

Sentencia C-006/93

PROPIEDAD-Alcance constitucional

La propiedad en la Constitución no se identifica con la propiedad privada, que indudablemente es una de sus especies. Materialmente, la propiedad es un elemento fundamental del sistema social que sirve para “organizar y aplicar la riqueza social para que genere desarrollo económico” y permite satisfacer las necesidades de la población. Jurídicamente, la propiedad – como concepto – se proyecta en variados regímenes según el tipo de bien y las exigencias concretas de la función social y en una pluralidad de titularidades privada, solidaria, estatal.

FUNCION SOCIAL DE LA PROPIEDAD

La función social como expresión del principio de solidaridad y ecuación de los varios intereses en conflicto, es una cláusula general que sólo puede especificarse en el contexto histórico de las relaciones económicas y sociales, y por el Legislador como máximo mediador del conflicto social, sobre todo si se tiene en cuenta que la fórmula interviene entre los intereses de la producción y los que se derivan de la justicia social y la igualdad.

EXTINCION DE DOMINIO/REGISTRO MINERO

La consagración del presupuesto -inscripción del título minero en el Registro en el término de un año- se inspira en el interés general que exige determinar con precisión la extensión del dominio público minero, entre otros fines, para dar un cauce seguro a su explotación económica, en modo alguno ajena a la función social que todo tipo de riqueza – pública o privada – debe cumplir. Trátese del “módulo privado” o del “módulo público” de la propiedad, en el plano constitucional y en la tradición histórica, la regulación de las condiciones de ejercicio y extinción de los derechos es y ha sido siempre materia legislativa ordinariamente contenida en los diferentes códigos, expedidos directamente por el Congreso o por el Ejecutivo en desarrollo de precisas facultades extraordinarias.

La facultad atribuida temporalmente al Ejecutivo para establecer el Registro Minero y dictar las disposiciones sustantivas y de procedimiento para tal fin, comprende la determinación de

las consecuencias jurídicas que se siguen de la no inscripción de un acto o título sujeto a dicho procedimiento. La disposición acusada legítimamente estableció una carga de inscripción de los títulos anteriores en el Registro Minero en el término de un año. Esta medida a la vez que se constituye en el vehículo de protección que el Estado debe extender a la propiedad minera privada, de otra parte, coadyuva a la delimitación de los dos dominios cuando el título anterior no es directamente derivado del Estado sino adquirido y perfeccionado con arreglo a las leyes preexistentes.

REF: Demanda No. D-060

Actores: Alberto Hernández Mora y Hernán Guillermo Aldana

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 296 del Decreto Ley 2655 de 1988, Código de Minas y artículo 1º, numerales 4 y 10 de la Ley 57 de 1987 que otorgó facultades extraordinarias para expedir el Código de Minas

Derecho de Propiedad

Magistrado Ponente:

Eduardo Cifuentes Muñoz

Santa Fe de Bogotá, D.C., enero 18 de 1993

Aprobado por Acta No. 002

La Sala Plena de la Corte Constitucional integrada por su Presidente Simón Rodríguez Rodríguez y los Magistrados Ciro Angarita Barón, Eduardo Cifuentes Muñoz, José Gregorio Hernández Galindo, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Jaime Sanín Greiffenstein,

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En el proceso ordinario de constitucionalidad del artículo 296 del Decreto Ley 2655 de 1988 y del artículo 1º, numerales 4 y 10 de la Ley 57 de 1987.

I. TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

El tenor literal de las normas acusadas de la Ley 57 de 1987 es el siguiente:

Ley 57 de 1987

(diciembre 24)

Por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias para expedir el Código de Minas, para ajustar y adecuar a sus preceptos algunas funciones del Ministerio de Minas y Energía y de sus organismos adscritos o vinculados, para dictar normas de carácter tributario, cambiario y otras disposiciones, de conformidad con el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias, de conformidad con el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional, por el término de un (1) año, a partir de la promulgación de la presente ley, para expedir un Código de Minas que comprenderá los recursos naturales no renovables existentes en el suelo o en el subsuelo del territorio nacional, incluidos los espacios marítimos jurisdiccionales. Se exceptuarán de dicho Código los hidrocarburos en estado líquido o gaseoso. El Código de Minas regulará íntegramente la materia y constituirá un cuerpo armónico de disposiciones sustantivas y de procedimiento, que metódica y sistemáticamente organizadas, habrá de comprender los siguientes aspectos:

4. Establecer el Registro Minero y la obligación de inscribir en él todos los actos y contratos relacionados con las actividades mineras y dictar las disposiciones sustantivas y de

procedimiento requeridas con tal fin.

...

10. Regular las condiciones extintivas de los derechos que a cualquier título hayan obtenido los particulares, o empresas u organismos públicos sobre los yacimientos, depósitos minerales y minas.

El tenor literal del artículo 296 del Decreto 2655 de 1988 es el siguiente:

Artículo 296. Registro de títulos anteriores. Dentro del término de un (1) año, contado a partir de la vigencia de este Código, los títulos mineros anteriores deberán inscribirse so pena de declararse su extinción ipso jure.

II. COMPETENCIA

La Corte Constitucional es competente para conocer del presente proceso en virtud de lo estatuido por el artículo 241 numerales 4º y 5º de la Constitución Política.

III. ANTECEDENTES

1. La Ley 57 de 1987 fue expedida por el Congreso de la República y publicada el 24 de diciembre de 1987 en el Diario Oficial Nº 38.164.

En su artículo 1º facultó al Presidente de la República para expedir un Código de Minas que comprendiera los recursos naturales no renovables existentes en el suelo o en el subsuelo del territorio nacional, incluidos los espacios marítimos jurisdiccionales, con excepción de los hidrocarburos en estado líquido o gaseoso. El mencionado Código estaría llamado a regular íntegramente la materia, constituyendo un cuerpo armónico de disposiciones sustantivas y de procedimiento.

El numeral 4º de la Ley facultó al Presidente para establecer el Registro Minero y la obligación de inscribir en él todos los actos y contratos relacionados con las actividades mineras.

El numeral 10º, por su parte, lo facultó para regular las condiciones extintivas de los derechos que a cualquier título hubieran obtenido los particulares o las empresas u

organismos públicos sobre los yacimientos, depósitos minerales y minas.

2. El Gobierno, haciendo uso de las facultades conferidas expidió el Decreto 2655 de 1988 o Código de Minas y en su artículo 296 consagró la obligación de inscribir en el Registro Minero los títulos mineros, disponiendo que la no inscripción dentro del año siguiente a la expedición del Decreto entrañaría su extinción ipso jure.

3. El artículo 332 de la Constitución Política dispone que el Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes.

4. Los ciudadanos Alberto Hernández Mora y Hernán Guillermo Aldana Duque presentaron ante la Secretaría General de esta Corporación demanda contra el artículo 296 del Decreto 2655 de 1988 expedido en virtud de las facultades extraordinarias otorgadas en la Ley 57 de 1987, y contra los numerales 4º y 10º del artículo 1º de esta última.

5. Señalan los demandantes que el artículo 296 del Decreto Ley 2655 de 1.988, al contemplar la causal de extinción del dominio de la propiedad minera consistente en la no inscripción de los títulos en el Registro Minero dentro del año siguiente a la expedición del Decreto, viola el artículo 58 de la C.P que garantiza el derecho de propiedad y señala como únicas excepciones a esta garantía, que por tanto son de interpretación restrictiva, la extinción del dominio por la no explotación económica de los predios – incumplimiento de la función social de la propiedad – y la expropiación por motivos de utilidad pública o interés general definido por el legislador, con o sin indemnización, únicas causas por las cuales el legislador ordinario o extraordinario puede desconocer el derecho sobre la propiedad adquirido conforme a leyes anteriores.

Sostienen que la Ley 57 de 1987 no facultó al Presidente para decretar nuevas causales de extinción del dominio, pues sólo lo facultó para “ratificar” la establecida en el artículo 3º de la Ley 20 de 1969 – función social de la propiedad minera como explotación económica -, tal como lo dispone el artículo 1º de la Ley 57 en su numeral 5º, y para “regular” las condiciones extintivas de los derechos sobre yacimientos, depósitos minerales y minas.

La inscripción de títulos en nada se relaciona con la función social de la propiedad, sino que se refiere a un requisito formal atinente a la titulación, que cumple los fines de autenticidad,

comprobación y publicidad de los derechos sobre las minas. Por todo lo anterior el Código de Minas en su artículo acusado habría sido expedido en exceso de las facultades extraordinarias concedidas.

