



Sentencia 299 de 1999 Corte Constitucional

SENTENCIA C-299 DE 1999

REGALIAS-Distribución a municipios portuarios marítimos

A juicio de la Corte, si bien, la ley 141 de 1994, no entró a delimitar áreas específicas de influencia de los demás municipios portuarios marítimos, salvo el área del puerto del municipio de Tolú-Coveñas (párrafo 1 del artículo 29 de la ley de regalías declarado exequible por esta Corte mediante sentencia C-447 de 1998 (M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz); a contrario de lo aducido por el demandante en su libelo la ley si le confirió a la Comisión Nacional de Regalías, facultad legal para que ésta determinara las áreas de influencia de los demás municipios portuarios marítimos, (art. 3, 4 y 8 de la ley 141 de 1994). Por lo tanto, el legislador puede atribuir y delegar en una entidad como la Comisión, la facultad de redistribuir regalías, para estos propósitos cuando se inscriban los municipios correspondientes ante dicho organismo.

REGALIAS-Inconstitucionalidad de término para solicitar redistribución

El establecimiento de un término legal de un año contado a partir de la promulgación de la ley 141 de 1994, para que los municipios aledaños a los puertos marítimos puedan solicitar, por una sola vez, la redistribución de regalías, limita, a juicio de la Corte, en el tiempo, los derechos de participación en los referidos recursos, de que gozan tales municipios, pues, estima esta Corporación, que tales comunidades, deben acceder a las regalías, del Fondo Nacional de Regalías, conforme a los procedimientos previstos en la ley 141 de 1994. Por lo tanto, los municipios aledaños a un puerto, mantienen sus derechos a participar en tales recursos. En consecuencia, estima la Sala Plena de la Corte, que si un municipio que se considere dentro del área de influencia directa de un puerto marítimo, no ejerció su derecho, dentro de los precisos términos señalados por el legislador, para participar en las regalías, no por ello pierde sus legítimos derechos, como lo afirma el demandante, puesto que pueden participar de las mismas, utilizando las vías que el legislador diseñó en el estatuto legal de regalías, cuyo propósito fundamental, es la protección del medio ambiente, el cual puede resultar afectado, como consecuencia de las actividades de la extracción y transporte de minerales. A esta conclusión arriba la Corte luego de interpretar sistemáticamente el inciso 3 del artículo 29 con el numeral 7 del artículo 8 de la ley 141 de 1994. El Congreso de la República vulneró el principio constitucional de la permanencia de las regalías y el derecho a la igualdad de los municipios aledaños a los puertos marítimos que, no obstante encontrarse en la misma situación fáctica de aquellos que alcanzaron a elevar su solicitud ante la Comisión Nacional de Regalías dentro del período fijado por la ley, no se les puede someter a un largo trámite para acceder a los recursos, lo cual tampoco garantiza que los obtengan, cuando ya se puedan presentar problemas ecológicos.

REGALIAS-Distribución

El inciso 3 del artículo 29 de la ley 141 de 1994, no desconoce la Constitución, pues las regalías no pertenecen a las entidades territoriales; su distribución, de acuerdo con la Carta Política, es materia de ley, y la redistribución allí prevista, no vulnera ninguna norma superior.

[Ver la Sentencia de la Corte Constitucional C-427 de 2002](#)

Referencia: Expediente D-2224

Acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 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. FABIO MORON DIAZ

Santafé de Bogotá D.C., mayo cinco (5) 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, presentó ante la Corte Constitucional la demanda de la referencia contra el artículo 29 (parcial) de la ley 141 de 1994.

Mediante auto de fecha 20 de octubre de 1998, el Magistrado ponente resolvió admitir la demanda de inconstitucionalidad contra el inciso 3º (parcial) del artículo 29 de la ley 141 de 1994 "*por la cual se crean el Fondo Nacional de Regalías, se regula el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, se establecen las regalías para su liquidación y distribución y se dictan otras*

disposiciones". De igual modo se ordenó hacer las comunicaciones de rigor constitucional y legal, se fijó en lista el negocio y simultáneamente se dió traslado al Despacho del señor Procurador General de la Nación, quien dentro de la oportunidad procesal respectiva, rindió el concepto de su competencia. También se ordenó hacer las comunicaciones pertinentes, al señor Presidente de la República y a los señores Ministros de Hacienda y Crédito Público y Minas y Energía,

Cumplidos como se encuentran todos y cada uno de los trámites que corresponden a esta clase de actuaciones, esta Corporación procede a adoptar su decisión.

II. EL TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

El texto de la disposición acusada es del siguiente tenor, destacándose la parte subrayada acusada.

"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."

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(...)

"CAPITULO IV

Participaciones en las Regalías y Compensaciones.

(...)

"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.

"Habrà lugar a la redistribución de las regalías correspondientes a los municipios portuarios marítimos, cuando factores de índole ambiental y de impacto ecológico marítimo determinen que el área de influencia directa de un puerto comprenda varios municipios o departamentos. La Comisión revisará y determinará los casos a solicitud de los municipios de la zona de influencia interesados, y por una sola vez, dentro del año siguiente a la promulgación de la presente Ley, redistribuirá los porcentajes (%) de participación entre los municipios y departamentos. En todo caso los derechos del municipio o de los municipios puertos o departamentos, según sea el caso, se preservan y a él o a ellos irá la totalidad de las regalías, según lo establecido en el inciso anterior, mientras no opere la redistribución, o una vez vencido el término del año a que hace referencia el presente artículo, sin que se hubiere presentado decisión distinta por parte de la Comisión.

"Para efectos de la distribución de la participación que por regalías y compensaciones le corresponda a cada uno de los municipios fluviales por el embarque de los recursos naturales no renovables y de sus derivados, la Comisión, dentro del año siguiente a la promulgación de la presente Ley, determinará su distribución teniendo en cuenta los siguientes criterios:

1. Volúmenes transportados.
2. Impacto ambiental.
3. Necesidades básicas insatisfechas.
4. Zona de influencia.

"Parágrafo 1. Las regalías y compensaciones causadas por el transporte de recursos naturales no renovables o de sus derivados, por el puerto marítimo de Coveñas-Municipio de Tolú, Departamento de Sucre, serán distribuidas dentro de la siguiente área de influencia, así:

a) Municipio de Tolú-Coveñas.....35.00%

De este 35% la tercera parte deberá ser invertida dentro del área de influencia del puerto, en el corregimiento de Coveñas;

b) El sesenta y cinco por ciento restante (65%) irá en calidad de depósito al Fondo Nacional de Regalías para que le de la siguiente redistribución:

1b) Municipio de San Onofre en el Departamento de Sucre, 2.5%, para inversión en los términos del artículo 15 de la presente Ley.

El excedente hasta el 30%, es decir 27.5%, irá en calidad de depósito a un fondo especial en el Departamento de Sucre, para ser distribuido dentro de los diez (10) días siguientes a su recibo, entre los municipios no mencionados en los incisos anteriores, para inversión en los términos del artículo 15 de la presente Ley.

Suma 1b).....30.00%

2b) Para los municipios de San Antero, San Bernardo, Moñitos, Puerto Escondido y Los Córdoba en el Departamento de Córdoba, el 1.75% cada uno para inversión en los términos del artículo 15 de la presente Ley.

El excedente hasta el 35%, es decir 26.25%, irá en calidad de depósito a un fondo especial en el Departamento de Córdoba, para ser distribuido, dentro de los diez (10) días siguientes a su recibo, en forma igualitaria entre los municipios no mencionados en el inciso anterior, ni productores de gran minería, para inversión en los términos del artículo 15 de la presente Ley.

