



Sentencia 580 de 1999 Corte Constitucional

SENTENCIA C-580/99

REGALIAS- Asignación de recursos

Dado que se trata de recursos estatales, los fondos provenientes de las regalías y compensaciones deben beneficiar a todos los colombianos y no sólo a aquellos que habitan en las regiones en las que accidentalmente se encuentran los recursos naturales no renovables o los puertos, marítimos o fluviales, que sirven para transportarlos. No obstante, lo cierto es que dichas regiones sufren impactos sociales, económicos o ecológicos, muchas veces irreversibles, a causa de las actividades de explotación y transporte de los recursos naturales no renovables o de sus derivados. Por eso, pese a que tales entidades territoriales no son propietarias de las regalías que se cobran por actividades desarrolladas en su jurisdicción y que estos recursos deben beneficiar a todos los colombianos, la Constitución señala que tienen derecho a participar directamente en los mencionados recursos, en los términos definidos por la ley. Según la jurisprudencia constitucional, los derecho de participación se traducen en "un porcentaje sobre la regalía que el Estado les cede a [las entidades territoriales] por intermedio de la ley".

REGALIAS- Destinación directa/REGALIAS- Destinación indirecta

Cualquiera que sea el sistema de reparto de las regalías diseñado por el legislador, un porcentaje de los recursos debe destinarse, necesariamente, a las entidades territoriales en las que se desarrollan actividades de explotación o transporte de los recursos naturales no renovables de propiedad del Estado. Se trata, en este caso, de una destinación directa en virtud de un derecho constitucional de configuración legal a participar, directamente, en la distribución de los recursos provenientes de las regalías y las compensaciones. Sin embargo, como tales entidades territoriales no son las únicas destinatarias de las regalías, el sistema de reparto debe contemplar la existencia de un remanente que será distribuido entre los municipios y departamentos que no son beneficiarios directos en los términos antes descritos. Esta forma de asignación se ha denominado asignación indirecta y se realiza a través del Fondo Nacional de Regalías.

REGALIAS- Naturaleza

Las regalías son propiedad de todos los colombianos y, por ello, un porcentaje de tales rentas debe destinarse a las entidades territoriales no productoras ni transportadoras de recursos naturales no renovables o de sus derivados. No obstante, lo anterior no implica que dichas entidades territoriales puedan dar a los mencionados fondos la finalidad que consideren más conveniente. Dado que se trata de recursos propios del Estado, su asignación no puede orientarse a beneficiar, simplemente, intereses locales o regionales. Por el contrario, la propia Constitución establece que deben destinarse a promover intereses nacionales - como la minería o el medio ambiente -, y a patrocinar el crecimiento armónico de las regiones a través de la financiación de proyectos de desarrollo local o regional, definidos como prioritarios en los respectivos planes de desarrollo.

REGALIAS- Régimen de asignación/FONDO NACIONAL DE REGALIAS- Asignación

Las reglas constitucionales que gobiernan los asuntos concernientes al régimen de asignación de regalías son las siguientes: (1) las regalías que se causen por la explotación o el transporte de recursos naturales no renovables son de propiedad del Estado; (2) las entidades territoriales en cuya jurisdicción se realicen tareas de explotación y transporte son acreedoras de un derecho constitucional de participación directa en las regalías, que debe ser definido por el legislador; (3) los recursos provenientes de las regalías que no se distribuyan entre las entidades territoriales que ostenten el derecho constitucional de asignación directa, deben depositarse en el Fondo Nacional de Regalías; (4) corresponde al legislador definir los términos en virtud de los cuales deben asignarse los porcentajes de participación de las entidades territoriales en los recursos del Fondo Nacional de Regalías; (5) es competencia de las autoridades nacionales encargadas de administrar el Fondo Nacional de regalías, establecer, conforme a los términos definidos por el legislador, los derechos de participación en las regalías de las entidades territoriales; (6) las autoridades nacionales deben asignar los recursos del Fondo Nacional de Regalías a la promoción de la minería, la preservación del ambiente y la financiación de proyectos territoriales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales, a fin de alcanzar el desarrollo armónico de todas las regiones.

REGALIAS- Redistribución en el Puerto de Coveñas

Al crear los mencionados fondos territoriales de regalías, la ley atribuyó a las autoridades departamentales la facultad de definir los derechos de participación en las regalías de los municipios beneficiados ubicados dentro de su jurisdicción. En otras palabras, para el caso de la redistribución de regalías de los municipios de la zona de influencia del puerto de Coveñas, en el municipio de Tolú, el legislador delegó, en las autoridades departamentales, la función de establecer los porcentajes de participación de cada municipio. Los órganos de gobierno departamental de Sucre y Córdoba, son autónomos para definir los términos que habrán de guiar las decisiones en materia de redistribución de los recursos provenientes de las regalías entre los municipios de su jurisdicción.

REGALIAS- No se pueden delegar en el departamento

El legislador no está facultado para adscribir a entidades administrativas locales o seccionales de creación legal, las funciones que la Constitución le ha encomendado directamente. Adicionalmente, tampoco puede delegar en autoridades administrativas de los municipios, distritos o departamentos, funciones constitucionales propias de entidades administrativas del orden nacional. La Constitución adscribe directamente al legislador la función de definir los criterios que habrán de ser tenidos en cuenta para distribuir los recursos provenientes de las regalías. Adicionalmente, la propia Carta asignó al Fondo Nacional de Regalías la tarea de establecer los derechos concretos de participación de las distintas entidades territoriales sobre los recursos de que trata el citado artículo. En consecuencia, debe afirmarse que no podía el legislador, trasladar una u otra competencia a entidades administrativas departamentales de creación legal. En el presente caso, la Corte no encuentra norma constitucional alguna que permita a la ley delegar, in genere, al departamento, la función de definir los términos que definen los criterios de distribución de los recursos provenientes de las regalías y compensaciones. En otras palabras, como lo señaló el Tribunal Administrativo, ni el gobernador ni las asambleas departamentales pueden asumir las funciones relativas a la definición de los criterios generales de reparto de los recursos estatales provenientes de las regalías que, por expreso mandato constitucional, competen a las autoridades nacionales, específicamente, al legislador.

FONDO NACIONAL DE REGALIAS- Depositario de recursos provenientes de regalías

El manejo financiero y los rendimientos que produzcan los recursos provenientes de las regalías y compensaciones, mientras se define su destinación, deben acrecer los recursos del Fondo Nacional para ser distribuidos en los términos que defina la ley. La Carta reservó al Fondo Nacional de Regalías, la función constitucional de servir de depositario de los recursos provenientes de las regalías de que trata el artículo 361 C.P., mientras se realiza su redistribución. En consecuencia, la creación de un fondo departamental de regalías que tenga la función de mantener los recursos a redistribuir entre las entidades territoriales, vulnera lo dispuesto en el artículo 361 de la Carta, en la medida en que otorga a una entidad departamental una función constitucionalmente asignada al Fondo Nacional de Regalías.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA- Integración

La jurisprudencia constitucional ha indicado que la conformación de la unidad normativa procede, exclusivamente, en uno de los siguientes tres eventos: (1) cuando la disposición demandada en un primer evento -, o la que pretende integrarse a la proposición cuestionada en un segundo caso -, no tiene un contenido jurídico autónomo, de forma tal que resulte absolutamente imposible comprenderla y aplicarla sin acudir al texto de la norma no demandada en el primer caso o de la disposición demandada en el segundo -.; (2) en aquellas circunstancias en las cuales la norma demandada se encuentra reproducida en otras disposiciones que no fueron objeto de la demandada. En estos casos, se integra la unidad normativa para impedir que el fallo resulte inocuo ; (3) en tercer lugar, procede la integración de la unidad normativa cuando, a pesar de que no se verifica ninguna de las dos causales anteriores, la disposición cuestionada está inserta en un sistema normativo que, a primera vista, genera serias dudas de constitucionalidad. En el caso bajo estudio, se presenta la primera de las hipótesis antes mencionadas. En efecto, pese a declararse inexequible la existencia de los fondos departamentales de regalías, subsiste en el ordenamiento una disposición cuyo contenido normativo y efectos se encuentran exclusivamente vinculados a los mencionados fondos. En efecto, el plazo de diez días para repartir los recursos provenientes de las regalías, carece completamente de un contenido normativo que pueda producir efectos con independencia de la existencia de los mencionados fondos. En consecuencia, subsistiría en el ordenamiento una disposición completamente inútil que sólo contribuiría a la promoción de la inseguridad jurídica. En consecuencia, la Corte procederá a integrar el contenido de la proposición jurídica demandada con las expresiones dentro de los diez (10) días siguientes a su recibo del parágrafo 1º del artículo 29 estudiado, dado que se trata de disposiciones jurídicas inescindiblemente ligadas que carecen de un contenido autónomo e independiente.

Referencia: Expediente D-2299

Actor: Luis Enrique Olivera Petro

Demandada 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"

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Santa Fe de Bogotá, D.C., agosto once (11) de mil novecientos noventa y nueve (1999).

Aprobada por acta N° 38

LA SALA PLENA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL,

integrada por su Presidente Eduardo Cifuentes Muñoz y por los magistrados Antonio Barrera Carbonell, Alfredo Beltrán Sierra, Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz, Vladimiro Naranjo Mesa y Alvaro Tafur Galvis

EN NOMBRE DEL PUEBLO Y POR MANDATO DE LA CONSTITUCIÓN

ha pronunciado la siguiente

S E N T E N C I A

En el proceso de constitucionalidad 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".

I. ANTECEDENTES

1. El Congreso de la República expidió 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", la cual fue publicada en el Diario Oficial N° 41.414 de junio 30 de 1994.

El ciudadano Luis Enrique Olivera Petro demandó, de manera parcial, el artículo 29 de la Ley 141 de 1994, por considerarlo violatorio de los artículos 1º, 287, 294, 360 y 362 de la Constitución Política.

Mediante auto fechado el 11 de febrero de 1999, el magistrado sustanciador solicitó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Ministerio de Minas y Energía que explicaran las razones por las cuales fueron establecidas las previsiones contenidas en el segundo inciso de los numerales 1b) y 2b) del párrafo 1º del artículo 29 de la Ley 141 de 1994.

La representante judicial del Ministerio de Minas y Energía, a través de memorial fechado el 12 de abril de 1999, solicitó la declaratoria de exequibilidad de las disposiciones acusadas.

El Procurador General de la Nación, mediante concepto fechado el 7 de mayo de 1999, solicitó a la Corte estarse a lo resuelto en la sentencia C-447 de 1998.

TEXTO DE LAS NORMAS DEMANDADAS

LEY NUMERO 141 DE 1994

(Junio 22)

"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:

(...)

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.

Habrá lugar a la redistribución de las regalías correspondientes a los municipios portuarios marítimos, cuando factores de índeole 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 Córdobas en el Departamento de Córdoba, 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 parágrafo 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.