En fin, sostienen los demandantes que, en caso de entenderse que los ordinales 4º y 10º del artículo 1º de la Ley 57 de 1987 sí hubieran facultado al Presidente para establecer una nueva causal de extinción del dominio sobre los yacimientos, depósitos minerales y minas, éstos serían violatorios del artículo 58 de la Constitución.

6. El término de fijación en lista de las normas acusadas para efectos de la intervención ciudadana consagrada en el artículo 242-1 de la Constitución Política, transcurrió en silencio.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR

El concepto fiscal señala que el análisis de exequibilidad del Decreto Ley acusado ha de hacerse frente a las normas constitucionales vigentes al momento de su expedición. Al analizar la expedición del acto acusado, encuentra que fue dictado dentro del término que le fijaba la Ley de facultades (Ley 57 de 1987).

En lo que se refiere a la precisión de las facultades concedidas considera que la ley de facultades habilitó al Presidente de la República para expedir un Código de Minas, relativo a los recursos naturales no renovables existentes en el suelo y en el subsuelo nacionales, que habría de comprender, entre otros aspectos, el establecimiento del Registro Minero y la consiguiente obligación de inscribir en él todos los actos y contratos relacionados con las actividades mineras y, de otra parte, la regulación de las condiciones extintivas de los derechos que a cualquier título hubiesen obtenido los particulares, empresas u organismos públicos sobre los yacimientos, depósitos minerales y minas.

Afirma el señor Procurador: “cuando el artículo 296 ordena la inscripción de los títulos mineros existentes, dentro del perentorio término de un año contado a partir de la vigencia del Código, so pena de declararse la extinción ipso iure, entiéndase de los mismos, no estaba más que adecuándose a los términos de las facultades, pues es incuestionable que ordenaba la inscripción de los títulos según el mandato de la atribución cuarta del artículo 1o. y establecía una condición extintiva de un derecho según lo consignado en la atribución

décima, que más adelante tendremos la oportunidad de estudiar”.

Conforme a lo anterior, prosigue el concepto fiscal, no existe desbordamiento de las facultades, por lo cual la norma acusada se ajusta a las exigencias de los artículos 76-12 y 118-8 de la Carta de 1886, en lo que se refiere al aspecto formal.

Sobre el argumento de los demandantes acerca de la violación del artículo 58 de la C.P, porque la extinción del dominio que esta norma autoriza sólo se estaría refiriendo al incumplimiento de la función social de la propiedad, el Procurador asevera que es cierto que la institución jurídica de la extinción del dominio se fundamenta en el derecho colombiano en el incumplimiento de las obligaciones sociales predicables del derecho de propiedad, de suerte que la no explotación económica de las minas origina la extinción de la propiedad, como lo dispone la Ley 20 de 1969.

“El artículo 16 del Código de Minas – expresa el Procurador – define el título minero como el acto administrativo escrito mediante el cual se otorga el derecho a explorar y explotar el suelo y el subsuelo mineros de propiedad de la Nación. Son ellos, además, enseña la misma norma, las licencias de exploración, los permisos, las concesiones, los aportes; actos jurídicos que confieren, a voces del artículo 13 ibídem, el derecho exclusivo y temporal a establecer la existencia de minerales en calidad y cantidad aprovechables, a apropiárselos mediante su extracción y a gravar la propiedad superficiaria de terceros con las servidumbres y usos necesarios para el ejercicio de aquella actividad.”

“Llama la atención la aclaración final del artículo 16 primeramente nombrado, cuando determina que ‘el derecho emanado del título minero es distinto e independiente del que ampara la propiedad o posesión superficiarias, sean cuales fueren la época y modalidad de éstas’.”.

“Bajo el anterior contexto se desvirtúa plenamente la violación del artículo 58 constitucional por las normas acusadas, pero en especial por las previsiones del artículo 296 del Código Minero, puesto que dicha norma no dispone la extinción de la propiedad, sino la de los títulos que no cumplieron la exigencia de su inscripción en el Registro Minero, dentro del perentorio término de un año contado a partir de la vigencia del Estatuto de Minas”.

Sostiene el señor Procurador que en los diferentes ordenamientos sobre el aspecto minero,

tales como la Ley 20 de 1969 y el Decreto 2655 de 1988 (Código de Minas), se ha consagrado la propiedad inalienable e imprescriptible de la Nación sobre todos los recursos naturales o renovables del suelo y del subsuelo, confirmado hoy por normas constitucionales (arts. 63, 101, 102, 332 y 360).

Por consiguiente, se advierte en el concepto fiscal, este derecho de propiedad de la Nación puede ser objeto de cesión en sus aspectos de uso y goce, como la exploración y explotación, las cuales no confieren al titular de estos derechos el dominio.

Considera el Procurador que lo anterior deja clara la diferencia entre el título minero y la propiedad superficiaria, y más claramente la previsión del artículo 296, relacionada con el primero. Además, recuerda que ya la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de agosto 3 de 1989, había hecho claridad sobre la mencionada diferencia.

Prosigue señalando que el título minero, por sus características, se puede incluir dentro del llamado 'acto de autorización', dado que en estos casos se permite a los particulares ejercer una actividad determinada, sin que por ello se reconozcan o concedan derechos. Dicha autorización se otorga por medio de actos administrativos, los cuales pueden extinguirse por voluntad del legislador, sin quebrantar el orden constitucional, dada la vocación transitoria de los títulos mineros, debido a la naturaleza inalienable e imprescriptible de estos bienes de la Nación.

En atención a lo anterior, solicita el señor Procurador, se declare la exequibilidad de los ordinales 4o. y 10o. del artículo 1o. de la Ley 57 de 1987 y el artículo 296 del Decreto Ley 2655 de 1988.

V. FUNDAMENTOS

La propiedad en el Código Civil.

1. Definición legal

El art 669 del C.C define la propiedad en los siguientes términos: "El dominio (que se llama también propiedad) es el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella arbitrariamente, no siendo contra ley o contra derecho ajeno. La propiedad separada del goce de la cosa se llama mera o nuda propiedad".

El artículo siguiente completa la definición, al preceptuar que “sobre las cosas incorpóreas hay también una especie de propiedad. Así, el usufructuario tiene la propiedad de su derecho de usufructo”.

La propiedad se concibe como ejercicio concreto de la libertad, de modo que respetando la ley y el derecho ajeno, puede llegar a ser éste arbitrario, con lo cual se ha buscado expresar que sobre el bien, su propietario, como soberano y señor, despliega el máximo poder concebible – en principio ilimitado y renuente a la introducción de elementos obligatorios – dentro del ordenamiento jurídico. De otra parte, la definición presupone el sujeto, titular de dicho poder, cuya manifestación voluntarista anima la definición al punto que la propiedad resulta ser una de las más genuinas manifestaciones de la persona, como quiera que ella lejos de tener una utilización o finalidad objetivas, obedece a sus solos designios y deseos y así se justifica.

El papel de la ley es el de asegurar y proteger la propiedad, coordinando adecuadamente las diferentes titularidades, con miras a evitar colisiones e interferencias. La ley no se ocupa de definir destinaciones y finalidades de los bienes, ámbito decisorial reservado exclusivamente a los propietarios. Fuera de la asignación de los derechos, los límites que ella establece, en todo caso de carácter excepcional, se consideran externos a esta especial modalidad de ejercicio de la libertad en que consiste la propiedad.

Lo anterior ha permitido a la doctrina construir un núcleo esencial de la propiedad como situación activa de poder abarcadora de todas las posibles ventajas derivadas del libre goce y disposición del bien, elementos que, en los términos de la definición legal, integran genéricamente el concepto de propiedad y que, dada su abstracción e indeterminación, remiten a una enteología metafísica – innata al hombre y anterior al estado – que coloca al ordenamiento positivo ante la única alternativa de reconocerla o abjurar de la libertad y de la persona.

La indeterminación de las facultades concretas que emanan de la situación de propiedad, en la práctica conduce a obtener la definición de su contenido sólo por la vía negativa, lo que equivale a decir que el propietario podrá hacer con su bien todo lo que no le esté expresamente prohibido por la ley. Es precisamente esta indeterminación, originada en la conformación de la propiedad como libertad, la que resulta protegida y reconocida por el

derecho, cuyas determinaciones concretas no contribuyen a fijar el contenido de la propiedad sino sus límites, entendidos como restricciones externas y excepcionales provenientes de la esfera pública, por definición separada de la privada a la cual se atribuye la titularidad y gestión de los bienes.

