integración y el objetivo de la comisión ya que es posible que se presenten pequeñas explotaciones y poca producción que hagan inconveniente y poco eficiente tener como productores unos departamentos y municipios cuyos ingresos por concepto de regalías y compensaciones sean muy bajos; por ello no resulta extraño a la definición de las funciones y de la integración de aquella comisión el límite del 7% de del total de las regalías y compensaciones que se generan en el país.

4. Por lo que corresponde a la demanda contra los artículos 14 y 15 cabe destacar que la definición de las áreas sociales a las cuales se dirigen las regalías es similar al tratamiento que utilizó el legislador en la Ley 60 de 1993, y que fue estudiado en su oportunidad por la Corte Constitucional en los siguientes términos:

“En tal sentido, el Estado debe dirigir su acción a la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable para la reducción de la pobreza elevada del país, a fin de disminuir la desigualdad de oportunidades de las personas que habitan las diferentes regiones del país, como se deduce claramente de los preceptos constitucionales consignados en los artículos 365 y siguientes de la Carta Política

de 1991.

“.....

“De esta manera, la definición de los porcentajes fijos de inversión en los sectores sociales prioritarios de que trata la Ley 60 de 1993 en el artículo demandado: educación, salud, agua potable y saneamiento básico y cultura, deporte y recreación, tiene como fundamento básico la necesidad de asegurar el logro de los objetivos sociales consagrados en la Constitución y en el Plan Nacional de Desarrollo.

“.....

“Ello supone que dentro del criterio de unidad nacional, existen algunas áreas prioritarias en las cuales se deben señalar directrices por el legislador, a iniciativa del Gobierno Nacional, para el efectivo cumplimiento de las finalidades esenciales del Estado de servir a la comunidad y promover la prosperidad general (artículo 2o. C.P.)”. (sentencia C-520 de 1994, M.P. Dr. Hernando Herrera Vergara),

En concepto de la Corte esta jurisprudencia sirve para interpretar lo concerniente a la constitucionalidad de los artículos 14 y 15 acusados en la medida en que la distribución de los porcentajes que allí se establece resulta de la política general de gasto público social, en la que no se puede descuidar lo señalado por el artículo 339 en lo que se refiere a los planes de desarrollo departamental y municipal; en efecto, el inciso segundo del artículo 339 de la Constitución Nacional advierte con claridad que “Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley.”

Además, es claro que según lo dispuesto por el artículo 359 numeral 1o. de la Carta política, la ley puede señalar la destinación específica de las rentas nacionales que en las que participen los departamentos y municipios y que lo que se establece por las partes acusada de los artículos 14 y 15 de la ley 141 de 1994 es ejercicio de esta competencia, ya que la mencionada renta recibida por la explotación de los recursos naturales no renovables es nacional, por pertenecer exclusivamente al Estado y por que en ella deben participar los departamentos y municipios en los términos establecidos en la ley, todo lo cual permite al legislador establecer la destinación de los recursos de las regalías.

La Corte Constitucional encuentra que las disposiciones contenidas en las partes acusadas de los artículos 14 y 15 de la ley 141 de 1994, son de carácter indicativo y general que se ocupan de ordenar unas medidas razonables relacionadas con la planeación del gasto de inversión social y en la definición de unas reglas por las cuales se establecen las correspondientes reglas de prioridad del gasto que se debe atender con los recursos nacionales provenientes de las regalías, atendiendo, en buena medida, a la experiencia histórica concreta del inmediato pasado en materia de la falta de una orientación racional y de planeación técnica de la orientación de las inversión de los recursos mencionados.

5. De otra parte, el artículo 20 debe ser interpretado en su conjunto, ya que no puede admitirse el supuesto desconocimiento de derechos adquiridos de las entidades territoriales

en relación con los criterios constitucionales para determinar el precio base para la liquidación de regalías, si el mismo inciso tercero -no acusado- determina que dicho precio no podrá ser inferior al que actualmente estipula el Ministerio de Minas, de acuerdo al Decreto 545 de 1989.

