

Sentencia C-863/01

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Ley en materia de regalías

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 5 y 6 de la ley 619 de 2000

Demandantes: Hernando Herrera Vergara, Hugo Palacios Mejía, Margarita Ricaurte Rueda y Luisa Fernández Mejía

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAUJO RENTERIA

Bogotá, D.C., quince (15) de agosto de dos mil uno (2001).

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

S E N T E N C I A

ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, los ciudadanos Hernando Herrera Vergara, Hugo Palacios Mejía, Margarita Ricaurte Rueda y Luisa Fernández Mejía, , demandaron los artículos 5 y 6 de la ley 619 de 2000 “Por la cual se modifica la ley 141 de 1994, se establecen criterios de distribución y se dictan otras disposiciones”.

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

NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcribe el texto de las disposiciones demandadas, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 44200 de octubre 20 de 2000.

“Ley 619 de 2000

(Octubre 20)

Por la cual se modifica la ley 141 de 1994, se establecen criterios de distribución y se dictan otras disposiciones

(...)

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.

Artículo 6. Para efectos de la liquidación de las regalías carboníferas y con el fin de evitar fraccionamientos artificiales en las empresas mineras, la liquidación se hará sobre la producción total que corresponda a la unidad de explotación de un mismo titular, aplicando los volúmenes y porcentajes establecidos en el artículo 16 de la ley 141 de 1994. El Gobierno Nacional hará la reglamentación pertinente y el Ministerio de Minas y Energía, mediante resolución, definirá los linderos de la respectiva unidad de explotación.”

LA DEMANDA

Los demandantes formulan dos cargos por vicios de procedimiento en la formación de la ley, y dos por vicios de fondo, los que se resumen en seguida.

1. El primer cargo se relaciona con la violación de los artículos 160 inciso 4 y 151 de la Constitución, y artículo 157 inciso 1 de la ley 5 de 1992, por cuanto “una vez aprobado el proyecto de ley en la Cámara, se dio primer debate en el Senado a una ponencia que incluía cambios sustanciales, sin que ésta hubiera sido publicada. Esa violación del procedimiento debido implicó una violación del derecho de los Congresistas y del público a conocer, en forma oportuna, el estado de las iniciativas que se tramitan en el Congreso.”

Explican los actores que la iniciación del primer debate en cada Cámara sólo puede llevarse a cabo después de la publicación del informe o ponencia respectivo, tal como lo dispone el artículo 157 de la ley 5/92; publicación que debe hacerse en la Gaceta del Congreso (art. 36 ib), siendo éste un requisito necesario para que pueda tener lugar el segundo debate, como lo ha señalado la Corte Constitucional (sent. C-140/98) y, por tanto, no es un simple formalismo intrascendente.

1. El segundo cargo es por violación del numeral 2 del artículo 157 de la Constitución, el cual formulan así:

“El ponente para el debate en la Comisión Quinta del Senado presentó un pliego de modificaciones al proyecto aprobado en Cámara, que implicó un cambio radical a dicho proyecto. Luego, el texto aprobado por el senado pasó a una Comisión Accidental y, finalmente, el texto que surgió de esta Comisión fue aprobado por las plenarias de Senado y Cámara. Sin embargo, el texto aprobado finalmente contiene innovaciones que nunca fueron aprobadas en la Comisión de la Cámara, con lo que se violó el artículo 157 numeral 2 de la Carta, que exige que los proyectos de ley sean aprobados en la Comisión constitucional permanente de cada cámara.”

Al comparar el texto del proyecto de ley aprobado por la Cámara, con el aprobado por el Senado y el texto final de la ley, se advierte que muchas normas no fueron aprobadas nunca por la Comisión quinta de la Cámara de Representantes, entre ellas, las demandadas, pues los debates se dieron sólo sobre tres artículos. En consecuencia, los nuevos artículos omitieron ser aprobados por la comisión correspondiente de la Cámara, violando de esta

manera el artículo 157-2 de la Constitución.

1. El tercer cargo se relaciona con vicios de fondo, pues según los demandantes el artículo 5 de la ley 619/00 viola los artículos 58, 332 y 360 de la Constitución, al consagrar “que los propietarios del subsuelo pagarán el porcentaje equivalente al establecido como regalía, está haciendo materialmente lo mismo que el artículo 16 de la ley 141 de 1994”, a pesar de que la Constitución no autoriza el establecimiento de regalías para las explotaciones de recursos naturales no renovables de propiedad particular.

En el Estatuto Superior se consagra la propiedad del subsuelo únicamente como excepción (art. 332) y el artículo 360 ordena el pago de regalías por la explotación de recursos naturales no renovables de propiedad estatal. Y aunque no distingue entre la propiedad privada y la pública, “el concepto de regalía implica la propiedad estatal de los recursos, según los debates de la Asamblea que aprobó la actual Constitución, según la jurisprudencia constitucional y según la tradición jurídica colombiana.”