Suma 2b)..... 35.00%

Total..... 100.00%

"De la cuantía o monto total de las regalías y compensaciones de que trata el presente párrafo se descontarán a cada municipio las sumas que la Empresa Colombiana de Petróleos, Ecopetrol o la Nación hayan entregado o entreguen a ellos a título de préstamo o de anticipos.

"Párrafo 2. En el evento de que no se transporten los recursos naturales no renovables por puertos marítimos y fluviales el porcentaje (%) de la participación de regalías y compensaciones asignado a ellos pasará al Fondo Nacional de Regalías.

"Párrafo 3. En el evento de que un recurso natural no renovable de producción nacional, o su derivado, sea transportado entre puertos marítimos o fluviales, los municipios o distritos en donde se realice la operación de cargue y descargue percibirán las regalías correspondientes al volumen transportado, de conformidad con las reglas y parámetros establecidos por la presente Ley."

III. LA DEMANDA

El actor considera que el precepto acusado parcialmente es infractor de los artículos 1, 8, 29, 58, 79, 80, 102, 287, 294 y 332 de la Carta, y expone el concepto de la violación de la siguiente manera:

Advierte el demandante que el límite de un año consagrado en el artículo acusado, vulnera el principio superior del desarrollo sostenible y la preservación del medio ambiente, pues, en su sentir, los recursos naturales no renovables y las regalías pertenecen a la Nación, por lo que, concluye, el puerto marítimo sólo tiene derecho a una participación. El legislador no puede limitar a un año la resolución de este problema, por lo que concluye el demandante, el sistema de distribución previsto en la norma contradice el debido proceso administrativo en cuanto a la reliquidación de las regalías de los municipios portuarios y marítimos.

Según el actor, las frases acusadas del artículo 29, son inexecutable, porque el establecimiento de un término de un año para la redistribución de las regalías entre municipios bajo el área de influencia de un puerto marítimo, con propósitos ambientales y de impacto ecológico, desconoce el carácter permanente de las regalías protegidas por los artículos superiores, los cuales obligan al Estado a proteger las riquezas naturales de la Nación, y el derecho de los ciudadanos a gozar de un ambiente sano. Así mismo contradice, el derecho de la comunidad a participar en las decisiones que la afectan, y el principio constitucional de la planificación económica, principios cuya efectividad no está condicionada a ningún límite temporal.

Afirma el demandante que en el caso concreto de los municipios que pertenecen al área de influencia del puerto marítimo de Tolú - San Antero, el legislador les ha otorgado un tratamiento preferencial en relación con otros municipios de su área de influencia y que tal circunstancia genera un sistema de inequidad que vulnera la autonomía territorial de otros municipios, también pertenecientes a su área de influencia, con lo cual, en su sentir estas entidades territoriales no pueden adquirir ninguna clase de derechos por ese concepto, lo cual produce una situación de discriminación o de trato desigual por parte de la ley.

Sostiene el accionante, que si bien, la jurisprudencia reconoce al legislador una amplia facultad para distribuir las regalías, señalando las áreas a las cuáles debe destinarse esos recursos, la Constitución no le confiere a la Comisión Nacional de Regalías competencia territorial ni funcional, para que esta defina libremente las áreas de influencia y redistribuya las contraprestaciones entre los municipios aledaños a los puertos marítimos.

Posteriormente, argumenta el actor, que el artículo 29 de la ley 141 de 1994, desconoce el debido proceso administrativo, puesto que la redistribución de las regalías debe ser en su sentir, efectuada directamente por la ley y no por la Comisión Nacional de Regalías, máxime cuando existen por ejemplo algunos complejos petrolíferos con una larga vida útil, como es el caso de Cusiana o Cupiagua, del cual se espera extraer crudo por un período de 15 años o más.

Ahora bien, siguiendo con ese orden de ideas, estima el actor, que las regalías son diferentes de los impuestos, según lo establecido por la jurisprudencia de la Corte Constitucional especialmente en la sentencia C-447/98, M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz. Por lo tanto, la determinación contenida en la norma atacada representa una ventaja impositiva para Tolú y San Antero, que en su criterio no podía ser establecido por el legislador, sin transgredir la prohibición constitucional de otorgar tratamientos preferenciales a algunos municipios, en relación con los tributos

de los entes territoriales, pues ello afecta su autonomía fiscal y administrativa.

Finalmente, sostiene el actor, que la parte acusada del artículo 29 de la ley 141 de 1994, desconoce el principio constitucional de la autonomía de los entes territoriales, ya que los municipios del área de influencia de un puerto marítimo tiene derecho constitucional a percibir regalías, siempre y cuando por sus áreas geográficas se transportan recursos naturales no renovables, sin estar sometidos al término de un año, sino de forma permanente. Concluye el actor, el precepto acusado desconoce derechos adquiridos de los municipios del área de influencia de los puertos marítimos, ya que al vencerse el término del año, previsto en el artículo 29 de la ley 141 de 1994, estos municipios pierden para siempre la posibilidad jurídica de solicitar la redistribución de regalías, que contempla el segmento normativo atacado, pues, en la práctica muchos de estos municipios no se inscribieron en la Comisión Nacional de Regalías para efectos de ser considerados como beneficiarios de la operación administrativa de la redistribución regaliana.

IV. INTERVENCIONES

A. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público

En memorial dirigido al Magistrado sustanciador y dentro del término legal, el ciudadano Juan Fernando Romero Tobón, actuando como apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, solicitó a esta Corporación, que se declare inhibida para pronunciarse de fondo en relación con los cargos dirigidos contra el inciso 3 del artículo 29 de la ley 141 de 1994, en virtud a que, la demanda no reúne los requisitos señalados en el artículo 2 del decreto 2067 de 1997, o en su defecto, declarar exequibles las expresiones demandadas del artículo 29 de la ley 114 de 1994.

A juicio del apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la demanda adolece del requisito de la presentación personal, propio de este tipo de trámites, ya que es preciso determinar si el accionante es o no ciudadano colombiano y si posee una legitimación activa, puesto que en múltiples decisiones judiciales¹, la Corte Constitucional así lo ha exigido.

De otra parte, luego de enfilarse algunas críticas en relación con las tesis formuladas en la demanda de inexecutable, sostiene el apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que es preciso reiterar que en cuanto al régimen de regalías, el constituyente le defirió dicha competencia para determinarlas expresamente (art. 360 y 361) al Congreso de la República, ya que la Carta, recuerda el apoderado, y así lo ha entendido la jurisprudencia de la Corte Constitucional (T-141 de 1994 M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa y C-075 de 1993 M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero), prescribe que *"la ley determinará las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables, así como los derechos de las entidades territoriales sobre tales recursos"*, y el destino que de los mismos se señale y que no hayan sido asignados e incorporados al Fondo Nacional de Regalías, en relación con las entidades territoriales.

En opinión del apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el legislador debe circunscribirse, cuando reglamenta la materia de las regalías a lo siguientes aspectos.

"a. Determinar la participación de los departamentos y municipios en los cuales se adelanten las explotaciones, así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transporte tales recursos. Se trata, entonces de los destinatarios que reciben directamente la mencionada contraprestación en consideración a encontrarse en la eventualidad allí planteada. A la luz del artículo 361 C. P., atañe al primer nivel de distribución.

