

{p}

Sentencia C-672/02

LEY INEXEQUIBLE FORMAL DIFERIDA-No expedición en la fecha permite recobrar vigencia de ley modificada

LEY INEXEQUIBLE FORMAL-Reproducción de contenido normativo/NORMA INEXEQUIBLE FORMAL-Pronunciamento de fondo por reproducción de contenido normativo

NORMA INEXEQUIBLE FORMAL-Reproducción de contenido normativo en regímenes integrales diferentes

NORMA INEXEQUIBLE FORMAL-No pronunciamento de fondo ante reproducción de contenido normativo por alcance diferente y distintos efectos jurídicos

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Disposición acusada derogada tácitamente y declarada de forma diferida inexecutable formalmente

Referencia: expediente D-3903

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 13 y 16 (parciales) de la Ley 141 de 1994.

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Bogotá, veinte (20) de agosto de dos mil dos (2002)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la presente Sentencia con base en los siguientes,

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Carlos Eduardo Naranjo Flórez presentó ante la Corte Constitucional demanda contra los artículos 13 (parcial) y 16 parágrafos 3º (parcial) y 4º de la Ley 141 de 1994.

Mediante Auto del 15 de febrero de 2002, el suscrito magistrado ponente procedió a rechazar la demanda dirigida contra el párrafo tercero del artículo 16 de la Ley 141 de 1994, por considerar que sobre el mismo recayeron los efectos de la cosa juzgada constitucional que se configuraron con la expedición de la Sentencia C-691 de 1996. En tal virtud, la demanda fue admitida exclusivamente en contra del párrafo 4º del artículo 16 y del artículo 13 (parcial) de la Ley 141 de 1994.

El actor considera que las normas acusadas desconocen los artículos 1º, 4º, 6º, 13, 29, 34, 58, 95-9º, 102, 287, 332, 338, 360, 361, 362 y 363 de la Constitución Política.

II. NORMA DEMANDADA

Se transcribe a continuación el texto de las normas acusadas cuya demanda fue admitida finalmente por el Auto del 15 de febrero de 2002. Se subraya y resalta lo demandado:

“LEY 141 DE 1994

(junio 28)

“por la cual se crean el Fondo Nacional de Regalías, la Comisión Nacional de Regalías, se regula el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, se establecen las reglas para su liquidación y distribución y se dictan otras disposiciones.

“Artículo 13. Generalidad de las regalías. Toda explotación de recursos naturales no renovables de propiedad del Estado genera regalías a favor de éste, sin perjuicio de cualquiera otra contraprestación que se pacte por parte de los titulares de aportes mineros. Podrán ser titulares de aportes mineros los establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales o sometidas a este régimen, del orden nacional, vinculadas o adscritas al Ministerio de Minas y Energía. Estas podrán ejecutar dichas actividades y todas aquellas relacionadas, directamente o por medio de contratos con otras entidades públicas o con particulares en los términos, condiciones y con los requisitos que al respecto señalen las normas legales vigentes de minas y de petróleos.

“Artículo 16. Regalías derivadas de la explotación de hidrocarburos, carbón, níquel, hierro, cobre, oro, plata, platino, sal, minerales radiactivos y minerales metálicos y no metálicos. Establécense regalías mínimas por la explotación de recursos naturales no renovables de propiedad nacional, sobre el valor de la producción en boca o borde de mina o pozo, según corresponda, así:

“Carbón (explotación mayor de 3 millones de toneladas) ...10%

III. LA DEMANDA

1. En cuanto se dirige contra el párrafo 4° del artículo 16 de la Ley 141 de 1994.

A juicio del actor, el párrafo 4° del artículo 16 de la Ley 141 de 1994 es inconstitucional, porque al indicar que el impuesto estipulado en los contratos o licencias para la explotación de carbón que estaban en curso cuando entró en vigencia tal ley sería sustituido por una regalía cuyo monto equivaldría al de dicho impuesto, en realidad creó una segunda regalía. A su parecer esta duplicidad se presenta por cuanto “luego de regular las regalías en todos los incisos anteriores de este artículo 16, aquí adiciona una nueva regalía, proveniente del anterior impuesto, que cambia de nombre y de naturaleza.”