Pero además, es evidente que esta medida es desarrollo de las competencias del legislador en la materia, es la definición de los términos en los cuales se establece la participación de las entidades territoriales en las mencionadas regalías y que, en el caso de lo dispuesto en el artículo 20 acusado, se incorpora una fórmula racional y proporcionada a la realidad de un mercado caracterizado por la variedad de crudos y de los distintos tipos de variables que inciden en el precio según localización, calidad y manejo así como de los varios factores reales y comerciales; obsérvese que en este caso se trata de la definición de reglas precisas para encontrar precios promedio ponderados según una sola canasta de crudos con las correspondientes deducciones, todo lo cual hace de la definición de los valores por regalías aprovechen a todas las entidades territoriales del país por igual y se superen aparentes desigualdades y soluciones desproporcionadas. Se encontró, pues, una solución legislativa de carácter conmutativo que parte de la base del carácter nacional del recurso y de la igualdad de derechos de las entidades territoriales, y que abandona anteriores reglas de justicia fundadas en reglas aparentemente distributivas, y eventualmente discriminatorias, carentes de causa legítima.

6. En cuanto se refiere al artículo 27 cabe destacar que la prohibición legal, dirigida a las entidades territoriales para esclarecer gravámenes sobre la explotación de recursos naturales, es un claro desarrollo de las disposiciones constitucionales referidas a la facultad de los entes locales para imponer impuestos (artículos 287, 300 num. 4o. y 313 num. 4), pero siempre en los marcos establecidos por la ley; se añade al respecto que en este sentido no es compatible la institución de las regalías con impuestos específicos, como lo advierte la demanda.

7. Por último, sobre la demanda que se dirige contra los artículos 31, 49, 50, 54, 55 y 64 cabe observar que aquellas disposiciones son producto del ejercicio de las potestades del legislador generadas en los artículos 360 y 361 de la Carta, y responden a los elementos de la autonomía constitucional de aquéllas; en efecto, la distribución de las regalías derivadas de la explotación de hidrocarburos establecida en el artículo 31 de la ley 141 de 1994, tiene en cuenta los diferentes entes y las varias entidades que por disposición constitucional tienen derecho a participar en las regalías causadas por la explotación de los recursos naturales no renovables y, en especial el párrafo que es el acusado, tiene en cuenta para definir la regulación correspondiente las cantidades producidas en los municipios o distritos productores estableciendo unos topes racionales a partir de los 20.000 barriles hasta los 50.000, lo cual supone un escalonamiento razonable para evitar el desajuste en los ingresos y la irracional e inequitativa distribución de la riqueza petrolera; es evidente que el legislador establece dos tipos de porcentajes que dependen de las cantidades producidas en estas entidades y hasta la cifra de 50.000 barriles y en especial, que los municipios productores y los distritos portuarios se clasifican con base en los dos topes mencionados, para reconocer porcentajes más altos del total de lo producido a los que producen menos, y menos a los que

producen más barriles, dentro de los límites que se establecen.

De otra parte, en el artículo 49 acusado se establecen otros límites para efectos de definir las escalas de participaciones de los departamentos productores, y los escalonamientos correspondientes se hacen depender de las cantidades producidas por aquellos departamentos; son, en estricto sentido, condiciones de participación para las entidades descentralizadas que se benefician directamente de las regalías o lo hacen a través del Fondo Nacional; se observa, además, que los mencionados escalonamientos en materia de regalías no se aplican a los contratos cuyos campos fueron declarados comerciales antes de la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, con el fin de respetar las expectativas de los respectivos municipios y departamentos definidas por la ley y en los contratos respectivos, en los que se definen otros montos y escalonamientos diferentes.

Además, los topes fijados son, en esencia, suficientemente amplios para garantizar una ponderación razonable de participaciones entre los diferentes departamentos productores para beneficiar con mayores porcentajes de las regalías a las entidades territoriales que las reciben del Fondo Nacional de Regalías, cuando se dan grandes cantidades de producción en un departamento; estas cifras son lo suficientemente ponderadas como quiera que también generan incrementos en favor de los departamentos de gran producción, pero, escalonados a partir de los 180.000 barriles diarios hasta los 600.000, y desde los 600.000 en adelante. Se trata de una fórmula que bien puede establecer el legislador y con ella puede encontrar soluciones conmutativas ponderadas y adecuadas a la capacidad de gasto y a los niveles de necesidades básicas insatisfechas.