"b. El segundo nivel se conforma por lo asignado que engrosa un Fondo Común denominado Fondo Nacional de Regalías con destino a las entidades territoriales. No existe otra aclaración específica en torno al carácter de dichas entidades (cfr. art. 286 C. P.).

"c. El objetivo de los recursos señalados en el literal b) será la promoción de la minería, la preservación del medio ambiente y la financiación de proyectos regionales de inversión".

De otro lado, estima el apoderado las regalías no son de propiedad de las entidades territoriales, sino del Estado y aquellas sólo tienen sobre ellas un derecho de participación, en los términos en que sean fijados por la ley, por lo tanto, bien puede el legislador distribuirlos y señalar su destinación, con la única limitante, claro está, de respetar la Carta; en consecuencia el legislador está autorizado, en los términos de las normas superiores para intervenir en la determinación de las áreas, a las cuales deben destinarse los recursos correspondientes, según lo señalado, en la sentencia C-219 de 1997 (M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz). Por lo tanto, en criterio del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, las regalías, son rentas nacionales de propiedad del Estado, sobre las cuales, el legislador ordinario ha instituido un derecho de participación en favor de las entidades territoriales, y en consecuencia, bien puede el Congreso de la República a través de la ley 141 de 1994, establecer la destinación de los recursos que corresponden a los municipios respectivos.

Tampoco encuentra el interviniente violación alguna a las normas constitucionales relacionadas con este tópico, por cuanto la Corte Constitucional, en sentencia C-447 de 1998, reiteró el principio, según el cual, la participación de los municipios portuarios, no les otorga a estos la titularidad del subsuelo ni de los recursos que allí se producen, ya que sus prerrogativas se reducen a una simple participación económica en las mismas, por lo tanto, el legislador goza de un amplio margen para establecer la manera como se determina y distribuyen los recursos regalianos.

A juicio del apoderado de la entidad interviniente, en cuanto a los municipios portuarios, el artículo 29 de la ley 141 de 1994, señala, y define el carácter de aquellos municipios en cuya jurisdicción se hallen ubicadas *"las instalaciones permanentes terrestres y/o marítimas, construidas y operadas para el cargue y descargue ordinario y habitual de embarcaciones de dichos recursos o sus derivados"*; dispone, además, que para

gozar del derecho a recibir regalías "se tomarán como base los volúmenes transportados y la capacidad utilizada, terrestre o marítima, en cada uno de ellos". Por lo tanto, en criterio del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el inciso 3 del artículo 29 de la ley 141 de 1994, el legislador introdujo un procedimiento de redistribución de las regalías, que consiste en indagar si factores exógenos a la norma, como son los de índole ambiental o el impacto ecológico, determinan un área de influencia directa que compromete a otros municipios o departamentos, por lo que si ello sucede, a solicitud de los Municipios o Departamentos que se encuentren en la hipótesis legal, la Comisión Nacional de Regalías está facultada, por una sola vez y dentro del año siguiente a la promulgación de la ley, esto es junio 28 de 1994, para redistribuir los porcentajes de la participación en las correspondientes regalías.

Sobre este particular, en opinión del apoderado de la entidad, la naturaleza jurídica de la norma cuestionada es de carácter transitorio, por lo que sus efectos ya dejaron de producirse en el tiempo, no obstante la ley que la contiene continúa vigente. En efecto, señala el Ministerio que tal atribución estaba en cabeza de la Comisión Nacional de Regalías hasta el 27 de junio de 1995 y dicha norma se encuentra en armonía con lo establecido en el numeral 7 del artículo 8 de la ley 141 de 1994, el cual señala las funciones de la Comisión Nacional de Regalías, por lo tanto en criterio de la entidad el inciso 3 del artículo 29 del Estatuto de regalías debe interpretarse sistemáticamente con los artículos 31 a 39, 45 y 46 de la referida ley, los cuales han fijado el monto que le corresponde a los municipios portuarios, de acuerdo a la naturaleza de los recursos mineros transportados.

Finalmente, estima el apoderado del Ministerio, el artículo 29, del Estatuto de Regalías, goza de un fundamento técnico, pues contiene un criterio redistributivo acorde con la forma como está concebido y diseñado el sistema de las regalías en Colombia, entre otros aspectos porque incorpora una serie de variables (externalidades ecológicas), tendientes a mejorar y focalizar las zonas afectadas, por eventuales calamidades o catástrofes medio ambientales, por lo que, solicita a la Corte Constitucional, declarar exequibles en los apartes acusados, el inciso 3 del artículo 29 de la Carta, pues, repite el apoderado, las regalías no pertenecen a las entidades territoriales, y su distribución de acuerdo con la Constitución, es materia de ley.

B. El Ministerio de Minas y Energía

En la oportunidad procesal prevista por la ley, intervino el Ministerio de Minas y Energía, a través de apoderado judicial, el cual defendió la exequibilidad de las disposiciones acusadas, con base en los siguientes argumentos:

Luego de citar abundante jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre los derechos colectivos y en particular sobre el medio ambiente y sus mecanismos judiciales de protección constitucional, aduce la apoderada de la entidad, que no pueden confundirse, como lo hace el actor, en su libelo, los derechos consagrados en la Carta, en sus artículos 8, 79 y 80, con los eventuales derechos que pueden tener algunos municipios que se consideran afectados por las operaciones técnicas de un puerto con ocasión del transporte de recursos naturales no renovables o sus derivados.

Advierte el interviniente que quien tiene derecho a participar en las regalías es el municipio portuario, razón por la cual, el legislador determinó un límite de tiempo, el cual califica el apoderado, de razonable y proporcionado para que los municipios que se consideran afectados por las operaciones del municipio portuario, ejerzan sus derechos, el cual es de un año contado a partir de la vigencia de la ley de regalías (28 de junio de 1994).

En atención a lo anotado, a juicio del interviniente, el inciso tercero del artículo 29 de la ley 141 de 1994, tiene el propósito, de limitar en el tiempo la determinación de áreas de influencia de los municipios portuarios, por factores de índole ambiental y ecológica, para que los entes territoriales que no son puertos, pero que sufren su impacto, por la actividad transportadora de recursos naturales no renovables o sus derivados, disfruten de la participación de las regalías que le corresponda al municipio puerto, por lo que, concluye el interviniente, la disposición acusada no pretende limitar en el tiempo los derechos colectivos que puedan poseer algunas comunidades que habitan en la jurisdicción de los municipios aledaños a un puerto, pues tales entes territoriales pueden reclamar, por otras vías judiciales, sus legítimos derechos a la participación económica en las regalías.

De otra parte, señaló el apoderado de la entidad interviniente que el artículo 29, parágrafo 1 de la ley 141 de 1994, fué declarado exequible mediante sentencia C-447 de 1998. M.P. Dr. (Carlos Gaviria Díaz), y en esa ocasión, la Corte reiteró el principio, que en opinión del Ministerio debe aplicarse al caso subjúdice, según el cual "las entidades territoriales no son propietarias de las regalías y compensaciones causadas por la explotación de los recursos naturales no renovables o por el transporte de los mismos o sus derivados"; sino que tienen "un derecho a participar en ellas", y como quiera que las regalías constituyen para los entes territoriales, fuentes exógenas de financiamiento, el legislador está autorizado para señalar su destinación y más aún, para conferir competencia a un organismo como la Comisión Nacional de Regalías, para determinar, si por factores ambientales o ecológicos, un municipio aledaño hace parte o no de un municipio denominado "puerto" como área de influencia, y como tal, reciba un monto o porcentaje de participación utilizando el mecanismo de la redistribución para lograr tales efectos.