A su parecer, al crear “una segunda regalía, nueva y adicional a la que ya existía en la ley y en los contratos, el legislador viola el principio de igualdad (art. 13 CN), en la medida en que pone a tributar dos veces a las personas, públicas o privadas, que antes pagaban impuesto al carbón (art. 95-9 y 363 CN), pues ahora pagan la regalía normal (del 10% según la parte inicial de este artículo 16 de la Ley 141) y además la regalía que antes se llamaba impuesto.”

En suma, afirma, “quedaron dos regalías, la legal y la especial del parágrafo 4°”.

No obstante, parece sugerir la demanda, esta situación no cobija actualmente al contratista que heredó la posición de CARBOCOL en el contrato de concesión suscrito entre dicha entidad pública e INTERCOR. En efecto, afirma que en aplicación de las normas de la Ley 61 de 1979 y de las cláusulas de dicho contrato, durante la vigencia del mismo INTERCOR pagaba una contraprestación de equivalente al 5% del valor de explotación del carbón y, adicionalmente, el impuesto al carbón, para un total del 10%. “Entretanto, CARBOCOL sólo estaba abocado al pago del 5%”, privilegio especial que al parecer del demandante no encontraba justificación constitucional.¹ Esta situación, afirma, se mantuvo con la entrada en vigencia del Código de Minas y, posteriormente, al entrar a regir la Ley 141 de 1994, parcialmente demandada en esta oportunidad, se dispuso que CARBOCOL “únicamente” pagaría el impuesto a la producción al carbón (parágrafo 3° del artículo 16 respecto del cual la demanda no fue aceptada por haber sido declarado exequible mediante la Sentencia C-691 de 1996), y de otro lado, que tal impuesto al carbón sería sustituido por una regalía (parágrafo 4° del artículo 16). En tal virtud, “a cargo de CARBOCOL había quedado una regalía especial del 5%, que sustituía al viejo impuesto a la producción al Carbón”.

Tras hacer el anterior recuento de la evolución normativa que se produjo durante la vigencia del referido contrato suscrito entre CARBOCOL e INTERCOR, la demanda recuerda que la expedición de la Ley 619 de 2000 modificó los términos de la Ley 141 acusada, pero a raíz de la Sentencia C-737 de 2001 que declaró la inexecutable diferida de aquella Ley, la misma estaría vigente sólo hasta el 20 de junio de 2002, fecha límite que tenía el Congreso para expedir una nueva regulación en la materia. Asegura que si a esa fecha (a la cual no se había arribado al momento de presentar la demanda) se hubiera incumplido con la obligación de expedir la nueva Ley, entraría a regir de nuevo la Ley 141 de 1994.

Luego prosigue la demanda señalando que dado que CARBOCOL vendió su participación a INTERCOR mediante la compra de la sociedad “Cerrejón Zona Norte (CZN)”, a partir de ese momento una empresa privada -INTERCOR- estaría cancelando sólo el impuesto que antes le correspondía pagar a CARBOCOL y no pagaría regalías, situación contraria al artículo 360 de la Carta Fundamental.

En referencia concreta al parágrafo 4° del artículo 16, continua la demanda indicando que en virtud del mismo, y en cuanto según lo dicho adiciona una nueva regalía proveniente del anterior impuesto, “en la práctica lo que debería operar de aplicar lo que la norma acusada dispone, es que CARBOCOL, debería pagar en total el 20% de regalías (el 15% y no el 10%, en virtud del parágrafo 3° de la Ley 141, por cuanto según nuestros argumento no puede tener un privilegio especial por ser entidad pública y debe pagar la misma regalía legal prevista para el particular que es del 15%, más el 5% de la transmutación del impuesto a la producción al carbón... e INTERCOR debería pagar al menos el 25% (15% por el parágrafo 3°, más la transmutación de este inciso-5%-del impuesto directo y 5% de participación según lo previsto en el respectivo Contrato.”

Es decir, el demandante señala lo que a su juicio era la manera correcta de liquidar y pagar las regalías y participaciones durante la vigencia del mencionado contrato, agregando lo siguiente: “en todo caso es por demás obvio que si un particular Compra (sic) la participación

que tenía CARBOCOL en la Mina del Cerrejón Zona Norte, debe pagar lo que en sana lógica le corresponde a dicha entidad, sin privilegio alguno: 15% en virtud de la Regalía Legal y 5% en virtud de la sustitución del impuesto en una regalía especial.”