De igual manera, estas consideraciones se vierten en relación con el artículo 50 en el que se establecen otros topes, límites porcentajes y cantidades base de los correspondientes escalonamientos, para definir la participación de los municipios productores en las regalías y compensaciones, sin perjuicio de lo ya examinado y establecido en los artículos 14 y 31 de la misma ley, pero en este caso tomando como base grandes cantidades de producido.

En este caso también se respetan las expectativas definidas en la ley y en los contratos correspondientes, para los campos cuya producción se haya declarado comercial hasta antes de la vigencia de la Constitución de 1991, como quiera que para esa época no existía el Fondo Nacional de Regalías y porque el Constituyente no se había ocupado del tema con el detalle con que lo hace ahora.

Ahora bien, en lo que se refiere a lo dispuesto en el Parágrafo 5o. del artículo 50 también demandado, la Corte encuentra que se trata de una disposición legal de interpretación de la ley tributaria, prevista para evitar que la producción de hidrocarburos que corresponde a bienes de propiedad del Estado y afectada con la carga constitucional y legal de la regalía, sea además, gravada por el tributo local de industria y comercio en los municipios productores y beneficiarios de la regalía y de las compensaciones en el caso de gran producción; es esta una medida que se ajusta a lo dispuesto por la ley 14 de 1983, que establece como límite de la prohibición al municipio de gran producción en el ejercicio de la atribución legal de gravar las actividades de la explotación de hidrocarburos como actividad industrial y comercial, cuando el correspondiente tributo sea inferior al porcentaje que correspondería pagar por dicho concepto. En efecto, la ley 14 de 1983, que reproduce la

prohibición consignada en la ley 26 de 1904, establece que cuando la regalía sea igual o superior a lo que correspondería pagar por concepto de aquel tributo local, los municipios no pueden gravar la mencionada actividad, por tanto, como en este caso se trata de municipios de gran producción cuyas regalías se escalonan hacia abajo y por razones de prudencia y sano manejo constitucional de la economía, precisamente a partir de grandes cifras de producción petrolera, el legislador establece la mencionada regla compensatoria para evitar una sobre carga de costos a los productores en dichos casos y una eventual doble tributación.

Lo cierto es que la regalía se reconoce y se paga en altos porcentajes en los casos de producción pequeña, normal y corriente dentro de las condiciones generales y tradicionales de la producción nacional, pero también es cierto que en grandes cantidades de producción de hidrocarburos en un municipio y por disposición del legislador, se establecen unos escalonamientos en los que los porcentajes de participación en las regalías se reducen razonablemente, con base en criterios de sano manejo macroeconómico y de dirección constitucional de la economía y de los presupuestos públicos, lo cual supone una especie de disminución apenas formal y aparente de los ingresos que por aquel concepto correspondería a los municipios, en relación directa pero aparente a la reducción de los porcentajes de participación en las regalías, lo cual no puede dar pie ni fundamento para establecer un gravamen que, según el legislador, no ha sido de su voluntad desde 1904.

Además, apenas son limitaciones que tienen por objeto armonizar los derechos de participación de las regalías por parte de las entidades territoriales, es decir de las productivas, de las no productivas y de las portuarias.

De otra parte, en relación con lo establecido por los artículos 54 y 55 acusados cabe advertir que su interpretación debe hacerse de conformidad con lo dispuesto en los artículos 49, 50, 51 y 52 de la misma ley, ya que en ellos se establecen dos sistemas de redistribución de excedentes de las regalías para ser distribuido entre los departamentos que pertenezcan a la misma región de planificación económica y social de aquella cuya participación se reduce a un porcentaje, de una parte (art. 54), y de otra, para los municipios no productores del mismo departamento (art. 55).

Al respecto, existen suficientes razones para fundar la constitucionalidad de estas medidas si se tiene en cuenta la competencia del legislador para adelantar la definición de la participación de los departamentos y municipios productores y no productores en las mencionadas regalías y la obligación constitucional de adelantar las políticas del gasto público, con fundamento en la planeación y el desarrollo armónico y ordenado de las distintas regiones del país.