Por otra parte, argumentó el apoderado, en su escrito de intervención que el artículo 29 de la ley 141 de 1994, tampoco lesiona el debido proceso, pues este derecho no se aplica a las actuaciones legislativas del poder público. Por lo tanto, en opinión de la entidad la norma acusada no otorgó ningún tratamiento preferencial a los puertos, ya que las regalías son de origen constitucional y el Congreso de la República está habilitado para determinar los beneficiarios de estas, entre otros, los puertos por donde se transportan los recursos naturales no renovables o sus derivados, según lo dispone el artículo 361 superior.

Finalmente, expone el Ministerio de Minas y Energía, los entes territoriales tienen derecho a participar en las regalías, por lo que si un municipio del área de influencia directa de un puerto no ejercita su derecho dentro de los términos establecidos por la ley de regalías, es decir desde el

desde el 24 de junio de 1994 hasta el 24 de junio de 1995, puede, no obstante, participar de las regalías, a través de los recursos destinados al Fondo Nacional de Regalías, presentando claro está, los proyectos ante la Comisión Nacional de Regalías, que es la entidad que administra el Fondo mencionado, para que luego de su estudio y aprobación reciba el monto económico pertinente.

V. EL MINISTERIO PUBLICO

El señor Procurador General de la Nación, rindió el concepto de su competencia, mediante oficio de fecha diciembre 3 de 1998, en el cual solicita a esta Corporación, declarar exequible el inciso 3 del artículo 29 de la ley 141 de 1994, salvo las expresiones "por una sola vez, dentro del término de un año siguiente a la promulgación de la presente ley" y "o una vez vencido el término de un año a que hace referencia el presente artículo sin que se hubiere presentado decisión distinta por parte de la Comisión", los cuales considera inconstitucionales".

El concepto fiscal, parte de una cuestión preliminar, según la cual, de conformidad con el artículo 360 de la Carta, al legislador le compete fijar "las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables y determina los derechos de las entidades territoriales sobre las regalías", que genere el aprovechamiento de los bienes cuyo dominio pertenecen al Estado. Recuerda el Procurador, que los entes territoriales, no tienen derecho de propiedad sobre las regalías, ya que la titularidad de las contraprestaciones económicas causadas por la explotación de un recurso natural no renovable, pertenece al Estado, lo cual, de paso, ha sido reconocido reiteradamente por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, desde la sentencia C-221 de 1997 (M.P. Alejandro Martínez Caballero). Por lo tanto, concluye el Jefe del Ministerio Público, a los departamentos y municipios, en cuyo territorio se exploten recursos naturales no renovables, así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten estos minerales, la ley fundamental, les reconoce un derecho de participación económica, con el fin de que puedan invertir los dineros correspondientes, prioritariamente, en la prevención y control de los efectos ambientales adversos, que ocasione el desarrollo de dichas actividades.

Así mismo, el agente fiscal sostiene que el artículo 361 de la ley fundamental, dispuso que con los recursos provenientes de las regalías que no sean asignados a los departamentos, municipio y puertos, directamente se cree el Fondo Nacional de Regalías, con el fin de promover la Minería, proteger el ambiente y financiar proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes locales de desarrollo, por lo que, aduce el Procurador, la Carta de 1991, diseñó un sistema de regalías, el cual permite conjugar el objetivo de obtener el desarrollo económico y social de los entes territoriales, con el propósito racional de lograr el desarrollo económico de las regiones (C.P. art. 334), sin perder de vista, el principio constitucional de proteger "la diversidad e integridad del ambiente", previniendo y controlando los factores que inducen a su deterioro (art. 80 C.P.).

De otra parte, luego de clasificar las regalías en directas e indirectas, según la naturaleza de los entes territoriales, su destino y actividad, concluyó el Jefe del Ministerio Público que, los artículos 3 y 4 de la ley 141 de 1994, diseñaron el sistema de participación y distribución sobre las regalías, otorgándole a la Comisión Nacional de Regalías, entre otras funciones, las de "asignar las regalías para los fines consagrados en el artículo 361 del ordenamiento superior."

En este orden de ideas, el Jefe del Ministerio Público, concluye que las regalías hacen parte del sistema de transferencias de recursos previstos en el título XII, capítulo V de la C.P.; pero en virtud de su particular naturaleza constitucional, no están sometidas a las reglas de reparto automático y aritmético establecidas, como ocurre por ejemplo para el situado fiscal o la participación en los ingresos corrientes de la Nación, toda vez que las participaciones de los entes territoriales, en estos ingresos no representan una cesión de rentas nacionales.

En relación con la redistribución de regalías entre municipios del área de influencia de los puertos marítimos, sostiene el Jefe del Ministerio Público que el inciso 3º acusado del artículo 29 de la ley 141 de 1994, se fundamenta en las particulares circunstancias fácticas que rodean el transporte de recursos naturales no renovables, a través de los puertos marítimos, toda vez, que esa actividad implica un peligro latente para los municipios ubicados en el área de influencia, que pueden verse afectados por eventuales accidentes o siniestros generados en los procedimientos de carga y descarga de los minerales.

En este orden de ideas, en criterio del señor Procurador General de la Nación, la medida prevista en el inciso 3 de la disposición demandada es razonable, por cuanto consulta los principios y valores que atribuyen al Estado la Obligación de proteger la diversidad e integridad del ambiente y conservar las áreas de especial importancia ecológica para el país (art. 79 y 80 (C.P.).

No obstante lo anterior, tal circunstancia no puede interpretarse en el sentido de que dicha medida posea un límite en el tiempo, en efecto, a juicio del Ministerio Público.

"El establecimiento de un término legal -un año contado a partir de la promulgación de la ley 141 de 1994-, para que los municipios aledaños a los puertos marítimos puedan solicitar por una sola vez la redistribución de regalías, constituye una determinación que desconoce el sentido y la finalidad de los mandatos superiores que regulan el sistema de regalías, cuyo propósito fundamental es la protección del ambiente que resulte afectado a consecuencia de las actividades de extracción y transporte de minerales.

"Ciertamente, el término de un año para solicitar por una sola vez la redistribución de regalías, representa un límite temporal no razonable si se tiene en cuenta que por su particular ubicación los municipios vecinos a los puertos marítimos también padecen el impacto ambiental que produce el transporte de minerales, y por tal motivo está expuestos permanentemente a los peligros que se derivan de las actividades de carga y descarga de recursos no renovables. Por las mismas razones, carece de fundamento constitucional el hecho de que la redistribución de regalías opere por una sola vez.

"Además, la redistribución anual y por una sola vez de las regalías, vulnera el derecho a la igualdad de los municipios aledaños a los puertos

marítimos que, no obstante encontrarse en la misma situación fáctica de los que alcanzaron a elevar su solicitud ante la Comisión, deben someterse al dispendioso trámite previsto en la Ley 141 de 1994 para acceder a los recursos del Fondo Nacional de Regalías, sin la garantía de que los dineros no sean aprobados o lo sean cuando las consecuencias *de un daño ecológico o ambiental no puedan repararse.*"

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. La Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda contra el inciso 3 del artículo 29 de la ley 141 de 1994, según lo dispuesto en el artículo 241-4 de la ley fundamental, en concordancia con el decreto 2067 de 1991, como quiera que se trata de una disposición que hace parte de una ley de la República.