Por último, el demandante parece sugerir que a pesar de sus apreciaciones la disposición contenida en el párrafo 4° del artículo 16 de la Ley 141 de 1994 es dudosa en cuanto a la forma en que se debían liquidar las regalías y participaciones durante la vigencia del contrato tanta veces mencionado, y que tal ambigüedad la hace inconstitucional. En efecto, en este sentido textualmente señala que la forma de liquidación de regalías y participaciones en dicho contrato es lo que “debe aclararse por la Corte ante la duda que se impone por la redacción prevista en este párrafo. Es por todo esto, en concreto, que la norma es inconstitucional.”

Finalmente, al solicitar que la Corte declare la inexecutable de los párrafos 3° y 4° (sobre el primero no se admitió la demanda), indica lo siguiente: “ante las dificultades presentadas en la declaratoria de inexecutable por la interpretación que puede darse a sus consecuencias, se solicita una declaratoria de la Corte en el sentido de la regalía que debe aplicarse a cada asociado y al sustituto del asociado Carbocol y en el sentido querido por el legislador que dicha participación debe darse en los porcentajes previstos al final del respectivo párrafo.”

2. En cuanto se dirige contra la expresión “de propiedad del Estado” contenida en el artículo 13 de la Ley 141 de 1994.

El demandante sostiene que el segmento demandado del artículo 13 desconoce la jurisprudencia de la Corte Constitucional y el artículo 360 del Estatuto Superior porque mientras la norma constitucional no distingue entre bienes públicos y privados para conceder al Estado el derecho a recibir regalías por el aprovechamiento de los recursos naturales no renovables, la disposición legal acusada limita ese derecho de explotación únicamente a los bienes propiedad del Estado. Agrega que aunque el artículo 332 de la Constitución Política protege los derechos de los particulares, adquiridos sobre el subsuelo, ello no quiere decir que éstos se encuentren exentos de pagar regalías por explotación, a favor del Estado. Sostiene que por esta vía se vulneran muchos otros preceptos constitucionales como el derecho a la igualdad, la primacía del interés público, la autonomía territorial, la participación efectiva de las regalías, etc.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención de la Comisión Nacional de Regalías

Dentro del término correspondiente, el abogado Luis Ángel Esguerra Marciales, en representación de la entidad mencionada, adujo las siguientes razones para solicitar la declaratoria de constitucionalidad de las normas demandadas.

El interviniente sienta la tesis fundamental según la cual las regalías son propiedad del Estado y sólo se entregan a las entidades territoriales a título de participación. En esa medida, dice, el legislador es autónomo para determinar su distribución, destinación, administración y manejo.

Agrega que de conformidad con los artículos 360 y 332 de la Constitución Política, las regalías pertenecen al Estado en tanto éste es el propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, lo cual desvirtúa el cargo por violación del derecho a la igualdad.

En relación con la supuesta transferencia de la participación de los derechos contractuales de CARBOCOL a INTERCOR, el interviniente sostiene que no es cierto que en la actualidad INTERCOR explote exclusivamente los recursos carboníferos de "El Cerrejón Zona Norte". Afirma que la realidad es que INTERCOR no ha heredado privilegio tributario alguno de CARBOCOL, y que en la actualidad aquella paga por concepto de regalías una suma incluso superior (15%) al porcentaje que como regla general se establece en la Ley de regalías. La Sociedad CZN cancela hoy en día el equivalente al 10% de su producción a título de regalías, lo cual descarta cualquiera de los privilegios denunciados en la demanda.

En relación con la exequibilidad del párrafo 4º del artículo 16, el interviniente afirma que con fundamento en la Sentencia C-221 de 1997, la transmutación de un impuesto en una regalía corresponde a una medida que tiende a darle a esta erogación la naturaleza que verdaderamente tiene. Aunque formalmente parezca una sustitución, la verdad es que ello no implica una doble tributación a cargo del explotador del recurso.

2. Intervención del Ministerio de Minas y Energía

La abogada María Clemencia Díaz López, en representación del Ministerio de la referencia, solicita a la Corte declarar la exequibilidad de las normas demandadas, basándose en los siguientes argumentos:

Luego de hacer un recuento pormenorizado del proceso contractual por medio del cual el Estado, representado por la empresa CARBOCOL, enajenó su participación en el contrato de concesión suscrito con INTERCOR y de cómo los derechos económicos derivados del convenio se transfirieron a la última mediante la constitución de una nueva sociedad denominada Cerrejón Zona Norte (CZN), precisa el Ministerio que este procedimiento de enajenación no implicó, en manera alguna, la venta de las acciones de CARBOCOL, como tampoco supuso que la nueva sociedad pagara el impuesto que venía pagando CARBOCOL. La Ley 619 de 2001 dispuso, sí, que la entidad que adquiriera los derechos de CARBOCOL debería pagar un porcentaje del 10% sobre el valor de la producción.

