C-722-99

Sentencia C-722/99

DECRETO INEXEQUIBLE POR RAZONES DE UNIDAD NORMATIVA/INCONSTITUCIONALIDAD POR CONSECUENCIA

El Decreto 1178 de 1999, por razones de unidad normativa, debe ser considerado igualmente inexequible. En efecto, si el fundamento de la competencia del legislador extraordinario resultó ser contrario a la Constitución, es claro que el Decreto mismo debe correr la misma suerte. Así las cosas, la derogatoria contemplada en su artículo 22 debe considerarse insubsistente, y las normas a que se refería, vigentes nuevamente en el ordenamiento jurídico.

REGALIAS-Naturaleza

Las regalías constituyen un recurso tributario del Estado del orden nacional, que éste deriva por su condición de propietario del subsuelo y en general de los recursos no renovables, cuyo pago está a cargo de las personas a quienes se otorga el derecho a explorar o explotar tales recursos.

FONDO NACIONAL DE REGALIAS-Naturaleza

Las regalías que reciben las entidades territoriales, de conformidad con las referidas normas, son percibidas directamente si se trata de departamentos o municipios en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, o puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, caso en el cual pretenden compensar los costos económicos, sociales o ambientales que se generan por la explotación o transporte de los mencionados recursos; o pueden recibirse de manera indirecta a través del Fondo Nacional de Regalías, puesto que, según la norma superior citada, con los ingresos provenientes de las regalías que no sean asignados directamente a los departamentos y municipios, se conforma dicho Fondo, cuyos recursos se destinarán a las entidades territoriales en los términos que señale la ley. Estos recursos se aplicarán a la promoción de la minería, a la preservación del ambiente y a financiar proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas

entidades territoriales.

FUNCION ADMINISTRATIVA-Concepto

DESCONCENTRACION

La figura de la desconcentración es prevista por el mismo texto constitucional consignado en el artículo 209 superior, y sus notas peculiares han sido perfiladas por la jurisprudencia. Conforme al principio de desconcentración administrativa, los actos administrativos que se llevan a cabo en desarrollo de dicho principio, son actos propios de la respectiva autoridad desconcentrada, en los cuales se determinan los medios necesarios para su adecuado cumplimiento y son susceptibles tan solo, por ello mismo, del recurso de reposición. No requieren, por lo tanto, ser expedidos directamente por el respectivo ministerio al cual se vincula la unidad administrativa especial.

UNIDADES ADMINISTRATIVAS ESPECIALES-Naturaleza

Una de las modalidades prácticas del fenómeno administrativo de la desconcentración es la figura de las “unidades administrativas especiales”, presente en nuestro derecho administrativo desde la expedición del Decreto 1050 de 1968. El inciso 3° del artículo 1° del referido Decreto indicó que el Gobierno, previa autorización legal, podría organizar unidades administrativas especiales para la más adecuada atención de ciertos programas, propios ordinariamente de un ministerio o departamento administrativo, pero que por su naturaleza o por el origen de los recursos que utilizaran, no debían ser sometidos al régimen administrativo ordinario. Ultimamente, el legislador volvió a redefinir el concepto; en efecto, la mencionada ley 489 de 1998 indica en su artículo 67 que “las Unidades administrativas Especiales son organismos creados por la ley, con la autonomía administrativa y financiera aquella les señale, sin personería jurídica, que cumplen funciones administrativas para desarrollar o ejecutar programas propios de un ministerio o departamento administrativo.” En este caso, es decir, cuando carecen de personería jurídica, pertenecen a la administración centralizada, al paso que si la tienen, son del sector descentralizado. Sin que la mencionada categoría jurídica de “unidades administrativas especiales” emane directamente de los textos constitucionales, es claro que ella constituye un desarrollo legislativo del principio administrativo de la desconcentración de funciones, recogido por el artículo 209 superior.

COMISION NACIONAL DE REGALIAS-Naturaleza

Para la Corte la ratio legis de la creación de la referida Comisión como unidad administrativa especial es bien clara. Obedeció a la necesidad de manejar los recursos que conforman el Fondo Nacional de Regalías con independencia del régimen administrativo ordinario, en razón de los especiales fines, de rango constitucional, que se persiguen con el mismo. La facultad del legislador para darle esta configuración a la Comisión Nacional de Regalías, también tiene un soporte constitucional adecuado, toda vez que el artículo 361 superior indica que los recursos que conforman el Fondo Nacional de Regalías se destinarán a las entidades territoriales "en los términos que señale la ley". Así pues, el legislador gozaba de libertad configurativa expresa atribuida por el propio constituyente, para determinar la forma de destinar y administrar los referidos recursos. Y si en ejercicio de dicha atribución estimó que la administración de los mismos correspondía a una unidad administrativa especial, adscrita a Ministerio de Minas y Energía, esta determinación estaba dentro de sus facultades.

PRINCIPIO DE COORDINACION ADMINISTRATIVA

La Carta Política propugna por la realización efectiva del principio de coordinación administrativa, explícitamente consagrado por el constituyente en el inciso segundo del artículo 209 de la Constitución que expresamente señala: "(l)as autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado."

COMISION NACIONAL DE REGALIAS-Conformación

La conformación de la Comisión Nacional de Regalías por todas aquellas personas que señala el artículo 9° de la Ley 141 de 1994, obedece a la necesidad de hacer efectiva esta coordinación constitucionalmente exigida por la norma señalada, y por otras varias cuales son los artículos 288 que indica que "(l)as competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley", y el 298 según el cual "(l)os departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes." La conformación de la Comisión Nacional de Regalías por las personas que indica la ley, tiene asidero constitucional en el

mencionado artículo 361 de la Carta que defirió al legislador la determinación de la forma en la cual las regalías serían administradas y distribuidas, por lo cual el Congreso tenía libertad para configurar el ente que llevaría a cabo tales funciones. Debe tenerse en cuenta que la actuación de los ministros o de otras autoridades en la Comisión Nacional de Regalías, no las pone en condición de subordinación personal frente a ninguna otra autoridad, toda vez que en la adopción de decisiones al seno de la Comisión, ellas actúan en ejercicio de su propia autoridad. La que queda sujeta al control de tutela propio de la vinculación al Ministerio de Minas y Energía, es la Comisión en si misma considerada como unidad administrativa especial, y no sus integrantes como autoridades distintas.

COMISION NACIONAL DE REGALIAS-Conformación Comité Técnico/CARGO DE PERIODO

La connotación especialmente técnica que perfila a quienes están llamados a conformar el Comité Técnico previsto por la norma atacada, hace que en su designación no sean relevantes consideraciones de tipo político. Así las cosas, su período no tiene que coincidir con el del primer mandatario, ni sus funciones pueden ser vistas como ejecutoria de lineamientos políticos expresos formulados por el presidente. Su período es, por lo tanto, personal y no institucional. No se encuentra en la Constitución ninguna norma que prohiba al legislador facultar al presidente para hacer designaciones de cargos con períodos que superen al suyo. De esta manera, el legislador gozaba de libertad configurativa para radicar esta facultad en cabeza del primer mandatario, sin vulnerar con ello la Carta.