2. La materia objeto de la demanda

Como asunto preliminar, se advierte que esta Corporación mediante sentencia C-447 de 1998 (M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz), declaró exequible algunos apartes del parágrafo 1 del artículo 29 de la ley 141 de 1994, pero por los cargos analizados en esa sentencia.

Ahora bien, la disposición acusada en el presente asunto es atacada por el demandante a través de los siguientes argumentos:

Afirma el actor, en primer lugar, que el inciso 3 del artículo 29 de la ley 141 de 1994, es violatorio de los artículos 360 y 361 de la ley fundamental, porque el establecimiento de un término para la redistribución de regalías entre municipios bajo el área de influencia de un puerto marítimo, con propósitos ambientales y de impacto ecológico, desconoce el carácter permanente de tales recursos protegidos por los mandatos superiores, que obligan al Estado a proteger las riquezas naturales de la Nación, y que otorgan el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, así como que limitan la facultad de la comunidad a participar en las decisiones que las afecten y desconocen los principios de planificación económica, -valores cuya efectividad no está condicionada por ningún límite temporal en la Carta de 1991-.

Aduce, igualmente en su demanda el actor, que en el caso concreto de los municipios aledaños que pertenecen al área de influencia del puerto marítimo de Tolú y San Antero, no tendrían recursos para prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, ocasionados por el transporte de recursos naturales no renovables, que se presente, después de vencido el término de un año establecido por el inciso 3 del artículo 29 de la ley 141 de 1994, lo cual, en sentir del actor, lesiona gravemente el carácter permanente de las regalías previsto en la ley fundamental de 1991.

Sostiene, el demandante, que si bien, la jurisprudencia de la Corte Constitucional reconoce al legislador, competencia constitucional para distribuir las regalías, y señalar las áreas a las cuales deben destinarse esos recursos, ello no implica, que la Comisión Nacional de Regalías posea atribución para definir las áreas de influencia y la redistribución de regalías entre los municipios aledaños a los puertos marítimos, pues esta función no está expresamente contemplada en la Carta Política, para la prementada comisión.

Como fundamento de su demanda, sostiene el actor, el inciso 3 del artículo 29 de la ley 141 de 1994, desconoce el debido proceso, puesto que la "redistribución de regalías" debe ser señalada normativamente en la ley, especialmente, en cuanto a sus porcentajes, y no por la Comisión Nacional de Regalías, máxime cuando existen algunos complejos petrolíferos con una larga vida útil, como el caso de Cusiana, o de Cupiagua, cuya explotación se calcula en 15 años más, aproximadamente.

Argumenta en su libelo el actor, que si bien las regalías son diferentes de los impuestos, según lo ha señalado múltiples veces la jurisprudencia de la Corte, desde la sentencia C-447 de 1994; la determinación contenida en el inciso 3 del artículo 29 de la ley 141 de 1994, representa, en su sentir, una ventaja impositiva para los puertos de Tolú y San Antero, con lo cual, el legislador transgredió la prohibición constitucional de otorgar tratamientos preferenciales, en relación con los tributos de los entes territoriales. Afirma el demandante, el segmento normativo acusado desconoció el principio de la autonomía de los entes territoriales, ya que, en su criterio, los municipios del área de influencia de un puerto marítimo tienen derecho a recibir regalías, mientras, por su jurisdicción, se transporten recursos naturales no renovables, sin estar sometido a ningún término o condición, mucho menos al término de un año, como lo señaló caprichosamente el Congreso de la República.

Finalmente, estima el demandante que el precepto acusado vulnera los derechos adquiridos de algunos entes territoriales definidos y protegidos por el artículo 58 superior, de los municipios del área de influencia de los puertos marítimos, pues al vencerse el término de un año, según el actor, estos pierden para siempre la posibilidad de solicitar la redistribución de regalías, por impacto ecológico o por factores de índole ambiental.

3. Cuestión Preliminar

En efecto, la jurisprudencia de la Corte ha estimado que el constituyente elevó a canon constitucional el régimen de las regalías, estableciendo los derechos y destinaciones específicas sobre las mismas, y trasladando a la ley, la función de fijar los parámetros para determinar "*las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables, así como los derechos de las entidades territoriales sobre los mismos.*"

Igualmente ha dicho esta Corte, que el artículo 360 superior le confiere al legislador, además, la facultad de distribuir entre las entidades territoriales los recursos que ingresen al Fondo Nacional de Regalías, otorgándole a este último la destinación establecida por la misma en el artículo 361.

De otro lado, es pertinente señalar también que la Carta ha entendido que las regalías constituyen ingresos fiscales por la explotación de los recursos naturales no renovables y que las entidades del Estado poseen el derecho a recibirlas y de pactar beneficios o compensaciones

adicionales, incluso para los particulares.

Así mismo, ha considerado también esta Corporación que las entidades gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, entre ellos, lógicamente se encuentran los provenientes de las regalías, pero ha señalado la Corte Constitucional que esta autonomía debe enmarcarse "dentro de los términos de la ley", según se desprende de lo estipulado por el artículo 287 de la Carta Política.

Igualmente, ha dicho la Corte que el constituyente reiteró, una norma constitucional adoptada desde 1886, el artículo 332 de la ley fundamental de 1991, el cual prescribe que:

"El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes".

Así pues, existe plena certeza sobre el carácter público de la riqueza minera nacional, y del derecho del Estado a prescribir regalías con ocasión de la extracción y aprovechamiento de dichos recursos naturales.

En criterio de la Corte, en perfecta armonía con el principio atrás referido, la Constitución faculta a la ley para regular las condiciones de explotación de los recursos naturales no renovables, afectándolos al pago de regalías según se desprende de la lectura literal del artículo 360 superior.

Ahora bien, en sentencia C-402 de 1998, dijo la Corte, a propósito de la naturaleza y distribución de estos ingresos lo siguiente:

"... estima la Corporación que en cuanto se refiere a la distribución de los ingresos fiscales generados por la actividad minera, la Carta no adoptó la regla de simple reparto entre la Nación y las entidades territoriales, que fuera utilizada para establecer el situado fiscal y la cesión de rentas a favor de los municipios. En efecto, la Constitución otorgó, en primer término, un derecho propio de los departamentos y municipios a participar en los beneficios económicos derivados de la explotación de recursos mineros en sus respectivos territorios; por lo tanto, no se trata de una cesión de rentas nacionales, como ocurre con el situado fiscal y la participación de los ingresos corrientes de la Nación, en beneficio de los entes territoriales, y en segundo término, con las rentas fiscales no asignadas por este concepto, se ordenó la constitución de un Fondo Nacional de Regalías, como mecanismo de planeación en la asignación de los recursos provenientes de las regalías.

"Para la Corte, es ilustrativo observar cómo la Constitución ha otorgado a los departamentos y municipios, en donde se realizan las explotaciones, un derecho de participación en los ingresos fiscales generados por la explotación minera, para mitigar los efectos ambientales adversos que se derivan de la operación de tales actividades, extendiendo estos derechos de participación a 'los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos'. (art. 360).