Como la Ley 619 de 2001 fue declarada inexecutable por la Corte en efecto suspensivo, si para el día 20 del mes de junio de 2002 el Congreso no hubiera expedido la nueva reglamentación, se aplicarían las previsiones de la Ley 141 de 1994 que establecen, en su artículo 16, la obligación de cancelar por concepto de regalías, un porcentaje del 5% al 10% según la producción.

De allí que no le asista razón al demandante, dice la interviniente, cuando sostiene que la entidad que adquiriera la participación de CARBOCOL, deberá cancelar una suma inferior a la establecida por la Ley.

Como tampoco le asiste razón cuando sostiene que el artículo 13 de la Ley de regalías quebranta la Constitución Política. Es claro, dice el Ministerio, que la interpretación sistemática de los artículos 360 y 332 de la Carta autoriza al Estado para cobrar regalías

sobre la explotación de los recursos naturales no renovables que son de su propiedad, pues aquellos casos excepcionales en que tales recursos son de propiedad privada no generan este tipo de contraprestaciones.

3. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

La abogada Ivonne Edith Gallardo Gómez, en representación del Ministerio de la referencia, intervino para defender la exequibilidad de las normas acusadas.

Según el Ministerio, una razón muy simple lleva a la conclusión que las disposiciones del contrato suscrito entre CARBOCOL e INTERCOR no pueden ser extendidas a otra entidad, como sería el caso de la sociedad CZN. La razón es que el contrato de asociación fue celebrado entre CARBOCOL E INTERCOR, pero que CARBOCOL desapareció, por lo que los efectos de dicho contrato no pueden ser aplicados íntegramente a INTERCOR.

Así, al desaparecer CARBOCOL, el pago de las regalías a cargo de la empresa privada INTERCOR deberá seguirse por las reglas generales de la Ley de regalías, sin que pueda hablarse en manera alguna de una herencia de privilegios tributarios.

En relación con la supuesta transmutación tributaria operada por virtud del artículo 16-4 de la Ley 141, el Ministerio asegura que la norma, al disponer que el impuesto asignado a CARBOCOL se convertirá en regalía, no está creando una nueva sino unificando las que ya existían. Así, a partir de dicha disposición, tanto CARBOCOL como INTERCOR deberían pagar, cada uno, una sola regalía, gravamen que corresponde a lo que antes correspondía el impuesto a cargo de CARBOCOL.

Dice finalmente que el artículo 13 de la Ley 141 de 1994 no violenta la Constitución Política por cuanto las regalías se cobran sobre la explotación de los recursos naturales no renovables que son propiedad del Estado, mas no de los particulares. La explotación de los bienes de propiedad privada genera otro tipo de compensaciones, como es el caso de las previstas en la Ley 488 de 1998.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, Edgardo Maya Villazón, solicita a la Corte declarar la exequibilidad de las normas demandadas, excepto de la frase “de propiedad del Estado” contenida en el artículo 13, que pide sea retirada del ordenamiento jurídico o que, subsidiariamente, se condicione su entendimiento.

EL Ministerio Público manifiesta que sobre las acusaciones de la demanda, esa oficina ya había tenido oportunidad de pronunciarse en diferentes procesos ante la Corte Constitucional. Reitera, en consecuencia, que el pago de regalías no depende más que de la explotación de los recursos naturales no renovables, no de la propiedad de los mismos. Así, puede imponerse el pago de regalías sobre bienes de propiedad privada, sin perjuicio -esto en concordancia con el artículo 332 constitucional- de que el Estado respete el ejercicio de las prerrogativas que se derivan del derecho de dominio sobre dichos bienes, cuando éstos son de propiedad particular. Al tener estos bienes una función ecológica, el Estado no puede renunciar al cobro de regalías sobre su explotación. En este sentido, sostiene que el actor

está en lo cierto al afirmar que la expresión que limita el cobro de las regalías a los bienes de propiedad del Estado es inconstitucional. El cobro de regalías también debe hacerse respecto de bienes inmuebles de propiedad privada, bajo los cuales yacían recursos naturales no renovables.