Parágrafo 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.

Parágrafo 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.

(Se subraya lo demandado)

CARGOS DE LA DEMANDA

2. El demandante señala que los apartes acusados del artículo 29 de la Ley 141 de 1994 violan el principio de autonomía territorial (C.P., artículo 1º), toda vez que permiten que los departamentos de Córdoba y Sucre incidan sobre asuntos que sólo conciernen a los municipios de esos departamentos. Al respecto señala que mientras que la autonomía de las entidades territoriales frente a la Nación tiene carácter relativo, entre las distintas entidades territoriales esa autonomía es absoluta.

De igual forma, manifiesta que la autonomía fiscal de los entes territoriales para participar en las rentas nacionales y para administrar sus recursos (C.P., artículo 287) resulta vulnerada por las disposiciones demandadas. A su juicio, el principio constitucional infringido determina que las regalías de que trata los literales 1b) y 2b) del parágrafo 1º del artículo 29 de la Ley 141 de 1994 deben llegar directamente a los municipios respectivos, "sin la perversa intromisión de los departamentos de Sucre y Córdoba".

De otro lado, considera que, aunque las regalías constituyen una categoría distinta a los tributos, a las primeras les es aplicable el artículo 294 de la Constitución Política, según el cual la ley no puede crear exenciones o tratamientos preferenciales en relación con los tributos de las entidades territoriales. En esta medida, afirma que la normatividad acusada otorga un trato preferencial a las autoridades departamentales de Córdoba y Sucre en punto al manejo de las regalías, en detrimento de los derechos y competencias que, sobre este particular, detentan los municipios de esos departamentos. Asegura que, en el caso de Sucre, la cuestión es "aún más grave (...), pues en forma perversa, malintencionada y clientelar, excluye el reparto en forma igualitaria".

Según el actor, el artículo 360 del Estatuto Superior, relativo al derecho de ciertos departamentos y municipios a participar en las regalías, resulta quebrantado por los apartes demandados del artículo 29 de la Ley 141 de 1994, toda vez que éstos, al establecer el depósito de las regalías en un fondo especial en los departamentos de Sucre y Córdoba, desconocen el derecho de los municipios de estos departamentos a participar en las regalías que les pertenecen. En suma, estima que "los gobernadores de Sucre y Córdoba no tienen porqué 'manosear' dichos recursos fiscales".

Por último, indica que las expresiones acusadas desconocen lo dispuesto en el artículo 362 de la Carta Política, como quiera que desconocen la propiedad de los municipios de Córdoba y Sucre sobre sus regalías.

INTERVENCIONES

Intervención del Ministerio de Minas y Energía

3. La apoderada del Ministerio de Minas y Energía estima que las disposiciones acusadas no son violatorias del principio de autonomía territorial (C.P., artículos 1º y 287). En particular, señala que la facultad de distribución de recursos que los apartes demandados confieren a los departamentos se ajusta a las funciones administrativas, de coordinación y de complementariedad de la acción de los municipios que a esas entidades territoriales corresponde desarrollar según el artículo 298 de la Constitución Política. Asegura que "la norma acusada no confiere tratamiento preferencial a los entes departamentales, simplemente les otorga una competencia para repartir dichas participaciones en regalías, sin que tengan la facultad de apropiarse de parte de esos recursos".

Por otra parte, la interviniente manifiesta que "si bien la norma no establece para el caso de la distribución que deba realizar el Gobernador del Departamento de Sucre un parámetro especial, signifique que contraviene las disposiciones constitucionales, máxime si al representante del ente departamental en su función constitucional de intermediación entre la Nación y los municipios, le es dable identificar los entes territoriales con más necesidades básicas insatisfechas y tener en cuenta esta situación para realizar la distribución".

PRUEBAS

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

4. El Viceministro de Hacienda y Crédito Público manifestó que las disposiciones referentes a la distribución de excedentes en los municipios de los departamentos de Sucre y Córdoba, contenidas en los numerales 1b) y 2b) del parágrafo 1º del artículo 29 de la Ley 141 de 1994, no figuraban en el proyecto de ley presentado por el Gobierno Nacional a la consideración del Congreso de la República.

Señaló que, en la ponencia para primer debate en el Senado de la República, se introdujo un artículo (artículo 31) que, tras el trámite legislativo y las modificaciones llevadas a cabo durante el mismo, se convirtió en el actual artículo 29 de la Ley 141 de 1994. Indicó que, según la anotada ponencia, contenida en la *Gaceta del Congreso* N° 67, de abril 7 de 1993, páginas 3 y 4, la justificación en que se basó la introducción de la norma relativa a los derechos de los municipios portuarios consistió en dar cumplimiento a las disposiciones contenidas en el artículo 360 de la Constitución Política, con la finalidad de "asignar participación a todos los municipios vinculados a un puerto".

Agregó que, en la ponencia, también podía leerse que "[e]n numerosos casos el ámbito de influencia de un puerto es mucho más amplio que el territorio de él o de los municipios que albergan sus instalaciones, sobre todo cuando las facilidades portuarias se construyen aprovechando accidentes geográficos que normalmente abarcan el territorio de varios municipios y que en el evento de un accidente ecológico ocurrido en el proceso de cargue y descargue, los daños podrían extenderse a todos los municipios de la zona de influencia del o de los portuarios. Nuestra ponencia ha previsto que estas situaciones ocurren en la vida real y le ha asignado a la Comisión Nacional de Regalías en el artículo 31 de la presente ley la función de distribuir los beneficios económicos entre todos los municipios que configuran la zona portuaria".

Por último, el Viceministro de Hacienda y Crédito Público incluyó un cuadro mediante el cual se describe el trámite legislativo en relativo al parágrafo 1º del artículo 29 de la Ley 141 de 1994.

Ministerio de Minas y Energía

5. La Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Minas y Energía señaló que "una vez revisadas las gacetas del Congreso de la República en las que aparecen las ponencias del proyecto de Ley 126 de 1992 - actual ley de regalías -, no se pudo determinar las razones que tuvo el legislador para aprobar como texto definitivo, los [numerales 1b) y 2b) del parágrafo 1º del artículo 29 de la Ley 141 de 1994]".

Sin embargo, indicó que, en la ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley N° 126 de 1992, consignada en la *Gaceta del Congreso* N° 176, de junio 4 de 1993, página 4, se establece que la introducción de la norma referente a la participación de los municipios portuarios tenía como finalidad dar "cabal y justo cumplimiento al deseo expreso (sic) por los constituyentes plasmado en el artículo 360 de la Constitución Nacional".

Concepto del Procurador General de la Nación

6. En opinión del jefe del Ministerio Público, en el presente caso se configura el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, toda vez que la Corte Constitucional ya estableció la exequibilidad de las disposiciones demandadas en la sentencia C-447 de 1998. Señala que, en la decisión antes indicada, se declaró ajustado a la Constitución Política el parágrafo 1º del artículo 29 de la Ley 141 de 1994 pero sólo por los cargos analizados en esa providencia.

Sobre este particular asegura que "teniendo en cuenta que los cargos examinados por la Corte Constitucional en la sentencia citada, son de igual contenido a los formulados en la presente demanda, este Despacho considera que respecto del caso bajo examen opera el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, razón por la cual se solicitará a ese Alto Tribunal que se pronuncie en ese sentido. En efecto, en la presente demanda, el actor fundamentó la inconstitucionalidad de las expresiones acusadas en la violación del principio de autonomía de las entidades territoriales, argumento que fue esgrimido también en la demanda [que culminó con la sentencia C-447 de 1998], (...)".

II. FUNDAMENTOS

Competencia

1. En los términos del artículo 241-4 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda.

El problema planteado

2. El artículo 29 de la Ley 141 de 1994 consagra los derechos de participación en las regalías de los municipios portuarios. Según está disposición, habrá lugar a la redistribución de un porcentaje de las regalías correspondientes a los municipios portuarios marítimos, cuando factores de índole ambiental o ecológico, determinen que el área de influencia de un puerto comprende varios municipios o departamentos. La misma norma señala que la Comisión Nacional de Regalías, a solicitud de las entidades territoriales interesadas, definirá los casos en los cuales haya lugar a la redistribución y establecerá los porcentajes de participación entre los municipios y departamentos afectados.

No obstante, el parágrafo 1º del artículo en comento consagra una excepción a la regla anterior. En efecto, el mencionado parágrafo, define directamente el área de influencia del puerto de Coveñas en el Municipio de Tolú y ordena que un porcentaje de los recursos que de otro modo corresponderían a dicho municipio, sea distribuido en la precitada zona. Por virtud de esta norma, (1) el 27.5% de los recursos que de otro modo corresponderían al municipio de Tolú, deberán ser redistribuidos entre los municipios del departamento de Sucre que no sean beneficiarios directos de regalías y, (2) el 26.25% de tales recursos, deberán destinarse a los municipios del departamento del Córdoba que cumplan con la misma condición que se exige a los municipios de Sucre.

Los recursos a redistribuir en cada uno de los departamentos mencionados, se trasladaran en calidad de depósito a sendos fondos departamentales, para ser distribuidos dentro de los diez días siguientes a su recibo. Esta última regla, constituye el objeto del presente proceso de constitucionalidad.

En efecto, según el demandante, el hecho de que los recursos provenientes de las regalías se redistribuyan a través de fondos departamentales, vulnera la autonomía territorial y, especialmente, la autonomía fiscal de los municipios beneficiados. Adicionalmente, señala que la disposición demandada viola lo establecido en el artículo 294 de la Carta, en tanto establece un tratamiento preferencial a favor de los gobernadores de los departamentos de Sucre y Córdoba, el cual afecta el derecho de los municipios a recibir un porcentaje equitativo de los recursos por distribuir. En el mismo sentido, considera que la norma parcialmente demandada compromete el derecho de las entidades territoriales a participar, de manera equitativa, en la distribución de los recursos provenientes de las regalías y compensaciones. Por ultimo, indica que una vez la ley ha señalado que dichos recursos pertenecen a los municipios, entran de inmediato a formar parte de su patrimonio y no pueden ser trasladados a los departamentos.

A su turno, la representante del Ministerio de Minas y Energía defendió la exequibilidad de la disposición parcialmente demandada. En su criterio, la norma en cuestión se limita a establecer la zona de influencia del puerto de Coveñas en el municipio de Tolú. En su criterio, dicha disposición se ajusta a las funciones administrativas de coordinación, complementariedad de la acción municipal, e intermediación entre la Nación y los municipios, que el artículo 298 de la Constitución le asigna a los departamentos. Indica que los recursos de que trata la norma demandada están destinados integralmente a los municipios de Sucre y Córdoba sin que los respectivos departamentos puedan apropiarse de parte de ellos, por lo que mal podría aseverarse que deja de observar la prohibición de otorgar tratamiento preferencial a las entidades territoriales o que afecta la propiedad de los municipios sobre sus propios recursos.