La regalía es una contraprestación económica que paga el Estado a un particular, lo que significa que “el Estado debe entregar algo a cambio para fundamentar su cobro, pues es claro que no hay contraprestación sin prestación previa”. El artículo acusado implica “dejar sin efecto jurídico alguno el reconocimiento constitucional del artículo 332 de la Carta, el cual no puede quedarse como letra muerta. La Carta acepta la existencia de esta propiedad particular, lo que necesariamente implica que el Estado no recibirá por la explotación de tales recursos los mismos beneficios económicos que recibe cuando se explotan los que sí son de su propiedad.”

4. El cuarto cargo es por violación de los artículos 13, 95-9, 332, 333 y 334 inciso 1 de la constitución. Consideran los actores que el artículo 5 de la ley 619/00 lesiona los principios de igualdad y de equidad entre quienes participan en la misma actividad, además de violar el derecho a la libre competencia y confiscar los ingresos que reporta la propiedad privada del subsuelo a los propietarios.

Cuando el Estado concede la explotación a terceros se agota el bien de su propiedad y por ello el artículo 360 superior, ordena el pago de una regalía en su favor, a título de contraprestación. Cuando el particular propietario del recurso concede su explotación a terceros también se consume el bien de su propiedad, por lo que éste recibe la contraprestación que acuerda con el explotador a fin de compensar su agotamiento. Sin embargo, en virtud de la norma demandada, “en adelante los propietarios particulares no sólo ven agotada su propiedad sino que, además, tienen que pagar la regalía. El precio que reciban compensará el agotamiento del recurso y en ello se equiparan al Estado. Pero quién compensará la regalía inconstitucional que han de pagar? La actividad minera con recursos naturales del Estado se encontrará, entonces, en situación privilegiada frente a la misma actividad que se adelante con recursos de particulares; la propiedad de éstos sobre los recursos naturales, que garantiza excepcionalmente el artículo 332 de la Constitución, dejará de tener un valor económico, o lo tendrá muy disminuido. La norma que garantiza tal propiedad habrá perdido, pues, las benéficas consecuencias que el constituyente quiso darle, y será un enunciado más, sin contenido.”

Tan desigual e inequitativo resulta la regalía consagrada en el artículo 5 acusado, que en los casos de algunas explotaciones mineras, “los particulares propietarios del recurso natural no renovable –que no pagan regalías- pueden llegar a quedar sometidos a dos gravámenes por el mismo concepto; por una parte el impuesto de industria y comercio, y por la otra, la regalía”, lo cual está constitucionalmente prohibido. Dicha regalía, además es confiscatoria “porque expropia de facto los beneficios que esta actividad le reporta, en forma desproporcionada. Hemos dicho que la regalía compensa al estado el agotamiento de su recurso es decir que la regalía representa. El valor del recurso que se consume. Entonces, si al particular propietario le obligan a pagar ese mismo valor al Estado, quiere decir que le están obligando a trasladar el valor de su propiedad al Estado, lo que a todas luces es confiscatorio. ”

INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio de Minas y Energía

La ciudadana MONICA HILARION MADARIAGA, en su calidad de apoderada del Ministerio de Minas y Energía, intervino en el presente proceso para pedir la declaración de inconstitucionalidad del artículo 5, materia de acusación, con estos argumentos:

- La obligación que se le impone en el artículo 5 de la ley 619//00, al propietario del subsuelo donde se encuentre ubicado el recurso natural no renovable es una regalía que se paga “no por la explotación de un recurso natural del Estado, sino por la propiedad sobre un inmueble, lo cual es manifiestamente inconstitucional”. El fundamento de las regalías y la razón por la cual la Nación es la acreedora de ellas, se encuentra en el artículo 332 de la Carta.

-. El artículo demandado desfigura el concepto de regalía y viola el artículo 360 superior, que consagra claramente el supuesto de hecho que debe verificarse para que ella se genere, esto es, la explotación de un recurso natural no renovable. El subsuelo es del Estado y, por consiguiente, no puede crearse una regalía para el propietario del inmueble en donde se encuentra ubicado el recurso natural no renovable.

- Respecto de la violación del trámite legislativo señala que la Constitución consagra la integración de comisiones accidentales en los casos en que sea necesario zanjar las diferencias que se presenten en las Cámaras, al aprobar proyectos de ley. En consecuencia, bien pueden tales comisiones modificar, eliminar o incluir nuevos artículos en el proyecto de ley, siempre y cuando se respete el principio de unidad de materia. En el presente caso si bien se adicionaron algunos artículos, ellos se refieren al tema allí regulado cual es el pago de regalías por la explotación de recursos naturales no renovables. Por tanto, considera que no se violó la Constitución por este aspecto. Sin embargo, señala que si la Corte encuentra algún vicio de procedimiento, que obligue a declarar la inconstitucionalidad de la ley acusada, los efectos de esa decisión deberán diferirse hasta tanto el legislador regule nuevamente la materia.

