

Sentencia C-028/97

POTESTAD REGLAMENTARIA-Naturaleza constitucional

La potestad reglamentaria, o el poder reglamentario, es un derecho propio constitucionalmente otorgado al Presidente de la República como autoridad administrativa, para dictar las normas de carácter general que son necesarias para la correcta ejecución de la ley. Por consiguiente, esta atribución no necesita de norma legal expresa que la conceda, pero su ejercicio se amplía o restringe en la medida en que el Congreso utilice en mayor o menor grado sus poderes jurídicos.

OBJECION PRESIDENCIAL-Explotación de metales preciosos/POTESTAD REGLAMENTARIA-Transferencia de rentas por explotación de metales preciosos

El proyecto de ley, no faculta, no delega, no ordena, ni otorga poderes especiales al Gobierno para reglamentar el tema de la liquidación, retención, recaudo, distribución y transferencia de las rentas originadas en la explotación de metales preciosos, pues se trata de una facultad propia del ejecutivo que debe ejercer para la ejecución de la ley. Por consiguiente, la disposición objetada no hace más que reiterar y recordar el ejercicio de una función constitucionalmente asignada al Presidente de la República. Ahora bien, como se observa en el proyecto de ley, lo que se pretende con la reglamentación no es la creación de nuevas regalías, porque como lo expresan con acierto los informes aprobados por el Congreso, las regalías originadas en la explotación de metales preciosos fueron reguladas por la ley de regalías; sino lo que busca es la regulación del procedimiento para la correcta liquidación, retención, recaudo, distribución y transferencia de rentas ya existentes. En otras palabras, se pretende la colaboración del ejecutivo en la regulación de aspectos detallados y procedimentales para el cabal cumplimiento de la ley.

POTESTAD REGLAMENTARIA-Alcance y límites

La potestad reglamentaria se caracteriza por ser una atribución constitucional inalienable, intransferible, inagotable, pues no tiene plazo y puede ejercerse en cualquier tiempo y, es irrenunciable, por cuanto es un atributo indispensable para que la Administración cumpla con su función de ejecución de la ley. Sin embargo, esta facultad no es absoluta pues encuentra su límite y radio de acción en la Constitución y en la Ley, es por ello que no puede alterar o modificar el contenido y el espíritu de la ley, ni puede dirigirse a reglamentar leyes que no ejecuta la Administración, así como tampoco puede reglamentar materias cuyo contenido está reservado al legislador.

EXPLOTACION DE RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES Y REGALIAS-Regulación legal

La regulación sobre las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables y las regalías que se causen en favor del Estado como consecuencia de esa explotación, es un asunto sometido a regulación de ley.

CONTRATO DE CONCESION DE RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES-Aspectos

El contrato de concesión de recursos naturales no renovables tiene dos aspectos primordiales, uno el derecho de explotación que se origina una vez se inscribe el acto que otorga el título minero en el Registro minero correspondiente y, otro aspecto es la actividad autorizada a desarrollar, esto es, la explotación o exploración del bien público.

RENTAS DE REGALIAS DE RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES-Control municipal/PARTICIPACION DE MUNICIPIOS EN REGALIAS DE RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES-Explotación de metales preciosos/CONTROL RECAUDO DE RENTAS POR MUNICIPIOS

El control municipal de las rentas provenientes de las regalías de recursos naturales no renovables es una forma de participación local en la correcta ejecución de los contratos de concesión y en el legítimo ejercicio de las actividades económicas que se realizan con metales preciosos, pues tal y como lo establece la Constitución, tanto los departamentos como los municipios tienen derecho a participar en las regalías, pues pese a que son fondos de la nación, su destino primordial es la transferencia a las entidades territoriales señaladas en la Constitución y en la ley. Si la Carta Política otorga un derecho de participación económica a la periferia, también debe entenderse que aquella goza del privilegio de la administración de control del recaudo de sus rentas. Sin embargo, la Corte considera que de acuerdo con la potestad constitucional de velar por la estricta recaudación y administración de las rentas que la Constitución otorga al ejecutivo singular y al gobernador, por lo tanto la Corte encuentra plenamente razonable que el Legislador atribuya al alcalde, como primera autoridad administrativa del municipio, la vigilancia y control fiscal de rentas que por disposición constitucional apuntan a la participación municipal, quien lo ejercerá en forma directa o de manera desconcentrada en otras autoridades municipales.

OBJECION PRESIDENCIAL-Facultad municipal para suspender explotación/CONTROL A EVASION FISCAL-Explotación y comercialización de metales preciosos

La facultad municipal para suspender la explotación o las actividades de las personas dedicadas a la extracción o comercialización de metales preciosos, que atribuye la ley, es una sanción derivada de la prerrogativa administrativa de ejecutar los propios actos de la administración, por tanto en ejercicio de ese poder jurídico el municipio puede limitar la libertad y propiedad de los particulares que incurran en graves o continuas irregularidades administrativas. La autotutela administrativa también se somete a límites que se dirigen a evitar la arbitrariedad de su ejercicio, puesto que las medidas que se adopten deben ser razonables y proporcionales respecto de los fines perseguidos con la decisión. La Corte considera que la medida es un medio razonable y proporcionalmente adecuado para alcanzar el objetivo del control a la evasión fiscal en la explotación y comercialización de metales preciosos, objetivo que es constitucionalmente admisible, toda vez que de no existir una medida de este tipo, el control de la actividad de personas que se dediquen a la comercialización y explotación de metales preciosos en forma ilícita, sería prácticamente imposible y por tanto la medida legalmente adoptada se incumpliría fácilmente.