En criterio del Procurador General de la Nación, se presenta el fenómeno de la cosa juzgada constitucional. A su juicio, la Corte Constitucional estableció la exequibilidad de la disposición demandada en la sentencia C-447 de 1998, por cargos similares a los formulados en la presente demanda. En consecuencia, considera que la Corte debe estarse a lo resuelto en la precitada decisión.

Cosa juzgada Constitucional

3. Se produce el fenómeno de la *cosa juzgada absoluta*¹ en aquellos eventos en los cuales existe un fallo previo de exequibilidad o inexequibilidad plena sobre la norma demandada. Sin embargo, cuando la Corte declara la exequibilidad de una norma sólo frente a los cargos específicos resueltos en la respectiva sentencia, la misma hace tránsito a *cosa juzgada relativa*². *Este fenómeno permite que la disposición declarada exequible pueda ser objeto de nuevas demandas de inconstitucionalidad, siempre que éstas versen sobre cuestiones no estudiadas en la sentencia anterior. Sobre este asunto la Corporación ha manifestado:*

"Anota la Corte a este respecto que el carácter definitivo de la sentencia que declara la exequibilidad de una norma no implica necesariamente que tal decisión pueda entenderse absoluta, pues mientras subsistan aspectos no considerados en el respectivo fallo existirá, en relación con ellos, la posibilidad de examen posterior y, por ende, podrán entabarse nuevas acciones de inconstitucionalidad. Vale decir, la cosa juzgada constitucional es, en tales eventos, *relativa* en cuanto cubre apenas los asuntos que fueron materia del fallo".³

4. Tal como lo indica el jefe del Ministerio Público, la sentencia C-447 de 1998 (proceso D-1962 de 1998) declaró la exequibilidad de las normas objeto de estudio en el presente proceso, "pero sólo por los cargos analizados". En consecuencia, es esencial determinar si las cuestiones analizadas en la mencionada decisión son similares a las expuestas por el actor en el caso que ahora ocupa la atención de la Corte.

En la demanda que originó el proceso D-1962 de 1998 el actor fundamentó las razones de la violación, básicamente, en los siguientes cargos: (1) la redistribución de un porcentaje de los recursos provenientes de las regalías que originalmente le corresponderían al municipio de Tolú vulnera el derecho a la igualdad de este municipio respecto de los restantes municipios portuarios que reciben el 100% de las regalías a las que tienen derecho; (2) dicha redistribución desconoce el derecho de propiedad exclusiva de Tolú sobre las regalías causadas por el transporte de los recursos naturales no renovables por el puerto de Coveñas y, en consecuencia, viola el derecho a la autonomía territorial de éste municipio, en particular en cuanto afecta la capacidad de decisión de sus órganos de gobierno sobre sus propios recursos; (3) la norma demandada enajena

un porcentaje de las regalías que le corresponde a Tolú, pese a que dichos recursos constituyen un bien de uso público y, en consecuencia, según el artículo 63 C.P., son inalienables, imprescriptibles e inembargables; (4) la ley parcialmente acusada crea un trato preferencial a favor de ciertos municipios y en contra de Tolú, por lo que vulnera lo dispuesto en el artículo 294 de la Carta.

Al estudiar los cargos de la demanda, la Corte, reiterando su jurisprudencia, afirmó que las regalías pertenecen al Estado y que su distribución corresponde a la Nación (en especial a la ley y al Fondo Nacional de Regalías), conforme a los principios y reglas establecidos por la Constitución. Señaló que dichos recursos no tienen el carácter de bienes de uso público y, por lo tanto, mal puede aplicarse a su distribución lo establecido en el artículo 63 de la Constitución. Adicionalmente, reiteró que las regalías no tienen naturaleza tributaria, en consecuencia, no es admisible la referencia al artículo 294 de la Constitución. De otra parte, la Corte indicó que los fondos provenientes de las regalías y las compensaciones le pertenecen al Estado, por lo que no puede afirmarse que tienen el carácter de rentas propias de las entidades territoriales. En este sentido, la Corporación reiteró que los derechos de participación sobre las regalías constituyen fuentes exógenas de financiación de las entidades territoriales y, en consecuencia, el legislador puede distribuirlas y fijar criterios de destinación, siempre que respete las reglas constitucionales sobre la materia. Según la Corte, en la definición de los criterios de distribución de los recursos provenientes de las regalías y compensaciones, el legislador tiene un amplio margen de configuración.

Aplicando los anteriores criterios, esta Corporación consideró que el hecho de que la ley redistribuya, entre los municipios de los departamentos de Sucre y Córdoba, parte de los recursos que por concepto de regalías y compensaciones le corresponderían originariamente a Tolú, en nada compromete los derechos o las garantías institucionales que la Carta confiere a este último municipio.

En el presente caso, el actor considera que los apartes del párrafo 1º del artículo 29 que consagran la creación de fondos departamentales para el manejo de un porcentaje de las regalías destinadas a los municipios de Córdoba y Sucre, vulnera la Constitución. En su criterio, los recursos que deben destinarse a los municipios mencionados no pueden ser asignados a través de fondos territoriales creados en los respectivos departamentos. En consecuencia, la cuestión planteada en el presente caso, reside en determinar si la ley puede crear fondos departamentales con capacidad para decidir sobre la destinación de los recursos que, por concepto de redistribución de regalías, deben beneficiar a los municipios de los respectivos departamentos.

A la luz de lo anterior, debe afirmarse que los cargos formulados en la demanda que se estudia son por entero distintos de los que sirvieron de fundamento a la acción de inexequibilidad que culminó con la sentencia C-447 de 1998. En efecto, mientras los primeros se referían a la vulneración de los derechos y garantías institucionales del municipio portuario de Tolú, los segundos hacen relación a la legitimidad constitucional de una ley que crea un fondo departamental de regalías.

Dado que la cuestión planteada por el demandante no fue debatida en el proceso D-1962 de 1998, la Corporación entiende que no se presenta el fenómeno de la Cosa juzgada Constitucional y, por lo tanto, procede al estudio de fondo de la disposición impugnada.

La cuestión a resolver

5. La Corte debe determinar si viola la Constitución la ley que crea un fondo departamental de regalías. No obstante, para entender el sentido y alcance de la disposición demandada es necesario, en primera instancia, definir la naturaleza de los mencionados fondos departamentales. Sólo entonces, la Corte podrá establecer si su creación vulnera algún mandato constitucional.

Naturaleza y alcance de los fondos departamentales de regalías creados por el artículo 29 de la Ley 141 de 1994

6. La disposición parcialmente demandada señala que los recursos a distribuir entre los municipios que, según el párrafo del artículo 29, integran el área de influencia del puerto de Coveñas, municipio de Tolú, se girarán en calidad de depósito al Fondo Nacional de Regalías. Esta entidad deberá depositar un porcentaje - indicado por la misma ley - de los mencionados recursos, en sendos fondos departamentales de Sucre y Córdoba "para ser distribuido dentro de los diez días siguientes a su recibo" entre los municipios de cada departamento - distintos a los que reciben asignación directa establecida por la propia norma -, para inversión en los términos del artículo 15 de la Ley 141.

7. Dado que los recursos de que trata la norma parcialmente demandada ingresan, en primera instancia, al Fondo Nacional de Regalías y sólo posteriormente son enviados a los fondos departamentales para ser distribuidos, podría pensarse que quien define la destinación de los mencionados recursos y selecciona los proyectos a financiar entre los municipios de Sucre y Córdoba, es la Comisión Nacional de Regalías. Esta interpretación permitiría explicar por qué los recursos ingresan primero al Fondo Nacional y se adecua al hecho de que los fondos departamentales deban trasladar los respectivos recursos a los beneficiarios dentro de los diez días siguientes a su recibo. En efecto, no parece razonable que en tan corto tiempo los órganos departamentales presuntamente encargados de hacer la destinación, pudieran seleccionar los proyectos a financiar en las respectivas entidades territoriales. Según esta interpretación, los fondos departamentales constituirían, simplemente, una cuenta separada por la que deberían pasar los recursos asignados por la Comisión Nacional de Regalías antes de ingresar al patrimonio de los municipios beneficiados.

La anterior parece ser la interpretación de un sector de alcaldes⁴ y del Tribunal Administrativo de Sucre. En efecto, en sentencia de 20 de marzo de 1996 (proceso N° 5037), la citada corporación judicial declaró la nulidad de algunos artículos de la ordenanza departamental 09 de 1995, por medio de la cual se creaba la Comisión Departamental de Regalías del Departamento de Sucre y se establecían algunos criterios generales de asignación de los recursos de que trata el párrafo 1 del artículo 29 de la Ley 141 de 1994. A juicio del Tribunal, en virtud de las normas constitucionales y legales vigentes, quien debe definir la destinación de los recursos provenientes de las regalías y las compensaciones de que trata el párrafo 1 del artículo 29 de la Ley 141 de 1994, es la Nación y no el departamento. En estas condiciones, el fondo departamental de regalías queda reducido, simplemente, a un intermediario, sin ninguna capacidad decisoria, entre la Comisión Nacional de Regalías y los

municipios beneficiados.

Sin embargo existe otro entendimiento posible de la norma parcialmente demandada. Efectivamente, la mencionada disposición podría ser entendida como una autorización para que los órganos del gobierno departamental definieran la destinación de los recursos de que trata el parágrafo primero bajo estudio. Tales recursos irían, en primera instancia, pero para efectos simplemente administrativos, al Fondo Nacional, al tiempo que las autoridades departamentales definen los derechos de participación de los municipios beneficiados y el proceso de selección de los municipios beneficiarios. Ello explica la razón de ser de los fondos departamentales de regalías pues, en verdad, sólo si tienen facultades dispositivas su existencia tendría alguna utilidad.

Esta segunda parece ser la interpretación de un sector de los diputados de la Asamblea Departamental de Sucre, del Gobernador del Departamento y del Ministerio de Minas y Energía. En efecto, como fue mencionado, en 1995 la Asamblea expidió la resolución 09/95 a través de la cual definía criterios de asignación de los recursos de que trata la norma parcialmente demandada y creaba la Comisión Departamental de Regalías, entidad encargada de asignar los correspondientes recursos según los criterios fijados. Posteriormente, el Gobernador de Sucre expidió el Decreto 0621 de 1996, "por medio del cual se establecen los mecanismos y criterios para la distribución de las Regalías Petrolíferas a los municipios del departamento de Sucre". Según el precitado decreto, los recursos se distribuirán "en forma equitativa" entre la totalidad de los municipios, teniendo en cuenta la "proporción de población del municipio" y la "proporción de población del municipio con necesidades básicas insatisfechas".

A su turno, la representante del Ministerio de Minas y Energía, en concepto enviado a esta Corporación, parece adoptar esta segunda interpretación. En efecto, si bien no se refiere al tema de manera directa, indica que, en ejercicio de la función de intermediación que los departamentos deben cumplir entre la Nación y los municipios, es razonable que la ley les adjudique la facultad de "identificar los entes territoriales con más necesidades básicas insatisfechas y tener en cuenta esta situación para realizar la distribución".