Por último, es claro que el artículo 56 establece dos mecanismos administrativos ordinarios de recaudo, manejo y giro de las participaciones y de las regalías en los que se toma al Fondo Nacional de Regalías como instrumento de coordinación y de centralización de cuentas por este concepto, sin que por ello se desconozca ningún derecho ni ninguna competencia propia de las entidades territoriales beneficiadas con las participaciones en las regalías. Se trata de un sistema de manejo de cuentas, de coordinación y de distribución de los recursos causados por este concepto, que se aviene con la Constitución en todas sus partes.

8. Sobre el artículo 64 cabe destacar que en verdad es plena prueba de la compatibilidad entre la comisión de regalías y el control entregado por la Constitución al Contralor General de la República, ya que por disposición del artículo 267 de la Constitución, la Contraloría puede ejercer control, en casos excepcionales sobre cuentas de cualquier entidad territorial.

Por último cabe destacar que de la exposición de motivos del proyecto de ley 141 de 1994 y de las intervenciones y debates presentados durante la Asamblea Nacional Constituyente sobre los temas de los bienes y recursos del Estado, del régimen fiscal de las entidades territoriales y de los ingresos y beneficios económicos derivados de la explotación de los recursos naturales no renovables extraídos del subsuelo, así como de los trabajos preparatorios de la ley 141 de 1994, aportados en transcripción por el interviniente que actúa en nombre del Ministerio de Minas y Energía, se encuentran varios de los fundamentos para sostener estas consideraciones.

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

RESUELVE :

Primero.- Declarar EXEQUIBLES los siguientes artículos de la Ley 141 de 1994:

“Artículo 27. Prohibición a las entidades territoriales. Salvo las previsiones contenidas en las normas legales vigentes, las entidades territoriales no podrán establecer ningún tipo de gravamen a la explotación de los recursos naturales.”

“.....

“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%

Parágrafo 1o. En caso de que la producción total de hidrocarburos de un municipio o distrito sea inferior a 20.000 barriles promedio mensual diario, las regalías correspondientes serán distribuidas así:

Departamentos productores	47.5%
Municipios o distritos portuarios	8.0%
Fondo Nacional de Regalías	19.5%

Parágrafo 2o. Cuando la producción total de hidrocarburos de un municipio o distrito sea superior a 20.000 e inferior a 50.000 barriles promedio mensual diario, las regalías correspondientes a los primeros 20.000 barriles serán distribuidas de acuerdo con el parágrafo anterior y el excedente en la forma establecida en el inciso segundo (2o.) del presente artículo.”

“.....”

“Artículo 49. Límites a las participaciones en las regalías y compensaciones provenientes de la explotación de hidrocarburos a favor de los departamentos productores. A las participaciones en las regalías y compensaciones provenientes de la explotación de hidrocarburos a favor de los departamentos productores, sin perjuicio de lo establecido en el parágrafo segundo del artículo 14 y en el artículo 31 de la presente ley, se aplicará el siguiente escalonamiento:

Promedio mensual barriles/ día	Participación sobre su porcentaje de los depar- tamentos
Por los primeros 180.000 barriles	100.0%
Más de 180.000 y hasta 600.000 barriles	10.0%
Más de 600.000 barriles	5.0%

Parágrafo 1o. Cuando la producción sea superior a ciento ochenta mil (180.000) barriles promedio mensual diarios el excedente de regalías y compensaciones que resulte de la aplicación de este artículo se distribuirá así: Sesenta y cinco por ciento (65%) para el Fondo Nacional de Regalías y el treinta y cinco por ciento (35%) para ser utilizado de acuerdo con lo establecido en el artículo 54 de la presente ley.

Parágrafo 2o. Los escalonamientos a que se refiere este artículo se surtirán a partir del cuarto año de vigencia de la presente ley. Para los tres primeros años se observarán los siguientes escalonamientos:

Promedio mensual barriles por día	Participación sobre su porcen- taje de los departamentos		
	Año 1	Año 2	Año 3
Por los primeros 180.000 barriles	100.0%	100.0%	100.0%
Más de 180.000 y hasta 600.000	80.0%	55.0%	30.0%
Más de 600.000 barriles	5.0%	5.0%	5.0%

Parágrafo 3o. Los escalonamientos a que se refiere el presente artículo no se aplicarán a aquellos contratos cuyos campos fueron declarados comerciales antes de la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991.”