"De otro lado, también esta Corporación ha calificado la naturaleza jurídica de las regalías como una contraprestación económica que recibe la Nación por la explotación de un recurso natural no renovable, que se extingue con el tiempo y que debe generar por ello beneficios sustitutos, los cuales pueden ser administrados directamente por la Nación o a través de las empresas industriales o comerciales del Estado, titulares de los aportes donde se encuentren las minas. Por lo tanto, las regalías constituyen un beneficio económico para la Nación y los entes territoriales, como quiera que con tales ingresos fiscales se atienden objetivos sociales y diversos cometidos estatales. Con una porción de las regalías se nutre el Fondo Nacional de Regalías cuyo destino se dirige a la promoción de la minería, la preservación del ambiente y el financiamiento de proyectos regionales y de inversión, estos últimos a cargo de las entidades territoriales, razón por la cual, la Carta radicó su titularidad en cabeza del Estado, en su condición de propietario (art. 101, 102 y 332 C.P.), con el propósito de permitir que las entidades territoriales ejercieran sus derechos en el uso y goce de los ingresos fiscales de origen minero.

"En efecto, la Corte considera pertinente reiterar en esta ocasión, que desde la promulgación de la Carta de 1991, las regalías no constituyen derechos adquiridos para los entes territoriales, sino derechos de participación económica, como lo ha dejado claramente expuesto en las sentencias C-567 de 30 de noviembre de 1995, M.P. Dr. Fabio Morón Díaz; C-128 de 1998, M.P. Dr. Fabio Morón Díaz, T-141 de 1994, M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa, C-478 de 1992 M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz, C-346 de 1995, M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz. Por lo tanto sobre estas contraprestaciones no se puede predicar propiedad alguna, salvo la estatal, como quiera que éste último es el titular único del subsuelo, según se desprende de los artículos 101, 102 y 332 constitucionales." (M.P. Dr. Fabio Morón Díaz)

4. El Problema Jurídico que se Debate

La norma acusada en la presente demanda es el inciso tercero del artículo 29 de la ley 141 de 1994, que dice así:

"Habrà lugar a la redistribución de las regalías correspondientes a los municipios portuarios marítimos, cuando factores de índole ambiental y de impacto ecológico marítimo determinen que el área de influencia directa de un puerto comprenda varios municipios o departamentos. La Comisión revisará y determinará los casos a solicitud de los municipios de la zona de influencia interesados, y por una sola vez, dentro del año siguiente a la promulgación de la presente Ley, redistribuirá los porcentajes (%) de participación entre los municipios y departamentos. En todo caso los derechos del municipio o de los municipios puertos o departamentos, según sea el caso, se preservan y a él o a ellos irá la totalidad de las regalías, según lo establecido en el inciso anterior, mientras no opere la redistribución, o una vez vencido el término del año a que hace referencia el presente artículo, sin que se hubiere presentado decisión distinta por parte de la Comisión."

Ahora bien, para desarrollar el control de constitucionalidad sobre la norma en cuestión, es preciso reiterar lo expuesto jurisprudencialmente en el sentido de que:

1. Las entidades territoriales, a pesar de no ser propietarias de las regalías y compensaciones causadas por la explotación de los recursos naturales no renovables o del transporte de los mismos o de sus derivados, tienen derecho a participar de las mismas.
2. Los derechos de participación de las entidades territoriales sobre las regalías que se generan por los anteriores conceptos, deben ser "determinadas por la ley".
3. Los ingresos provenientes de las regalías no asignadas a los municipios o departamentos deben ser transferidos al Fondo Nacional de Regalías, que hará la redistribución pertinente entre las entidades territoriales "según lo dispuesto por la ley".
4. Dado que la participación en las regalías constituye fuentes exógenas de financiamiento de las entidades territoriales, el legislador está autorizado para señalar su destinación sin violar con ello la autonomía territorial.

En efecto, en este orden de ideas, es necesario recordar lo expuesto en la reciente sentencia C-447 de 1998 M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz, en donde la Corte dijo:

"En lo que atañe a la administración de los recursos por parte de las entidades territoriales (art. 287-3 C.P.), la Corte ha diferenciado los recursos que provienen de fuentes endógenas de financiación de los que provienen de fuentes exógenas. Los primeros los denomina recursos propios, los cuales "deben someterse en principio a la plena disposición de las autoridades locales o departamentales correspondientes, sin injerencias indebidas del legislador"². No sucede lo mismo con los recursos que se originan en fuentes exógenas de financiación pues frente a ellos el legislador tiene una mayor injerencia, lo que le permite indicar la destinación de los mismos.

'Las entidades territoriales cuentan, además de la facultad de endeudamiento -recursos de crédito-, con dos mecanismos de financiación. En primer lugar disponen del derecho constitucional a participar de las rentas nacionales. Dentro de este capítulo, se ubican las transferencias de recursos a los departamentos y municipios, las rentas cedidas, los derechos de participación en las regalías y compensaciones, los recursos transferidos a título de cofinanciación y, en suma, de los restantes mecanismos que, para estos efectos, diseñe el legislador. Se trata en este caso, de fuentes exógenas de financiación que admiten un mayor grado de injerencia por parte del nivel central de gobierno. Adicionalmente, las entidades territoriales disponen de aquellos recursos que, en estricto sentido, pueden denominarse recursos propios. Se trata fundamentalmente, de los rendimientos que provienen de la explotación de los bienes que son de su propiedad exclusiva o las rentas tributarias que se obtienen en virtud de fuentes tributarias -impuestos, tasas y contribuciones- propias. En estos eventos, se habla de fuentes endógenas de financiación, que resultan mucho más resistentes frente a la intervención del legislador.'³

"Si las regalías, como ya se ha anotado, no son de propiedad de las entidades territoriales sino del Estado y aquéllas sólo tienen sobre ellas un derecho de participación en los términos que fije la ley (arts. 360 y 361 C.P.), bien puede el legislador distribuirlas y señalar su destinación, por tratarse de fuentes exógenas de financiación, con la única limitante de respetar los preceptos constitucionales que rigen la materia. Pues, en estos casos, lo ha reiterado la Corte, "el legislador está autorizado, en los términos de la Constitución, para intervenir en la determinación de las áreas a las cuales deben ser destinados los recursos de las entidades territoriales."⁴

"Concordante con este criterio, la Corte había expresado en sentencia anterior⁵ al declarar la exequibilidad de una norma similar a la acusada, que "la regalía de que se hace partícipes a los departamentos y municipios, producto de la explotación de los recursos naturales no renovables, no es ningún bien o derecho que quede comprendido bajo alguna de aquellas categorías de recursos de propiedad exclusiva de las mencionadas entidades territoriales y, obviamente, no está sometida a los privilegios que establece la Carta Política en favor de su intangibilidad en materia de administración, según lo dispuesto en el artículo 362 y, por ello, bien pueden ser objeto de una regulación indicativa de orientación legislativa de las competencias de las entidades administrativas de origen popular, para efectos de promover la actividad reguladora de las mencionadas entidades del orden territorial que halla pleno fundamento constitucional en el inciso tercero del artículo 298 de la Constitución en concordancia con los incisos 1o. y 11 del artículo 300 para los departamentos y en los artículos 311 y 313 numerales 1o. y 10 para los municipios".