Finalmente, advierte que fue voluntad expresa de la Asamblea Nacional Constituyente eliminar los gravámenes sobre la explotación de los recursos naturales no renovables. En esa medida, como sobre dicha explotación no pueden imponerse impuestos, la preceptiva contenida en el artículo 16 de la Ley 141 de 1994 no hizo más que ajustarse a dicha exigencia. Al sustituir el impuesto asignado a CARBOCOL por una regalía, la Ley respetó la voluntad del constituyente de 1991 y permitió que tales recursos económicos se dirigieran a cumplir la función que les fue asignada, cual es la de compensar el agotamiento a que se someten los recursos naturales cuando son explotados.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Competencia

1. La Corte Constitucional es competente para pronunciarse sobre la demanda objeto de revisión, toda vez que las normas acusadas hacen parte de una Ley de la República.

2. El artículo 16 de la Ley 141 de 1994 fue modificado por el artículo 17 de la Ley 619 de 2000. En efecto, esta última disposición reza así:

“Artículo 17. Monto de las regalías. El artículo 16 de la Ley 141 de 1994 se modificará así:

“Artículo 16. Establécese como regalía por la explotación de recursos naturales no renovables de propiedad nacional, sobre el valor de la producción en boca o borde de mina o pozo, según corresponda, el porcentaje que resulte de aplicar la siguiente tabla:

“ ...

“Parágrafo 6°. El impuesto estipulado en los contratos o licencias vigentes para la explotación de carbón será sustituido por una regalía cuyo monto equivaldrá al de dicho tributo, a cargo del contratista, concesionario o explotador.”

...

Como puede verse, el parágrafo 6° del artículo 17 de la Ley 619 de 2000 reprodujo idénticamente el tenor literal del parágrafo 4° del antiguo artículo 16 de la Ley 141 de 1994, acusado en esta oportunidad.

Como es sabido, mediante Sentencia C-737 de 2001 esta Corporación declaró la inexecutable por vicios de trámite de la Ley 619 de 2000. No obstante, los efectos de la anterior decisión fueron diferidos por la misma Corte hasta el día 20 de junio del año en curso, a fin de que el Congreso expidiera la nueva ley que subrogara la 619 de 2000. De esta manera, si en la mencionada fecha el Congreso no hubiera expedido esa una nueva ley, la antigua Ley 141 de 1994 recobraría íntegramente su vigencia.

Mediante la Ley 756 de 2002 el Congreso de la República modificó la Ley 141 de 1994, señaló nuevos criterios de distribución de las regalías y adoptó otras disposiciones. En el párrafo 6° del artículo 16 de esta nueva Ley se reproduce nuevamente el párrafo 6° del artículo 17 de la Ley 619 de 2000, que a su vez era igual al párrafo 4° del artículo 16 de la Ley 141 de 1994, demandado en esta oportunidad. En efecto, el tenor literal del párrafo 6° del artículo 16 de la Ley 756 de 2002, es el siguiente.

“Artículo 16: Monto de las regalías. El artículo 16 de la Ley 141 de 1994 quedará así:

“Artículo 16: Establécese como regalía por la explotación de recursos naturales no renovables de propiedad nacional, sobre el valor de la producción en boca o borde de mina o pozo, según corresponda, el porcentaje que resulte de aplicar la siguiente tabla:

“...

“Párrafo 6°: El impuesto estipulado en los contratos o licencias vigentes para la explotación de carbón será sustituido por una regalía cuyo monto equivaldrá al de dicho tributo, a cargo del contratista, concesionario o explotador.”

El anterior recuento pone de manifiesto como el contenido normativo del párrafo 4° del artículo 16 de la Ley 141 de 1994, demandado en esta oportunidad, fue reproducido tanto por la Ley 619 de 2000 como por la 756 de 2002. Esto haría pensar que a pesar de que aunque la norma acusada no estaba vigente en la fecha en que fue demandada², ni tampoco lo está a la fecha del presente pronunciamiento³, continua produciendo efectos por estar reproducida en una norma legal vigente, y en tal virtud ameritaría un pronunciamiento de fondo.

No obstante la Corte no lo estima así, por cuanto, a pesar de tener el mismo tenor literal, las dos disposiciones -la de la Ley 414 de 1994 y la de la Ley 756 de 2002-, forman parte de regímenes integrales diferentes. En efecto, esta última ley pretendió subrogar la 619 de 2000, declarada inexecutable con efectos diferidos, respecto de la cual en el correspondiente fallo la Corte indicó que el legislador había pretendido adoptar un régimen integral en materia de regalías. En efecto, sobre este punto dijo entonces la Corte:

“La propuesta para modificar la ley 141, es una medida tendiente a reformar el régimen de regalías vigente y su distribución de manera integral para el sector minero y de hidrocarburos en Colombia, dado que después de su expedición han sobrevenido hechos que demandan la incorporación a la ley de una serie de modificaciones que subsanen vacíos y la hagan más acorde con las actuales condiciones del país” (subrayas no originales) 4.