“Artículo 50. Límites a las participaciones en las regalías y compensaciones provenientes de la explotación de hidrocarburos a favor de los municipios productores. A las participaciones en las regalías y compensaciones provenientes de la explotación de hidrocarburos a favor de los municipios productores, sin perjuicio de lo establecido en el parágrafo segundo del artículo 14 y en el artículo 31 de la presente ley, se aplicará el siguiente escalonamiento:

Promedio mensual barriles por día	Participación sobre su por- centaje de los Municipios
Por los primeros 100.000 barriles	100.0%

Parágrafo 1o. Para la aplicación de los artículos 5o., 49 y 50 el barril de petróleo equivale a 5.700 pies cúbicos de gas.

Parágrafo 2o. Los escalonamientos a que se refiere este artículo, se surtirán a partir del cuarto año de vigencia de la presente ley. Para los tres primeros años se observarán los siguientes escalonamientos:

Promedio mensual barriles por día	Participación sobre su porcen- taje de los municipios		
	Año 1	Año 2	Año 3
Por los primeros 100.000 barriles	100.0%	100.0%	100.0%
Más de 100.000 barriles	80.0%	55.0%	30.0%

Parágrafo 3o. Cuando la producción sea superior a los cien mil (100.000) barriles promedio mensual diario el excedente de regalías y compensaciones que resulte de la aplicación de este artículo se distribuirá así: Sesenta por ciento (60%) para el Fondo Nacional de Regalías y el cuarenta por ciento (40%) para ser utilizado según lo establecido en el artículo 55 de la presente ley.

Parágrafo 4o. Los escalonamientos a que se refiere el presente artículo no se aplicarán a aquellos contratos cuyos campos fueron declarados comerciales antes de la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991.

Parágrafo 5o. Solamente para los efectos del impuesto de industria y comercio de que trata el literal c del artículo 39 de la Ley 14 de 1983, se entenderá que en cualquier caso, el municipio productor recibe como participación en regalías el 12.5% de las mismas, derivadas de la explotación de hidrocarburos en su jurisdicción.”

“.....

Parágrafo. Para efectos del presente artículo se considera como departamento productor aquel en que se exploten más de setenta mil (70.000) barriles promedio mensual diario.

“Artículo 55. Reasignación de regalías y compensaciones pactadas a favor de los municipios. Las regalías y compensaciones pactadas a favor de los municipios que queden disponibles luego de aplicar las limitaciones previstas en los artículos 50 y 52 de la presente ley, ingresarán en calidad de depósito al Fondo Nacional de Regalías. Este las destinará de manera exclusiva para la entrega de aportes igualitarios al resto de los municipios no productores que integran dicho departamento. Estos aportes serán utilizados en la forma establecida en el artículo 15 de la presente ley.

Parágrafo. Para efectos del presente artículo se considera como municipio productor aquel en que se exploten más de siete mil quinientos (7.500) barriles promedio mensual diario.”

“.....”

“Artículo 64. Control Fiscal. En casos excepcionales y a petición de la autoridad competente o de la comunidad, la Contraloría General de la República podrá ejercer el control fiscal de los proyectos que se financien con recursos provenientes de regalías, ya sean éstas propias o del Fondo Nacional de Regalías.”

Segundo. Declarar EXEQUIBLES los apartes acusados de las siguientes disposiciones de la Ley 141 de 1994:

a. Del inciso primero del artículo 1 la expresión “productores”.

b. Del artículo 4 el inciso segundo que dice:

“La asambleas departamentales y Concejos municipales de las entidades territoriales productoras y de los municipios portuarios, reglamentarán en el mismo sentido lo referente a los excedentes de liquidez provenientes de las regalías y compensaciones.”

c. Del artículo 7 inciso segundo la expresión

“...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....”

d. Del artículo 8: del 1 la expresión “...a que tienen derecho las entidades territoriales...”, y los siguientes numerales:

“2. En los casos previstos en el numeral 4o. del artículo 10 de la presente ley, solicitar a la entidad recaudadora respectiva (regiones administrativas y de planificación o regiones como entidad territorial- departamentos y municipios productores y municipios portuarios) la retención del giro de los recursos requeridos para la ejecución de tales proyectos.