2. Definición de propiedad y estructura económico-social.

Más que la respuesta a una determinada concepción o idea sobre la propiedad, la definición legal es el vehículo de recepción en el derecho colombiano de la análoga noción consagrada en el artículo 544 del CC Francés, la cual se sustenta sobre una particular realidad económica, social y política, cuyo entendimiento no puede soslayarse sin riesgo de error en su interpretación.

El artículo citado del CC Francés señala: “La propiedad es el derecho de gozar y disponer de las cosas de la manera más absoluta, con tal que no se haga de ellas un uso prohibido por las leyes o por los reglamentos”. La revolución triunfante, con su programa codificador, se propuso desterrar el antiguo régimen feudal, hostil a la libre circulación de bienes y a la expansión del capital. En efecto, el sistema de la propiedad se fundaba en el privilegio y consiguientemente en una pluralidad de regímenes de dominio y de usos de los bienes. Las distinciones existentes de dominio eminente y dominio útil, entre otras muchas, escindían y fraccionaban la propiedad en varios tipos de relaciones con los bienes, despojándola de su carácter unitario y adscribiéndole a la misma límites y obligaciones que gravaban con variada intensidad a sus titulares.

La nueva definición de propiedad se explica como una reacción a su concreta configuración feudal, inhibitoria de la necesaria expansión del capitalismo. Contra el fraccionamiento y pluralidad de dominios, se construye un régimen unitario, que se refuerza más con la incorporación de un conjunto cerrado de derechos reales, además de su misma estructura excluyente sujeto-bien, contraria a la introducción de elementos obligacionales en el núcleo del derecho de propiedad, destinado a ser ámbito propio, exclusivo y separado del más amplio poder privado, netamente diferenciado de la esfera pública.

El proceso económico, moldeado sobre el ideario liberal, necesitaba radicar en el sujeto el poder de gestión económica sobre los bienes, con miras a estimular su iniciativa y mediatamente la riqueza nacional. En este sentido el ejercicio incondicionado del poder que

al sujeto se atribuye sobre los bienes, corresponde a la idea de que el interés general se sirve mejor a través de este método que invisiblemente se da mañas para derivar del egoísmo humano un dividendo social ciertamente tangible, de suerte que las situaciones de poder individual, diseñadas jurídicamente como derechos subjetivos, por esta vía cumplían, no se podía negar, una función social.

De ahí el acicate prodigado a los propietarios y representado en el reconocimiento de una medida abstracta de poder – la más amplia y discrecional – sobre los bienes. Esta cláusula general e irrestricta de poder y autonomía, en que se hacía consistir la propiedad, es la traducción racionalista en el lenguaje jurídico del esquema económico de la primera fase del capitalismo que depositaba en sus miembros más activos y en el grupo que conformaban la misión de crear, gestionar y usufructuar la riqueza.

3. Papel de la ley.

La noción absolutista de la propiedad consagrada en el código Civil, no repelía cierto tipo de limitaciones legales. No en vano, la misma definición excluía el ejercicio de este derecho cuando adquiriera visos contra legem.

Sin embargo, las intervenciones de la ley debían circunscribirse a aquellas tendientes a asegurar la coexistencia y simultáneo ejercicio de los diferentes derechos de propiedad. La regulación de las relaciones de vecindad, uno de los centros de gravitación de la misma, racionaliza y favorece la utilización de las posiciones activas de poder. Así, la ley cumplía el cometido trazado por la Constitución de 1.886 a las autoridades de " asegurar el respeto recíproco de los derechos naturales " (art 19).

Al mismo fin de armonización y coordinación de titularidades, se endereza el principio del abuso del derecho y su simiente yacente en el Código Civil. La ley no extiende su tutela al ejercicio del derecho que resulta perjudicial para quien debe soportarlo e inútil para quien lo realiza. No se postula una función social que deba cumplir la propiedad; ni se ordena sacrificio alguno en aras de la comunidad. Simplemente, se introduce la regla del uso racional del derecho, con el objeto de dirimir los conflictos que se suscitan entre propietarios.

Hasta aquí la propiedad sigue siendo un derecho potencialmente ilimitado. De admitirse que

estas regulaciones tengan el carácter de límites a la propiedad, éstos son externos a la misma, y a lo sumo reducen el ámbito o esfera en cuyo interior el sujeto sigue actuando libremente con miras a la satisfacción de sus intereses y deseos, sin necesidad de asumir una cierta conducta o perseguir determinados objetivos, pues los límites, a diferencia de las obligaciones, se sitúan en la periferia del derecho.

El tránsito de un sistema económico a otro, las exigencias que plantea el desarrollo económico, la aparición de nuevos actores y la sucesiva declinación de otros, conjuntamente con la variación de las fuerzas políticas que expresan en cada momento el consenso correspondiente al nuevo equilibrio del poder social, entre otros factores, se reflejan en las opciones que entre los intereses en conflicto se ofrecen al legislador histórico. Sus respuestas, como se verá a continuación, lo llevaron a aplicar el paradigma ya acuñado a la propiedad industrial (i); favorecer la actividad empresarial frente a manifestaciones puramente estáticas y rentistas de la propiedad inmobiliaria (ii); estimular y regular formas de riqueza en las cuales titularidad y control se divorcian (iii); supeditar la titularidad del dominio de la tierra (iv), del suelo urbano (v) y de la minería privada (vi) a su efectiva y adecuada explotación y utilización conforme a lo señalado por la ley; en fin, a imponer pautas de uso y disfrute de los bienes, inspiradas en la preservación del medio ambiente.

La sistemática apelación al instrumento legal impuesta por las anotadas exigencias, dió lugar a una plétora de regímenes dominicales – prolíficos en limitaciones y obligaciones a la propiedad -, alejada de la matriz unitaria de la concepción civilista, frente a la cual no funcionan como excepciones o reglas especiales, sino como superación de la misma, reducida ya a mera referencia histórica.

Los Nuevos regimenes de la propiedad.

4. La propiedad industrial (i).

El desarrollo económico da lugar al surgimiento de nuevas formas de riqueza, cuya protección se remite al esquema del derecho de propiedad que, si bien teóricamente admite su ejercicio sobre las llamadas “cosas incorporeales” (CC art 670), históricamente fue concebido a partir del modelo de la propiedad sobre cosas corporales, deduciendo de su aprovechamiento sus facultades o atributos.

Patentes de invención, dibujos y modelos industriales, marcas de productos y de servicios, marcas colectivas, nombres comerciales y enseñas, por su carácter innovativo y distintivo, según sea el caso, representan un valor actual o potencial, que ha sido tomado en cuenta por el Legislador para atribuir titularidades que se sujetan al esquema de la propiedad, precisamente para dotar a sus beneficiarios de los medios de defensa asociados a esta situación activa de poder jurídico.

Esta extensión del ámbito de la propiedad obliga a visualizar de una manera distinta la noción de propiedad que se toma como marco de referencia. Lejos de pretenderse una relación directa del sujeto con el bien, lo que se busca es la garantía de su uso exclusivo para los efectos de la fabricación y comercialización de un producto y para la conservación de una clientela.

Esta especie de propiedad obliga a pensar en un genus desmaterializado, caracterizado por el elemento de mera pertenencia o titularidad a la que se vincula un acervo procesal de acciones para defenderla, y en la que la naturaleza intrínseca del bien no tiene proyección sobre la noción misma de propiedad.

5. Arrendamiento de inmuebles urbanos destinados a vivienda y locales comerciales (ii).

El estudio de las leyes actualmente vigentes y de las dictadas en el pasado reciente en punto de arrendamiento de inmuebles urbanos destinados a vivienda y locales comerciales, pone de presente que el Legislador en ciertos casos ha incidido sobre las ventajas, disfrute y libre disposición que sobre sus bienes deberían gozar normalmente los propietarios, operando una parcial transferencia de riqueza y de rentas al grupo de los no-propietarios (arrendatarios urbanos de ciertos estratos, comerciantes e industriales).

Estas normas se inspiran en el propósito de morigerar las difíciles condiciones de vida de amplios sectores de la población, en un contexto de urbanismo creciente. De otra parte, en lo que respecta a la legislación sobre locales comerciales, se pretende privilegiar la propiedad dinámica representada por las empresas frente a la propiedad estática encarnada por los terratenientes, cuyo beneficio se reduce a fin de que no signifiquen un freno o límite a la expansión del capital comercial e industrial ni absorban sin contraprestación el esfuerzo de otros bajo la forma de plusvalía de sus inmuebles.

6. Titularidad y control de la riqueza (iii).

La creación de sociedades para la ejecución de actos y empresas mercantiles, evento ordinario en los días que corren – no fue así en el pasado-, introduce en el tráfico un sujeto con potencialidad para adquirir bienes y disponer directamente de los mismos, que sólo mediatamente y en un sentido económico, que no jurídico, entran en la órbita de los socios, beneficiarios últimos de la riqueza corporativa.