COMISION NACIONAL DE REGALIAS-Facultad para distribuir participación en compensaciones y regalías

Si bien la Constitución en los citados artículos 360 y 361 indica que la ley determinará los derechos de las entidades territoriales sobre las regalías, ello no significa que el legislador tenga que señalar con precisión los rubros matemáticos que corresponden a cada entidad territorial, sino establecer los criterios claros para que la autoridad administrativa lleve a cabo la liquidación. Otra interpretación mutaría la naturaleza general, impersonal y abstracta de la que se revisten las normas de rango legal, para hacerlas actos administrativos de carácter particular y concreto. La disposición no deja en manos de tal entidad la libertad de asignar las regalías, como lo indica el demandante, cosa que si desconocería los mandatos superiores, sino que tan sólo asigna una función típicamente ejecutiva.

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 7 y 8 (parciales), 9, 10 (parcial), 11, 12 (parcial) y 29 (parcial) de la Ley 141 de 1994, por la cual se crean el Fondo Nacional de Regalías, la Comisión Nacional de Regalías, se regula el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, se establecen las reglas para su liquidación y distribución y se dictan otras disposiciones

Actor: Luis Enrique Olivera Petro

Magistrado Ponente:

Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

Santafé de Bogotá, D.C., veintinueve (29) de septiembre de mil novecientos noventa y nueve (1999)

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Luis Enrique Olivera Petro en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, demandó la inexequibilidad parcial de los artículos 7,8,10,12 y 29 de la Ley 141 de 1994, así como la totalidad de los artículos 9 y 11 del mismo ordenamiento.

El magistrado sustanciador a través de Auto del 18 de marzo de 1999, resolvió admitir parcialmente la demanda formulada contra los artículos, 7,8,9,10,11,12 y 29 y rechazarla respecto del parágrafo 2° del artículo 9°, por existir sobre el mismo pronunciamiento de la Corte, que por tanto hace tránsito a cosa juzgada constitucional. (Sentencia C-567 de 1995 M.P Dr. Fabio Morón Díaz).

Admitida la demanda, se ordenaron las comunicaciones constitucionales y legales correspondientes, se fijó en lista el negocio en la Secretaría General de la Corporación para efectos de la intervención ciudadana y, simultáneamente, se dio traslado al procurador general de la Nación, quien rindió el concepto de su competencia.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

El tenor literal de las normas es el siguiente, con la aclaración de que se subraya y resalta en ellas lo parcialmente 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.

“CAPITULO II

“Comisión Nacional de Regalías

Artículo 7°. 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 8°. Funciones de la Comisión de Regalías. Serán funciones de la Comisión las siguientes:

“(…)

“7. Distribuir las participaciones en las regalías y compensaciones que correspondan a los municipios portuarios, marítimos y fluviales, utilizados de manera ordinaria, en el cargue y

descargue de recursos naturales no renovables o productos derivados de los recursos naturales no renovables; y a los que se encuentren bajo su radio de influencia, según las reglas establecidas en el parágrafo del artículo 26 y en los artículos 29 y 55 de la presente ley.

“8. Aprobar el proyecto de presupuesto anual del Fondo Nacional de Regalías. Los gastos de funcionamiento no podrán exceder del cero punto cinco por ciento (0.5%) anual de los ingresos propios del Fondo .

“9. Autorizar la inversión temporal de los excedentes de liquidez del Fondo Nacional de Regalías.

“10. Nombrar y remover al personal de la Comisión.

“11. Revisar, por sí misma o comisionar a otras entidades públicas o privadas, cuando así lo determine, las liquidaciones de participaciones efectuadas por las entidades recaudadoras de regalías y otras compensaciones, y tomar las medidas pertinentes.

“12. Crear un comité técnico, constituido por cinco expertos de reconocida experiencia en evaluación de proyectos, nombrados por el señor Presidente de a República para períodos de cinco (5) años, tendrán dedicación exclusiva y devengarán la remuneración que le fije el Gobierno. En dichos nombramientos el Presidente de la República dará participación a las diferentes regiones del país.

“El comité técnico tendrá como objetivo garantizar mediante el análisis y estudio técnico la calidad de los proyectos de inversión que busquen financiarse con recursos del Fondo Nacional de Regalías. El comité dará, en todos los casos , concepto previo sobre la viabilidad técnica y financiera de los proyectos sometidos a su consideración.

“El comité técnico señalará de manera general los parámetros para la evaluación social, económica y ambiental de los proyectos financiados y cofinanciados con recursos del Fondo Nacional de regalías.

“El primer nombramiento de los expertos se hará así: dos (2) expertos para un período de tres (3) años y tres (3) para un período de cinco (5) años. Los expertos podrán ser reelegidos.

“El comité expedirá su propio reglamento.

“Artículo 9°. Integración de la Comisión Nacional de regalías. La comisión estará integrada así:

“1. El Ministro de Minas y Energía, quien la presidirá, o en su lugar el Viceministro.

“3. El representante a nivel nacional del ente rector del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, o su delegado.

“4. El Ministro de Desarrollo o en su defecto el Viceministro.

5.Sendos Gobernadores de Departamento, de cada Consejo Regional de Planificación Económica y social, -CORPES-, tres (3) de ellos, provenientes de departamentos no productores y dos (2) de ellos de Departamentos productores, elegidos por los Gobernadores que integran cada CORPES. Actuarán como suplentes sendos alcaldes, tres (3) de ellos provenientes de departamentos no productores y dos (2) de ellos de departamentos productores, elegidos por los municipios de la región, quienes provendrán de las regiones que conforman los respectivos CORPES de los cuales hacen parte los gobernadores.

“6. Un alcalde de los municipios portuarios como miembro principal y uno (1) como suplente, elegidos por la Federación Nacional de Municipios.

“7. El alcalde del Distrito Capital de Santafé de Bogotá como principal y un (1) Alcalde como suplente, elegido éste último por la Federación Nacional de Municipios.

“Los Alcaldes suplentes podrán asistir a todas las reuniones de la comisión con voz y sólo tendrán voto en ausencia del correspondiente Gobernador o Alcalde principal.

“PARAGRAFO PRIMERO. Entre los miembros elegidos, principales o suplentes, para integrar la Comisión Nacional de Regalías, no podrá haber, en ningún caso, más de uno (1) originario del mismo departamento.

“PARAGRAFO SEGUNDO. 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°. Mecanismo 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:

“(…)

“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.

“Artículo 11°. Decisiones adoptadas por la Comisión. Las decisiones se adoptarán por la Comisión, mediante resoluciones expedidas por su presidente y refrendados por el secretario, contra las cuales sólo procederá el recurso de reposición en los términos previstos en el Código Contencioso Administrativo. El secretario ejecutivo autorizará y suscribirá los actos que deban ejecutarse en desarrollo de las operaciones del Fondo.

Artículo 12°. Personal de la Comisión. La Comisión contará con el personal profesional, técnico y administrativo, necesario para el cumplimiento de sus funciones, de acuerdo con lo que Gobierno determine y teniendo en cuenta lo previsto en el numeral 8°. Del artículo 8° de la presente ley.

“ La Comisión contará con un secretario ejecutivo, de libre nombramiento y remoción, quien tendrá el carácter de empleado público. Su escala salarial será fijada por el Gobierno.

Artículo 29. Derechos de los municipios portuarios.

“(…)

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

marítima en cada uno de ellos.”