Referencia: Expediente O.P.-012

Objeciones Presidenciales a los incisos segundos de los artículos primero y segundo del Proyecto de Ley No. 129 de 1994 del Senado de la República y 139 de 1995 de la Cámara de Representantes "Por la cual se regula la liquidación, retención, recaudo, distribución y transferencia de las rentas originadas en la explotación de metales preciosos y se dictan otras disposiciones."

Temas:

Ámbito de la Potestad reglamentaria.

La facultad de participación del municipio en las regalías es una prerrogativa de la administración que permite la colaboración en el control de la evasión fiscal.

Magistrado Ponente:

Dr. ALEJANDRO MARTÍNEZ
CABALLERO

Santa Fe de Bogotá, treinta (30) de enero de mil novecientos noventa y siete (1997).

La Corte Constitucional de la República de Colombia, integrada por su Presidente Carlos Gaviria Díaz, y por los Magistrados Jorge Arango Mejía, Antonio Barrera Carbonell, Eduardo Cifuentes Muñoz, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa

**EN NOMBRE DEL PUEBLO
Y
POR MANDATO DE LA CONSTITUCIÓN**

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES.

Mediante oficio de fecha cinco (5) de diciembre de 1996 y con el fin de dar cumplimiento a lo ordenado en el artículo 167 de la Constitución, el Presidente del Senado de la República remitió a la Corte Constitucional el proyecto de Ley No. 129 de 1994 del Senado de la República y 139 de 1995 de la Cámara de Representantes, "Por la cual se regula la liquidación, retención, recaudo, distribución y transferencia de las rentas originadas en la explotación de metales preciosos y se dictan otras disposiciones", el cual fue objetado parcialmente por el Presidente de la República por razones que, según su criterio, lo vician de inconstitucionalidad.

El proyecto en mención fue objeto de estudio por parte del Congreso de la República y fue así como se sometió al trámite de rigor en ambas Cámaras, según consta en el respectivo expediente, así:

- El proyecto parcialmente objetado fue presentado por la Senadora Piedad Córdoba de Castro ante el Senado de la República, el 11 de noviembre de 1994.
- El proyecto de ley fue debatido y aprobado en la Comisión Tercera del Senado de la República, el diez y siete (17) de mayo de 1995.
- El once (11) de octubre de 1995 la plenaria del Senado de la República, debatió y aprobó el proyecto de ley de la referencia.

-El día veintidós (22) de mayo de 1996 fue debatido y aprobado el proyecto de ley en la Comisión Tercera Constitucional permanente de la Cámara de Representantes.

- El proyecto de ley fue debatido y aprobado en la plenaria de la Cámara de Representantes, el día diez y ocho (18) de junio de 1996.

- El día veinte (20) de junio de 1996 se aprobó informe de la Comisión Conciliadora, en la cual se acogió en su integridad el texto que aprobó la Cámara de Representantes en sesión llevada a cabo el día diez y ocho (18) de junio de 1995.

-Mediante oficio del veintiuno (21) de junio de 1994, el cual fue radicado en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República el cuatro (4) de julio de 1994 (folio 43), el Presidente del Senado de la República envió el proyecto de ley de la referencia para la sanción ejecutiva.

-La Presidencia de la República devolvió a la célula legislativa remitente el proyecto de ley en mención, pues se objetó parcialmente por considerar que, en primer lugar, existen vicios de constitucionalidad desde el punto de vista material y, en segundo lugar, porque se encontró inconveniente para el país.

- Las mesas directivas del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, ante la tacha de inconstitucionalidad y de inconveniencia del proyecto de ley por parte del Presidente de la República, conformaron una Comisión Accidental cuyo informe fue considerado y aprobado en la Plenaria del H. Senado de la República el 6 de noviembre de 1996, y en la Plenaria de la H. Cámara de Representantes el 3 de diciembre de 1996. En dicho informe, sus miembros no aceptaron las objeciones presentadas por el gobierno, pues según el Congreso, los apartes objetados se encuentran conforme a la Carta Política y el proyecto es conveniente para el control de la evasión fiscal de ingresos provenientes de regalías de la explotación y producción de metales preciosos. Por ello, y de conformidad con lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 167 de la Constitución Política, el Presidente del Senado de la República lo remitió a esta Corte para que decida sobre su exequibilidad.

II. TEXTO DEL PROYECTO OBJETADO POR INCONSTITUCIONAL.

A continuación se transcribe el proyecto de ley aprobado por el Congreso, y se subraya los partes objetados por el gobierno:

**"EL CONGRESO DE COLOMBIA
DECRETA :**

"ARTICULO 1º.- *Los compradores, fundidores o procesadores de metales preciosos liquidarán y retendrán las rentas previstas en la ley derivadas de la explotación de los mismos en el momento en que los reciban o adquieran y paguen.*

El Gobierno Nacional reglamentará la liquidación, retención, recaudo, distribución y transferencia de las rentas derivadas de la explotación de oro, plata, platino y de los concentrados polimetálicos con destino a la exportación.