En suma, la norma parcialmente demandada no tiene un sentido claro y único. Por el contrario, como se ha demostrado, puede ser interpretada de manera contradictoria.

8. Si bien, en principio, la Corte Constitucional no es la llamada a definir cuál de las interpretaciones existentes de una disposición legal es la que debe ser aplicada por los operadores jurídicos, lo cierto es que en el contexto de un juicio de constitucionalidad esta Corporación no puede obviar el hecho de que la norma demandada admite interpretaciones distintas e, incluso, contradictorias.

Efectivamente, en casos como el presente, es necesario estudiar cada una de las interpretaciones posibles, a fin de identificar si alguna de ellas se aparta de las prescripciones constitucionales. Si resulta que todas las eventuales aplicaciones de la norma demandada son constitucionalmente admisibles, la Corporación debe declarar su exequibilidad y desplazar el conflicto de interpretación al juez competente. Si, por el contrario, ninguna de ellas se ajusta a los mandatos de la Carta, la sentencia debe declarar su inexequibilidad. Por último, si alguna de las interpretaciones posibles vulnera la Constitución pero, sin embargo, existen aplicaciones alternativas que son compatibles con el texto constitucional, la Corte debe proferir una sentencia de constitucionalidad condicionada, de manera tal que la norma declarada exequible sólo pueda ser aplicada en el sentido encontrado constitucional⁵. En consecuencia, la Corporación deberá estudiar, por separado, cada una de las posibles interpretaciones de los apartes demandados.

9. Una segunda cuestión que es imprescindible definir antes de proceder al análisis de constitucionalidad de las expresiones normativas cuestionadas, radica en identificar si la ley establece los criterios que deben seguirse para asignar los recursos de que trata la disposición parcialmente impugnada, o si, por el contrario, libra a la autoridad competente - cualquiera que ella sea - la facultad discrecional de establecer las mencionadas pautas de asignación.

Sobre este asunto existe también una doble posibilidad hermenéutica. Si quien debe determinar la destinación de los mencionados recursos es la Comisión Nacional de Regalías, queda claro que resultan aplicables los criterios generales de asignación y manejo establecidos en la Ley 141 de 1994 (art. 1, 2, 3, 4, 5, 6, entre otros). No obstante, tales criterios sólo vinculan al Fondo Nacional de Regalías y a la Comisión Nacional de Regalías, sin que exista alguna disposición que los haga extensivos a eventuales fondos territoriales de regalías como los creados por la norma bajo estudio.

Por lo tanto, la consecuencia de entender que el artículo parcialmente demandado confiere a la autoridad departamental la facultad de distribuir los porcentajes de participación entre los municipios del departamento, no es otra que la de asumir la absoluta discrecionalidad de los órganos de gobierno departamental en el ejercicio de la mencionada función. En efecto, ninguna disposición legal establece, a este respecto, pautas o directrices concretas.

Podría sin embargo objetarse que, al menos, en el caso del fondo departamental de Córdoba si existen criterios claros de distribución. Ciertamente, la parte del parágrafo 1º del artículo 29 que crea el referido fondo departamental de regalías, indica que los recursos deben ser distribuidos "en forma igualitaria", entre los municipios del departamento. No obstante, esta regla, además de referirse exclusivamente al fondo de Córdoba, no constituye un parámetro claro y objetivo que vincule a la autoridad administrativa encargada de hacer la distribución. La referencia a una distribución *igualitaria* no permite saber, por ejemplo, si la asignación de los recursos debe hacerse atendiendo a los proyectos presentados o, por el contrario, con una pauta meramente territorial o geográfica. Pero, incluso, si se aceptara que debe primar este último criterio, no queda claro si el legislador ordena que todos los municipios reciban un porcentaje igual de los recursos por distribuir o si la asignación debe estar guiada por criterios materiales diferenciales como el numero de habitantes de cada municipio, la población con necesidades básicas insatisfechas o el grado de afectación que sobre la jurisdicción de cada localidad tenga la actividad desarrollada a través

del puerto de Coveñas. En otras palabras, si bien la norma parcialmente demandada establece un criterio genérico para realizar la distribución de los recursos entre los municipios de Córdoba, el mismo no es suficiente para sostener que, efectivamente, existen pautas claras y definidas que orienten la gestión de las autoridades administrativas encargadas de hacer la asignación.

En virtud de lo anterior, la Corte deberá tener en cuenta que el aparte normativo demandado puede ser objeto de dos interpretaciones distintas, cada una de las cuales tiene consecuencias diversas, particularmente, en cuanto se refiere a la competencia para definir los criterios que deben orientar la redistribución de los recursos provenientes de las regalías y las compensaciones. En estos términos, procede la Corporación a definir si la parte demandada del artículo 29 de la Ley 141 de 1994 vulnera la Constitución. Para ello, habrá de separar cada una de las posibilidades hermenéuticas que han sido mencionadas en los fundamentos precedentes de esta sentencia.

Primera posibilidad hermenéutica: juicio de constitucionalidad de la ley que crea un fondo departamental con facultades para distribuir los porcentajes de participación en las regalías entre los municipios del respectivo departamento

10. Se pregunta la Corte si la ley puede adscribir a las autoridades departamentales, la facultad de distribuir los porcentajes de participación en las regalías entre los municipios del respectivo departamento.

Con el fin de dilucidar el asunto planteado, procede la Corporación a recordar las reglas establecidas por la Constitución en relación con el sistema general de reparto de los recursos provenientes de las regalías.

Normas constitucionales sobre el proceso de asignación de los recursos provenientes de las regalías

11. Las premisas fundamentales en que se basa el sistema de reparto de las regalías y compensaciones, se encuentran consignadas en los artículos 332 y 333 de la Constitución Política. Según las mencionadas normas, los recursos naturales no renovables ubicados en territorio colombiano pertenecen al Estado. Conforme a lo anterior, las regalías, es decir, la contraprestación que debe pagar quien se encuentra autorizado por el Estado para explotar los mencionados recursos naturales (C.P., artículo 360), *no son propiedad de las entidades territoriales* en donde los recursos se encuentren localizados, sino del Estado Colombiano⁶. Ahora bien, la Corte ha sido enfática al indicar que el concepto de Estado no es equiparable al de Nación. En efecto, a este respecto el Estado es "un ente más abstracto, que representa a todos los colombianos y a los distintos niveles territoriales"⁷.

12. Dado que se trata de recursos estatales, los fondos provenientes de las regalías y compensaciones deben beneficiar a todos los colombianos y no sólo a aquellos que habitan en las regiones en las que accidentalmente se encuentran los recursos naturales no renovables o los puertos, marítimos o fluviales, que sirven para transportarlos. No obstante, lo cierto es que dichas regiones sufren impactos sociales, económicos o ecológicos, muchas veces irremediables, a causa de las actividades de explotación y transporte de los recursos naturales no renovables o de sus derivados⁸. Por eso, pese a que tales entidades territoriales no son propietarias de las regalías que se cobran por actividades desarrolladas en su jurisdicción y que estos recursos deben beneficiar a todos los colombianos, la Constitución señala que tienen derecho a participar directamente en los mencionados recursos, en los términos definidos por la ley (C.P., artículo 360)⁹. Según la jurisprudencia constitucional, los derecho de participación se traducen en "un porcentaje sobre la regalía que el Estado les cede a [las entidades territoriales] por intermedio de la ley"¹⁰.

En consecuencia, cualquiera que sea el sistema de reparto de las regalías diseñado por el legislador, un porcentaje de los recursos debe destinarse, necesariamente, a las entidades territoriales en las que se desarrollan actividades de explotación o transporte de los recursos naturales no renovables de propiedad del Estado. Se trata, en este caso, de una *destinación directa* en virtud de un derecho constitucional de configuración legal a participar, directamente, en la distribución de los recursos provenientes de las regalías y las compensaciones.

Sin embargo, como tales entidades territoriales no son las únicas destinatarias de las regalías, el sistema de reparto debe contemplar la existencia de un *remanente* que será distribuido entre los municipios y departamentos que no son beneficiarios directos en los términos antes descritos. Esta forma de asignación se ha denominado asignación indirecta y se realiza a través del Fondo Nacional de Regalías.¹¹

13. Dado que la Constitución no establece los porcentajes de participación de unas y otras entidades territoriales, debe afirmarse que, en esta materia, el legislador ostenta un amplio poder de configuración¹². En consecuencia, la ley es la encargada de definir cuál es el porcentaje de las regalías y compensaciones destinado a los departamentos o municipios productores o portuarios o asignación directa -, y cuál el remanente que será destinado a las restantes entidades territoriales o a otros órganos que, pese a no ser asimilables a entidades territoriales, cumplen funciones que, según la Constitución, pueden ser financiadas con los recursos provenientes de las regalías y compensaciones, como la protección del medio ambiente¹³ - asignación indirecta -.

Origen y funciones constitucionales del Fondo Nacional de Regalías (C.P. art. 361)

14. Según el artículo 361 de la Carta, los ingresos provenientes de las regalías que no sean asignados directamente a los departamentos o municipios deben depositarse en un Fondo Nacional de Regalías, cuyos recursos se asignarán a las entidades territoriales en los términos que señale la ley. Sin embargo, la misma norma dispone que tales recursos deben destinarse a la promoción de la minería, la preservación del medio ambiente y la financiación de los proyectos departamentales de inversión que aparezcan como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales.

Sobre esta cuestión ya se había manifestado la Corte, al señalar que, con los ingresos provenientes de las regalías que no sean destinados directamente a las entidades territoriales, la Carta "ordenó la constitución de un Fondo Nacional de Regalías, como mecanismo de planeación en la asignación de los recursos provenientes de las mismas"¹⁴. Según la Corte, el Fondo Nacional de Regalías y las autoridades nacionales creadas

para administrarlo, cumplen funciones redistributivas y de planeación, propias del nivel central de gobierno¹⁵.

La razón por la cual la Carta ordena la creación del Fondo Nacional de Regalías guarda estrecha relación con la propiedad estatal de los recursos naturales no renovables (C.P. art. 332), así como con la destinación que deben tener las rentas provenientes de las regalías y compensaciones que no se distribuyen *directamente* entre las entidades territoriales (C.P. art. 361).

En efecto, las regalías son propiedad de todos los colombianos y, por ello, un porcentaje de tales rentas debe destinarse a las entidades territoriales no productoras ni transportadoras de recursos naturales no renovables o de sus derivados. No obstante, lo anterior no implica que dichas entidades territoriales puedan dar a los mencionados fondos la finalidad que consideren más conveniente. Dado que se trata de recursos propios del Estado, su asignación no puede orientarse a beneficiar, simplemente, intereses locales o regionales. Por el contrario, la propia Constitución establece que deben destinarse a promover intereses nacionales - como la minería o el medio ambiente -, y a patrocinar el crecimiento armónico de las regiones a través de la financiación de proyectos de desarrollo local o regional, definidos como prioritarios en los respectivos planes de desarrollo.