En las sociedades por acciones de carácter abierto, en las cuales el capital accionario se encuentra ampliamente distribuido en manos del público inversionista, no sólo la personificación jurídica se antepone a su beneficiario último – fenómeno cuya comprensión ciertamente no escapaba al legislador decimonónico -, sino que aquí se llega a presentar un verdadero divorcio entre la propiedad y el manejo de la riqueza. La minoría de control, en unos casos, y en otros el grupo de los administradores, son quienes manejan a su discreción la riqueza, pese a carecer de la titularidad mediata o inmediata bastante para legitimar, en los términos clásicos, su privilegiada posición. Se desvanece la figura del propietario-gestor único, modelo en el cual se basaba el liberalismo económico competitivo. La gestión se libera de la propiedad. La libertad de disposición del propietario rayaba en la arbitrariedad, en la seguridad que la eventual pérdida de la propiedad fungía como mecanismo natural de inhibición de la ilimitada libertad del sujeto. La administración no tiene, en cambio, este freno natural, pues no está sustentada en la propiedad. El mercado de valores y la regulación, son sus únicas instancias de control. Lo expuesto es suficiente para concluir que la propiedad accionaria, la cual da cuenta de una porción significativa de la riqueza nacional, no puede subsumirse siempre en el concepto civilista de propiedad.

7. Régimen de propiedad de los predios rurales.

El denominado problema agrario ha sido objeto de varias normas, entre las cuales cabe mencionar las leyes 200 de 1.936, 135 de 1.961, 4 de 1.973 y 30 de 1.988. La justa distribución, redistribución y tenencia de la tierra, mecanismos de adquisición, expropiación y extinción del dominio relativos a los inmuebles rurales, su adecuada y racional explotación económica, la utilización de las tierras rurales aptas para fines agropecuarios y de las incultas y ociosas, desarrollo de programas de reforma agraria, elevación del nivel de vida de la población campesina, promoción de las organizaciones campesinas, modernización de la

producción, dotación de infraestructura y servicios básicos a las áreas rurales, son las materias objeto de las leyes citadas.

Los imperativos de justicia social y los inherentes al desarrollo económico, han inspirado con variada intensidad la copiosa actividad normativa. La inequitativa distribución de la tierra, particularmente aquella de más fácil explotación económica, ha sido en Colombia factor de violencia y causa innegable de marginalidad social para amplios sectores de la población, que han optado finalmente por engrosar las corrientes migratorias hacia las ciudades, generando mayores desequilibrios. De otra parte, el desarrollo industrial demanda una paralela modernización de la producción agrícola de modo que se garantice un determinado nivel de oferta y abastecimiento de bienes primarios para los efectos de su transformación y de consumo de los centros urbanos.

La concepción clásica de la propiedad fue desbordada por las anotadas exigencias de justicia y de desarrollo económico. Su base constitucional que, en la Constitución de 1.886, había por lo menos introducido el germen de lo público – según los arts. 31 y 32, “motivos de utilidad pública”, obligaban a que el interés privado pudiera ser desplazado por una ley expedida por dichos motivos y los mismos, igualmente, podían dar lugar a la expropiación de la propiedad de un particular mediante mandamiento judicial y previa “plena indemnización” -, fue vigorizada en la reforma de 1.936 con la introducción de la nueva concepción de la propiedad como “función social” y la noción de interés social al lado de los motivos de utilidad pública.

El artículo 9 del Acto Legislativo No. 1 de 1.936, adicionó como deber de las autoridades el de asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. El artículo 10 del indicado Acto Legislativo, señala “ (...) Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de particulares con la necesidad reconocida en la misma ley, el interés privado deberá ceder al interés público o social. La propiedad es una función social que implica obligaciones. Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el Legislador, podrá haber expropiación, mediante sentencia judicial o indemnización previa. Con todo, el Legislador, por razones de equidad, podrá determinar los casos en que no haya lugar a indemnización, mediante el voto favorable de la mayoría de los miembros de una y otra cámara”.

Qué se proponía el Constituyente? Responde uno de sus más brillantes propugnadores:

“Lo que nosotros hemos querido es, pues, aflojar la traba que la Constitución del 86 le puso al Legislador respecto de propiedad privada, teniendo como finalidad el concepto de que la propiedad es una función social. Esto es, que quien tiene una propiedad debe hacer uso de ella en forma tal que no sólo no perjudique a la comunidad sino que sea útil a ella”. (Intervención del Dr. Darío Echandía en la Cámara de Representantes, 24 de febrero de 1.936, cit por CSJ, Sala de negocios generales, sentencia de marzo 24 de 1.943, MP Dr. Aníbal Cardozo Gaitán).

La filiación espiritual de la concepción de la propiedad como función social – que la constitución de 1.991 reitera e incorpora como conquista definitiva del derecho constitucional Colombiano –, se vincula al Pensador Francés Leon Duguit, cuyo pensamiento en la materia se recoge así en una de las primeras y más iluminantes sentencias sobre la materia: “la propiedad que se apoya únicamente sobre la utilidad social no debe existir sino en la medida de esta utilidad social. El Legislador puede, por lo tanto, introducir a la propiedad individual todas las restricciones que sean conformes con las necesidades sociales a las cuales debe sujetarse. Si en un momento dado la propiedad individual deja de corresponder a una necesidad social, el Legislador debe intervenir para organizar otra forma de apropiación de las riquezas. En un país en donde la propiedad individual esté reconocida por la legislación positiva, el propietario tiene, por el hecho de ser propietario, una cierta función social que realizar; la extensión de su derecho de propiedad debe ser determinada por la ley y por la jurisprudencia que aplica ésta, según la función social que le corresponde desempeñar: no puede pretender otro derecho que el de poder cumplir libre, plena y enteramente su función social de propietario. Puede decirse que de hecho la concepción de la propiedad derecho subjetivo desaparece para dar lugar a la concepción de la propiedad función social” (CSJ-sala Plena – marzo 10 de 1.938 – MP Dr Juan Francisco Mújica).

En la sentencia citada se precisa que el “Constituyente de 1.936 relativizó el derecho fundamental de la propiedad, acentuando la sumisión de ésta a los intereses de la colectividad y con ello la limitación del arbitrio del propietario. Este Constituyente dió a la propiedad individual el fundamento de la función social que implica obligaciones, conformándose a las teorías modernas de los defensores de aquélla, quienes presciden de la forma fija y siempre idéntica que las aludidas escuelas económicas atribuían a esa institución, para admitir que, desde luego que la propiedad ha revestido en la historia formas muy diversas y es susceptible de modificaciones muy grandes, sólo se garantiza plenamente

por el art. 26 de la codificación Constitucional en la medida en que responda a las necesidades colectivas de la vida económica”.

Las nuevas coordenadas constitucionales que ubicaron a la propiedad privada en el terreno de la función social, de la cual derivaba su contenido, alcance y justificación, permitieron al Legislador expedir la Ley 200 de 1.936, y contemplar en ella la figura de la extinción del dominio, desde entonces reiterada y perfeccionada en las sucesivas reformas del régimen de tierras. “Establécese en favor de la Nación – disponía su artículo 6º – la extinción del derecho de dominio o propiedad sobre los predios rurales en los cuales se dejare de ejercer la posesión en la forma establecida en el artículo 1º de esta ley, durante diez años continuos...”.

La conciencia de que la matriz civilista de la propiedad, había ya dejado de gobernar esta institución, y que su eje se había trasladado a la misma constitución, se percibe en la visión del Procurador de la época, que sostenía según lo refiere la Corte Suprema de Justicia en su fallo del 24 de marzo de 1.943 (MP Dr Aníbal Cardozo Gaitán): “ (...) la reforma constitucional implica la modificación de la norma consignada en el Código Civil y que los jueces teniendo en cuenta que la Constitución prevalece sobre la ley, han de aplicar aquélla y no ésta cuando quiera que se ocupen en fallar cuestiones sobre dominio...”. En la misma sentencia asevera la Corte: “Si la existencia de tierras inexploradas perjudica a la sociedad, porque entraba su progreso, la ley, como lo hizo la ley 200 de 1.936, irá consagrando normas que conduzcan a la explotación de la tierra o su paso a otras manos que la hagan fructificar. Tal propósito parece perseguir la prescripción extintiva del dominio consagrada en el artículo 6º de la ley 200 de 1.936”.