"ARTICULO 2º.- *Los municipios productores de metales preciosos llevarán un registro de las explotaciones que se efectúen en su jurisdicción y de las personas naturales o jurídicas dedicadas a su extracción y comercialización.*

El municipio podrá suspender las explotaciones o las actividades de las personas dedicadas a la extracción o comercialización de metales preciosos que no cuenten con el registro aquí establecido.

Este registro es distinto del establecido en el capítulo XXI del decreto 2655 de 1988, o de la norma que lo sustituya y en ningún caso conferirá derechos mineros sobre las zonas explotadas.

"ARTICULO 3º.- *Cada minero o comerciante declarará en el formulario de venta que sirva de soporte para la liquidación y recaudo de las rentas previstas en la ley derivadas de la explotación de metales preciosos, bajo la gravedad del juramento que se entiende prestado con la firma del formulario, la procedencia exacta del material precioso. Copias del formulario se entregarán al municipio de origen del metal, una de las cuales se remitirá al Ministerio de Minas y Energía.*

Estos formularios una vez diligenciados ante las respectivas alcaldías municipales para su certificación; y su exhibición será condición para que se practiquen las retenciones ordenadas en esta ley.

"ARTICULO 4º.- *Ninguna entidad pública podrá destinar recursos del tesoro para estimular o beneficiar directamente o por interpuesta persona a los explotadores y comerciantes de metales preciosos con el objeto de que declaren sobre el origen o procedencia del mineral precioso.*

“ARTICULO 5º.- Adiciónase el Capítulo Primero del Título III del Código Penal con el siguiente artículo que se incorporará como delito contra el patrimonio público.

“ARTICULO 139A.- El servidor público y/o empleado oficial que destine recursos del tesoro para estimular o beneficiar directamente o por interpuesta persona a los explotadores y comerciantes de metales preciosos con el objeto de que declaren sobre el origen o procedencia del mineral precioso, incurrirá en prisión de dos a diez años, en multa de cien a quinientos salarios mínimos mensuales y quedará inhabilitado para el desempeño de funciones públicas. Así mismo, en la sentencia se ordenará reintegrar a favor del tesoro público las sumas pagadas.

En la misma pena incurrirá el que reciba con el mismo propósito los recursos del tesoro o quien declare producción de metales preciosos a favor de municipios distintos al productor”.

“ARTICULO 6º.- El Ministerio de Minas y Energía recaudará, distribuirá, y transferirá las rentas derivadas de la explotación de oro, plata, platino y concentrados polimetálicos con destino a la exportación.

Si se constata que el municipio indicado por el minero no existen explotaciones de metales preciosos, o que existiendo éstas se comprueba que los metales no fueron extraídos en el municipio declarado, las rentas recaudadas se distribuirán entre todos los municipios del país que aparezcan en la relación de productores del Ministerio de Minas y Energía, los cuales a su vez deberán destinarlo a inversiones para la protección del medio ambiente.

“ARTICULO 7º.- Facúltese a las Alcaldías Municipales para formar todas las medidas necesarias tendientes a verificar los montos de producción de minerales, base para la liquidación de rentas derivadas de la explotación de metales preciosos y para constatar el origen de los mismos de manera que se garanticen su declaración en favor de los municipios productores, para lo cual podrán inspeccionar de manera periódica o permanente la producción de las respectivas explotaciones, establecer el punto de control e inspeccionar libros contables, entre otras.

“ARTICULO 8º.- El control sobre las operaciones de liquidación, retención, recaudo, distribución y transferencia de las rentas previstas en la ley derivadas de la explotación de oro, plata, platino y

concentrados polimetálicos con destino a la exportación, estará a cargo de la Unidad Administrativa Especial de la Dirección General de Impuestos y Aduanas, para lo cual aplicará, en lo pertinente, las normas sobre fiscalización, de terminación, sanciones, discusión y cobro coactivo de impuestos consagradas en el Estatuto Tributario.

“ARTICULO 9°.- *Establécense los impuestos por la explotación de los siguientes recursos naturales no renovables que no constituyen propiedad nacional y sobre los que no se aplican las regalías previstas en la Ley 141 del 28 de junio de 1994, los cuales liquidarán sobre el precio internacional que certifique en moneda legal el Banco de la República.*

Oro y Plata	4%
Platino	5%
Oro de aluvión	6%

Las regalías mínimas por la explotación de recursos naturales no renovables propiedad nacional, continuarán regiéndose por lo previsto en la Ley 141 del 28 de junio de 1994.

