Sentencia C-811/02

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Prohibición a entidades territoriales de gravar explotación de recursos naturales no renovables

Referencia: expediente D-4097

Norma Acusada:

Artículo 27 de la Ley 141 de 1994

Demandante: Edilberto Escobar Cortés

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y de los trámites establecidos en el decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente,

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución, el ciudadano Edilberto Escobar Cortes, solicitó a esta Corporación la declaración de inconstitucionalidad del artículo 27 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 recibir regalías por la explotación de los recursos naturales no renovables, se establecen las reglas para su liquidación y distribución y se dictan otras disposiciones".

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la norma acusada, así:

Ley 141 de 1994

(28 de Junio)

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

III. LA DEMANDA

A juicio del demandante, la disposición censurada viola el artículo 294 de la Constitución Política que prohibe a la ley crear exenciones y dar tratamientos preferenciales en relación con los impuestos de las entidades territoriales.

Señala que el transporte de gas es una actividad diferente, aunque complementaria a la de su explotación. De esta manera, la norma acusada vulnera el artículo 294 de la Constitución porque conlleva a que las empresas prestadoras del servicio público domiciliario de gas queden excluidas del pago de los gravámenes a la explotación de recursos naturales no renovables por parte de las entidades territoriales.

La norma acusada establece un trato preferencial "por cuanto el hecho generador del impuesto, nace por mandamiento de la ley y porque existiendo tal hecho generador, la ley lo individualiza y no le permite GRAVARLO con el impuesto en igualdad de condiciones que a los demás contribuyentes"1.

Así pues, la ley estaría concediendo beneficios tributarios a gravámenes de carácter territorial a las prestadoras del servicio público de gas, en violación de lo prescrito en el artículo 294 de la Carta.

IV. INTERVENCIONES DE AUTORIDADES PUBICAS

1. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Este Ministerio intervino mediante apoderado para solicitar a la Corte que se esté a lo decidido en la Sentencia C-567 de 1995 en la que se declaró la exequibilidad de la norma acusada. En subsidio, solicita que la Corte que se declare inhibida para conocer de la demanda por ineptitud de la misma o que se declare la exequibilidad de la norma acusada.

Afirma que la pretensión del demandante consiste en que la Corte haga un pronunciamiento respecto de la aplicación de una norma distinta a la que se demanda y que fundamenta esta posición tomando para el efecto el caso concreto del transporte de gas.

En el evento que no prospere la petición anterior, el apoderado solicita que se declare la constitucionalidad de la norma acusada en razón a que con la norma acusada se busca que haya coherencia respecto de los gravámenes sobre la explotación de los recursos naturales no renovables.

2. Intervención del Ministerio de Minas y Energía

Este Ministerio intervino mediante apoderada para solicitar a la Corte que se declare la exequibilidad de la norma acusada.

Señala que "el demandante parte de fundamentos equivocados, toda vez que la explotación en ningún momento conlleva el transporte y la comercialización del gas. La explotación es la actividad que consiste en la extracción del recurso natural"2, actividad que se encuentra regulada por el Código de Petróleos.

Considera que "[l]a actividad de explotación esta gravada con regalías razón por la cual no es equitativo que se grave con impuestos"3 y que así fue establecido en la Sentencia C-567

de 1995, en la que se estableció que: “[p]or regalía se ha entendido una contraprestación económica determinada a través de un porcentaje sobre el producto bruto explotado que el Estado exige como propietario de los recursos naturales no renovables. […] las entidades territoriales del Estado, al no ser propietarias del recurso natural no renovable, tampoco lo son de los beneficios que de la extracción de los mismos se deriven”.

Sostiene que las características propias de las regalías justifican que la norma acusada haya previsto la prohibición que el demandante cuestiona.

3. Intervención de la Comisión Nacional de Regalías

Esta Comisión intervino por medio de apoderado para solicitar que se declare la exequibilidad de la norma acusada.

Sostiene que la norma acusada no genera tratamiento preferencial alguno porque se trata de una norma general e impersonal, con efectos en todo el territorio nacional, que no hace referencia alguna a casos concretos o particulares.

Señala que la norma acusada, no constituye prohibición de recaudo de tributos o gravámenes establecidos en otras normas legales, toda vez que en el mismo texto normativo expresamente se hace la salvedad de las previsiones contenidas en las normas legales vigentes.

Finalmente considera que la autonomía de los entes territoriales en materia tributaria, no es ilimitada, tal como lo ha señalado la Corte en las sentencias C-495 de 1998 (M.P. Antonio Barrera Carbonell) y C-720 de 1999 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

V. INTERVENCIÓN CIUDADANA

1. Intervención del ciudadano Luis Enrique Olivera Petro

El ciudadano Olivera Petro para solicitar que se declare la inexequibilidad de la norma acusada.