2. Intervención de un particular para coadyuvar la demanda

El ciudadano JOSE ARMANDO BONIVENTO JIMENEZ, actuando en nombre propio, intervino en el presente proceso con el fin de coadyuvar la demanda, pues considera que la ley acusada adolece de vicios de trámite en su formación, al no haber sido objeto de aprobación por la Comisión quinta de la Cámara de Representantes, lo cual no puede remediarse en las comisiones accidentales. Las modificaciones introducidas en el Senado son de tal magnitud que, puede afirmarse, que se trata de un proyecto de ley diferente, modificándose hasta el título de la ley.

Respecto del artículo 5 de la ley 619/00 señala que “si se entendiere que allí realmente –al margen de la distinción semántica que sugiere- se consagra una regalía, las pretensiones de inconstitucionalidad tendrán plena cabida, y si se optare por descartar dicha naturaleza, la ubicación de la obligación en el consignada quedaría subsumida en el marco conceptual propio de los tributos, a la luz del cual, de nuevo en la esfera constitucional, insuperables reparos conducirían a la misma conclusión, de modo que, por cualquier vía, se impone el retiro de la norma enjuiciada –y sus concordantes- del ordenamiento legal, con aplicación, según se solicita en la demanda, del artículo 45 de la ley 270 de 1996, por manera que los efectos de la decisión se remitan, en el tiempo, a la fecha de su vigencia.”

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación (Enc), en concepto No. 2529 recibido en esa corporación el 2 de mayo del presente año, solicita a la Corte declarar la inexecutable de la ley 619 de 2000, por adolecer de vicios en su formación. Son éstos sus argumentos:

- “Como el texto del proyecto de ley aprobado en primero y segundo debate en la Cámara de Representantes era sustancialmente diferente al informe ponencia que se presentó para tercer debate en la Comisión Quinta del Senado, en tanto se le introdujeron modificaciones que lo convirtieron no el reformador parcial de la ley 141 de 1994, sino en el regulador y reformador de todo el sistema de regalías, el mismo requería que la publicación del texto aprobado en los dos debates de la Cámara y de la ponencia para tercer debate en el Senado, se hubiese realizado con anticipación a la verificación de la sesión en que éste fue debatido y aprobado, para dar cuenta del procedimiento legislativo, o en subsidio, haber efectuado la reproducción mecánica del contenido de los mismos, dejando expresa constancia sobre su circulación y entrega de manera anticipada a los miembros de la comisión, para su posterior inserción en la Gaceta del Congreso, reproducción y entrega de la que no existe prueba en el expediente legislativo”. Y como así no se hizo, se encuentra configurado el vicio de procedimiento que amerita la declaración de inconstitucionalidad de toda la ley.

- De otra parte, señala que las adiciones y modificaciones que fueron introducidas por la Comisión quinta del Senado al proyecto de ley, durante el tercer debate no respetaron el principio de unidad de materia previsto en el artículo 158 superior y, en consecuencia, ellas han debido ser consideradas, debatidas y aprobadas por la Cámara de Representantes en los dos debates reglamentarios que exige la Constitución y no a través de la Comisión Accidental que se designó para el efecto. Tales comisiones “no pueden suplir con su

actuación el vacío producido por la falta de aprobación previa de la materia durante el primer debate en comisión, o durante el segundo debate en la plenaria de cada Cámara, pues éstas no pueden ir mas allá de armonizar los textos discrepantes sobre asuntos o materias que han sido, en forma previa, debidamente aprobados en las idos Cámaras, y su función se contrae, entonces, a introducir modificaciones, adiciones o supresiones al proyecto, e incluso introducir artículos nuevos, si ha existido la unidad de materia en la que aprobaron cada una de las Cámaras (...) En consecuencia, se considera que si existió un vicio de procedimiento en la formación de la ley 619 de 2000 que la hace inexecutable.”

V. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Esta corporación es tribunal competente para conocer la presente demanda, por dirigirse contra una ley de la República (art. 241-4 C.P.)

2. Cosa Juzgada

En sentencia C-737 de 2001 esta corporación declaró inexecutable en su integridad la ley 619/00, con efectos a partir del 20 de junio de 2002, por adolecer de vicios de procedimiento en su formación. Dado que en esta oportunidad también se acusa dicho ordenamiento, la Corte ordenará estarse a lo resuelto en el fallo citado, pues ha operado el fenómeno procesal de la cosa juzgada constitucional que impide a la Corte volver sobre lo decidido (art. 243 C.P.).

VII. DECISION

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

R E S U E L V E :

Estar a lo resuelto en la sentencia C-737 de 2001, mediante la cual se declaró inexecutable la ley 619/2000, con efectos a partir del 20 de junio del 2002

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General