“ARTICULO 10°.- *La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.*

EL PRESIDENTE DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA

JULIO CESAR GUERRA TULENA

EL SECRETARIO GENERAL DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA

PEDRO PUMAREJO VEGA

EL PRESIDENTE DE LA H. CÁMARA DE REPRESENTANTES

RODRIGO RIVERA SALAZAR

EL SECRETARIO GENERAL DE LA H. CÁMARA DE REPRESENTANTES

DIEGO VIVAS TAFUR

III. OBJECCIÓN PRESIDENCIAL.

Mediante oficio firmado por el señor presidente de la República, doctor Ernesto Samper Pizano, por el señor ministro de Hacienda y Crédito Público, doctor José Antonio Ocampo Gaviria y, por el Viceministro de Energía, encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Minas y Energía, doctor Leopoldo Montañez Cruz, dirigido al doctor Julio Cesar Guerra Tulena Presidente del Senado de la República, se devolvió sin la sanción ejecutiva, por razones de inconstitucionalidad y de inconveniencia, el proyecto de No. 129 de 1994 del Senado de la República y 139 de 1995 de la Cámara de Representantes, ““Por la cual se regula la liquidación, retención, recaudo, distribución y transferencia de las rentas originadas en la explotación de metales preciosos y se dictan otras disposiciones”

El gobierno considera que se presentan vicios de inconstitucionalidad tanto desde el punto de vista fiscal como minero. Los argumentos son los siguientes:

Primera Objeción: En relación con los "aspectos fiscales" el gobierno opina que existe una inconsistencia entre el objetivo del proyecto de ley que es regular la liquidación, retención, recaudo, distribución y transferencia de las rentas originadas en la explotación de metales preciosos, y los artículos del proyecto que se objetaron, los cuales facultan al Gobierno Nacional para realizar la reglamentación pertinente de los aspectos regulados y, autorizan al Ministerio de Minas y Energía para que recaude, distribuya y transfiera dichas rentas, en ambos casos, sin establecer parámetros ciertos para realizar la reglamentación o la ejecución de lo ordenado por la ley.

A juicio del gobierno, la anterior situación evidencia tres hipótesis que dan lugar a la inconstitucionalidad del proyecto, la primera advierte la transgresión de los artículos 360 y 361 de la Constitución, por cuanto el proyecto de ley autoriza al ejecutivo para que distribuya regalías, sin tener en cuenta que es una facultad exclusiva del Congreso de la República. En segundo lugar, si se estima que las rentas reguladas en el proyecto tienen la naturaleza de un impuesto nacional, por ende ingresos corrientes de la Nación, violan los artículos 356 y 357 de la Carta, pues la facultad de determinación de los porcentajes de participación está en cabeza del Congreso por medio de la expedición de la respectiva ley y, solamente el gobierno es quien debe distribuir esos ingresos.

Y, en tercer lugar, si se considera que las rentas reguladas tienen el carácter de un tributo territorial, tampoco sería procedente una reglamentación por parte del gobierno nacional, porque de esa manera se desconoce la protección constitucional del artículo 362 de la Carta, y al mismo tiempo se transgrede la autonomía de las entidades territoriales consagrada en el artículo 287 de la Constitución.

Segunda Objeción: en relación con los "aspectos mineros" que, a juicio del gobierno originan la inconstitucionalidad, el ejecutivo advierte que el artículo 2º inciso 2º del proyecto asigna a los municipios una facultad discrecional para suspender explotaciones de metales preciosos, por tanto desconoce la legalidad de los títulos mineros otorgados de acuerdo con el Código de Minas, toda vez que no establece ninguna diferenciación entre explotadores lícitos y de hecho, por lo cual se vulnera el artículo 58 de la Constitución que garantiza los derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles.

IV. FUNDAMENTOS DEL RECHAZO A LAS OBJECIONES

A juicio de las cámaras legislativas, las objeciones presidenciales son infundadas por los siguientes motivos:

El proyecto de ley no tiene como objeto establecer un nuevo régimen de liquidación, recaudo, distribución y transferencia de las rentas provenientes de los metales preciosos, sino que su objetivo central es la adición de algunas normas al régimen actual para otorgar a los municipios la posibilidad de controlar la actividad minera en sus respectivas jurisdicciones y así se permita un eficiente control a la evasión de ingresos provenientes de las regalías por conceptos de la explotación de metales preciosos a que tienen derecho los municipios productores. En consecuencia, el proyecto de ley complementa y adiciona la Ley 141 de 1994 que estableció un régimen completamente nuevo sobre regalías y determinó las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables y, el Decreto reglamentario 145 de 1995, que regula "la liquidación, el recaudo, la distribución y las transferencias de las regalías derivadas de la explotación de minerales".

Por lo anterior, según criterio del Congreso, el proyecto de ley no es una delegación de funciones al ejecutivo por parte del legislador, pues el primero conserva el privilegio de desarrollar el tema de las regalías y, al segundo se le recuerda que goza de potestad reglamentaria para la correcta ejecución de la ley. Igualmente, afirma el Congreso que tampoco se crea o se permite la existencia de nuevas regalías o de nuevos impuestos, simplemente se introducen algunas previsiones que se relacionan directamente con las etapas de explotación de recursos naturales no renovables de propiedad nacional.

De otro lado, el Congreso considera que el municipio no goza de discrecionalidad para suspender explotaciones mineras, pues lo que el Proyecto establece es precisamente todo lo contrario cuando establece que "el registro de los municipios se llevará conforme a las concesiones y

permisos otorgados por el Ministerio de Minas y Energía," por ende, el registro no confiere derecho minero alguno que lesione derechos adquiridos, pues el Municipio actúa sobre la base de los permisos y concesiones otorgadas por la Nación, los cuales continúan rigiéndose por lo establecido en la ley de regalías, tal y como lo establece el inciso 2° del artículo 9° del proyecto de ley.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

En la oportunidad legal, el señor Procurador General de la Nación (E) se pronunció sobre las objeciones presidenciales formuladas parcialmente al proyecto de ley *sub-examine* y solicitó a esta Corporación que se declare la exequibilidad de dicho proyecto.