La disposición comentada fue declarada exequible mediante sentencia de la CSJ del 6 de Noviembre de 1.967, en la cual se advirtió que la extinción del dominio significa la pérdida de la tutela jurídica del Estado siempre que el titular del derecho de propiedad omita cumplir las obligaciones legales derivadas de la función social inherente a la propiedad. Situación diferente, a juicio de la Corte, corresponde a la expropiación, la cual presupone una situación de hecho conforme con las reglamentaciones del ejercicio de la propiedad privada, esto es, con la función social, a la que se pone fin por motivos de utilidad pública o interés social que tornan necesario su traslado al dominio público, debiéndose surtir para ello el proceso de expropiación previsto en la Constitución.

No solamente el elemento “arbitrariedad”, contemplado en la superada definición civilista de la propiedad, resulta erosionado – en cuanto el titular no es libre, so pena de sufrir la extinción del dominio, de sustraerse a la obligación legal de explotar económicamente su propiedad – sino que su libertad de disposición puede supeditarse a las exigencias de interés social, con lo cual la “alteridad” eclipsa la otrora “subjektividad absoluta” del derecho de propiedad. En efecto, dispone el artículo 22 de la ley 30 de 1.988 que son susceptibles de adquisición por negociación directa y de expropiación para la realización de los fines de la reforma agraria, todos los inmuebles rurales cuya adquisición sea necesaria para el desarrollo y ejecución de los programas y por los motivos previstos en dicha ley. La CSJ al declarar la exequibilidad del anterior precepto recordó la concepción solidarista de la propiedad que obliga a su titular a ejercer el derecho dentro de los cauces del bien común. “En consonancia con esta obligación impuesta al propietario – prosigue la CSJ en su sentencia del 17 de Agosto de 1.989 – se introdujo el concepto de ‘interés social’ para que con fundamento en motivos de esta índole definidos por el Legislador pudiese haber expropiación, la cual conforme a las normas fundamentales anteriores no procedía sino por razones de ‘utilidad pública’; idea que se circunscribía, sin tener esa connotación específica, a las vías de comunicación y en general a las obras públicas. Ciertamente, como lo anota el demandante, las tierras sometidas a una explotación continua regular y adecuada cumplen una función social, pero no por ello deben considerarse excluidas de la posibilidad de ser expropiadas por razones de ‘interés social definidos por el Legislador’, porque puede darse el caso que existan razones superiores que no puedan satisfacerse cabalmente con el sentido social que los propietarios le den a su derecho por existir necesidades sociales de distinto orden al de generar empleo o aumentar los niveles de productividad, ya que en el caso de la ley de la reforma agraria no son éstos todos los objetivos a los cuales está orientada y que, como es bien conocido, no habían podido cumplirse dentro de los esquemas de la ley anterior”.

8. Régimen de propiedad del suelo urbano.

Como lo reconoció la CSJ (sentencia del 9 de Noviembre de 1.989 MP Dr. Fabio Morón Díaz), la realidad de los asentamientos humanos da lugar a un dinámico problema social urbano, cuyas características se proyectan de manera inapelable sobre la esfera de lo público, acorde con la naturaleza de los intereses y asuntos en juego, de modo que el ordenamiento de las ciudades, sus magnitudes y su configuración presente y futura, dejan de pertenecer “al

arbitrio exclusivo de los intereses concretos y subjetivos de los propietarios del suelo" (ibid, pág 15).

Agrega la sentencia de la CSJ: " (...) no siendo en verdad suficiente la actuación indirecta del Estado por la mera limitación de las libertades privadas, el Legislador puede señalar como obligación social de los propietarios atender los procesos de planeación y gestión urbanística y, en estas condiciones, puede o no admitir una facultad absoluta de los propietarios para decidir sobre la existencia y disposición de las ciudades y condicionar la garantía al derecho de propiedad a su uso social planificado, en términos de construcción y urbanización".

La publicación del régimen del suelo urbano, explica la expedición de la ley 9a. de 1.989, por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes. Esta ley contempla en relación con los predios urbanos la figura jurídica de la extinción del dominio (art 70). En la sentencia ya citada se reiteró el pensamiento jurídico nacional sobre la materia cuestionada: "La institución jurídica - afirma la CSJ - de la extinción del derecho de dominio, de recibo en nuestro derecho público, se fundamenta en que, como al propietario se le imponen obligaciones relacionadas con el cumplimiento de la función social que le es naturalmente inherente, su abandono, o lo que es lo mismo según lo puede disponer de manera general la ley, la falta de actos posesorios indicadores de una explotación económica en la forma y durante el lapso que ella establece, constituye omisión en el cumplimiento de las obligaciones de naturaleza constitucional del derecho de propiedad y conduce a la imposibilidad de seguir garantizándolo jurídicamente (...); empero, esta última noción (función social) no necesariamente se reduce a ser un concepto vacío o abstracto, pues es la ley, en una cabal interpretación del citado artículo 30 en relación con lo dispuesto por los artículos 10 y 16 de la Constitución Política y en desarrollo de la atribución general del Congreso de hacer las leyes, a la que le corresponde señalar los deberes y las obligaciones sociales a que están sometidos los particulares, en lo que hace especialmente al derecho de propiedad (...). No se trata pues, de someter la función social de la propiedad a unas supuestas atribuciones discrecionales de las autoridades locales en materia de desarrollo, sino de imponer como deber del titular del derecho de propiedad sobre bienes urbanos, el de usarlos conforme los planes urbanísticos locales, debiendo éstos últimos ser desarrollo administrativo de la ley, o lo que es lo mismo, en función aplicativa de la ley".

Igualmente, la ley 9 de 1.989, autoriza a la Nación, a las entidades territoriales y a otros entes públicos de diferentes niveles, para adquirir por medio de enajenación voluntaria o mediante expropiación, inmuebles urbanos o suburbanos para llevar a cabo las actividades previstas en su artículo 10. De otra parte, consagra la afectación temporal de la propiedad por causa de una obra pública – dependiendo de la obra pública la medida oscila entre 3 y 9 años – que impide y limita la obtención de licencias de urbanización, de parcelación, de construcción, o de funcionamiento, lo que en la práctica conduce a un virtual “congelamiento” de la propiedad. El conjunto de las normas sobre las materias reseñadas fue declarado exequible por la CSJ, a través de varias sentencias (Sentencia del 14 de Septiembre de 1.989 MP Dr Jaime Sanín Greiffenstein – sentencia del 28 de Septiembre de 1.989 MP Dr. Dídimo Páez Velandia).

De conformidad con la ley estudiada, los planes de desarrollo incluirán “un plan y un reglamento de usos del suelo y cesiones obligatorias gratuitas, así como normas urbanísticas específicas”. De esta manera el usus, en el esquema clásico, facultad esencial derivada de la propiedad, se subordina a la concreta determinación, general y específica de las instancias públicas de planeamiento y desarrollo urbano. De otro lado, las denominadas en la ley “cesiones obligatorias gratuitas” – destinadas al uso público de las vías, parques zonas verdes etc -, ponen de presente desmembraciones reales del derecho de propiedad y la introducción de un mecanismo de transferencia de bienes al dominio público con el objeto de satisfacer necesidades comunitarias. Sobre este último aspecto, señaló la CSJ: “ (...) tampoco tiene el alcance de una expropiación razón por la cual el Legislador no previó pago de indemnización, pues no tiene significación distinta a un acto de enajenación voluntaria, no propiamente donación según se desprende del artículo 1455 del Código Civil, que deben hacer los propietarios de los predios con fines urbanísticos de claro interés social, ligados a la función social de la propiedad y que puede exigir el Estado en ejercicio de las facultades que le asiste de dictar normas para planificar ordenadamente el urbanismo de las ciudades y que los Concejos Municipales desarrollan según lo dispone el Estatuto Fundamental (art 197-1)” (CSJ, sentencia del 9 de Noviembre de 1.989 MP Dr. Jairo E Duque Pérez).

9. Régimen de la propiedad minera (vi).

En el artículo 202 de la Constitución de 1.886, se determinaban los bienes de propiedad de la Nación y que anteriormente habían pertenecido a la Unión Colombiana y a los Estados,

comprendiendo dicho dominio, entre otros bienes, los baldíos, minas, salinas, minas de oro, plata, platino y piedras preciosas, advirtiéndole que dicha propiedad pública se debía entender sin perjuicio de los derechos constituidos a favor de terceros por los antiguos Estados y también sin desmedro de los derechos adquiridos por descubridores y explotadores. Esta disposición constitucional que ha dado lugar a un cierto dualismo en la propiedad minera - pública y privada -, tiene una expresión más vigorosa y reivindicativa del dominio público minero en el artículo 332 de la nueva Constitución que, sin embargo, extiende la garantía y reconocimiento jurídico, a los “derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes”.