El hecho de que las regalías pertenezcan al Estado y deban, por lo tanto, destinarse a promover intereses nacionales, explica las razones por las cuales la Carta ordena que, una vez realizada la asignación directa de los mencionados recursos, el remanente sea enviado a un Fondo Nacional de Regalías. En primer lugar, si los recursos son propiedad del Estado, su inversión local o regional debe ser equitativa a fin de que, verdaderamente, promueva el desarrollo armónico de todas las regiones. En los términos del régimen territorial diseñado por la Carta, sólo las autoridades nacionales - en este caso, el Legislador, el Fondo Nacional de Regalías y las entidades nacionales que para el efecto se creen - tienen la capacidad de decidir el destino de inversiones locales con una perspectiva global o integral. Sin una visión general, que supere los intereses meramente locales o regionales, resulta francamente imposible promover un crecimiento territorial equitativo. Por ello, se ha establecido que la llamada a definir los porcentajes de participación de las entidades territoriales en las regalías, sea la Nación, pues sólo los órganos nacionales pueden atender al panorama general en el que se inserta cada inversión. Sin embargo, dado que en el presente modelo territorial las entidades territoriales tienen un grado importante de autonomía, la Constitución les confiere la facultad de diseñar, proponer y ejecutar los proyectos que serán financiados con los fondos provenientes de las regalías. Se trata, en suma, de un reparto de competencias que armoniza los intereses del Estado con los intereses propios de las entidades territoriales.

De otra parte, si la Constitución considera que el remanente de las regalías debe ser invertido en proyectos de promoción de la minería y conservación del medio ambiente, es natural que adscriba a los órganos nacionales la función de distribuirlo entre las entidades territoriales encargadas de diseñar y ejecutar los respectivos proyectos. Efectivamente, los recursos naturales no renovables que se explotan mediante actividades de minería le pertenecen al Estado (art. 332 C.P.) y, por ello, la Nación debe participar en la adopción de las decisiones sobre su explotación y comercialización. Lo anterior explica por qué la Carta crea un Fondo Nacional, a través del cual se distribuyen los recursos destinados a la promoción de la minería y no delega esta función en autoridades propias de otros órdenes territoriales.

Algo similar sucede con la protección del medio ambiente. La defensa del ambiente no es un asunto que importe de manera exclusiva a las entidades territoriales. Se trata, por el contrario, de un asunto que, según la Carta, reviste un incuestionable interés nacional (C.P. arts. 58, 63, 67, 79, 80, 81, 88, 95-8, 334, 339, 360, 361, 366). En consecuencia, tratándose de la defensa de un interés nacional, resulta coherente que la Constitución conceda a las autoridades nacionales un papel primordial en la repartición de los recursos provenientes de las regalías que habrán de ser destinados a su preservación.

Por último, el artículo 362 de la Constitución, señala que un porcentaje de los recursos provenientes de las regalías y compensaciones debe aplicarse a financiar proyectos de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales. No obstante, resulta evidente que dichos fondos no son suficientes para financiar los proyectos prioritarios de inversión de todas las entidades territoriales que así lo soliciten. En consecuencia, es necesario que exista una entidad encargada de seleccionar los proyectos que habrán de ser financiados o cofinanciados con los mencionados recursos. Dado que se trata de rentas de propiedad del Estado, cuya asignación persigue el crecimiento armónico de todas las regiones así como la defensa de intereses nacionales comprometidos en el desarrollo local y departamental, resulta lógico que la competencia para definir los porcentajes de participación en las regalías, corresponda a las autoridades nacionales.

Adicionalmente, según el marco diseñado por la Constitución, a las autoridades del orden nacional compete la planeación general de la economía, con miras a la promoción del empleo, el acceso de todas las personas a los bienes y servicios básicos, la productividad, la competitividad y el desarrollo armónico de las regiones. En este contexto, se explica lo dispuesto en el artículo 339 C.P., según el cual las entidades territoriales elaborarán y adoptarán, de manera concertada con el gobierno nacional, sus correspondientes planes de desarrollo. Advertido lo anterior, no resulta extraño que la Carta haya atribuido a órganos nacionales - como el legislador y a las autoridades nacionales encargadas de gerenciar el Fondo Nacional de Regalías - la labor de identificar los proyectos de desarrollo local y regional, establecidos en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales, que habrán de ser financiados con los recursos estatales provenientes de las regalías y las compensaciones. La labor de planeación concertada del desarrollo nacional, local y departamental, exige que la distribución de los recursos estatales se defina con un criterio global, sistemático y coherente, en atención a los fines antes mencionados.

En suma, el hecho de que los recursos provenientes de las regalías pertenezcan al Estado y de que su inversión - bien sea local, sectorial o regional - deba ser equitativa y dirigida a promover el desarrollo armónico de todas las regiones, explica el reparto de competencias que, en esta materia, lleva a cabo la Carta entre las distintas entidades territoriales. A este respecto, la jurisprudencia constitucional ha indicado:

"La Corte reitera entonces lo señalado en anteriores decisiones¹⁶, esto es, que es el Estado como tal quien es el titular de las regalías. En ese orden de ideas, es natural que la Carta establezca diferentes competencias y derechos a los diversos órdenes territoriales a fin de lograr las

finalidades perseguidas por el Constituyente en esta materia. Así, a la Nación le corresponde la regulación y gestión de las regalías, pues de esa manera se logra un beneficio global equitativo para todos los colombianos. La Nación debe entonces respetar los derechos de participación y de compensación de las entidades territoriales, y está obligada a distribuir las sumas restantes a las entidades territoriales, por lo cual las autoridades centrales no se benefician directamente de las regalías. Por ende, la gestión de esos recursos no se le confiere a la Nación para que sus beneficios se concentren en el Gobierno central, sino para que pueda haber una distribución equitativa de las regalías, que sea acorde con el desarrollo armónico de las regiones (CP art. 334), para lo cual la Constitución ha previsto precisamente la existencia del "Fondo Nacional de Regalías" (CP art. 361). Por su parte, a las entidades territoriales les corresponde el goce final del producto de esos recursos, ya que ellos están destinados a estimular la descentralización, favorecer la propia minería y proteger el medio ambiente (CP art. 360)." (subraya fuera del texto original)¹⁷.

15. En virtud de lo anterior, puede afirmarse que las reglas constitucionales que gobiernan los asuntos concernientes al régimen de asignación de regalías son las siguientes: (1) las regalías que se causen por la explotación o el transporte de recursos naturales no renovables son de propiedad del Estado; (2) las entidades territoriales en cuya jurisdicción se realicen tareas de explotación y transporte son acreedoras de un derecho constitucional de participación directa en las regalías, que debe ser definido por el legislador; (3) los recursos provenientes de las regalías que no se distribuyan entre las entidades territoriales que ostenten el derecho constitucional de asignación directa, deben depositarse en el Fondo Nacional de Regalías; (4) corresponde al legislador definir los términos en virtud de los cuales deben asignarse los porcentajes de participación de las entidades territoriales en los recursos del Fondo Nacional de Regalías; (5) es competencia de las autoridades nacionales encargadas de administrar el Fondo Nacional de regalías, establecer, conforme a los términos definidos por el legislador, los derechos de participación en las regalías de las entidades territoriales; (6) las autoridades nacionales deben asignar los recursos del Fondo Nacional de Regalías a la promoción de la minería, la preservación del ambiente y la financiación de proyectos territoriales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales, a fin de alcanzar el desarrollo armónico de todas las regiones.

Desarrollos legislativos: la disposición demandada

16. En desarrollo de las anteriores reglas constitucionales, se expidió la Ley 141 de 1994, "(p)or 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". La Ley 141 establece que los ingresos provenientes de las regalías que no sean asignados a las entidades territoriales productoras y a los municipios portuarios, serán depositados en el Fondo Nacional de Regalías (art. 1). Adicionalmente, atribuye a la Comisión Nacional de Regalías la facultad de administrar, controlar y vigilar la correcta utilización de los recursos del Fondo Nacional de Regalías (art. 7).

La aprobación de los proyectos presentados por las entidades territoriales que reciban asignación del Fondo Nacional de Regalías la otorga la Comisión Nacional de Regalías (art. 8-4) previo concepto de un comité técnico constituido por cinco expertos de reconocida experiencia en evaluación de proyectos (art.8-12). En el citado comité deben tener representación las diferentes regiones del país (art. 8-12). La función del comité técnico, es la de garantizar mediante el análisis y estudio técnico, la calidad de los proyectos de inversión que pretendan financiarse con cargo a recursos del Fondo Nacional de Regalías (art. 8-12). Una vez expedido el concepto del comité sobre la viabilidad técnica y financiera de los proyectos, la Comisión Nacional de Regalías procederá a aprobar, conforme a los criterios definidos por la propia Ley 141, aquellos proyectos que serán financiados con los recursos del Fondo¹⁸.

En suma, en desarrollo de lo establecido en el artículo 361 de la Carta, la Ley 141 de 1994 establece los criterios concretos que deben ser seguidos por la Comisión Nacional de Regalías para aprobar y seleccionar los proyectos presentados por las entidades territoriales que deben ser financiados con los recursos del Fondo Nacional de Regalías; establece la forma como deben ser manejados los excedentes de tesorería; y, de otro lado, consagra las reglas que deben aplicarse para proceder al desembolso de los mencionados recursos.

17. El artículo 29 de la Ley 141 de 1994, consagró los derechos de participación de los municipios portuarios en las regalías y compensaciones monetarias provenientes del transporte de los recursos naturales no renovables. No obstante, en su inciso tercero, la precitada norma reconoce que, en algunos eventos, resulta necesario redistribuir las regalías que deban corresponder a los municipios portuarios en lo que denominó una área de influencia. En consecuencia, autorizó a la Comisión Nacional de Regalías para revisar las solicitudes de los municipios que eventualmente pudieran integrar la respectiva zona de influencia, y redistribuir los porcentajes de participación entre las entidades territoriales verdaderamente afectadas por las actividades de transporte de los recursos naturales no renovables o de sus derivados¹⁹.

Ahora bien, el parágrafo primero del citado artículo 29, consagró una excepción a la regla anterior. En efecto, la citada norma definió, directamente, el área de influencia del puerto de Coveñas en el municipio de Tolú, departamento de Sucre y, en consecuencia, ordenó que (1) el 27.5% de los recursos que en principio corresponderían a dicho municipio, fueran redistribuidos entre los municipios de Sucre que, en virtud de la misma norma, no tengan derecho a recibir participación directa en las regalías y, (2) el 26.25% de tales recursos, fueran destinados a los municipios del departamento del Córdoba que cumplan con la misma condición que se exige a los municipios de Sucre.