Posteriormente, el mismo ponente explicó con mayor detalle los nuevos temas incorporados al proyecto. Conviene transcribir in extenso su presentación, puesto que ella muestra el carácter integral y sistemático de la regulación del tema de regalías discutido y aprobado en el Senado. Dijo entonces el ponente:

“El proyecto busca complementar y modificar ciertos aspectos de la ley 141 de 1994 estableciendo normas claras para resolver situaciones que no fueron previstas en dicha ley, tales como la coparticipación de dos o más entidades territoriales en un yacimiento, la

participación de las entidades territoriales en la explotación de los recursos naturales no renovables que se encuentren en la plataforma submarina y la asignación de parte de los recursos de las regalías a las comunidades indígenas cuando los yacimientos están total o parcialmente en su territorio. Así mismo, ratifica el concepto de la regionalización de las regalías de los puertos marítimos y fluviales cuya área de influencia puede afectar a varias entidades territoriales, la necesidad de fomento a la integración de títulos de la pequeña minería y la importancia que representa el incentivo a través de un esquema flexible de regalías para los hidrocarburos y su distribución equitativa entre entes territoriales.

El proyecto de ley propone un mecanismo para la asignación de regalías y compensaciones que le da facultades al Gobierno para que, con criterios objetivos y teniendo en cuenta las necesidades de las regiones establezca mecanismos de distribución, que le permitan a las entidades territoriales planificar su desarrollo en forma estable y autosostenible.

Además proporciona herramientas para que el Estado defina el área de influencia afectada y distribuya las regalías y compensaciones causadas, cuando por primera vez se empiecen a transportar recursos naturales no renovables o sus derivados por un puerto marítimo o fluvial, buscando así tener una cobertura amplia y equitativa que contribuya al bienestar general de la población.

Uno de los avances más significativos que tendremos con la presente ley es el de hacer más equitativos los beneficios provenientes de la explotación de nuestros recursos minero-energéticos a las costas marinas, que participan hoy en día en forma marginal de las regalías y compensaciones producto de la explotación de los recursos naturales no renovables en el espacio marítimo jurisdiccional. El proyecto hace extensivos estos beneficios al departamento Archipiélago de San Andrés y Providencia en la explotación de nuevos hallazgos que se produzcan durante la vigencia de la ley, haciendo más equitativa la asignación y contribuyendo en forma más efectiva al desarrollo económico y social de la Isla.

Con el fin de contribuir al bienestar social de las comunidades indígenas, el presente proyecto las incluye expresamente dentro de la asignación de los beneficios económicos que se generen por la explotación de nuestros recursos minero-energéticos cuando el yacimiento está ubicado, total o parcialmente, en su territorio. Así define la participación que les corresponde tanto de las regalías y compensaciones departamentales como de las municipales a la vez que señala el derecho de recibir y ejecutar los recursos directamente cuando el territorio indígena sea una entidad territorial definida por la ley.

De igual manera busca normalizar y poner en pie de igualdad a las explotaciones que se hacen de los recursos naturales no renovables de propiedad privada y aquellos de propiedad estatal, dándole cumplimiento a lo establecido en la Constitución Política, que en su artículo 360 dispone: “La explotación de un recurso natural no renovable causará a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte”. Según el mandato constitucional, las regalías se causan por la explotación de cualquier recurso natural no renovable, independientemente de quien sea el dueño del subsuelo. De otra parte, es prioritario disponer de un mecanismo adecuado para liquidar las regalías provenientes de la explotación del carbón, de tal forma que se eliminen

las diferentes interpretaciones cuando dos o más concesiones son adyacentes y explotadas por un mismo titular.

En la medida en que se aumenten las regalías, el número de departamentos que por ley se catalogarían como productores es cada vez menor. En la actualidad sólo dos llenan este requisito. El proyecto disminuye el tope requerido de participación de los ingresos del departamento en el total de regalías del 7% al 3% para que un departamento sea considerado productor. Así habilita a otros departamentos para hacer parte, en su calidad de departamentos productores de la Junta de la Comisión Nacional de Regalías.