En relación con el componente privado de la propiedad minera, históricamente se registra la presencia de una función social, reiteradamente afirmada por los diferentes estatutos y normas, desde las ordenanzas de Felipe II en el Siglo XVI hasta la fecha, y que se concreta en la exigencia de que el beneficiario de la mina, so pena de perderla, la explote y mantenga adecuadamente. En el siglo pasado, la función social de la propiedad minera se consagró en la Ley 38 de 1.887. Retomando la misma veta histórica, que hace del derecho minero precursor, entre todos, de la función social de la propiedad por antonomasia ligada a la riqueza minera, la ley 20 de 1.969, en su artículo 3º dispuso lo siguiente: “Los derechos que tengan los particulares sobre minas adquiridas por adjudicación, redención a perpetuidad, accesión, merced, remate, prescripción o por cualquiera otra causa semejante, se extinguen a favor de la Nación, salvo fuerza mayor o caso fortuito, a) si al vencimiento de los tres años siguientes a la fecha de la sanción de esta ley los titulares del derecho no han iniciado la explotación económica de las minas respectivas; y b) si la explotación, una vez iniciada, se suspende por más de un año”.

En la recordada exposición de motivos de la ley citada, el entonces Ministro de Minas y Petróleos, Dr. Carlos Gustavo Arrieta, sintetizó a título de proemio los que serían los dos objetivos principales de la iniciativa, que sirven para formarse una idea sobre su trascendencia: “Adaptar la legislación minera al espíritu de la Constitución y eliminar algunos obstáculos que desde hace más de un siglo han venido entorpeciendo el desarrollo de las actividades de exploración, explotación y beneficio de los recursos no renovables”. En otros apartes, relacionados con el sentido de la disposición transcrita, la exposición de motivos, precisa: “Aunque son bastante incompletos los datos estadísticos sobre las minas adjudicadas, redimidas a perpetuidad o adquiridas por los particulares a cualquier otro título,

bien puede afirmarse, sin temor a errar, que todas ellas alcanzan a una cantidad superior a las seis mil. Si de este número se descuentan las que no están en condiciones de producción por haberse agotado sus reservas recuperables o por otras circunstancias de diversa índole, queda todavía una cifra muy elevada de yacimientos comercialmente aprovechables que no se han explorado técnicamente y que tampoco se explotan en forma económica. Sólo un porcentaje mínimo se está beneficiando en la actualidad. El resto, que por cierto es bastante considerable, se mantiene en reserva. De esta manera se han venido perjudicando, de tiempo atrás, los intereses nacionales y entorpeciendo el desarrollo de la riqueza pública y privada. (...) Por tales motivos, en el proyecto se propone al Congreso que adopte la fórmula de la extinción de los derechos que puedan tener los particulares sobre las minas adjudicadas, redimidas a perpetuidad o adquiridas a cualquier otro título semejante, cuando los interesados no las exploten técnicamente o no las exploten dentro de términos prudenciales, o cuando suspendan la producción sin causa justificativa alguna (...). Las 700.000 hectáreas a que me he referido, se han venido explotando a un ritmo bastante lento y perezoso, no obstante la urgencia que tiene el país de aumentar al máximo su producción aurífera, de vigorizar su moneda, de incrementar sus medios de pago internacional y de abrir nuevas posibilidades de trabajo (...). Ese es el motivo para solicitar al Congreso que autorice la extinción de derechos (...) que se declare como motivo de utilidad pública y de interés social el desarrollo inmediato y eficaz de las actividades de explotación, procesamiento etc y que se elimine el sistema de la adjudicación minera”.

En la ponencia para primer debate, acerca de la figura de la extinción del dominio de los derechos constituidos sobre minas, sostuvo el Dr. Indalecio Liévano Aguirre, Representante a la Cámara: “El ponente juzga que estas disposiciones del proyecto son convenientes y necesarias para aclarar la inmensa confusión que existe en el país sobre la propiedad minera y el carácter dudoso de muchos títulos privados sobre el subsuelo. Tales normas tienen, por lo demás, numerosos antecedentes en nuestra historia legislativa, como lo son la ley 38 de 1.887, el Decreto Legislativo de 1.932, y el sistema adoptado en la ley de tierras para sanear los títulos de dominio privado sobre el suelo. Nada puede ser más conveniente, en estos momentos, que la expedición de un estatuto que ligue expresamente la validez de los títulos mineros a la explotación de los yacimientos y le otorgue, sin desconocer derechos legítimos, un necesario estímulo a la productividad y mejora de esa importante actividad económica”.

El Código de Minas (D.L 2655 de 1.988) conserva el mecanismo de la extinción de derechos

de los particulares sobre el suelo, el subsuelo minero o sobre las minas, en relación con los derechos de los particulares que hubieren conservado su validez por iniciar y mantener la explotación económica en los términos del artículo 3º de la Ley 20 de 1.969, si suspenden dicha explotación sin causa justificada, tal como se previó en el literal b) de dicho artículo. El Artículo 7º del comentado Código, de otra parte, declara de utilidad pública y de interés social la industria minera en sus diferentes ramas, a fin de que el Ministerio de Minas y Energía, a solicitud de parte legítimamente interesada, pueda decretar las expropiaciones de bienes y derechos necesarios para su ejercicio o su eficiente desarrollo.

La obligación que recae sobre el titular del derecho minero de explotar ininterrumpidamente la mina, al punto que su suspensión, sin justa causa, por más de un año, extingue su derecho, no se concilia con la discrecionalidad que el derecho Civil clásico reservaba al propietario, y traduce un marco jurídico penetrado profundamente por las exigencias sociales históricamente presentes y positivamente recogidas por el Legislador.

10. Fundamento de las transformaciones sociales y jurídicas de la propiedad.

El desarrollo económico y social es el responsable último de la mutación del concepto y del sentido que la sociedad Colombiana tiene y asigna a la propiedad privada. Las leyes expedidas a partir de los años treinta, brevemente reseñadas en esta sentencia, se inscriben bajo el signo de la sociabilidad, como lo atestiguan sus textos y la copiosa jurisprudencia que se ha ocupado de las mismas, que remiten incesantemente a las categorías del interés social y de la función social de la propiedad. El alejamiento de la matriz subjetivista del Código Civil es notorio y denuncia con elocuencia un cambio de la base económica y del fundamento mismo del derecho de propiedad, que se conserva y garantiza, pero a partir de los postulados constitucionales del interés social y de la función social. En este sentido, la afectación legislativa expresa de actividades e importantes ámbitos de la propiedad privada al interés social, ha permitido sustentar medidas expropiatorias tendientes a fortalecer y facilitar programas de desarrollo social y económico, a través de los cuales se han articulado políticas de justicia distributiva. Por su parte, en términos generales, la vinculación intrínseca de la propiedad privada a la función social, ha querido subordinar la garantía de la misma a los requerimientos de la producción y de la generación de riqueza.

Por lo visto, la propiedad privada, como todos los derechos y garantías, debe comprenderse a

partir de la formulación constitucional. Eso además lo indica la evolución del derecho positivo nacional y su jurisprudencia. De ahí la necesidad de pasar revista a la nueva consagración constitucional de la propiedad que, como se verá, reitera y profundiza la concepción solidarista que ha caracterizado al Derecho Constitucional Colombiano durante la mayor parte de este siglo.

La propiedad en la Constitución de 1.991.

Para los efectos del presente fallo conviene precisar algunas – no todas – innovaciones del nuevo ordenamiento Constitucional.

11. La función social.

El artículo 58 de la C.P repite el precepto anterior: “La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica”.

La conservación del principio, proveniente del ordenamiento anterior y adicionado con la función ecológica, fue objeto de aguda controversia en las Comisiones de la Asamblea Nacional Constituyente. Su reiteración y la superación de las discusiones, mediante la adopción del texto transcrito, evidencia un propósito deliberado y resuelto en favor del fundamento social de la propiedad. A este respecto el Ponente para segundo debate, Dr. Jesús Pérez González-Rubio, expresó: “La libre empresa tiene su fundamento en la propiedad privada. Ella es la piedra angular de la economía. De ahí que la constitución anterior y la nueva la garanticen como un derecho; el cual, sin embargo, solo se justifica como tal en cabeza de su titular, en la medida en que se cumple una función social. Es una idea que desde 1.936 se expresa con la siguiente frase, que ahora se repite: “la propiedad es una función social que implica obligaciones” (Gaceta Constitucional No 113, pág 29).