Adicionalmente, el citado parágrafo ordenó que los recursos a redistribuir se depositaran en sendos fondos departamentales.

Según la interpretación que se analiza, al crear los mencionados fondos territoriales de regalías, la ley atribuyó a las autoridades departamentales la facultad de definir los derechos de participación en las regalías de los municipios beneficiados ubicados dentro de su jurisdicción. En otra palabras, para el caso de la redistribución de regalías de los municipios de la zona de influencia del puerto de Coveñas, en el municipio de Tolú, el legislador delegó, en las autoridades departamentales, la función de establecer los porcentajes de participación de cada municipio.

No obstante, como fue estudiado (ver *supra* F.J. 9), la ley no indicó los criterios que deberían seguir las autoridades departamentales para realizar la mencionada asignación. Las pautas establecidas por el legislador para la redistribución de las regalías entre las entidades territoriales no productoras ni transportadoras de recursos naturales no renovables, se dirigen a orientar las funciones de las autoridades nacionales, - como la Comisión Nacional de Regalías -, sin que exista norma alguna que permita hacerlas extensivas a las autoridades departamentales que cumplirían funciones de asignación de los mencionados recursos. (ver *supra* F.J. 9). En consecuencia, debe afirmarse que los órganos de gobierno departamental de Sucre y Córdoba, son autónomos para definir los términos que habrán de guiar las decisiones en materia de redistribución de los recursos provenientes de las regalías entre los municipios de su jurisdicción.

18. En las condiciones advertidas, se pregunta la Corte si la ley puede delegar en autoridades departamentales la función, en principio legislativa, de establecer los criterios generales conforme a los cuales habrán de definirse los derechos de participación de las entidades territoriales en los recursos provenientes de las regalías. Adicionalmente, debe la Corte indagar si el legislador está facultado para trasladar a las autoridades territoriales, las competencias administrativas que, en principio, la Carta asigna al Fondo Nacional de Regalías y a las autoridades nacionales encargadas de administrarlo.

¿Puede la ley adscribir a entidades del orden departamental funciones propias de las autoridades nacionales en materia de asignación de recursos provenientes de las regalías y compensaciones?

19. Según la apoderada del Ministerio de Minas y Energía, la facultad que los apartes demandados confieren a los departamentos de Córdoba y Sucre, para definir los derechos de participación de los municipios de su jurisdicción en los recursos provenientes de las regalías, se ajusta a las funciones administrativas que, según el artículo 298 de la Constitución Política, a tales entidades territoriales corresponde desarrollar. Al respecto manifiesta que "si bien la norma no establece para el caso de la distribución que deba realizar el Gobernador del Departamento de Sucre un parámetro especial, signifique (sic) que contraviene las disposiciones constitucionales, máxime si al representante del ente departamental en su función constitucional de intermediación entre la Nación y los municipios, le es dable identificar los entes territoriales con más necesidades básicas insatisfechas y tener en cuenta esta situación para realizar la distribución". Por último, indica que los recursos están destinados integralmente a los municipios de Sucre y Córdoba, de manera tal que los respectivos departamentos no pueden apropiarse de parte de ellos. En consecuencia, solicita la declaratoria de exequibilidad de los apartes normativos demandados.

Adicionalmente, la tesis de la exequibilidad de las disposiciones demandadas podría fundarse en lo dispuesto en el artículo 302 de la Constitución, según el cual la ley podrá delegar, a uno o varios departamentos, atribuciones propias de los organismos o entidades públicas nacionales.

20. No obstante, los argumentos anteriores no pueden extenderse acríticamente al caso que analiza la Corte, pues ello equivaldría a vulnerar el reparto de competencias que la propia Carta ha diseñado entre los distintos órganos del Estado y los diversos niveles de gobierno. En efecto, como pasa a explicarse, el legislador no está facultado para adscribir a entidades administrativas locales o seccionales de creación legal, las funciones que la Constitución le ha encomendado directamente. Adicionalmente, tampoco puede delegar en autoridades administrativas de los municipios, distritos o departamentos, funciones constitucionales propias de entidades administrativas del orden nacional. En efecto, el reparto de competencias diseñado directamente por la Constitución, sólo puede sufrir variaciones si la propia Constitución establece tal permisión de manera expresa. De otra manera, tendría que aceptarse que las decisiones constitucionales son susceptibles de reforma a través de una ley ordinaria y, con ello, se acabaría de plano con una de las características básicas de este modelo constitucional: la separación entre el derecho constitucional y el derecho legislado.

Tal y como se explica en el fundamento siguiente de esta providencia, la Constitución adscribe directamente al legislador la función de definir los criterios que habrán de ser tenidos en cuenta para distribuir los recursos provenientes de las regalías (CP art. 361). Adicionalmente, la propia Carta asignó al Fondo Nacional de Regalías la tarea de establecer los derechos concretos de participación de las distintas entidades territoriales sobre los recursos de que trata el citado artículo. En consecuencia, debe afirmarse que no podía el legislador, trasladar una u otra competencia a entidades administrativas departamentales de creación legal. En los fundamentos que siguen se desarrollan los argumentos que acaban de ser expuestos y que constituyen elemento central para la adopción de la presente decisión.

21. En primer lugar, de ninguna manera puede admitirse que la ley tenga facultad para adscribir, a los órganos de gobierno departamental, sin expresa autorización constitucional, funciones que la Carta le asigna al propio legislador. En efecto, en principio, sólo existen dos hipótesis en las cuales órganos diferentes del legislador, pueden ejercer facultades legislativas propias del Congreso: (1) cuando se trata del Presidente de la República, que revestido de facultades extraordinarias o en ejercicio de los poderes derivados de los estados de excepción, ejerce algunas de las atribuciones legislativas que la Carta asigna al legislador y, (2) en aquellos eventos en los cuales la Constitución atribuye a la ley la facultad de delegar, en las corporaciones de elección popular de las entidades territoriales, algunas de sus atribuciones propias. Sin embargo, si no existe autorización constitucional expresa, el legislador no puede traspasar el ejercicio de sus facultades legislativas de origen constitucional a los órganos locales o departamentales de gobierno o de elección popular.²⁰

En segundo término, tampoco puede aceptarse que la ley delegue, en autoridades territoriales y sin autorización constitucional expresa, competencias propias de entidades administrativas nacionales de origen constitucional. En aquellos eventos en los cuales la Constitución crea una determinada entidad administrativa y le adscribe ciertas y detalladas competencias, no le es dable a la ley trasladarlas a otras entidades. Sólo estaría facultada para hacerlo si existiera una autorización clara y específica en el propio texto constitucional. De otra manera, se estaría renunciando a la diferencia fundamental entre el derecho legislado y el derecho constitucional, pues mientras el primero puede ser modificado en cualquier momento por el legislador, el segundo exige, para su reforma, un pronunciamiento del poder constituyente.

22. El artículo 361 de la Carta señala que los ingresos originados en las regalías, que no sean asignados a los departamentos y municipios productores o portuarios, se depositarán en el Fondo Nacional de Regalías, para ser destinados a las restantes entidades territoriales "en los términos que señale la ley". Es decir, según la Carta, compete al Legislador la función de definir los términos que guíen la labor de la autoridad administrativa encargada de redistribuir los recursos provenientes de las regalías.

Según ha sido estudiado, el Legislador no puede confiar a los órganos de gobierno departamental, funciones que la Carta le asigna directamente, salvo que una disposición expresa lo determine. En el presente caso, la Corte no encuentra norma constitucional alguna que permita a la ley delegar, *in genere*, al departamento, la función de definir los términos que definen los criterios de distribución de los recursos provenientes de las regalías y compensaciones. En otras palabras, como lo señaló el Tribunal Administrativo de Sucre en la sentencia antes citada (ver *supra* F.J. 7), ni el gobernador ni las asambleas departamentales pueden asumir las funciones relativas a la definición de los criterios generales de reparto de los recursos estatales provenientes de las regalías que, por expreso mandato constitucional, competen a las autoridades nacionales, específicamente, al legislador.

No obstante lo anterior, podría sostenerse que a pesar de que la ley no establece pauta alguna relativa a la labor de las autoridades del departamento de Sucre, sí consignó los criterios de asignación de las regalías que debe seguir el Fondo Departamental de Córdoba. En efecto, según el artículo 29 parcialmente acusado, los recursos a reasignar entre los municipios de Córdoba, deben ser distribuidos "en forma igualitaria".

Sin embargo, como fue mencionado (ver *supra* F.J. 9), la referencia a una repartición "igualitaria", no constituye, propiamente, un parámetro claro y objetivo que señale las pautas a seguir por la autoridad administrativa encargada de hacer la distribución. El marco de acción de la autoridad administrativa es tan amplio que puede fácilmente aceptarse que será esta misma quien defina los términos concretos de la asignación entre los municipios beneficiados. Los órganos departamentales decidirán discrecionalmente si la asignación de los recursos se acoge a los parámetros fijados por la ley para el proceso de asignación seguido por el Fondo Nacional de Regalías (ver *supra* F.J. 16) o si se guía, por otros criterios más "igualitarios", como, por ejemplo, una adjudicación idéntica para todos y cada uno de los municipios. Adicionalmente, podrá acoger o desplazar los criterios materiales de asignación fijados por la Ley 141 relativos al número de habitantes de cada municipio, la población con necesidades básicas insatisfechas o al grado de afectación que sobre la jurisdicción de cada municipio tiene la actividad desarrollada a través del puerto de Coveñas. En estos términos, la referencia a una repartición igualitaria no es suficiente para sostener que el legislador haya fijado los términos en los cuales deben asignarse las regalías entre los municipios beneficiados del departamento de Córdoba.

Si bien lo anterior apoyaría una declaración de inexequibilidad de los apartes demandados - al menos en la interpretación que se estudia -, en todo caso resulta importante establecer si el legislador está facultado para encomendar, a las autoridades departamentales, la función, propia del Fondo Nacional de Regalías y de las autoridades nacionales encargadas de administrarlo, de establecer los derechos concretos de participación de los municipios en los recursos provenientes de las regalías.

23. A la luz del artículo 361 de la Carta, corresponde al Fondo Nacional de Regalías y, a las autoridades nacionales encargadas de administrarlo, la facultad de definir, en los términos que señale la ley, los derechos de participación de las entidades territoriales en los recursos provenientes de las regalías que no sean asignados directamente a los departamentos o municipios productores o portuarios.

Como fue indicado (ver *supra* F.J. 14), la razón por la cual se adjudica a las autoridades nacionales la facultad de distribuir las regalías entre las entidades territoriales que no son beneficiarias directas de estos recursos, guarda estrecha relación con la propiedad estatal de tales fondos y con las finalidades a las que, según la Constitución (art. 361 C.N.), deben estar destinados. En efecto, las regalías deben orientarse al logro del crecimiento armónico de todas las regiones mediante la financiación de proyectos regionales o locales considerados como prioritarios en los respectivos planes de desarrollo, a la promoción de la minería y a la defensa del medio ambiente. En consecuencia, resulta razonable que la Carta hubiere asignado a los órganos centrales de gobierno las funciones de redistribución, planeación y fiscalización de los recursos provenientes de las regalías, sin perjuicio de que la iniciativa en la presentación de los proyectos específicos - lo mismo que su ejecución - se radique en las entidades territoriales.