III. LA DEMANDA

1. Normas constitucionales que se consideran infringidas

Estima el demandante que las disposiciones acusadas vulneran los artículos 29 y 210 de la Constitución Política.

2. Fundamentos de la demanda

En concepto del demandante, la administración de los recursos del Fondo Nacional de Regalías debe ser llevada a cabo por una entidad dotada de personería jurídica. Las normas demandadas, en cuanto permiten que la Comisión de Regalías lleve a cabo dicha administración, vulneran el principio del debido proceso recogido por el artículo 29 superior, así como el artículo 210 de la Carta, referente, en opinión del actor, a los principios que orientan la actividad administrativa, toda vez que dicha Comisión es una unidad administrativa especial, sin personería jurídica, adscrita al Ministerio de Minas y Energía. La carencia de personería jurídica impide que la Comisión apruebe el presupuesto anual del Fondo Nacional de Regalías, autorice la inversión de recursos, nombre y renueve personal, contrate, etc.

De otro lado, el demandante encuentra que la Comisión, tal y como fue concebida por la Ley, esto es como una unidad administrativa sin personería jurídica, mal puede estar conformada por aquellas personas que indica el artículo 9°. Dichas personas podrían conformar su junta directiva, más no la Comisión misma; sin embargo, en su sentir, por carecer de personería jurídica, la Comisión tampoco puede estar dotada de este órgano de dirección. En resumidas cuentas, para el demandante “la Comisión del artículo 9° no puede existir…”, pues crea una comisión paralela a la prevista en el artículo 7° de la misma Ley, dándose origen a dos entes administrativos diferentes. Adicionalmente, el actor opina que resulta absurdo, por razón del orden de jerarquías, que un ministro de Estado, un gobernador, un alcalde o un director de Departamento Administrativo formen parte de un ente administrativo adscrito a un Ministerio.

En lo que respecta al numeral 12 del artículo 8° demandado, que prevé la creación de un

comité técnico, el actor considera que la norma viola la Constitución, por cuanto los integrantes de dicho comité no pueden ser nombrados por el presidente de la República para un período de cinco años, toda vez que este lapso supera el periodo constitucional del presidente.

En lo que tiene que ver con el numeral 7° del artículo 8° de la Ley demandada, el actor indica que su contenido contradice la doctrina de la Corte según la cual es sólo la ley, de acuerdo con la Constitución, la que puede distribuir las regalías y señalar su destinación. En sus sentir "el debido proceso es que sea la Ley quien distribuya las regalías y no la Comisión Nacional de Regalías, quien ni siquiera tiene personería jurídica y es una simple unidad administrativa especial adscrita la Ministerio de Minas". A continuación el demandante enumera varias resoluciones del Ministerio de Minas y Energía que en su concepto llevaron a cabo una distribución indebida de regalías.

IV. INTERVENCIONES

Intervención del Ministerio de Minas y Energía

La ciudadana María Clemencia Díaz López, en representación del Ministerio de Minas y Energía, intervino en el proceso para oponerse a la demanda, porque, al parecer de esa institución, las normas legales vigentes actualmente y también al momento de expedirse la Ley 141 de 1994, concretamente el artículo 1° del Decreto Extraordinario 1050 de 1968, contemplan la posibilidad de crear unidades administrativas especiales siempre que sea necesario para la adecuada atención de ciertos programas propios de un Ministerio o Departamento Administrativo, programas que por su naturaleza o por el origen de sus recursos no deban estar sometidos al régimen administrativo ordinario. Para la interviniente, dichas unidades administrativas especiales, de conformidad con lo prescrito por el artículo 38 de la Ley 489 de 1998, pertenecen a la Administración central cuando carecen de personería jurídica, y al sector descentralizado cuando la tienen. De conformidad con lo anterior, para el Ministerio de Minas y Energía es constitucional y jurídicamente viable la creación de unidades administrativas especiales, como es el caso de la Comisión Nacional de Regalías la cual viene a ser "un típico fenómeno de desconcentración, con miras a hacer más eficiente la función de administración del Fondo Nacional de Regalías."

De otro lado, la interviniente expresa que es claro que la Ley parcialmente demandada se refiere a un solo ente, cual es la Comisión Nacional de Regalías, y no a dos, como lo señala el demandante sin ningún fundamento. Finalmente, en su sentir, las funciones atribuidas a la Comisión Nacional de Regalías por las normas demandadas, encuentran soporte constitucional en el artículo121 de la Carta, según el cual "Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la Ley", por lo cual no es dable predicar que tales facultades legales sean inconstitucionales.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL

En la oportunidad legal, el señor procurador general de la Nación se pronunció sobre la demanda presentada por la demandante y solicitó a esta Corporación que se declare la exequibilidad de las normas acusadas, de acuerdo con los argumentos que se enuncian a continuación.

En opinión del señor procurador, de conformidad con el artículo 360 de la Carta Política al legislador le compete fijar las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables y determinar los derechos de las entidades territoriales sobre las regalías. Dichos derechos, no son de propiedad de dichas entidades, sino más bien derechos de participación en unos recursos del Estado, que les son reconocidos a los departamentos y municipios en cuyo territorio se exploten recursos naturales no renovables, así como a los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten, con el fin de prevenir y controlar los efectos ambientales nocivos que ocasione el desarrollo de dichas actividades. Los recursos provenientes de las regalías que no sean distribuidos entre dichos entes territoriales, de conformidad con el artículo 361 superior, pasan a constituir el Fondo Nacional de Regalías, destinado a la promoción de la minería, la preservación del ambiente y la financiación de los proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo. La referida norma constitucional autoriza también al legislador para establecer los términos bajo los cuales los recursos del Fondo deben destinarse a las entidades territoriales para los mencionados fines. En resumen, la vista fiscal pone de presente que el Fondo Nacional de Regalías es de rango constitucional, y que el legislador es competente para reglamentar los derechos de las entidades territoriales sobre las regalías.

En relación con los cargos de inconstitucionalidad, el procurador estima que el legislador se

encontraba habilitado constitucionalmente para crear la Comisión Nacional de Regalías, por cuanto “el Estado, en su condición de director general de la economía (art. 334 de la C.P.), puede diseñar un organismo con el objeto de intervenir en la explotación de los recursos naturales, a fin de realizar los objetivos superiores..” Así mismo, a su parecer, a través de dicha Comisión el legislador cumple con el mandato superior que lo autoriza para establecer los términos y condiciones como deben asignarse entre los entes territoriales los recursos que integran el Fondo Nacional de Regalías. Adicionalmente, las normas que crean y organizan la Comisión Nacional de Regalías tienen asidero constitucional en la competencia del legislador para determinar la estructura de la administración pública nacional, competencia que lo habilita para establecer la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, sin que se le imponga el otorgamiento de personería jurídica como condición sine qua non para la creación de organismos nacionales.

En cuanto a la censura contra la función de la Comisión Nacional de Regalías para distribuir las participaciones y compensaciones que corresponden a los municipios portuarios, marítimos y fluviales, y a los que estén bajo su radio de influencia, la vista fiscal estima que dicha distribución es función típicamente administrativa que debe llevarse a cabo consultando los criterios fijados por la ley. Los artículos 360 y 361 superiores, no establecen que el legislador deba asignar matemáticamente las partidas, sino tan sólo fijar los derechos de participación y los términos y condiciones en que deben ser destinados.