En el informe ponencia para primer debate (Gaceta Constitucional N° 58, págs 5 y ss), se advierte que la discusión sobre si la propiedad “es”, “debe ser” o “tiene” una función social, debe ser dejado atrás. Lo importante – a juicio de los ponentes Drs. Iván Marulanda Gómez y Jaime Arias López – es determinar lo que se entiende por función social.

En un sentido negativo – se dice en este informe-ponencia, la “propiedad no tiene nada que ver con la función social si es monopolista, si es improductiva, si aumenta riqueza para unos

y empobrece a otros". En un sentido positivo, afirman los ponentes, "la función social, en relación con la propiedad, encierra la solidaridad, legitima la expropiación, cuando el interés social lo exige, aún sin indemnización, permite la participación de todos en los frutos recogidos, no discrimina derechos, de acuerdo a las riquezas".

Las innovaciones que la nueva Constitución incorpora en punto de procedimientos ágiles de expropiación y democratización de la propiedad, según se reconoce en el informe-ponencia citado, deben interpretarse como desarrollos "prácticos" de la función social de la propiedad.

En efecto, la fijación de la indemnización - en los eventos de expropiación -, consultando los intereses de la comunidad y del afectado, unida a la posibilidad de que la expropiación pueda adelantarse por vía administrativa en los casos que determine el Legislador, son dos elementos nuevos que buscan imprimir a ésta prontitud y eficacia, con miras a impulsar " la expropiación como práctica de una cierta función social de la propiedad" (ibid pág 6). Los tradicionales motivos de utilidad pública y de interés social, justificativos de la expropiación, caben ser concebidos en el marco de la función social, como que su necesidad puede ser impuesta por ella, a fin de proyectarla en la realidad concreta - los ponentes prefieren el término "práctica".

La expedita configuración constitucional de la expropiación, no está llamada a actualizarse de inmediato. Su utilización se vincula al ejercicio histórico del principio democrático. La esfera política - expresada en la ley - asume la garantía de la propiedad, a la vez que la determinación y realización concretas de la función social, operando el consiguiente desplazamiento de los intereses privados, con lo cual el derecho de propiedad se ha relativizado. Se lee en el informe - ponencia sobre la propiedad, en lo que concierne a la expropiación por vía administrativa: " (...). Es un cambio sustancial, por cuanto la expropiación sería más expedita, lo que quiere decir que la voluntad política de las mayorías se vería expresada en realidades sociales por la sola decisión de quienes reciben un mandato que implique este tipo de procedimientos para convertirse en realidad. Si esas mayorías representadas en el Ejecutivo y en el Parlamento tienen en el programa con el que ganaron el respaldo popular, por ejemplo, planes de reforma agraria, podrán aprobar la ley respectiva y luego proceder con agilidad a la obtención de los predios necesarios que están en sus propias manos". (Ponentes: Iván Marulanda, Guillermo Perry, Jaime Benítez, Angelino Garzón,

Tulio Cuevas y Guillermo Guerrero. Gaceta Constitucional Nº 46, pág 26).

Las numerosas normas sobre acceso a la propiedad (C.P. Arts 13, y Inc. 2, 60, 64 334), se inscriben en el marco de la justicia distributiva y propenden por darle base real a los principios de la democracia participativa y de la igualdad de oportunidades.

Democracia con hambre es utopía y farsa. La inequitativa distribución del ingreso y de los bienes, sólo es compatible con la declaración de derechos, más no con su ejercicio pleno. Al lado de la faceta de adecuada explotación económica del bien asociada tradicionalmente a la función social de la propiedad, debe ahora colocarse la idea de igualdad, en cuanto aquélla no se limita a ser condición de legitimación de la titularidad privada sino además justificación de los procesos reivindicativos y emancipatorios del mayúsculo número de los no - propietarios.

Sobre este particular, expresa el informe- ponencia para primer debate: " En este punto de democratizar la propiedad, se nos presenta otro medio que hace inteligible su función social. Si queremos ir más allá de los engaños y ejercer un mandato de las mayorías, las nuevas normas constitucionales deben permitir el acceso a la propiedad para todos, con mecanismos, de ser necesarios como la expropiación. Sólo así dejará de darse la concentración nacional de riquezas; sólo así se dará el paso a una verdadera democracia participativa, pues no se tiene claridad de decisión, sin necesidades mínimas insatisfechas" (Ponentes: Iván Marulanda Gómez y Jaime Arias López. Gaceta Constitucional Nº 58, pág 6).

La mayoría de las normas comentadas sobre acceso a la propiedad, como acontece con las relativas a la expropiación, están íntimamente ligadas con el principio democrático - traducible en las leyes de la República - y se han introducido en la Constitución para permanecer como opciones libradas al devenir político del país, el cual se quiere abierto y libre. Para ello el Constituyente ha preferido, antes que adoptar una decisión de fondo, conceder al Legislador un margen amplio de preferencias, en el marco de las alternativas constitucionales que se incorporan en la Carta como repertorio libre y neutral de instrumentos para el cambio social y económico. No solamente se relativiza el derecho de propiedad, también se flexibilizan las facultades constitucionales del Estado.

En el informe-ponencia sobre propiedad ya citado, se afirma a este respecto: "Un partido que crea en el intervencionismo del Estado en la economía y que obtenga el favor popular, podrá

encontrar en este breve inciso que estamos tratando – anota la Corte que se refiere a la frase ‘Todos tienen derecho a acceder a la propiedad’, cuya idea básica se recogió en el texto constitucional del artículo 60: “El Estado promoverá, de acuerdo con la ley, el acceso a la propiedad...” – y que se refiere al derecho de todas las personas para acceder a la propiedad, una fuente jurídica para actuar en materia de redistribución, complementado con otras piezas jurídicas como la expropiación, en los términos de este mismo artículo y que más adelante se explican. Ahora bien, si quien recibe el respaldo de las mayorías sustenta su liderazgo en la Nación sobre la base de las bondades del libre juego de la oferta y la demanda en el mercado, entonces querrá decir que no recurrirá a este tipo de expedientes para adelantar su obra de gobierno. Los textos quedarían escritos hasta cuando alguien creyera que necesita utilizarlos en beneficio de sus planes y programas”. (Ibid, pág 26).

A la luz de los antecedentes estudiados, la referencia que se hace a la “función social”, como se abundará más adelante, no es simplemente retórica. Para comenzar tiene como efecto elevar la aludida “función social” a elemento estructural del derecho a la propiedad privada. Como parte integrante del contenido del aludido derecho a la propiedad privada se deben incluir, al lado de las facultades dominicales, los deberes y obligaciones establecidos por la ley, que traducen los valores, intereses y finalidades sociales que su titular debe cumplir como premisa de la atribución del correspondiente derecho y de su ejercicio. En esta perspectiva, el interés social y el interés individual, bajo el módulo de la función social, contribuyen a conferirle contenido y alcance al derecho de propiedad.

12. Las diferentes titularidades.

El artículo 58 de la C.P garantiza la propiedad privada, es decir, la que “actúa en función del lucro monetario directo” (Informe de ponencia sobre la propiedad, Gaceta Constitucional N° 46, pág 26). El mismo artículo extiende la tutela constitucional a las formas asociativas y solidarias de propiedad, en las cuales el beneficio para los asociados y miembros de la empresa colectiva no se materializa mediante la distribución de utilidades “sino en el mejoramiento directo de su calidad de vida, bien sea por el uso que hacen de esos bienes y servicios, o por la oportunidad de empleo que les ofrece su esfuerzo solidario” (ibid, pág 26).

De otra parte, de conformidad con el artículo 332 el Estado es propietario del subsuelo y de

los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes. Se reitera, gracias a su amplia formulación, el contenido básico del artículo 202 de la Codificación constitucional anterior. La propiedad inmueble se desmembra en propiedad superficiaria y en subsuelo; al Estado pertenece éste último, así como los recursos no renovables, se encuentren en la superficie o en el subsuelo. Se consagra en favor del Estado una reserva expresa sobre los recursos no renovables, dominio público éste que se configura sin perjuicio de la propiedad privada minera constituida en virtud de derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a leyes preexistentes.

El Estado es propietario de otros bienes y medios de producción (C.P arts 150-7, 333 y 334) y como tal se erige en importante actor de la vida económica, estimulando la generación de riqueza y la plena utilización de los recursos humanos.