En la norma acusada parcialmente, el legislador al hacer la distribución de las regalías y compensaciones causadas por el transporte de recursos naturales no renovables o de sus derivados, por el puerto marítimo de Coveñas, municipio de Tolú, departamento de Sucre, y señalar además las áreas en las que se deben invertir algunos porcentajes de esos recursos, que no es otra que la inversión en los términos consignados en el artículo 15 de la misma ley 141 de 1994 disposición que, dicho sea de paso, fue declarada exequible por esta Corporación en la sentencia C-567/95, no violó la autonomía territorial del municipio de Tolú para administrar sus propios recursos, puesto que las regalías, se repite, no son recursos que pertenecen a las entidades territoriales sino rentas nacionales de propiedad del Estado sobre las cuales el constituyente ha instituido un derecho de participación en favor de las entidades territoriales y, por tanto, bien puede el legislador establecer la destinación de los recursos que correspondan a los municipios respectivos. Distinto sería que se tratara de recursos propios del municipio, es decir, de aquéllos que provienen de fuentes endógenas de financiación, pues en este caso no podría la ley, en principio, determinar los programas o planes en los que deban utilizarse por que tal función es de la exclusiva competencia de los departamentos o municipios a quienes corresponde administrarlos autónomamente." (art. 287-3 C.P.).

En este orden de ideas, para la Corte es importante resaltar que el inciso acusado del artículo 29 de la ley 141 de 1994, goza de un claro fundamento técnico, el cual debe tenerse en cuenta para fallar de fondo dentro de este proceso de constitucionalidad, el cual se contrae a obtener recursos económicos para aquéllos lugares aledaños a un puerto marítimo, que por las especiales circunstancias de hecho que rodean el transporte de recursos naturales no renovables a través de los puertos marítimos, pueden verse afectados ante eventuales accidentes ecológicos o siniestros que puedan presentarse en el proceso de carga o descarga de los minerales o de los derivados. Por ello resulta razonable y proporcionado que el legislador disponga que la Comisión Nacional de Regalías, previa solicitud de los respectivos entes territoriales,

redistribuirá las regalías entre los municipios o departamentos que, por factores de índole ambiental o ecológico, se encuentren dentro de su área de influencia.

Para la Corte, el segmento acusado del artículo 29 de la ley 141 de 1994, materializa lo definido por el inciso segundo del artículo 360 de la Constitución Política, puesto que *"los puertos marítimos y fluviales por donde se transportan recursos o productos derivados de los mismos, tienen derecho a disfrutar y participar de las regalías y compensaciones"*. Por lo tanto, los municipios aledaños pueden solicitar, ante la Comisión Nacional de Regalías que se les tenga en cuenta para participar de la redistribución y de los beneficios económicos de los recursos regalianos.

Dentro de esta perspectiva, debe esta Corporación reiterar que el derecho a gozar de un ambiente sano le asiste a todas las personas habitantes del territorio nacional, de modo que su preservación, le impone un deber permanente a todas las autoridades públicas y aún inclusive a los particulares de proteger el sistema medio ambiental con su correspondiente biodiversidad, como quiera que los efectos ambientales repercuten dentro de algunas zonas geográficas, por algunas actividades humanas, ello implica que, como en el caso sub examine la ley de regalías haya dotado a las autoridades correspondientes de disposiciones jurídicas, como la demandada, que permiten a la Comisión Nacional de Regalías, mediante la redistribución de regalías, proteger la diversidad e integridad del ambiente y conservar áreas de especial protección ecológica en los municipios que constituyen áreas geográficas por donde se transportan recursos naturales no renovables. Todo ello, dentro del desarrollo de los principios ecológicos modernos, que la Constitución del 91 introdujo dentro de una Constitución ecológica que pretende regular las relaciones entre la sociedad, su aparato productivo y la naturaleza, conforme a los principios del desarrollo sostenible, y cuyo propósito esencial es la protección del medio ambiente sin sacrificar el desarrollo económico de la sociedad. En efecto, la Carta de 1991 consagró la tutela al medio ambiente mediante una dimensión ecológica pues de un lado aparece el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, y finalmente, de la Carta se deriva un conjunto de obligaciones impuestas a las autoridades públicas y a los particulares, principio que irradia todo el ordenamiento jurídico.

De otra parte, esta Corporación debe resaltar también la premisa según la cual, las actividades humanas, industriales, agrícolas y las ocasionadas por la exploración y explotación de los recursos naturales no renovables, así como su transporte, entre otras, tienden a deteriorar los ecosistemas naturales y pueden incidir sobre los factores ecológicos, físicos, etc.; por lo cual, es necesario que, en aquellas zonas geográficas en donde este conjunto de actividades se desarrolle, deban contar con ingresos económicos suficientes como los que se obtienen de la explotación de los recursos naturales no renovables (regalías), para hacer frente a los efectos del impacto ambiental, como quiera que los problemas ambientales inciden en un permanente deterioro ecológico, por lo tanto no se puede considerar que sus consecuencias solo atañen exclusivamente a un puerto marítimo, por donde se transporte los recursos naturales no renovables, sino que los efectos señalados siempre repercuten sobre otras áreas aledañas y por lo tanto, conciernen también a algunos municipios vecinos de los lugares donde se desarrolla la extracción, exploración y transporte de tales recursos naturales.

En este orden de ideas, el inciso 3 del artículo 29 del Estatuto Nacional de Regalías, armoniza con el sistema general de regalías previsto en los artículos 360 y 361 superiores. Por lo tanto, no comparte esta Corporación el argumento expuesto por el demandante en su libelo, en el sentido según el cual el inciso 3 cuestionado desconoce el derecho al disfrute del medio ambiente de los ciudadanos y al principio del desarrollo sostenible; todo lo contrario, la porción normativa demandada del artículo 29, propende porque a través de la redistribución de las regalías por parte de la Comisión Nacional de Regalías se obtengan recursos para la defensa y protección del medio ambiente en las áreas de influencia de los puertos marítimos, tendientes, se repite, a que mediante el sistema técnico de la redistribución, se reubiquen los porcentajes de participación de las regalías para, en lo posible, disipar los factores negativos de índole ambiental y de impacto ecológico en los puertos marítimos, para lo cual, los municipios y los departamentos deberán recibir las correspondientes porciones regalianas pertinentes.

En consideración a lo anterior, estima esta Corte que el inciso 3 del artículo 29 del Estatuto de las regalías, desarrolla a cabalidad el principio superior del goce de un ambiente sano, no como un derecho fundamental, sino como una prerrogativa y un interés constitucional de carácter colectivo, naturalmente susceptible de protección mediante las acciones populares, en los términos de su regulación legal para la protección del ambiente.

Ahora bien, a juicio de la Corte, si bien, la ley 141 de 1994, no entró a delimitar áreas específicas de influencia de los demás municipios portuarios marítimos, salvo el área del puerto del municipio de Tolú-Coveñas (parágrafo 1 del artículo 29 de la ley de regalías declarado exequible por esta Corte mediante sentencia C-447 de 1998 (M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz); a contrario de lo aducido por el demandante en su libelo la ley sí le confirió a la Comisión Nacional de Regalías, facultad legal para que ésta determinara las áreas de influencia de los demás municipios portuarios marítimos, (art. 3, 4 y 8 de la ley 141 de 1994). Por lo tanto, el legislador puede atribuir y delegar en una entidad como la Comisión, la facultad de redistribuir regalías, para estos propósitos cuando se inscriban los municipios correspondientes ante dicho organismo.

En este sentido, en opinión de la Corte, la disposición acusada es razonable por cuanto se ajusta a los principios y valores constitucionales que otorgan al Estado la obligación "de proteger la diversidad e integridad del ambiente" y conservar las áreas de especial importancia ecológica" (CP art. 79 y 80), es decir, los dineros que reciban los municipios del área de influencia de un puerto marítimo, por concepto de la redistribución de las regalías, tienen por propósito la prevención y el control de los factores de riesgo ambiental y ecológico que puedan presentarse, en desarrollo de las tareas de transporte de recursos naturales no renovables, como el cargue y descargue de minerales.