En relación con los cargos contra las expresiones “volúmenes transportados” y “capacidad de almacenamiento utilizada”, contenidos en el artículo 29 demandado, el procurador encuentra que se trata de conceptos de naturaleza técnica que el legislador, con fundamento en los artículos 360 y 361 superiores, toma en cuenta para efecto de hacer efectiva la distribución de las participaciones y compensaciones.

Finalmente, respecto del comité técnico previsto en el numeral 12 del artículo 8° demandado, la vista fiscal señala que dicho comité es creado por el legislador con fundamento en sus facultades constitucionales, concretamente en el artículo 150-7 superior. Además, el nombramiento por parte del presidente de la República, de los cinco expertos que lo conforman, tiene también soporte constitucional en el artículo 189-13 de la Carta.

VI. Consideraciones de la Corte.

1. La competencia y el objeto de control.

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 4° del artículo 241 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer las acusaciones planteadas contra las normas parcialmente demandadas, por ellas ser parte de una ley de la República.

2. Cuestiones previas

A) El Decreto número 1178 del 29 de junio de 1999, proferido por el presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas por el artículo 120 de la Ley 489 de 1999, vigente a partir de su publicación en el Diario Oficial el mismo día 29 de junio, 1 en su artículo 22 derogó expresamente los artículos 7, 8, 9, 10, 11 y 12 de la Ley 141 de 1994, todos ellos demandados en la presente causa judicial.

Sin embargo, teniendo en cuenta que esta Corporación mediante Sentencia C-702 de 1999, proferida el pasado 20 de septiembre, decidió declarar inexequible el artículo 120 de la Ley 489 de 1999, se encuentra que el Decreto 1178 de 1999, por razones de unidad normativa, debe ser considerado igualmente inexequible. En efecto, si el fundamento de la competencia del legislador extraordinario resultó ser contrario a la Constitución, es claro que el Decreto mismo debe correr la misma suerte. Así las cosas, la derogatoria contemplada en su artículo 22 debe considerarse insubsistente, y las normas a que se refería, vigentes nuevamente en el ordenamiento jurídico. Por tal razón la Corte avocará el conocimiento de aquellas que han sido demandadas en la presente oportunidad.

B. Aclarado lo anterior, la Corte encuentra necesario señalar que los distintos artículos demandados, contienen una extensa normatividad, total o parcialmente acusada. Sin embargo, los cargos de violación constitucional formulados no se refieren a la totalidad de la regulación expresamente reprochada, sino tan sólo a algunos apartes de ella.

Así, se tiene que en relación con el cargo de violación al principio del debido proceso, que en concepto del demandante se produce por la carencia de personería jurídica de la Comisión Nacional de Regalías, carencia que le impediría administrar los recursos del Fondo Nacional de Regalías, la acusación se dirige contra la expresión “sin personería jurídica” contenida en el artículo 7° reprochado, a pesar de no haber sido acusada, y contra la frase demandada que indica que el objeto de la Comisión es “la administración de los recursos del Fondo

Nacional de Regalías.”

Ahora bien, la acusación relativa a la violación del debido proceso por efecto de la carencia de personería jurídica, entendida de una manera amplia, cobijaría también a las normas contenidas en el artículo 8° acusado, así como a la disposición del numeral 2° del artículo 10° de la Ley, que señalan funciones de la Comisión, pues supuestamente la carencia de personería le impediría llevarlas a cabo. Tal carencia de personería jurídica impediría entonces que la Comisión apruebe el presupuesto anual del Fondo Nacional de Regalías, autorice la inversión de recursos, nombre y renueve personal, contrate, etc. Sin embargo, la Corte entiende que el cargo se reduce a la asignación de dichas funciones por parte de la norma acusada, mas no al resto de su contenido, salvo en lo que respecta al numeral 7°, en relación con el cual existe un cargo adicional explícitamente formulado, consistente en que, en opinión del demandante, es sólo la ley la que puede distribuir las regalías y señalar su destinación.

En lo relativo al cargo formulado en contra del numeral 12 del artículo 8°, según el cual los funcionarios del Comité que en la referida norma se prevé no pueden ser nombrados por el presidente de la República para un período de cinco años, toda vez que este lapso supera el periodo constitucional del presidente, la Corte encuentra que el reproche cobija tan sólo la expresión “nombrados por el señor Presidente de a República para períodos de cinco (5) años”, y no la totalidad del numeral que aparece íntegramente atacado por el actor.

En lo concerniente a la acusación formulada en contra del artículo 9°, relativo a la integración de la Comisión Nacional de Regalías, la Corte aprecia que el cargo se refiere a la posibilidad misma de que tales personas integren la Comisión, circunstancia que, para el actor, daría lugar a la existencia de dos comisiones paralelas. Así mismo, la acusación cuestiona exclusivamente el hecho de que en un ente adscrito a un ministerio tomen parte ministros del despacho y otros funcionarios.

En lo que respecta al artículo 11 acusado, que establece la posibilidad de interponer recursos en contra de las decisiones de la Comisión, así como del artículo 12, reprochado tan sólo en lo que se refiere a la posibilidad de que la Comisión cuente con el personal administrativo que a juicio del Gobierno se estime necesario, la Corte no encuentra la formulación concreta de un cargo en particular, toda vez que el general, sobre carencia de

personería jurídica, resulta difícil de referir al contenido normativo de estas disposiciones. En razón de lo anterior se declarará inhibida para pronunciarse sobre estas normas, por ineptitud sustancial de la demanda.

Finalmente, en relación con el cargo contra al artículo 29 demandado, que regula la distribución de la participación que por regalías o compensaciones les correspondan a los municipios portuarios, la Corte estima que la acusación se refiere exclusivamente a las expresiones "volúmenes transportados" y "capacidad de almacenamiento", que la norma incluye como criterios de distribución de las regalías, y no al texto completo del inciso acusado.

Así las cosas, el presente fallo procederá a dilucidar la demanda atendiendo las precisiones anteriores.

3. Jurisprudencia Constitucional relativa a la naturaleza jurídica de las regalías, del Fondo Nacional de Regalías y de la Comisión Nacional de Regalías.

3.1 A través de extensa y reiterada jurisprudencia2, esta Corporación ha dejado sentado que las regalías constituyen un recurso tributario del Estado del orden nacional, que éste deriva por su condición de propietario del subsuelo y en general de los recursos no renovables, cuyo pago está a cargo de las personas a quienes se otorga el derecho a explorar o explotar tales recursos. En efecto, sobre el particular ha dicho que "como el subsuelo y, en general, los recursos naturales no renovables pertenecen al Estado, salvo cuando se hayan adquirido con antelación derechos por los particulares (art. 332), aquel tiene derecho a percibir regalías, es decir, contraprestaciones económicas de carácter obligatorio a cargo de quienes los exploten (art. 360).3

Dicha contraprestación consiste en un porcentaje sobre el producto bruto explotado.