La Vista Fiscal advierte que el propósito central del proyecto de ley es superar la evasión fiscal de las regalías por concepto de la explotación de metales preciosos que afectan las arcas de los municipios productores, la cual se origina en la ausencia de controles en la etapa de comercialización de los metales y en la etapa de declaración de la cantidad y origen del metal. Por consiguiente, en contravía de lo que opina el Gobierno, el Ministerio Público considera que el proyecto de ley no establece delegación de la potestad de regular normativamente asuntos privativos del Legislador, toda vez que la materia tratada no es el contenido de la Regalía.

Por lo anterior, según criterio del Ministerio Público, la disposición del proyecto de ley que autoriza al ejecutivo para que legisle por vía de reglamentación, es una norma inocua o redundante por cuanto el ejercicio de la potestad reglamentaria es una atribución constitucional que no requiere de autorización congresional, sino que puede ser ejercida en cualquier momento por el ejecutivo.

De otra parte, en relación con la supuesta transgresión del artículo 58 de la Carta, eso es, la facultad que se otorga a los municipios para suspender explotaciones o actividades de personas dedicadas a la extracción o comercialización de metales preciosos que no cuenten con el registro que crea el proyecto de ley parcialmente objetado, el Procurador General (E) considera que es una atribución que corresponde a medidas de control y vigilancia de carácter policivo. Por consiguiente, la suspensión del permiso de explotación o de la concesión no se ejerce para revocar derechos a personas que cuentan con la respectiva autorización legal, es por ello que la actuación del municipio productor no contraría derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

La Competencia.

1. Esta Corporación es competente para conocer de las objeciones presidenciales hechas al proyecto de ley No. 129 de 1994 del Senado de la República y 139 de 1995 de la Cámara de Representantes en cuanto se refiere a las objeciones por inconstitucional, de conformidad con los artículos 167 y 241-8 de la Constitución Nacional. En lo que hace referencia a las objeciones presidenciales por inconveniencia del proyecto de ley de la referencia, esta Corporación carece de competencia para resolver el asunto, en consecuencia no entrará a conocer ni emitirá pronunciamiento al respecto.

El Término de la objeción

2. El artículo 166 de la Carta, señala que el Gobierno dispone del término de seis (6) días hábiles¹ para devolver con objeciones cualquier proyecto, cuando no conste de más de veinte artículos. El proyecto de la referencia cuenta con diez artículos, y el gobierno lo recibió el 4 de julio de 1996 y lo devolvió el 12 de julio del mismo año, luego el jefe del ejecutivo actuó dentro del término establecido por la norma superior.

El Trámite legislativo de las objeciones

3. Una vez recibido el pliego de objeciones presidenciales, en las Comisiones Terceras Constitucionales Permanentes, tanto del Senado como de la Cámara, se nombraron ponentes para el informe del estudio de las objeciones. En este informe se solicitó a las dos Cámaras que se declaren infundadas las objeciones presentadas por el Gobierno; dichos informes fueron aprobados, con el quórum necesario, en sesión plenaria del Senado de la República el día 6 de noviembre de 1996 y en plenaria del 3 de diciembre de 1996 de la Cámara de Representantes. En consecuencia, el procedimiento del Congreso se ciñó al trámite previsto en el artículo 167 de la Constitución, por lo tanto corresponde a esta Corporación decidir sobre la exequibilidad del proyecto de ley, según las objeciones presentadas.

La materia del proyecto de ley objetado.

4. Las objeciones presidenciales de inconstitucionalidad de algunos apartes del proyecto de ley 129 de 1994 del Senado de la República y 139 de 1995 de la Cámara de Representantes se dirigen a demostrar que el Congreso

¹Sobre el término de 6 días hábiles pueden consultarse, entre otras, las sentencias C-268 de 1995, C-380 de 1995 y C-292 de 1996.

delega al Presidente de la República facultades sometidas a reserva de ley, como es el tema de la regulación de regalías y distribución de competencias entre la Nación y los Municipios productores. Además, el proyecto ordena reglamentar sin establecer los límites legales para su ejercicio. Por el contrario para el Congreso, la norma es una manera de recordarle al Presidente el cumplimiento de la obligación constitucional de reglamentar las leyes para su correcta ejecución, para lo cual señala que el Presidente debe ceñirse a la ley de regalías y a un decreto reglamentario aplicable al caso. Para el Ministerio Público la disposición es inocua por cuanto faculta al Ejecutivo para reglamentar leyes, sin embargo esa es una potestad constitucional propia del Presidente.