No obstante lo anterior, en criterio de esta Corporación, el establecimiento de un término legal, un año contado a partir de la promulgación de la Ley 141 de 1994, para que los municipios aledaños a los puertos marítimos puedan solicitar por una sola vez la redistribución de regalías, constituye una determinación del legislador que desconoce el sentido y la finalidad de las normas superiores que regula el sistema de regalías, cuyo propósito esencial es la protección del ambiente que resulte afectado como consecuencia de las actividades de extracción y transporte de minerales. Por lo tanto el término de un año representa un límite temporal no razonable, ni proporcional, entre otras razones por su brevedad, si

se tiene en cuenta que por su particular ubicación los municipios vecinos a un puerto pueden parecer grandes impactos ambientales y por tal motivo estar permanentemente expuestos a los peligros que se derivan de las actividades de cargue y descargue de tales recursos.

En consecuencia, el establecimiento de un término legal de un año contado a partir de la promulgación de la ley 141 de 1994, para que los municipios aledaños a los puertos marítimos puedan solicitar, por una sola vez, la redistribución de regalías, limita, a juicio de la Corte, en el tiempo, los derechos de participación en los referidos recursos, de que gozan tales municipios, pues, estima esta Corporación, que tales comunidades, deben acceder a las regalías, del Fondo Nacional de Regalías, conforme a los procedimientos previstos en la ley 141 de 1994. Por lo tanto, los municipios aledaños a un puerto, mantienen sus derechos a participar en tales recursos. En consecuencia, estima la Sala Plena de la Corte, que si un municipio que se considere dentro del área de influencia directa de un puerto marítimo, no ejerció su derecho, dentro de los precisos términos señalados por el legislador, para participar en las regalías, no por ello pierde sus legítimos derechos, como lo afirma el demandante, puesto que pueden participar de las mismas, utilizando las vías que el legislador diseñó en el estatuto legal de regalías, cuyo propósito fundamental, es la protección del medio ambiente, el cual puede resultar afectado, como consecuencia de las actividades de la extracción y transporte de minerales. A esta conclusión arriba la Corte luego de interpretar sistemáticamente el inciso 3 del artículo 29 con el numeral 7 del artículo 8 de la ley 141 de 1994.

Para la Corte es claro que, el mismo legislador, en el inciso tercero del artículo 29 de la ley de regalías, garantizó el derecho a la participación económica en las regalías de los municipios y departamentos vecinos o miembros del área de influencia directa de un puerto por donde se transporten recursos naturales no renovables, al disponer que:

"En todo caso los derechos del municipio o de los municipios, puertos o departamentos, según sea el caso, se preservaran y a él o a ellos irá la totalidad de las regalías según lo establecido en el inciso anterior, mientras no opere la redistribución".

En este sentido el legislador reafirmó el carácter permanente de las regalías, respetando, no solamente el espíritu del constituyente, sino los artículos 360 y 361 superiores.

Por lo anteriormente expuesto, carece entonces de fundamento constitucional el hecho de limitar por parte del legislador la redistribución de las regalías, por una sola vez, pues con ello el Congreso de la República vulneró el principio constitucional de la permanencia de las regalías y el derecho a la igualdad de los municipios aledaños a los puertos marítimos que, no obstante encontrarse en la misma situación fáctica de aquellos que alcanzaron a elevar su solicitud ante la Comisión Nacional de Regalías dentro del período fijado por la ley, no se les puede someter a un largo trámite para acceder a los recursos, lo cual tampoco garantiza que los obtengan, cuando ya se puedan presentar problemas ecológicos. Repárese entonces, que la finalidad del legislador es la de prevenir consecuencias de daños ambientales o ecológicos. En consecuencia de lo anterior, esta Corte dispondrá en la parte resolutive de esta sentencia que las expresiones *"y por una sola vez dentro del año siguiente a la promulgación de la presente ley"*, y *"o una vez vencido el término del año a que hace referencia el presente artículo sin que se hubiere presentado decisión distinta por parte de la comisión"*, del artículo 29 del Estatuto de Regalías, contrarían el ordenamiento constitucional.

De otra parte, no comparte la Corte el argumento expuesto por el actor, en el sentido de que el legislador ha otorgado un trato preferencial a los municipios portuarios de Tolú y San Antero, y que dicho trato vulnera la autonomía territorial de los municipios que pertenecen al área de influencia del puerto, ya que estos, según deduce de su interpretación el demandante, no pueden adquirir ninguna clase de derechos por este concepto. En efecto, a juicio de la Corporación, es importante aclarar que sobre este particular el legislador directamente fijó el monto que le corresponde a los municipios portuarios en las regalías, conforme a criterios técnicos y de acuerdo a la naturaleza del recurso transportado (parágrafo 1º del artículo 29 de la ley 141 de 1994), todo ello dentro de su libertad de configuración, tal como se desprende del artículo 360 constitucional.

No entiende la Corte, cuál es el fundamento del argumento expuesto por el actor, puesto que no es posible efectuar un juicio de igualdad partiendo de la afirmación que hace el demandante, ya que la ley 141 de 1994, fijó directamente los porcentajes que corresponde a los municipios y distritos, por el transporte de recursos naturales no renovables. En consecuencia, estima la Sala Plena, que para efectuar una valoración de igualdad, no hay parámetro que permita hacer comparación alguna, pues repárese, que unas son las regalías y compensaciones que se pagan por concepto de transporte de recursos naturales no renovables o de sus derivados y otras las que se pagan por concepto de la explotación de los recursos naturales no renovables.

Finalmente, debe tenerse en cuenta que en los parágrafos 1, 2 y 3 del artículo 29 de la ley 141 de 1994, el legislador ordenó la distribución y la participación que por regalías y compensaciones le corresponde a cada uno de los municipios fluviales por el transporte de los recursos naturales no renovables y de sus derivados, teniendo en cuenta parámetros técnicos tales como los volúmenes transportados, el impacto ambiental, las necesidades básicas insatisfechas y la zona de influencia del puerto marítimo de Coveñas- Municipio de Tolú departamento de Sucre, así como la del municipio de San Onofre, departamento de Sucre, y para los municipios de San Antero, San Bernardo, Moñitos, Puerto Escondido y Los Córdoba, en el departamento de Córdoba.

Para la Corte, el inciso 3 del artículo 29 de la ley 141 de 1994, no desconoce la Constitución, pues las regalías no pertenecen a las entidades territoriales; su distribución, de acuerdo con la Carta Política (art. 360 y 361), es materia de ley, y la redistribución allí prevista, no vulnera ninguna norma superior, ni mucho menos las normas invocadas por el demandante.

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

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE, en lo acusado, el inciso tercero del artículo 29 de la ley 141 de 1994, salvo las expresiones "y por una sola vez dentro del año siguiente a la promulgación de la presente ley", y "o una vez vencido el término del año a que hace referencia el presente artículo sin que se hubiere presentado decisión distinta por parte de la comisión", que se DECLARAN INEXEQUIBLES.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase e 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

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Magistrada (E)

PABLO ENRIQUE LEAL RUIZ

Secretario General (E)

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

(T-419 de 1996, M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa, T-451 de 1993 M.P. Dr. Jorge Arango Mejía), y C-264 de 13 de junio de 1996, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz)

Sent. C-219/97 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

ibidem

Ibid.

Sent. C-567/95 M.P. Fabio Morón Díaz

Fecha y hora de creación: 2024-11-22 02:28:04