Adicionalmente, con fundamento en los artículos 360 y 361 de la Constitución, la Corte ha explicado cómo las entidades territoriales tienen un derecho constitucional a participar en las regalías, en el monto y cuantía que señale la ley. Las regalías que reciben las entidades territoriales, de conformidad con las referidas normas, son percibidas directamente si se trata de departamentos o municipios en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, o puertos marítimos y fluviales por donde se transporten

dichos recursos o productos derivados de los mismos, caso en el cual pretenden compensar los costos económicos, sociales o ambientales que se generan por la explotación o transporte de los mencionados recursos4; o pueden recibirse de manera indirecta a través del Fondo Nacional de Regalías, puesto que, según la norma superior citada, con los ingresos provenientes de las regalías que no sean asignados directamente a los departamentos y municipios, se conforma dicho Fondo, cuyos recursos se destinarán a las entidades territoriales en los términos que señale la ley. Estos recursos se aplicarán a la promoción de la minería, a la preservación del ambiente y a financiar proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales.

De esta manera, "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… "5

3.2 En lo relativo al Fondo Nacional de Regalías, la jurisprudencia de la Corporación ha precisado que el mismo, como se dijo, se conforma con los ingresos provenientes de las regalías que no sean asignados a los departamentos y municipios, y tiene como finalidad la destinación de los mismos a las entidades territoriales para los objetivos que se mencionaron. La Corte ha recordado que el Fondo tiene origen constitucional, y finalidades de este mismo rango, que deben llevarse a cabo de conformidad con lo indicado por la Ley. En este sentido ha dicho:

"Los recursos del Fondo Nacional de Regalías que integran el patrimonio y rentas de la Corporación, aun cuando no son de propiedad de las entidades territoriales éstas si tienen el derecho constitucional a beneficiarse de las mismas; por ello, el Fondo se constituye con los recursos provenientes de las regalías que no deban asignarse directamente a las entidades territoriales, pero con el objeto de contribuir al mejoramiento de aquellas, por vía de las prioridades definidas por el legislador…"6

3.3 Respecto de la Comisión Nacional de Regalías, la Corte también se ha pronunciado para

señalar que su creación, su objeto, sus funciones y algunos de los mecanismos de acción de que dispone para asegurar la correcta inversión de la participación en las regalías y compensaciones, no tienen otro objeto que "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." Y sobre el particular ha dicho también que "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."7

Y en relación con algunas de las funciones que la Ley ahora demandada confiere a la Comisión, la Corte, en el mismo fallo antes transcrito parcialmente, indicó que "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.8

Sobre el mismo tema de las funciones de la Comisión, la Corte agregó, en este mismo fallo, que "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.”9

Teniendo en cuenta la anterior jurisprudencia constitucional, pasa la Corte a examinar los cargos formulados en la demanda.

4. Examen de los cargos formulados.

4.1 Cargo relacionado con la carencia de personería jurídica de la Comisión Nacional de Regalías.

A. Como arriba se dijo, el demandante estima que la Comisión Nacional de Regalías, por carecer de personería jurídica, no puede llevar a cabo la administración de los recursos del Fondo Nacional de Regalías, ni, en general, cumplir algunas de las funciones que le asigna la ley, que él expresamente señala. La asignación de estas funciones a un ente sin personería jurídica, conlleva, en su sentir, la violación del principio al debido proceso, (art. 9 superior) y el desconocimiento de los principios que informan el ejercicio de la actividad administrativa (art. 210 superior). En este sentido expresa: “El debido proceso consiste en que para que una “unidad administrativa especial” tenga por objeto “la administración del los recursos del fondo nacional de regalías” debe tener personería jurídica.”

Para el demandante, esta misma carencia de personería jurídica implica que la Comisión no pueda estar integrada por las personas que señala el artículo 9° demandado, y que con esta disposición se dé paso a la existencia de dos comisiones. En este sentido expresa: “En mi humilde entender se crea un híbrido inexplicable a la luz de los principios que universalmente orientan la administración pública. Como se ve existen dos comisiones nacionales de regalías. La una la del artículo 7° Ley 141 de 1994… La otra la del artículo 9°…”

B. En relación con lo anterior, la Corte aprecia que el moderno concepto de Estado Social de Derecho apareja un insoslayable aumento del intervencionismo estatal, como mecanismo necesario para la realización efectiva de los derechos. Esta circunstancia supone que el concepto clásico de la función administrativa se vea reemplazado por otro más acorde con la nueva realidad jurídica y que, así mismo, la organización del Estado moderno responda a nuevos criterios. Las formas de organización actuales no son en manera alguna aquellas propias del llamado Estado gendarme, sino que corresponden más bien al concepto de Estado social servidor, e implican un movimiento tendiente hacia la descentralización

administrativa y hacia nuevas formas de delegación y desconcentración en la administración centralizada. En este sentido el artículo 209 de la Carta expresa:

“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. (Resalta la Corte)

Sobre la naturaleza jurídica de la desconcentración, la Corte ha precisado sus diferencias con los mecanismos de la descentralización y de la delegación. En reciente pronunciamiento indicó al respecto lo siguiente:

“Delegación y desconcentración

“6. El artículo 209 de la Constitución define los principios que rigen la función administrativa, distinguiendo entre principios finalísticos (servir a los intereses generales), funcionales (igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad) y organizacionales (descentralización, delegación y desconcentración).

“La descentralización es un principio organizacional que tiene por objeto distribuir funciones entre la administración central y los territorios (descentralización territorial), o entre la primera y entidades que cumplen con labores especializadas (descentralización por servicios), de manera que el ejercicio de determinadas funciones administrativas sea realizado en un marco de autonomía por las entidades territoriales o las instituciones especializadas. La delegación y la desconcentración, por su parte, atienden más a la transferencia de funciones radicadas en cabeza de los órganos administrativos superiores a instituciones u organismos dependientes de ellos, sin que el titular original de esas atribuciones pierda el control y la dirección política y administrativa sobre el desarrollo de esas funciones. Por eso, se señala que estas dos fórmulas organizacionales constituyen, en principio, variantes del ejercicio centralizado de la función administrativa.

“Los conceptos de desconcentración y delegación han sido definidos de distintas formas por la doctrina. Asimismo, han existido distintos entendimientos acerca de la relación entre ellos. La Constitución de 1991 ha previsto expresamente la existencia de estos dos mecanismos de desarrollo de la función administrativa, si bien con intensidad diferente. Es así como la figura

de la delegación es mencionada, de manera general, en el artículo 209, y, en relación con las funciones del Presidente, en los artículos 211, 196, inciso 4, y 305, numeral 14. Cosa distinta ocurre con la desconcentración a la que únicamente se alude en el artículo 209 de la Constitución. Con todo, la jurisprudencia de la Corte se ha referido a este principio en distintas ocasiones y ha señalado con claridad que se aplica también al ejercicio de funciones presidenciales. Ejemplo de ello es la sentencia C-397 de 1995, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, en la cual se sostuvo:

"Se trata de organismos en los que se realiza la desconcentración funcional, en cuya virtud se cumplen atribuciones señaladas por la Carta en cabeza del Presidente de la República pero que éste no adelanta de manera personal y directa por absoluta imposibilidad física, por lo cual están a cargo, en concreto, de las superintendencias, dentro del ámbito que señale la ley".