De otro lado, las objeciones cuestionan la facultad del municipio de suspender las explotaciones o las actividades de las personas dedicadas a la extracción o comercialización de metales preciosos que no cumplan con su obligación de registrar su actividad ante las autoridades municipales que se indiquen, pues para el Gobierno, esa facultad desborda los derechos adquiridos de quienes obtuvieron el permiso gubernamental a través del procedimiento y requisitos establecidos en el Código de Minas. Por el contrario el Congreso considera que el proyecto de ley es constitucional, toda vez que la facultad que se otorga al municipio no es discrecional, pues actúa con base en permisos y concesiones otorgadas por la Nación. Para la Vista Fiscal, la facultad que se objeta es una medida de control y vigilancia de carácter policivo, actuación propia de las autoridades municipales.

En tales circunstancias, las objeciones del Presidente de la República y la insistencia congresional en el proceso de la referencia centran el estudio de la Corte básicamente en dos aspectos: El primero relativo al tema de si la regulación de formas de control de la evasión de ingresos provenientes de la explotación, producción, procesamiento y comercialización de metales preciosos es un asunto de reserva legal o si puede regularse por reglamento y, si así fuera si el Presidente dispone de lineamientos legales para desarrollar su actividad. Y, en segundo término, si la facultad que otorga el proyecto parcialmente objetado de suspender los derechos derivados de la concesión o autorización de explotación de metales preciosos, desconoce los derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles o es producto del ejercicio del poder de policía de las autoridades municipales.

Potestad reglamentaria. Límites y asuntos materia de reglamento.

5. La potestad reglamentaria, o el poder reglamentario, es un derecho propio constitucionalmente otorgado al Presidente de la República como autoridad administrativa, para dictar las normas de carácter general que son necesarias para la correcta ejecución de la ley. Por consiguiente, esta

atribución no necesita de norma legal expresa que la conceda, pero su ejercicio se amplía o restringe en la medida en que el Congreso utilice en mayor o menor grado sus poderes jurídicos.

En este orden de ideas, el inciso segundo del artículo segundo del proyecto de ley, no faculta, no delega, no ordena, ni otorga poderes especiales al Gobierno para reglamentar el tema de la liquidación, retención, recaudo, distribución y transferencia de las rentas originadas en la explotación de metales preciosos, pues se trata de una facultad propia del ejecutivo que debe ejercer para la ejecución de la ley. Por consiguiente, la disposición objetada no hace más que reiterar y recordar el ejercicio de una función constitucionalmente asignada al Presidente de la República en el inciso 11 del artículo 189 de la Carta, lo cual por ese sólo hecho no genera vicio de inconstitucionalidad, por ende, la objeción presidencial que se estudia carece de fundamento.

6. Ahora bien, la potestad reglamentaria se caracteriza por ser una atribución constitucional inalienable, intransferible, inagotable, pues no tiene plazo y puede ejercerse en cualquier tiempo y, es irrenunciable, por cuanto es un atributo indispensable para que la Administración cumpla con su función de ejecución de la ley. Sin embargo, esta facultad no es absoluta pues encuentra su límite y radio de acción en la Constitución y en la Ley, es por ello que no puede alterar o modificar el contenido y el espíritu de la ley, ni puede dirigirse a reglamentar leyes que no ejecuta la Administración, así como tampoco puede reglamentar materias cuyo contenido está reservado al legislador. Por lo tanto, si un Reglamento rebosa su campo de aplicación y desconoce sus presupuestos de existencia, deberá ser declarado nulo por inconstitucional por la autoridad judicial competente (El Consejo de Estado, de acuerdo con el artículo 237-2 de la Constitución). Entonces, aquí se pregunta ¿la materia que el proyecto de ley parcialmente objetado le pide al Gobierno que reglamente, es un asunto reservado a la ley?

7. De acuerdo con lo preceptuado en los artículos 360 y 361 de la Constitución, la regulación sobre las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables y las regalías que se causen en favor del Estado como consecuencia de esa explotación, es un asunto sometido a regulación de ley. Sobre el punto, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido clara en manifestar que:

“El Estado es la entidad constitucional titular del derecho a las regalías por la explotación de recursos naturales no renovables y beneficiaria del pago de las regalías derivadas de aquélla y que las regalías así obtenidas son parte del patrimonio del Estado como único propietario del subsuelo.

...

En este sentido se observa que en el artículo 361 de la Carta el Constituyente dio plenos poderes al legislador para regular el régimen de las regalías, no como derechos adquiridos, ni como bienes o rentas de las mencionadas entidades del orden territorial, sino como derechos de participación económica en una actividad que se refiere a bienes de propiedad del Estado... ”²

Ahora bien, como claramente se observa en el proyecto de ley, lo que se pretende con la reglamentación no es la creación de nuevas regalías, porque como lo expresan con acierto los informes aprobados por el Congreso, las regalías originadas en la explotación de metales preciosos fueron reguladas por la Ley 141 de 1994, o ley de regalías; sino lo que busca el proyecto de ley en la parte objetada es la regulación del procedimiento para la correcta liquidación, retención, recaudo, distribución y transferencia de rentas ya existentes. En otras palabras, se pretende la colaboración del ejecutivo en la regulación de aspectos detallados y procedimentales para el cabal cumplimiento de la ley. En consecuencia, la Corte considera que el tema propuesto por el Congreso al Ejecutivo es susceptible de regulación a través de reglamento.

8. De otra parte, la objeción presidencial considera que el proyecto de ley parcialmente objetado no señala los criterios que determinan el marco de conducta para la reglamentación ejecutiva, por lo tanto a continuación se analizará si el ejecutivo dispone de normas legales que limiten su poder reglamentario.