Sostiene que si bien es cierto que la Corte Constitucional declaró la exequibilidad de la norma acusada en la Sentencia C-567 de 1995, debe considerarse que hay cosa juzgada relativa debido a que la Corporación en otros fallos (como la Sentencia C-221 de 1997; M.P. Alejandro Martínez Caballero) ha reconocido el significado del modelo descentralizador que contiene la Carta Política, que deben ser observados en esta oportunidad.

Afirma que en virtud de los artículos 80, 300 y 313, las asambleas y los concejos tienen la facultad de imponer impuestos, sin requerir de ley alguna y sin que ello contravenga lo establecido en el artículo 287 de la Constitución. Por ello, “el art. 27 [acusado] no le puede poner ninguna barrera a los tres artículos [80, 300 y 313 de la C.P.]; la transgresión es clara y por ello esa H. Corte debe declarar inexequible la norma”4.

2. Intervención de la Federación Colombiana de Municipios.

El Director Ejecutivo de la Federación Colombiana de Municipios intervino para solicitar que la

Corte se declare inhibida por ineptitud de la demanda.

Señala que de su lectura se deduce que “no estamos ante un problema de incompatibilidad entre la norma acusada y la Constitución, sino frente a un cuestionamiento de la interpretación que del texto legal han efectuado las autoridades administrativas”5.

Agrega que no es acertado afirmar que la norma acusada impida que se grave la actividad de transporte de gas combustible.

Con base en estos argumentos, afirma que el debate sobre la interpretación de la ley debe darse en la vía administrativa pero no ante la Corte Constitucional pues no hay una contradicción entre la ley y la Carta Política.

VI. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador inicia su concepto anunciando que “[…] el precepto acusado fue objeto de análisis por parte de esa corporación en sentencia C-567 de 1995, en la que se declaró exequible dicha norma”6. Por lo anterior este despacho solicita a la Corte estarse a lo resuelto en esa oportunidad.

En forma subsidiaria, el Procurador solicita a esta Corporación que se declare inhibida para pronunciarse sobre la constitucionalidad del artículo 27 de la ley 141 de 1994, por ineptitud sustantiva de la demanda. Sostiene que la demanda de la referencia no cumple con los criterios establecido por la Corte en varios de sus fallos respecto de la procedibilidad de las acciones públicas de constitucionalidad, pues las razones aducidas no son claras ni pertinentes ni específicas.

VII. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241-4 la Corte Constitucional es competente para conocer de las demandas de inconstitucionalidad contra normas de rango legal, como las que se acusan en la demanda que se estudia.

2. Cosa juzgada constitucional

2.1. El artículo 6° del Decreto 2067 de 1991 prescribe: “Se rechazarán las demandas que recaigan sobre normas amparadas por una sentencia que hubiera hecho tránsito a cosa juzgada o respecto de las cuales sea manifiestamente incompetente. No obstante estas decisiones también podrán adoptarse en la sentencia”.

2.2. La Corte Constitucional conoció de una demanda de constitucionalidad contra el artículo 27 de la Ley 141 de 1994 (entre otros), la cual fue resuelta en la Sentencia C-567 de 1995; M.P. Fabio Morón Díaz.

2.3. En aquella oportunidad, la Corte señaló que el cargo formulado era el siguiente: “Se

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

2.4. Esta Corporación sostuvo respecto de dicho cargo que "[e]n cuanto se refiere al artículo 27 cabe destacar que la prohibición legal, dirigida a las entidades territoriales para esclarecer gravámenes sobre la explotación de recursos naturales, es un claro desarrollo de las disposiciones constitucionales referidas a la facultad de los entes locales para imponer impuestos (artículos 287, 300 num. 4o. y 313 num. 4), pero siempre en los marcos establecidos por la ley".

2.5. Con base en tal argumento decidió "Declarar EXEQUIBLES los siguientes artículos de la Ley 141 de 1994:

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

2.6. Adicionalmente, la Corte constata no sólo que la Sentencia C-567 de 1995 tiene efectos de cosa juzgada absoluta sino que el cargo resuelto en ella coincida con el planteado en el presente proceso, razón por la cual se impone que se respete lo resuelto en esa oportunidad.

VIII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-567 de 1995, en la que se declaró la exequibilidad del artículo 27 de la Ley 141 de 1994.

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

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Presidente

ALFREDO BELTRÁN SIERRA JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrado Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Cfr. Folio 6.

2 Cfr. Folio 49.

3 Cfr. Folio 49.

4 Cfr. Folio 35.

5 Cfr. Folio 45

6 Cfr. Folio 72.