"El hecho de que la misma Constitución consagre la existencia simultánea y separada de los dos principios hace necesaria la diferenciación conceptual entre ellos. En la Sentencia T-024 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero, esta Corporación precisó de la siguiente forma las diferencia entre las figuras de la desconcentración y la delegación:

"La desconcentración en cierta medida, es la variante práctica de la centralización, y desde un punto de vista dinámico, se ha definido como transferencia de funciones administrativas que corresponden a órganos de una misma persona administrativa.

"La desconcentración así concebida, presenta estas características:

"1. La atribución de competencias se realiza directamente por el ordenamiento jurídico.

"2. La competencia se confiere a un órgano medio o inferior dentro de la jerarquía. Debe recordarse, sin embargo que, en cierta medida, personas jurídicas pueden ser igualmente sujetos de desconcentración.

"3. La competencia se confiere en forma exclusiva lo que significa que ha de ejercerse precisamente por el órgano desconcentrado y no por otro.

"4. El superior jerárquico no responde por los actos del órgano desconcentrado más allá de los poderes de supervisión propios de la relación jerárquica y no puede reasumir la

competencia sino en virtud de nueva atribución legal.

“El otro mecanismo, lo determina la Delegación. La delegación desde un punto de vista jurídico y administrativo es la modalidad de transformación de funciones administrativas en virtud de la cual, y en los supuestos permitidos por la Ley se faculta a un sujeto u órgano que hace transferencia.

“Todo lo anterior nos lleva a determinar los elementos constitutivos de la Delegación:

“1. La transferencia de funciones de un órgano a otro.

“2. La transferencia de funciones, se realiza por el órgano titular de la función.

“3. La necesidad de la existencia previa de autorización legal.

“4. El órgano que confiere la Delegación puede siempre y en cualquier momento reasumir la competencia”.

“Para el objeto de esta sentencia es importante resaltar que la desconcentración de funciones se hace y deshace por medio de la ley, mientras que la delegación es realizada y revocada por la autoridad administrativa a la que se ha confiado originalmente la atribución.”11

Así las cosas, la figura de la desconcentración es prevista por el mismo texto constitucional consignado en el artículo 209 superior, y sus notas peculiares han sido perfiladas por la jurisprudencia. El legislador, de igual manera, ha definido expresamente en qué consiste. Así, el artículo 8° de la Ley 489 de 1998, expresa que “la desconcentración es la radicación de competencias y funciones en dependencias ubicadas fuera de la sede principal del organismo o entidad administrativa, sin perjuicio de las potestades y deberes de orientación e instrucción que corresponde ejercer a los jefes superiores de la administración, la cual no implica delegación y podrá hacerse por territorio y por funciones.”

Una de las modalidades prácticas del fenómeno administrativo de la desconcentración es la figura de las “unidades administrativas especiales”12, presente en nuestro derecho administrativo desde la expedición del Decreto 1050 de 1968. El inciso 3° del artículo 1° del referido Decreto indicó que el Gobierno, previa autorización legal, podría organizar unidades

administrativas especiales para la más adecuada atención de ciertos programas, propios ordinariamente de un ministerio o departamento administrativo, pero que por su naturaleza o por el origen de los recursos que utilizaran, no debían ser sometidos al régimen administrativo ordinario. Ultimamente, el legislador volvió a redefinir el concepto; en efecto, la mencionada ley 489 de 1998 indica en su artículo 67 que "las Unidades administrativas Especiales son organismos creados por la ley, con la autonomía administrativa y financiera aquella les señale, sin personería jurídica, que cumplen funciones administrativas para desarrollar o ejecutar programas propios de un ministerio o departamento administrativo." En este caso, es decir, cuando carecen de personería jurídica, pertenecen a la administración centralizada, al paso que si la tienen, son del sector descentralizado, como expresamente lo indica el artículo 82 de la Ley en comento.

Ahora bien, sin que la mencionada categoría jurídica de "unidades administrativas especiales" emane directamente de los textos constitucionales, es claro que ella constituye un desarrollo legislativo del principio administrativo de la desconcentración de funciones, recogido por el artículo 209 superior.

C. La Comisión Nacional de Regalías fue definida por el propio legislador como una unidad administrativa especial, lo cual significa que responde a todas la notas que definen esta figura, y que busca cumplir con los objetivos constitucionales de la desconcentración de funciones. Cabe preguntarse entonces si esta categorización legal desconoce los preceptos superiores, y en especial el principio al debido proceso que el demandante estima vulnerado.

Para la Corte la ratio legis de la creación de la referida Comisión como unidad administrativa especial es bien clara. Obedeció a la necesidad de manejar los recursos que conforman el Fondo Nacional de Regalías con independencia del régimen administrativo ordinario, en razón de los especiales fines, de rango constitucional, que se persiguen con el mismo. La facultad del legislador para darle esta configuración a la Comisión Nacional de Regalías, también tiene un soporte constitucional adecuado, toda vez que el artículo 361 superior indica que los recursos que conforman el Fondo Nacional de Regalías se destinarán a las entidades territoriales "en los términos que señale la ley". Así pues, el legislador gozaba de libertad configurativa expresa atribuida por el propio constituyente, para determinar la forma de destinar y administrar los referidos recursos. Y si en ejercicio de dicha atribución estimó

que la administración de los mismos correspondía a una unidad administrativa especial, adscrita a Ministerio de Minas y Energía, esta determinación estaba dentro de sus facultades.

D. Resulta necesario estudiar, adicionalmente, si la carencia de personería jurídica de la Comisión Nacional de Regalías, determinada por su naturaleza jurídica, le impide desarrollar las funciones que le atribuye la Ley demandada, particularmente las señaladas por el actor, y si esta situación resulta lesiva del principio superior del debido proceso.

Al respecto, debe recordarse que, conforme al principio de desconcentración administrativa, los actos administrativos que se llevan a cabo en desarrollo de dicho principio, son actos propios de la respectiva autoridad desconcentrada, en los cuales se determinan los medios necesarios para su adecuado cumplimiento y son susceptibles tan solo, por ello mismo, del recurso de reposición.13 No requieren, por lo tanto, ser expedidos directamente por el respectivo ministerio al cual se vincula la unidad administrativa especial.

Adicionalmente, las funciones de ejecución administrativa y representación en juicio, no suponen, como lo ha indicado la h. Corte Suprema de Justicia, que quien las lleve a cabo ostente personalidad jurídica. Así lo indicó esa Corporación en Sentencia de mayo 29 de 1990, en la cual expuso lo siguiente:

“2. ... las funciones de ejecución administrativa y de representación en juicio no están supeditadas a la circunstancia de que los entes respectivos sean personas jurídicas.

“3....la personalidad jurídica, así como la personería jurídica o de representación y para comparecer en juicio, son de mera estirpe legal pero no de rango constitucional y pueden, por tanto, ser modificadas por la ley sin violar la Constitución.”