Igualmente es importante buscar la forma de hacer seguimiento a la ejecución de los recursos provenientes de regalías, con el fin de propender por una adecuada y óptima utilización social de los mismos. El proyecto subsana las dificultades que se han presentado para poner en funcionamiento mecanismos que garanticen, en primer lugar, la dotación de las obras o proyectos ejecutados con los recursos de las regalías y compensaciones y en segundo lugar, las interventorías técnicas, que garanticen la calidad de las obras que se ejecutan.

Hoy, con una producción diaria promedio superior a 720.000 barriles, el sector de los hidrocarburos representa aproximadamente el 4.5% del PIB Nacional, aporta más del 20% de la balanza comercial positiva, genera a través de Ecopetrol más del 35% del total de las ingresos del sector público no financiero y genera vía regalías más del 20% del total de transferencias a las entidades descentralizadas.

Para que el sector de hidrocarburos continúe participando de igual manera en la economía nacional es necesario incrementar el nivel de reservas remanentes. De no aumentar el nivel de estas reservas la producción empezará a decrecer a partir del 2001, hasta llegar a niveles de 200.000 barriles/día en el 2010. Estos pronósticos de producción se basan tanto en las curvas de producción proyectadas para los campos actuales como en la evolución reciente de las reservas remanentes.

Con el fin de alcanzar las metas propuestas, contribuyendo al desarrollo económico y social del país y de los entes territoriales es indispensable mantener el nivel de producción de hidrocarburos que se registra a la fecha. En este sentido el proyecto plantea una modificación que conlleva la fijación de porcentajes de regalías diferenciales para distintos niveles de producción, que varían durante la etapa de explotación de los campos, de acuerdo con el volumen de producción registrado para cada período de liquidación. Este régimen de regalías se propone para nuevos descubrimientos de hidrocarburos e igualmente se aplicará para las producciones incrementales provenientes de proyectos incrementales. Los porcentajes de regalías aplicables a una producción dada se fijan de acuerdo con la escala que inicia con una regalía del 5% y termina con una regalía del 25%.

Con relación al gas natural, las reservas remanentes en el país se estiman del orden de 6.641 GPC (1 GPC = 109 pies cúbicos), de las cuales más de un 60% no se encuentran operacionalmente disponibles para su inmediato aprovechamiento. De otra parte, la información geológica adquirida hasta el momento en las diferentes regiones del país, ha permitido estimar un potencial de recursos gasíferos por descubrir del orden superior a los 100.000 GPC, con un alto porcentaje localizado en las regiones costaneras y áreas marinas y

submarinas de Colombia, con las ventajas y las dificultades técnicas y operacionales que esto representa.

Para desarrollar totalmente las reservas descubiertas e impulsar la búsqueda del potencial gasífero, es necesario incorporar mayores incentivos para la exploración de gas natural y normalizar el mercado generando una demanda creciente, principalmente en sectores de consumo estable que puedan no sólo consumir las reservas existentes sino también absorber los nuevos descubrimientos que se sucedan.

Para convertir la producción de gas a barriles de petróleo equivalentes, el párrafo primero del artículo 50 de la Ley 141 y el Decreto 2319 establecen una equivalencia de un (1) barril de petróleo equivalente a cinco mil setecientos (5.700) pies cúbicos de gas o 5.7KPC.

El uso de la equivalencia energética como factor de conversión para propósitos de valorización de la producción de las reservas de gas, puede dar resultados engañosos y por ende conducir a la toma de decisiones equívocas. En efecto, si se trata de quemar petróleo crudo o gas natural como combustible, es más costoso mover una unidad de energía en gas natural desde el yacimiento hasta el consumidor final que mover la misma unidad de energía en petróleo.

Además de lo anterior, el precio del petróleo es ampliamente más alto que el del gas y no guarda una relación directa con éste. En Colombia el precio promedio del petróleo crudo y del gas en boca de pozo, oscila entre US\$5.0-US\$10 por barril y entre US\$0.6-US\$0.8 por cada mil pies cúbicos, respectivamente. Una rápida estimación entre estos valores indica que el petróleo tiene un precio entre 6.3 y 20 veces más favorable que la misma cantidad de gas, medida en términos de equivalencia calórica. Con relación a los costos, independientemente del tipo de hidrocarburos que se exploten (petróleo o gas), la magnitud de las inversiones de exploración y desarrollo es similar.