La disposición objetada parte de la base de la existencia de una contraprestación económica que surge como consecuencia de la explotación de metales preciosos, cuyo monto se encuentra expresamente señalado en los artículos 16 y 17 de la Ley 141 de 1994. Así mismo, en el artículo 19 de la ley en cita se determinan los precios base para la liquidación de regalías. Ahora, el Capítulo XXIV del Código de Minas o Decreto 2655 de 1988, regula las contraprestaciones económicas derivadas de los contratos de concesión. De la misma manera, tanto la distribución como la transferencia de las regalías de la explotación de metales preciosos se encuentran reguladas en diferentes normas, principalmente, de la Ley 141 de 1994 y del Código de Minas.

Así mismo, en el Decreto Reglamentario 145 de enero 19 de 1995, el Presidente de la República hizo ejercicio de la potestad reglamentaria para la "liquidación, recaudo, distribución y transferencia de regalías derivadas de la explotación de minerales" que de acuerdo con la Ley 141 de 1994 se

² Sentencia C-567 de 1995. M.P. Fabio Morón Díaz.

requería para la correcta ejecución de la misma. En el artículo 8° del decreto reglamentario se estableció un régimen especial para la liquidación, recaudo, distribución y transferencia de regalías derivadas de la explotación de oro, plata, platino y concentrados polimetálicos, dentro de la cual se estableció la necesidad de obtener datos mínimos de las declaraciones de explotación que debían rendirse ante las alcaldías donde se encuentran localizadas las minas objeto de control. En consecuencia, esta norma reguló aspectos procedimentales semejantes a los que se proponen en el proyecto de ley parcialmente objetado.

Por lo expuesto, para la Corte, la primera objeción presidencial, esto es, la denominada objeción por aspectos fiscales resulta infundada.

Facultad para suspender derechos de explotación en las concesiones.

9. En lo que hace referencia al acápite de “aspectos mineros” de la objeción presidencial, el Gobierno objeta la facultad municipal para suspender las explotaciones o las actividades de comercio de metales preciosos de las personas dedicadas a esas actividades. Por tanto, la Corte analizará el punto.

10. Como primera medida debe advertirse que el artículo 332, en concordancia con el artículo 360, de la Constitución Política, estipula que el Estado es el propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables y como consecuencia de ello es el titular originario de las regalías, esto es de las rentas que se producen como consecuencia de la contraprestación de la explotación de esos bienes. Sin embargo, el Estado deberá otorgar participación a las entidades territoriales de acuerdo con lo que señale la ley. En otras palabras, la propia Constitución autoriza para que el Estado conceda derechos especiales de uso sobre sus recursos naturales no renovables, lo que hace que de un lado, surjan derechos públicos subjetivos para el concesionario que es un poder jurídico especial de uso del respectivo bien público y, de otro lado, derechos económicos y de conservación del bien, para el Estado.

La Corte Constitucional definió los contratos de concesión así:

“Los contratos de concesión son aquellos que celebran las entidades estatales con el objeto de otorgar a una persona llamada concesionario, la prestación, operación, explotación, organización o gestión, total o parcial, de un servicio público, o la construcción, explotación o conservación de una obra o bien destinados al servicio o uso público, así como aquellas actividades necesarias para la adecuada prestación o funcionamiento de la obra o servicio por cuenta y riesgo del concesionario y bajo la vigilancia y control de la

entidad contratante, a cambio de una remuneración que puede consistir en derechos, tarifas, tasas, valoración, o en la participación que se le otorgue en la explotación del bien, o en una suma periódica, única o porcentual y en general, en cualquier otra modalidad de contraprestación que las partes acuerden.”³

11. Por lo anteriormente expuesto, se deduce que el contrato de concesión de recursos naturales no renovables tiene dos aspectos primordiales, uno el derecho de explotación que se origina una vez se inscribe el acto que otorga el título minero en el Registro minero correspondiente y, otro aspecto es la actividad autorizada a desarrollar, esto es, la explotación o exploración del bien público. Así, en Colombia el control estatal sobre la concesión de metales preciosos también se diferenciaría con base en los dos aspectos derivados del contrato de concesión, por cuanto de un lado, existe un registro minero nacional que es la anotación de la existencia de un derecho otorgado de acuerdo con las reglas del Código de Minas y, de otro lado, de acuerdo con el proyecto de ley objetado parcialmente, se crea un registro municipal en donde se inscribirá la cantidad de metales preciosos explotados, por lo cual constituye un simple mecanismo de control fiscal, y no un método que otorgue títulos mineros.

12. Pero bien, la creación del registro municipal no se discute, pues lo que el Gobierno juzga inconstitucional es la facultad municipal para suspender la explotación autorizada por autoridades nacionales. Ahora, en razón al principio del paralelismo de las competencias, es decir que en derecho las cosas se deshacen como se hacen, podría pensarse que la extinción de los derechos derivados de la concesión solamente puede provenir de vía judicial o vía administrativa, pues el retiro del acto del campo jurídico debe efectuarlo la misma autoridad que intervino en su emanación. Sin embargo, la facultad municipal de suspensión de las explotaciones o de la actividad de comercialización de los metales preciosos no versa sobre los derechos que otorga la ley o el ente nacional, sino que se trata de aspectos que se originan en el uso del recurso natural, el cual debe ser conforme a ley y al contrato de concesión.