En el caso que se estudia, la ley creó dos fondos territoriales en los departamentos de Sucre y Córdoba y les adscribió las funciones que la Carta asigna al Fondo Nacional de Regalías. En consecuencia, los recursos a redistribuir entre los municipios de los citados departamentos, deberían depositarse en los fondos territoriales respectivos para que las autoridades departamentales establecieran el correspondiente reparto.

24. Tal y como fue mencionado, para la apoderada del Ministerio de Minas y Energía las funciones encomendadas a las autoridades departamentales se enmarcan dentro de las atribuciones administrativas generales que el artículo 298 de la Carta atribuye a los departamentos.

El mencionado artículo 298 de la Constitución establece que los departamentos tendrán, entre otras, la labor administrativa de coordinar sus funciones con las propias de los municipios; complementar la acción municipal cuando quiera que resulte necesario apoyar las actividades locales mediante la transferencia de recursos propios o la prestación de servicios por parte del departamento; y, la de servir como intermediario eficaz entre la Nación y los municipios. En desarrollo de lo anterior, la Constitución concede a las asambleas departamentales y a los gobernadores importantes funciones de coordinación, complementariedad e intermediación, cuya verdadera eficacia dependerá de decisiones políticas autónomas de cada una de estas autoridades (art. 300, 301, 303, 305 C.P.).

Es necesario entonces establecer si la tarea de repartir los recursos provenientes de las regalías entre los municipios beneficiados encaja en alguna de las anteriores funciones administrativas.

En primer lugar, la labor confiada a los fondos departamentales de regalías no parece ampararse dentro de la misión general de coordinación de

las funciones del departamento con las propias de los municipios ubicados en su jurisdicción. En efecto, la definición de los beneficiarios de las regalías no es fruto de una tarea de coordinación funcional intergubernamental, sino de la misión constitucional de invertir sectorialmente recursos estatales para el logro de beneficios globales.

En segundo término, la llamada *complementariedad*, hace referencia al apoyo que los departamentos deben brindar a los municipios a través de la inversión de recursos departamentales o la prestación de servicios propios, cuando quiera que ello sea necesario. La norma estudiada refiere al departamento la tarea de asignar recursos estatales que no departamentales - entre los municipios de su jurisdicción. Al no tratarse de recursos, bienes o servicios propios, no puede afirmarse que dicha función se identifique con la labor general de complementariedad de que trata el artículo 298 de la Carta.

Por último, la competencia estudiada podría encontrarse comprendida dentro de las tareas generales de *intermediación* entre la Nación y los municipios. Sin embargo, la *intermediación* apareja la representación de los intereses locales ante las instancias nacionales y viceversa, pero no la de suplantar a las entidades nacionales en el ejercicio de funciones propias. Efectivamente, compete al departamento interceder en el diseño y ejecución de las políticas nacionales a favor de los intereses locales, así como patrocinar los intereses regionales e incluso nacionales en la elaboración de los planes y proyectos locales. Pero la labor de mediación que se analiza, no es suficiente para amparar el proceso de delegación de funciones constitucionales propias de entidades nacionales en órganos departamentales.

25. Pero incluso, si se asumiera que las funciones encomendadas a los fondos departamentales de regalías de Sucre y Córdoba podrían derivarse de alguna de las competencias administrativas que la Carta asigna a las autoridades departamentales, cabría preguntarse si el legislador se encuentra facultado para trasladar, a las entidades territoriales, competencias que la Constitución, de manera expresa, ha concedido a órganos administrativos de carácter nacional.

En principio, el legislador está facultado para crear, suprimir y reformar entidades administrativas y para atribuirles las funciones que considere necesarias para el cumplimiento de sus fines. Igualmente, puede la ley modificar el régimen territorial, crear, suprimir o fusionar entidades territoriales y asignarles a los respectivos órganos de gobierno las competencias que encuentre pertinentes. En ejercicio de esta última atribución, el artículo 303 de la Carta faculta al legislador para establecer un régimen diferencial de competencias administrativas y fiscales entre los distintos departamentos, "en atención a la necesidad de mejorar la administración o la prestación de los servicios públicos de acuerdo con su población, recursos económicos y naturales y circunstancias sociales, culturales y ecológicas". En desarrollo de esta facultad, la ley puede delegar, a uno o varios departamentos, atribuciones propias de organismos o entidades nacionales (C.P. art. 303).

En el caso que ocupa la atención de la Corte, el legislador trasladó una función constitucional propia del Fondo Nacional de Regalías y de las autoridades nacionales encargadas de administrarlo, a los fondos territoriales de regalías y a las autoridades departamentales de Sucre y Córdoba encargadas de gerenciarlos. No obstante, dicha mutación funcional no persigue ninguno de los fines que, según el artículo 303 de la Carta, justifican la delegación, por parte del legislador, de atribuciones propias de entidades nacionales. En efecto, no se trata de mejorar la administración departamental, ni la prestación de los servicios públicos a su cargo.

Para que la ley pueda delegar en las autoridades departamentales funciones que la Carta, de manera expresa, ha señalado a entidades u organismos públicos del orden nacional, es necesario que exista una precisa autorización constitucional. De otra manera, tendría que sostenerse que las cláusulas constitucionales que distribuyen las competencias entre los distintos ordenes territoriales y configuran el diseño constitucional del aparato público carecen de fuerza normativa superior, pues podrían ser reformadas en cualquier momento por el legislador.

En el presente caso no existe tal autorización constitucional. En efecto, como ha quedado establecido, la Carta asigna al Fondo Nacional de Regalías y a las autoridades nacionales encargadas de administrarlo la función de establecer, en los términos señalados por el legislador, los derechos de participación de las entidades territoriales en los recursos provenientes de las regalías (C.P. art. 361). Ninguna de las disposiciones constitucionales vigentes, autoriza que tal función pueda ser trasladada a los órganos de gobierno departamental. En consecuencia, el legislador no podía crear los fondos territoriales de regalías de los departamentos de Córdoba y Sucre y adscribirles funciones propias de las autoridades centrales, sin vulnerar lo dispuesto en el artículo 361 de la Constitución.

En virtud de lo anterior, las disposiciones estudiadas, entendidas como el origen legal de dos fondos departamentales de regalías con capacidad para definir (1) los términos bajo los cuales deben ser distribuidos los recursos provenientes de las regalías dentro de los municipios de su jurisdicción, lo mismo que (2) los derechos concretos de participación de los municipios en los precitados recursos, deben ser declaradas inexequibles.

Resta a la Corte definir si es exequible la parte demandada del artículo 29 de la Ley 141 de 1994, en la segunda interpretación antes planteada, es decir, bajo el entendido de que se trata de la creación de dos fondos en los que, simplemente, se depositan los recursos a redistribuir, sin que tengan ninguna capacidad dispositiva.

Segunda posibilidad hermenéutica: estudio de constitucionalidad de la ley que crea un fondo departamental al que se debe remitir, en calidad de depósito, un porcentaje de las regalías destinadas a los municipios de su jurisdicción, pero que carece absolutamente de cualquier tipo de competencia dispositiva.

26. Se pregunta la Corte si vulnera la Constitución la norma que establece la creación de un fondo departamental que sirve, exclusivamente, como depositario transitorio de los recursos provenientes de las regalías, que han sido asignadas por las autoridades centrales a los municipios del respectivo departamento.

Según el artículo 361 de la Constitución, con los ingresos provenientes de las regalías que no sean asignados directamente a los departamentos y municipios productores o portuarios, se creará un Fondo Nacional de Regalías cuyos recursos se destinarán, para ciertas y precisas finalidades, a las entidades territoriales, en los términos que señale la ley. Esta disposición constitucional establece claramente que los recursos provenientes de las regalías que no tengan destinación constitucional directa deben permanecer en el Fondo Nacional de Regalías mientras las autoridades nacionales respectivas definen los derechos de participación de las entidades territoriales beneficiadas. En suma, una de las funciones constitucionales del Fondo Nacional de Regalías es la de servir de depositario de los recursos de que trata el artículo 361 de la Carta.

La regla anterior guarda estrecha relación con las bases constitucionales del sistema de distribución de los recursos provenientes de las regalías (Ver *supra* F.J. 14). En efecto, si las autoridades nacionales son las encargadas de definir los derechos de participación de las entidades territoriales sobre los mencionados recursos, es razonable que los mismos deban permanecer en un Fondo Nacional mientras se establece la correspondiente destinación. De otra parte, no parece extraño que la Carta reserve a un Fondo Nacional la tarea de proteger los ingresos provenientes de las regalías en tanto se realiza su redistribución. El control fiscal que todos los habitantes del territorio tienen derecho a exigir sobre el Fondo Nacional, es mucho más eficaz y contundente que el que podría realizarse sobre una multiplicidad de entidades territoriales si todas estas pudieran ser depositarias temporales de una porción de las regalías.

De otra parte, el manejo financiero y los rendimientos que produzcan los recursos provenientes de las regalías y compensaciones, mientras se define su destinación, deben acrecer los recursos del Fondo Nacional para ser distribuidos en los términos que defina la ley. Por las razones anteriores y por otras tantas que no es procedente añadir, la Carta reservó al Fondo Nacional de Regalías, la función constitucional de servir de depositario de los recursos provenientes de las regalías de que trata el artículo 361 C.P., mientras se realiza su redistribución.

En consecuencia, debe afirmarse que la creación de un fondo departamental de regalías que tenga la función de mantener los recursos a redistribuir entre las entidades territoriales, vulnera lo dispuesto en el artículo 361 de la Carta, en la medida en que otorga a una entidad departamental una función constitucionalmente asignada al Fondo Nacional de Regalías.

27. Adicionalmente, si el fondo departamental se crea simplemente en calidad de depositario, se estaría actuando en contra de los principios de eficacia, economía y celeridad que, según el artículo 209 de la Constitución Política, deben orientar la función administrativa. En efecto, el citado fondo, en la práctica, no tendría utilidad distinta de la de posponer la entrega efectiva de los recursos provenientes de las regalías a las entidades territoriales beneficiadas.

En virtud de lo anterior, la Corte encuentra que las expresiones demandadas vulneran la Constitución y, por lo tanto, serán declaradas inexequibles.

Unidad normativa

28. Las disposiciones parcialmente demandadas, al crear los fondos departamentales de regalías de Córdoba y Sucre imponían, a dichos fondos, la obligación de distribuir, dentro de los diez días siguientes a su recibo, los recursos de las regalías. De la lectura de las mencionadas normas, resulta claro que el término de diez días al que se ha hecho mención se predica, exclusivamente, para efectos de las operaciones financieras de los precitados fondos. En consecuencia, desaparecidos tales fondos, el término de que se da cuenta carece de razón de ser.