3. En los casos previstos en el numeral 3o. del artículo 10 de la presente ley, ordenar al Fondo Nacional de Regalías la retención total o parcial del giro de los recursos requeridos para la ejecución de tales proyectos.

4. Aprobar previo concepto del Comité Técnico de que trata el numeral 12 del artículo 8o. los proyectos presentados por las entidades territoriales que reciban asignaciones del Fondo Nacional de Regalías, con la obligación de asegurar una equitativa asignación de recursos de acuerdo con los parámetros señalados en el párrafo segundo del artículo 1o. de la presente ley.

5. Establecer sistemas de control de ejecución de los proyectos.

6. Designar para los casos de proyectos regionales de inversión, al ejecutor del proyecto en concordancia con los entes territoriales.

“.....

13. Nombrar un interventor de petróleos el cual tendrá a su cargo la verificación del cumplimiento de la presente ley, muy especialmente en lo concerniente a la liquidación, pago y destinación de los recursos provenientes de las regalías y compensaciones; su período será de cuatro (4) años y devengará la remuneración que le asigne la comisión. El interventor podrá ser reelegido.”

e. Del artículo 9 el párrafo 2o. que dispone:

“Párrafo 2o. Se define como departamento productor aquel cuyos ingresos por concepto de regalías y compensaciones, incluyendo los de sus municipios, sea igual o superior al siete por ciento (7%) del total de las regalías y compensaciones que se generan en el país.”

f. Del artículo 10:

- Del numeral 1 la expresión “...de las participaciones y ...”

- Del numeral 2 la expresión “...de las participaciones y...”.

- Del numeral 3 la expresión:

“...la comisión ordenará que a la entidad pública a quien se le encargue la ejecución del proyecto le entreguen los recursos financieros previstos para tal efecto.

- Del numeral 4 las expresiones:

“...participación de regalías y compensaciones...”

“...y solicitar que la entidad a quien se le encargue la ejecución del proyecto se le entreguen los recursos financieros previstos para tal efecto”.

g. Del artículo 14, inciso primero las expresiones “...a inversión....prioritarios”

Del inciso 2 la expresión”

“Mientras las entidades departamentales alcanzan coberturas mínimas en indicadores de mortalidad infantil, cobertura básica de salud y educación, agua potable y alcantarillado, la entidad departamental correspondiente deberá asignar por lo menos el cincuenta por ciento (50%) del total de sus regalías para esos propósitos. ”

El inciso 3 que dispone:

“El Gobierno Nacional reglamentará lo referente a cobertura mínima.”

h. Del artículo 15 las expresiones:

“...a inversión... con prioridad para aquellas dirigidas al saneamiento ambiental y para las destinadas a la construcción y ampliación de la estructura de los servicios de salud, educación, electricidad, agua potable alcantarillado y demás servicios públicos básicos esenciales, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 132 del Código de Minas (Decreto ley 2655 de 1988). Para tal efecto y mientras las entidades municipales no alcancen coberturas mínimas en los sectores señalados asignarán por lo menos el ochenta por ciento (80%) del total de sus participaciones para estos propósitos. En el presupuesto anual se separará claramente los recursos provenientes de las regalías que se destinen para los fines anteriores.

“El Gobierno Nacional reglamentará lo referente a la cobertura mínima.”

i. Del artículo 20 los incisos 1 y 2 que dicen:

“Artículo 20. Precio base para la liquidación de las regalías generadas por la explotación de petróleo. Para la liquidación de estas regalías se tomará como base el precio promedio ponderado de realización de petróleo en una sola canasta de crudos, deduciendo para los crudos que se refinan en el país los costos de transporte, trasiego, manejo y refinación, y para los que se exporten los costos de transporte, trasiego y manejo, para llegar al precio en boca de pozo.

A su vez, para determinar el precio promedio ponderado de la canasta se tendrá en cuenta, para la porción que se exporte el precio efectivo de exportación; y para la que se refine el de los productos refinados. Por tanto, los valores netos de las regalías que se distribuyan sólo variarán unos de otros en función de los costos de transporte.

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

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria

1 Cfr. Decreto 2655 de 1988, art. 213

4 Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. 12 de noviembre de 1992. Consejero
Ponente: Javier Henao Hidrón