Por lo anterior, el control municipal de las rentas provenientes de las regalías de recursos naturales no renovables es una forma de participación local en la correcta ejecución de los contratos de concesión y en el legítimo ejercicio de las actividades económicas que se realizan con metales preciosos, pues tal y como lo establece el artículo 360 de la Constitución, tanto los departamentos como los municipios tienen derecho a participar en

³ Sentencia C-250 de 1996. M.P. Hernando Herrera Vergara.

las regalías, pues pese a que son fondos de la nación⁴, su destino primordial es la transferencia a las entidades territoriales señaladas en la Constitución y en la ley. Por consiguiente, si la Carta Política otorga un derecho de participación económica a la periferia, también debe entenderse que aquella goza del privilegio de la administración de control del recaudo de sus rentas. Sin embargo, la Corte considera que de acuerdo con la potestad constitucional de velar por la estricta recaudación y administración de las rentas que la Constitución otorga al ejecutivo singular en el artículo 189-20 al Presidente de la República y en el artículo 305-11 al gobernador, por lo tanto la Corte encuentra plenamente razonable que el Legislador atribuya al alcalde, como primera autoridad administrativa del municipio, la vigilancia y control fiscal de rentas que por disposición constitucional apuntan a la participación municipal, quien lo ejercerá en forma directa o de manera desconcentrada en otras autoridades municipales.

13. Ahora, la concesión se rige por un ámbito de libertad de explotación particular amplio y, la comercialización de los metales preciosos se ampara en la libertad de empresa y en la libre iniciativa privada. Sin embargo, esas actividades se restringen por el principio de continuidad del servicio público que forma parte del control fiscal, toda vez que la administración goza de prerrogativas que le permiten tutelar por sí misma sus propias situaciones jurídicas. Por consiguiente, la administración pública goza de un privilegio que consiste en el poder de actuación directa o en la facultad de emitir sus propias resoluciones, sin necesidad de recurrir a la vía judicial, para ejercer la tutela del dominio público, o para hacer efectivo el poder impositivo. Esto significa entonces, que al poder impositivo resulta implícita la autotutela administrativa, pues la colaboración en el control de la evasión fiscal se torna en un asunto de interés público y por ende inexcusable para los diferentes estamentos del Estado.

Siendo así las cosas, la facultad municipal para suspender la explotación o las actividades de las personas dedicadas a la extracción o comercialización de metales preciosos, que atribuye la ley, es una sanción derivada de la prerrogativa administrativa de ejecutar los propios actos de la administración, por tanto en ejercicio de ese poder jurídico el municipio puede limitar la libertad y propiedad de los particulares que incurran en graves o continuas irregularidades administrativas.

⁴Al respecto pueden verse las sentencias C-567 de 1995 M.P. Fabio Morón Díaz y C-036 de 1996. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

Sin embargo, la autotutela administrativa también se somete a límites que se dirigen a evitar la arbitrariedad de su ejercicio, puesto que las medidas que se adopten deben ser razonables⁵ y proporcionales respecto de los fines perseguidos con la decisión (artículo 36 del Decreto 01 de 1984). Ahora bien, en el caso objeto de estudio, la Corte considera que la medida es un medio razonable y proporcionalmente adecuado para alcanzar el objetivo del control a la evasión fiscal en la explotación y comercialización de metales preciosos, objetivo que es constitucionalmente admisible, toda vez que de no existir una medida de este tipo, el control de la actividad de personas que se dediquen a la comercialización y explotación de metales preciosos en forma ilícita, sería prácticamente imposible y por tanto la medida legalmente adoptada se incumpliría fácilmente.

En consecuencia, al encontrarse infundadas las objeciones presidenciales, esta Corte declarará la exequibilidad de las normas objetadas del proyecto de ley, pero sólo en cuanto no vulneraron los artículos 58, 287, 356, 357, 360, 361 y 362 de la Constitución Política, toda vez que esta decisión se limita a estudiar los motivos invocados por el Presidente de la República.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del señor Procurador General de la Nación y cumplidos los trámites previstos en el decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar **INFUNDADAS** las objeciones formuladas por el Presidente de la República, en relación con los incisos segundos de los artículos primero y segundo del proyecto de Ley No. 129 de 1994 del Senado de la República y 139 de 1995 de la Cámara de Representantes, en consecuencia declarar **EXEQUIBLES** los mencionados artículos pero sólo en cuanto no vulneraron los artículos 58, 287, 356, 357, 360, 361 y 362 de la Constitución Política.

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

⁵ En relación con la razonabilidad como límite a la autotutela administrativa, puede consultarse la sentencia T-260 de 1994. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

CARLOS GAVIRIA DÍAZ
Presidente

JORGE ARANGO MEJÍA
CARBONELL
Magistrado

ANTONIO BARRERA
Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ
HERNÁNDEZ GALINDO
Magistrado

JOSE GREGORIO
Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA
CABALLERO
Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ
Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ
MESA
Magistrado

VLADIMIRO NARANJO
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO
Secretaria General