La jurisprudencia constitucional ha indicado que la conformación de la unidad normativa procede, exclusivamente, en uno de los siguientes tres eventos : (1) cuando la disposición demandada en un primer evento -, o la que pretende integrarse a la proposición cuestionada en un segundo caso -, no tiene un contenido jurídico autónomo, de forma tal que resulte absolutamente imposible comprenderla y aplicarla sin acudir al texto de la norma no demandada en el primer caso o de la disposición demandada en el segundo -.; (2) en aquellas circunstancias en las cuales la norma demandada se encuentra reproducida en otras disposiciones que no fueron objeto de la demandada. En estos casos, se integra la unidad normativa para impedir que el fallo resulte inocuo ; (3) en tercer lugar, procede la integración de la unidad normativa cuando, a pesar de que no se verifica ninguna de las dos causales anteriores, la disposición cuestionada está inserta en un sistema normativo que, a primera vista, genera serias dudas de constitucionalidad. Sobre esta cuestión, la jurisprudencia ha establecido que "*es legítimo que la Corte entre a estudiar la regulación global de la cual forma parte la norma demandada, si tal regulación aparece prima facie de una dudosa constitucionalidad*".²¹

En el caso bajo estudio, se presenta la primera de las hipótesis antes mencionadas. En efecto, pese a declararse inexequible la existencia de los fondos departamentales de regalías, subsiste en el ordenamiento una disposición cuyo contenido normativo y efectos se encuentran exclusivamente vinculados a los mencionados fondos. En efecto, el plazo de diez días para repartir los recursos provenientes de las regalías, carece completamente de un contenido normativo que pueda producir efectos con independencia de la existencia de los mencionados fondos. En consecuencia, subsistiría en el ordenamiento una disposición completamente inútil que sólo contribuiría a la promoción de la inseguridad jurídica. En consecuencia, la Corte procederá a integrar el contenido de la proposición jurídica demandada con las expresiones *dentro de los diez (10) días siguientes a su recibo* del parágrafo 1º del artículo 29 estudiado, dado que se trata de disposiciones jurídicas inescindiblemente ligadas que carecen de un contenido autónomo e independiente.

III. D E C I S I O N

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional

R E S U E L V E

Declarar INEXEQUIBLES las expresiones *irá en calidad de depósito a un fondo especial en el departamento de Sucre, irá en calidad de depósito a*

un fondo especial en el Departamento de Córdoba y dentro de los diez (10) días siguientes a su recibo del parágrafo 1º del artículo 29 de la Ley 141 de 1994.

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

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1. Sobre este fenómeno, la Corte señaló en la sentencia C-588/92 (MP. José Gregorio Hernández Galindo): "Adviértase que [el fenómeno de la cosa juzgada relativa] no acontece (...) en lo referente a fallos de inexequibilidad, toda vez que, hallada y declarada la oposición entre la norma acusada, objetada o revisada y la Constitución Política, es aquella retirada del ordenamiento jurídico en virtud de decisión inapelable y con efectos *erga omnes* cuyo sentido no es posible debatir después de pronunciada".

2. Al respecto, véanse, entre otras, las sentencias C-588/92 (MP. José Gregorio Hernández Galindo); C-002/93 (MP. José Gregorio Hernández Galindo); C-004/93 (MP. Ciro Angarita Barón); C-170/93 (MP. Fabio Morón Díaz); C-345/93 (MP. Alejandro Martínez Caballero); C-060/94 (MP. Carlos Gaviria Díaz); C-311/94 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa); C-527/94 (MP. Alejandro Martínez Caballero); C-055/95 (MP. Alejandro Martínez Caballero); C-072/95 (MP. Hernando Herrera Vergara); C-037/96 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa); C-598/97 (MP. Alejandro Martínez Caballero); C-006/98 (MP. Antonio Barrera Carbonell); C-014/98 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz); C-086/98 (MP. Jorge Arango Mejía).

3. Sentencia C-588/92 (MP. José Gregorio Hernández Galindo).

4. El Alcalde Municipal de Corozal demandó la ordenanza departamental de Sucre N° 09/95, por considerar, entre otras cosas, que la Asamblea Departamental había vulnerado lo dispuesto en el parágrafo 1º del artículo 29 de la Ley 141 de 1994 al crear la Comisión Departamental de Regalías y atribuirle la función de asignar los recursos de que trata el citado parágrafo. Según el demandante, tratándose de recursos de la Nación sólo los órganos nacionales - el legislador y la Comisión Nacional de Regalías - están en capacidad de definir la asignación de tales recursos. Coadyuvaron la demanda los alcaldes municipales de Toluviejo, Ovejas, San Antonio de palmito, San Benito Abad, San Pedro, Los Palmitos, Caimito y Morroa.

5. Cfr. entre otras, la sentencia C-690/96 (M.P. Alejandro Martínez Caballero).

6. Véanse las sentencias C-075/93 (MP. Alejandro Martínez Caballero); T-141/94 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa); C-567/95 (MP. Fabio Morón Díaz);

C-593/95 (MP. Fabio Morón Díaz); C-036/96 (MP. José Gregorio Hernández Galindo); C-691/96 (MP. Carlos Gaviria Díaz); C-028/97 (MP. Alejandro Martínez Caballero); C-219/97 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz); C-221/97 (MP. Alejandro Martínez Caballero); C-128/98 (MP. Fabio Morón Díaz); C-402/98 (MP. Fabio Morón Díaz); C-447/98 (MP. Carlos Gaviria Díaz); C-299/99 (MP. Fabio Morón Díaz).

7. Sentencia C-221/97 (MP. Alejandro Martínez Caballero).

8. Sentencia C-567/95 (MP. Fabio Morón Díaz).

9. Véanse las sentencias C-075/93 (MP. Alejandro Martínez Caballero); T-141/94 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa); C-179/94 (MP. Carlos Gaviria Díaz); C-567/95 (MP. Fabio Morón Díaz); C-593/95 (MP. Fabio Morón Díaz); C-036/96 (MP. José Gregorio Hernández Galindo); C-691/96 (MP. Carlos Gaviria Díaz); C-028/97 (MP. Alejandro Martínez Caballero); C-219/97 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz); C-221/97 (MP. Alejandro Martínez Caballero); C-128/98 (MP. Fabio Morón Díaz); C-402/98 (MP. Fabio Morón Díaz); C-447/98 (MP. Carlos Gaviria Díaz); C-299/99 (MP. Fabio Morón Díaz).

10. Sentencia T-141/94 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa).

11. Véanse las sentencias C-593/95 (MP. Fabio Morón Díaz); C-221/97 (MP. Alejandro Martínez Caballero), C-567/97 (MP. Fabio Morón Díaz); C-402/98 (MP. Fabio Morón Díaz).

12. Véanse las sentencias C-075/93 (MP. Alejandro Martínez Caballero); T-141/94 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa); C-179/94 (MP. Carlos Gaviria Díaz); C-567/95 (MP. Fabio Morón Díaz); C-593/95 (MP. Fabio Morón Díaz); C-036/96 (MP. José Gregorio Hernández Galindo); C-691/96 (MP. Carlos Gaviria Díaz); C-028/97 (MP. Alejandro Martínez Caballero); C-219/97 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz); C-221/97 (MP. Alejandro Martínez Caballero); Sentencia C-428/97 (MP. José Gregorio Hernández Galindo, Alejandro Martínez Caballero y Vladimiro Naranjo Mesa); C-128/98 (MP. Fabio Morón Díaz); C-402/98 (MP. Fabio Morón Díaz); C-447/98 (MP. Carlos Gaviria Díaz); C-299/99 (MP. Fabio Morón Díaz).

13. Sentencias C-593/95 (MP. Fabio Morón Díaz); C-428/97 (MP. José Gregorio Hernández Galindo, Alejandro Martínez Caballero y Vladimiro Naranjo Mesa).

14. Sentencia C-567/95 (MP. Fabio Morón Díaz); C-402/98 (MP. Fabio Morón Díaz).

15. Sentencia C-567/95 (MP. Fabio Morón Díaz); C-221/97 (MP. Alejandro Martínez Caballero); C-402/98 (MP. Fabio Morón Díaz).

16. Ver las sentencias T-141/94, C-567/95 y C-036/96.

17. Sentencia C-221/97 (MP. Alejandro Martínez Caballero).

18. A este respecto, el artículo 1º señala que durante los quince años siguientes a la promulgación de la ley, el 15% de los recursos del Fondo debe destinarse a financiar "proyectos regionales de inversión en energización" que estén definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales. Este mismo artículo indica que la parte de los recursos del Fondo debe orientarse a la promoción de la minería, a la protección del ambiente y a la financiación de proyectos regionales de inversión. Adicionalmente, establece los porcentajes específicos que se destinan a la financiación de las distintas actividades dentro de cada una de las tres áreas mencionadas. Por último, el artículo 1º consagra los criterios materiales con arreglo a los cuales deben distribuirse los recursos entre las distintas entidades territoriales a fin de asegurar el crecimiento armónico de las regiones. A su turno, el artículo 2º de la mencionada ley, indica las pautas de financiación de los proyectos presentados por las entidades territoriales y el artículo 3º señala los criterios de elegibilidad de los proyectos presentados por dichas entidades. Por su parte, el artículo 4º de la ley en mención, establece la obligación de invertir los excedentes de tesorería del Fondo en ciertos papeles que garanticen rentabilidad, seguridad y liquidez. Por último, el artículo 5º fija los patrones de distribución entre proyectos elegibles y, el 6º señala las condiciones para el desembolso de los recursos.

19. El inciso tercero del artículo 29 de la Ley 141 de 1994, señalaba, entre otras cosas, que la Comisión Nacional de Regalías debía establecer la zona de influencia de cada municipio portuario en el plazo de un año contado a partir de la promulgación de la Ley 141 de 1994. Sin embargo, a través de la sentencia C-229 de 1999 (M.P. Fabio Morón Díaz), la Corte Constitucional declaró exequible el mencionado inciso con excepción del plazo anotado. En consecuencia, debe entenderse que la Comisión Nacional de Regalías tiene competencia permanente para establecer el área de influencia de un municipio portuario cuando las condiciones particulares del caso así lo exijan.

20. Sobre este asunto, la Corte ha manifestado reiteradamente que si el constituyente reserva una competencia al Congreso, no puede la ley transferirla al Presidente de la República o a ninguna otra autoridad, salvo expresa autorización constitucional. Al respecto pueden consultarse, entre otras, las sentencias C-564/95; C-136/99; C-372/99.

21. Sentencia C-320/97 (M.P. Alejandro Martínez Caballero).

Fecha y hora de creación: 2026-02-02 04:53:41