Se pregunta entonces la Corte si lo anterior conlleva un desconocimiento del principio del debido proceso, en especial del debido proceso administrativo. Al respecto considera necesario precisar que la Constitución Política de 1991 no sólo consagró en forma expresa el derecho fundamental al debido proceso en las actuaciones judiciales, sino que además lo contempló también para las actuaciones administrativas. “Debe entenderse por “proceso”

administrativo un conjunto complejo de circunstancias de la administración que le impone la ley para su ordenado funcionamiento, para la seguridad jurídica de los administrados y para la validez de sus propias actuaciones, ya que su inobservancia puede producir sanciones legales de distinto género. Se trata del cumplimiento de la secuencia de los actos de la autoridad administrativa, relacionados entre sí de manera directa o indirecta, y que tienden a un fin, todo de acuerdo con la disposición que de ellos realice la ley."14

Así pues, en materia administrativa el debido proceso se concibe como una garantía de los administrados que le impone a las autoridades, de manera general, actuar conforme a la ley. Para el caso que ocupa la atención de la Corte, toda vez que la personalidad jurídica de la entidad que administra los recursos del Fondo Nacional de Regalías no es requerida directamente por la Constitución, la ley bien podía definir que esta institución careciera de ella sin que por eso sus actuaciones resulten contrarías ni a la ley misma, ni al principio fundamental que consagra el artículo 29 de la Carta, pues como se dijera arriba, la personalidad jurídica de esta clase de entes, es de estirpe puramente legal y puede concederse o no, sin violar por ello la Constitución. La manera como operan en el mundo jurídico, es definida por distintas disposiciones legales, de manera que su actuar conforme a tales reglas en nada contraviene la garantía de los asociados ni el debido proceso. En particular, no se desconocen tampoco los principios que señala el artículo 210 de la Carta, y que el actor estima vulnerados, toda vez que dicha disposición se refiere a entidades descentralizadas y la Comisión Nacional de Regalías, no lo es.

E. Adicionalmente el actor estima que la falta de personería jurídica hace que la Comisión Nacional de Regalías no pueda estar integrada por las personas que señala el artículo 9° demandado, y que esta disposición da lugar a la existencia de dos entes jurídicos diversos, uno el previsto por el citado artículo y otro el que menciona el artículo 7°. Esta acusación carece por completo de fundamento, toda vez que los artículos 7° y 9° de la Ley bajo examen regulan dos aspectos bien diferenciados de la Comisión Nacional de Regalías, a saber: el artículo 7° crea la referida Comisión y señala su objeto, al paso que el artículo 9° indica qué autoridades la integran, lo cual es apenas natural tratándose de un ente que tiene la naturaleza de "comisión," es decir de órgano conformado por un conjunto de personas, que por lo mismo deben ser señaladas por el legislador que lo crea. En nada transgrede esto la Constitución, que no tiene prohibido que el legislador perfile organismos de esta índole.

4.2 Cargo relacionado con la presencia de ciertas autoridades en la Comisión Nacional de Regalías.

Para el actor resulta absurdo que un ministro de Estado, un gobernador, un alcalde o un director de departamento administrativo formen parte de la Comisión Nacional de Regalías, "puesto que sencillamente está "adscrita a Minminas" y por lo tanto es un ente subordinado a Minminas e inferior de él." Es decir, para el demandante, el orden jerárquico existente entre los entes administrativos, impide que funcionarios de alto rango formen parte de órganos que tienen una posición subordinada por su vinculación específica con un ministerio, en este caso el Ministerio de Minas y Energía.

El anterior cargo no está llamado a prosperar. Contrariamente a lo que el actor opina, la Carta Política propugna por la realización efectiva del principio de coordinación administrativa, explícitamente consagrado por el constituyente en el inciso segundo del artículo 209 de la Constitución que expresamente señala: "(l)as autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado."

Así las cosas, la conformación de la Comisión Nacional de Regalías por todas aquellas personas que señala el artículo 9° de la Ley 141 de 1994, obedece a la necesidad de hacer efectiva esta coordinación constitucionalmente exigida por la norma señalada, y por otras varias cuales son los artículos 288 que indica que "(l)as competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley", y el 298 según el cual "(l)os departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes."

Adicionalmente la conformación de la Comisión Nacional de Regalías por las personas que indica la ley, tiene asidero constitucional en el mencionado artículo 361 de la Carta que defirió al legislador la determinación de la forma en la cual las regalías serían administradas y distribuidas, por lo cual el Congreso tenía libertad para configurar el ente que llevaría a cabo tales funciones.

De otra parte, debe tenerse en cuenta que la actuación de los ministros o de otras autoridades en la Comisión Nacional de Regalías, no las pone en condición de subordinación

personal frente a ninguna otra autoridad, toda vez que en la adopción de decisiones al seno de la Comisión, ellas actúan en ejercicio de su propia autoridad. La que queda sujeta al control de tutela propio de la vinculación al Ministerio de Minas y Energía, es la Comisión en si misma considerada como unidad administrativa especial, y no sus integrantes como autoridades distintas.

4.3 Cargo según el cual los funcionarios del comité técnico previsto en el numeral 12 del artículo 8° de la Ley 141 de 1994, no pueden ser nombrados por el presidente de la República para un período de cinco años, toda vez que este lapso supera el periodo constitucional del presidente.

Dentro de las funciones que el articulo 8° de la Ley demandada atribuye a la Comisión Nacional de Regalías, se encuentra la reseñada en el numeral 12, según la cual le corresponde a la Comisión "(c)rear un comité técnico, constituido por cinco expertos de reconocida experiencia en evaluación de proyectos, nombrados por el señor Presidente de a República para períodos de cinco (5) años, tendrán dedicación exclusiva y devengarán la remuneración que le fije el Gobierno. En dichos nombramientos el Presidente de la República dará participación a las diferentes regiones del país." Como se dijo el actor cuestiona la atribución presidencial de designar a los cinco expertos que menciona la norma, toda vez que su período constitucional es tan solo de cuatro años, al paso que el período de los técnicos es de cinco.

Al respecto encuentra esta Corporación que son infundados los reproches del actor. En efecto, la connotación especialmente técnica que perfila a quienes están llamados a conformar el Comité Técnico previsto por la norma atacada, hace que en su designación no sean relevantes consideraciones de tipo político. Así las cosas, su período no tiene que coincidir con el del primer mandatario, ni sus funciones pueden ser vistas como ejecutoria de lineamientos políticos expresos formulados por el presidente. Su período es, por lo tanto, personal y no institucional.

De otra parte, no se encuentra en la Constitución ninguna norma que prohiba al legislador facultar al presidente para hacer designaciones de cargos con períodos que superen al suyo. De esta manera, el legislador gozaba de libertad configurativa para radicar esta facultad en cabeza del primer mandatario, sin vulnerar con ello la Carta.

4.4 Cargo contra las expresiones “volúmenes transportados” y la “capacidad de almacenamiento” del artículo 29 de la Ley 141 de 1994.

El texto completo del artículo 29 reza como sigue:

“Artículo 29. Derechos de los municipios portuarios. Para los efectos del inciso tercero del artículo 360 de la Constitución Política, los beneficiarios de las participaciones en regalías y compensaciones monetarias provenientes del transporte de los recursos naturales no renovables, son los municipios en cuya jurisdicción se hallen ubicadas instalaciones permanentes, terrestres y marítimas, construidas y operadas para el cargue y descargue ordinario y habitual en embarcaciones, de dichos recursos y sus derivados.