En conclusión, dado que la exploración y producción de hidrocarburos (petróleo y/o gas) demandan el mismo esfuerzo y costos semejantes, pero el menor precio del gas con respecto al petróleo crudo castiga la economía de los proyectos de gas, asumiendo una demanda permanente para este energético primario, es necesario que el régimen de regalías para la explotación de gas natural tenga en cuenta esta desigualdad, buscando equilibrar las regalías provenientes de los campos de gas con las de petróleo. Lo anterior en una proporción similar a la que guardan los precios de estos dos hidrocarburos para lo cual se propone modificar los valores de equivalencia entre un barril de petróleo y gas””5.

23. El anterior examen es suficiente para concluir que el proyecto discutido y debatido en la Cámara Senado no tenía unidad de materia con el proyecto discutido y aprobado posteriormente en el Senado, puesto que el primero era un ajuste muy específico del régimen de regalías en un departamento, mientras que el segundo constituyó una reforma integral, y de alcance nacional, a la legislación vigente sobre el tema. Nótese que en el trámite en el Senado se incluyeron temas estratégicos de la política petrolera del país, como, entre otros, la consagración de un régimen diferencial de regalías, según los niveles de producción, con el fin de hacer más atractiva la exploración en el país. No se trata pues de cambios menores y puntuales sino de una modificación integral y sustantiva de la política legislativa sobre regalías.”

3. En relación con el artículo 13 de la Ley 141 de 1994, la Corte observa que éste no fue modificado expresamente por la Ley 619 de 2000, ni tampoco por la Ley 756 de 2002. No obstante, aprecia que en la Ley 619 el legislador consagró una disposición, el artículo 5°, que autorizaba al Estado a efectuar el cobro de un porcentaje de la explotación de los recursos naturales no renovables de propiedad privada, cuyo valor sería equivalente al de una regalía. El texto de esta disposición era el siguiente:

“Artículo 5°. En las explotaciones de recursos naturales no renovables de propiedad privada del subsuelo, el dueño del subsuelo pagará el porcentaje equivalente al establecido como regalía en el artículo 16 de la Ley 141 de 1994 para las explotaciones de estos recursos, los cuales se distribuirán en los mismos términos y condiciones que fija la Ley 141 de 1994, con las modificaciones y normas reglamentarias.”

Es decir, en el régimen de la Ley 619 la explotación de recursos naturales no renovables de propiedad particular generaba para el Estado un ingreso equivalente al que producía la explotación de los mismos recursos cuando eran de propiedad de la nación, aunque tal ingreso no era llamado “regalía”. Esta norma, a juicio de la Corte, resultaba contraria a la del artículo 13 de la Ley 141 de 1994, que pretendía establecer una contraprestación a favor del Estado por la explotación de recursos naturales no renovables, únicamente cuando los mismos fueran de propiedad de la nación. En tal virtud, el artículo 13 de la Ley 141 de 1994 fue derogado tácitamente por el 5° de la Ley 619 de 2000. Ahora bien, dicho artículo 13 hubiera recobrado vigencia si no hubiera sido expedida la Ley 756 de 2002. Pero como ello no fue así, actualmente debe estimarse derogado.

Por tal razón la Corte se declarará inhibida para conocer la demanda incoada en contra del artículo 13 de la Ley 141 de 1994, y del párrafo 4° Del artículo 16 de la misma Ley.

VI. DECISIÓN.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del señor procurador general de la Nación y cumplidos los trámites previstos en el decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Declararse INHIBIDA para decidir en el fondo la demanda incoada en contra del artículo 13 de la Ley 141 de 1994, y del párrafo 4° del artículo 16 de la misma Ley.

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

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Presidente

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GÁLVIS

Magistrado

CLARAINÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Esta parte de la argumentación se incluye en la acusación formulada en contra del párrafo 3°, respecto del cual no se admitió la demanda.

2 La demanda se presentó el día 22 de enero de 2002, fecha para la cual la Ley 619 de 2000 continuaba produciendo sus efectos en virtud de la naturaleza diferida del fallo que declaró su inexecuibilidad.

3 A la fecha ya ha entrado en vigencia la Ley ... de 2002 que subrogó la Ley 619 de 2000.

4 Gaceta del Congreso No 175 del 31 de mayo de 2000, pp 5 y 6.

5 Gaceta del Congreso No 175 del 31 de mayo de 2000, pp 5, 6 y 7.