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

“…

Como puede verse, el artículo anterior en su primer inciso, declarado exequible por esta Corporación mediante sentencia C-447 de 199815, define qué es un municipio portuario. El inciso segundo íntegramente demandado por el actor en la presente causa, introduce dos conceptos técnicos con fundamento en los cuales debe hacerse la distribución de las regalías entre los municipios portuarios. Dichos conceptos técnicos son los de “volúmenes transportados” y “capacidad de almacenamiento utilizada”. Con base en ellos la norma indica implícitamente que la distribución será directamente proporcional, es decir, que a mayor capacidad de almacenamiento o mayores volúmenes transportados, mayor será la participación en las regalías.

Una vez más la Corte encuentra improcedente el cargo, toda vez que la Constitución, en el artículo 360 tantas veces citado, señala que es a la ley a quien corresponde determinar los derechos de las entidades territoriales sobre las regalías, cosa que es justamente lo que hace la norma bajo examen cuando indica a cuáles municipios corresponden dichos derechos, y en proporción a qué criterios técnicos de distribución.

4.5 Cargo formulado en contra de la facultad de la Comisión Nacional de Regalías para distribuir las participación en las compensaciones y regalías.

Por último la Corte debe referirse también al último cargo de violación propuesto por el actor, dirigido contra el numeral 7° del artículo 8°, que determina que es función de la Comisión Nacional de Regalías distribuir la participación en las regalías y compensaciones según los criterios indicados en la misma ley. Como se dijo, el actor considera que "el debido proceso es que sea la Ley quien distribuya las regalías y no la Comisión Nacional de Regalías, quien ni siquiera tiene personería jurídica y es una simple unidad administrativa especial adscrita la Ministerio de Minas".

Estima la Corte que el actor confunde las labores estrictamente legislativas con aquellas propias de las autoridades administrativas. Si bien la Constitución en los citados artículos 360 y 361 indica que la ley determinará los derechos de las entidades territoriales sobre las regalías, ello no significa que el legislador tenga que señalar con precisión los rubros matemáticos que corresponden a cada entidad territorial, sino establecer los criterios claros para que la autoridad administrativa lleve a cabo la liquidación. Otra interpretación mutaría la naturaleza general, impersonal y abstracta de la que se revisten las normas de rango legal, para hacerlas actos administrativos de carácter particular y concreto.

Teniendo en cuenta que la norma acusada expresamente remite a la Comisión a los criterios señalados por el legislador, conforme a los cuales esta entidad debe adelantar la labor de distribución particular de las regalías entre las entidades territoriales beneficiarias, la Corte encuentra que la disposición no deja en manos de tal entidad la libertad de asignar las regalías, como lo indica el demandante, cosa que si desconocería los mandatos superiores, sino que tan sólo asigna una función típicamente ejecutiva. Por esta razón la Corte considera improcedentes los cargos formulados.

Finalmente la Corte indica que las declaraciones de exequibilidad que proferirá se circunscriben a los cargos de violación analizados en el presente fallo, según las precisiones contenidas en él.

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

Primero. Declarar inexequible el Decreto 1178 del 29 de junio de 1999, proferido por el presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas por el artículo 120 de la Ley 489 de 1999.

Segundo. Declarar EXEQUIBLES las expresiones “sin personería jurídica” e “y la administración de los recursos del Fondo Nacional de Regalías”, contenidas en el artículo 7° de la Ley 141 de 1994.

Tercero. Declarar EXEQUIBLES los numerales 7°, 9°, 10° y 12 del artículo 8° de la Ley 141 de 1994, y las expresiones “Aprobar el proyecto de presupuesto anual del Fondo Nacional de Regalías,” contenida en el numeral 8° de dicha norma, y “o comisionar a otras entidades públicas o privadas, cuando así lo determine” e “y tomar las medidas pertinentes” contenidas en el numeral 11 de la misma disposición.

Cuarto. Declarar EXEQUIBLE el artículo 9° de la ley 141 de 1994.

Quinto. Declarar EXEQUIBLE la expresión “Disponer la contratación de interventorías financieras y administrativas para”, contenida en el numeral 2° del artículo 10° de la Ley 141 de 1994.

Sexto. Declarar EXEQUIBLE el inciso segundo del artículo 29 de la Ley 141 de 1994.

Séptimo. Declararse INHIBIDA de conocer sobre la exequibilidad de los artículos 11 y 12 de la Ley 141 de 1994, por ausencia de formulación de cargos.

Cópiese, notifíquese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional y al Congreso de la República, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Aclaración de voto a la Sentencia C-722/99

COMISION NACIONAL DE REGALIAS-Autorización para comisionar a entidades privadas (Aclaración de voto)

Comisión Nacional de Regalías para comisionar a entidades privadas “cuando así lo determine”, por fuera de toda regla y límite y de manera incondicionada, para revisar las liquidaciones de participaciones efectuadas por las entidades recaudadoras de regalías y compensaciones.

Referencia: Expediente D-2335

Con el debido respeto debo expresar que, si bien comparto en general la decisión adoptada, abrigo serias dudas acerca de la constitucionalidad del numeral 11 del artículo 8 de la Ley 141 de 1994, en cuanto autoriza a la Comisión Nacional de Regalías para comisionar a entidades privadas “cuando así lo determine”, por fuera de toda regla y límite y de manera incondicionada, para revisar las liquidaciones de participaciones efectuadas por las entidades recaudadoras de regalías y compensaciones.

Se trata de una función pública que tan sólo en los términos de la ley, pero claramente definidos, y de modo transitorio podría quedar en manos de particulares (art. 123 C.P.).

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

Fecha, ut supra

1 Edición 43.625

2 CF. Entre otras sentencias C-075 de 1993, M.P Alejandro Martínez Caballero. T-141 de 1994, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. C-567 de 1995, M.P

Fabio Morón Díaz. C-221 de 1997, M.P Alejandro Martínez Caballero. C-447 de 1998, M.P Carlos Gaviria Díaz. C-402/98, M.P Fabio Morón Díaz . C-497 de 1998, M.P. Alejandro Martínez Caballero. C-537 de 1998, M.P Alfredo Beltrán Sierra C-036 de 1999 M.P José Gregorio Hernández Galindo. C-299 de 1999, M.P. Fabio Morón Díaz.

3 Sentencia C-465/93. M.P VLADIMIRO NARANJO MESA

4 La Corte ha precisado que cuando se trata de departamentos o municipios no productores por donde son transportados los recursos naturales no renovables, los recursos económicos que reciben para compensar los costos que este hecho genera, se llaman propiamente “compensaciones” y no regalías.

5 Sentencia C-567 de 1995, M.P. Dr. Fabio Morón Díaz.

6 Sentencia C- 593 de 1995, M.P. dr. Fabio Morón Díaz.

7 Ibídem

8 Ibídem

9 Ibídem

10 Sentencia C-216 de 1994. M.P. dr. Vladimiro Naranjo Mesa.

11 Sentencia C-496 de 1998, M.P. dr. Eduardo Cifuentes Muñoz

12 Cf. GONZALEZ CHARRY Guillermo. “Fundamentos Constitucionales de nuestro Derecho Administrativo en la Constitución de 1991.” Ediciones Doctrina y Ley. Santafé de Bogotá, 1991. Pag 83

13 Así lo dispone expresamente el parágrafo del artículo 8° de la Ley 489 de 1998.

14 Sentencia T-552 de 1993. M. P. Fabio Morón Díaz, Simón Rodríguez, Jaime Sanin Greiffenstein.

15 M.P. dr. Fabio Morón Díaz