En estas condiciones, la propiedad en la Constitución no se identifica con la propiedad privada, que indudablemente es una de sus especies. Materialmente, la propiedad es un elemento fundamental del sistema social que sirve para “organizar y aplicar la riqueza social para que genere desarrollo económico” (Informe de ponencia sobre propiedad, pág. 26) y permite satisfacer las necesidades de la población. Jurídicamente, la propiedad – como concepto – se proyecta en variados regímenes según el tipo de bien y las exigencias concretas de la función social y en una pluralidad de titularidades (privada, solidaria, estatal, entre otras).

13. Extinción del dominio en los casos de enriquecimiento ilícito.

De conformidad con lo establecido en el artículo 34 de la C.P, por sentencia judicial, se declarará extinguido el dominio sobre los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del tesoro público o con grave deterioro de la moral social.

No es indiferente, para los efectos de la garantía constitucional de la propiedad, su origen. Colombia, como Estado social fundado en el trabajo y en la solidaridad, supedita la tutela estatal de la propiedad a que ella sea fruto del trabajo honrado, única legitimación que la sustenta. La propiedad se inscribe en la ética del trabajo (Véase la apelación que en el informe ponencia para primer debate, se hace a John Locke y a las encíclicas papales *Rerum Novarum* y *Quadragesimo Anno*, pág 5). La riqueza sustentada en el trabajo honrado merece

la más amplia tutela y garantía por parte del estado y se eleva a paradigma social. Otra diferente, carente de justo título.

14. Seguridad Jurídica.

Un mecanismo constitucional de garantía de la propiedad – y en general de los derechos patrimoniales –, sería incompleto si no se extendiera, como en efecto lo hace el artículo 58 de la C.P – a los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles. La garantía de las situaciones jurídicas consolidadas y perfeccionadas, incorporadas ya en el patrimonio de sus titulares, se hace consistir, en que las mismas no pueden ser vulneradas ni desconocidas por leyes posteriores, con la salvedad de que “cuando de la aplicación de una ley expedida por motivo de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social”. La intangibilidad de la propiedad y de los demás derechos adquiridos con justo título, no es absoluta en cuanto que el interés público puede desplazar el derecho, lo que deja ver su anotada relatividad. Con todo, la garantía se asocia igualmente a la necesidad de que el statu quo sólo es modificable en virtud de una ley – no de otro acto – de las características mencionadas y a que, en principio, el sacrificio del derecho o su supresión, debe suscitar el procedimiento expropiatorio y el pago de una previa indemnización.

La propiedad y el conjunto de los derechos patrimoniales serán regulados por ley, la que en cada caso determinará las facultades que comprende de conformidad con el criterio de la función social. La configuración del contenido del derecho de propiedad – tarea que compete a la ley – no podrá traspasar su contenido mínimo esencial, pues de hacerlo, ya de manera general o singular, aquélla se tornaría expropiatoria y, en esas condiciones, el resultado buscado sólo será posible por esta vía y mediante el pago del equivalente.

La configuración legal de la propiedad, como traducción de la función social, puede apuntar indistintamente a la supresión de ciertas facultades, a su ejercicio condicionado o, en ciertos casos, al obligado ejercicio de alguna de ellas. La ley que, de manera no singularizada, procede a regular del modo indicado la propiedad, no tiene carácter excepcional y contra sus intervenciones no se puede exigir indemnización. Es evidente que no puede la regulación legal quebrantar el principio de igualdad imponiendo sacrificios especiales excesivos en relación con otros sujetos situados en la misma situación, dado que degeneraría en

expropiación.

La delimitación legal del contenido del derecho de propiedad, no puede desvirtuar la institución de la propiedad, sin que ello signifique la necesidad de mantenerla en todos los casos. De una parte, la propiedad está expresamente garantizada en la Constitución. De otra, la misma está ligada con la libertad económica, igualmente protegida como base del sistema económico (C.P arts 333 y 150-21). La regulación legal debe, pues, dejar un ámbito, así sea reducido y condicionado, que permita la satisfacción del interés privado y la adopción de concretas posibilidades de acción por parte de su titular, ámbito que en modo alguno puede construirse de manera apriorista y abstracta.

Ese núcleo irreductible de poder, garantizado por la Constitución, se refiere al nivel mínimo que pueden objetivamente tener las facultades de goce y disposición del bien para permitir a su titular extraer su utilidad económica en términos de valor de uso o de valor de cambio que, en la conciencia social, alcancen a justificar la presencia de un interés privado y a reconocer como subsistentes los rasgos que distinguen un cierto tipo de propiedad. Indudablemente, aquélla y éstos se esfumarían si las limitaciones y obligaciones sociales impuestas al propietario son irrazonables y coartan toda posibilidad efectiva de utilidad puramente individual del derecho.

La garantía de la propiedad privada no puede desconocer que el criterio de la función social – con mayor intensidad en el caso de los bienes económicos – afecta su estructura y determina su ejercicio. En el Estado social de derecho, los derechos se atribuyen a la persona como miembro de la comunidad y como tal vinculada por los principios de solidaridad y de prevalencia del interés general (C.P art 1). Precisamente, la función social inherente a la propiedad se orienta a realizar el interés de la comunidad y por ello busca atraer al sujeto de manera que, sin dejar de perseguir la satisfacción de sus propios móviles, se logre la realización de intereses que trascienden la esfera meramente individual, bajo la amenaza en caso de carencia de cooperación del titular de dar por extinguido el derecho, al decaer el presupuesto social de la atribución. La necesidad de relaciones equitativas de poder en la sociedad, impide que la propiedad se pueda escindir de la comunidad y aislarse abstractamente de la misma. Por el contrario, la legislación da cuenta que en ella convergen múltiples intereses que están llamados a encontrar equilibrio en la fórmula concreta de función social que se adopte.

Con el objeto de entender cabalmente el sentido de la garantía constitucional, es importante advertir que la función social no es un dato externo a la propiedad. Se integra, por el contrario, a su estructura. Las obligaciones, deberes y limitaciones de todo orden, derivados de la función social de la propiedad, se introducen e incorporan en su propio ámbito. La naturaleza social de la atribución del derecho determina que la misma esté condicionada a la realización de funciones y de fines que traza la ley, los cuales señalan los comportamientos posibles, dentro de los cuales puede moverse el propietario, siempre que al lado de su beneficio personal se utilice el bien según el más alto patrón de sociabilidad, concebido en términos de bienestar colectivo y relaciones sociales más equitativas e igualitarias. No es posible determinar de una vez para siempre las cotas del aludido patrón de sociabilidad deseada. La función social como expresión del principio de solidaridad y ecuación de los varios intereses en conflicto, es una cláusula general que sólo puede especificarse en el contexto histórico de las relaciones económicas y sociales, y por el Legislador como máximo mediador del conflicto social, sobre todo si se tiene en cuenta que la fórmula interviene entre los intereses de la producción y los que se derivan de la justicia social y la igualdad.

15. Propiedad privada: módulo privado.

El derecho a la propiedad privada morfológicamente – para efectos explicativos – puede entenderse compuesto por dos módulos sustancialmente integrados, pero distinguibles. Un módulo corresponde a la función social y coincide con el momento comunitario y solidario de la propiedad, analizado en otro lugar de esta sentencia. El otro puede denominarse, al amparo de la idéntica licencia verbal, módulo privado, y se orienta a la satisfacción del interés individual y contiene, por tanto, además de la titularidad del derecho, los poderes y facultades en que se vierte la relación de pertenencia.

La titularidad, poderes y facultades que integran el módulo privado de la propiedad, en buena medida se encuentran librados a la necesidad, o, mejor, a la conveniencia práctica de la ejecución de ciertos actos jurídicos y materiales por parte del individuo, a fin de realizar determinadas finalidades, entre ellas su efectiva configuración, que sirven exclusivamente a su propio interés. La inejecución de tales actos naturalmente repercute negativamente sobre la esfera del sujeto, pues pierde o no alcanza a recabar para sí los efectos favorables derivados de la verificación real de los supuestos a los cuales el derecho objetivo vincula la titularidad del derecho de propiedad, sus poderes y facultades.

Esta faceta del derecho de propiedad privada, relacionada con la adquisición y ejercicio de una situación jurídica activa de poder, está gobernada por un principio de libertad que se expresa en la autotutela y autoresponsabilidad del sujeto que, como artífice y gestor de su propio interés, puede encauzar su voluntad en un sentido activo o pasivo, logrando en un caso obtener la tutela del Estado para su derecho y su consiguiente ejercicio y, en el otro, perdiendo dicha garantía o no alcanzándola.

La ley – generalmente a través de los diferentes Códigos -, en razón de sus competencias específicas y generales, ordinariamente se ha ocupado del módulo privado de la propiedad, como que su único cometido no se ha circunscrito a determinar su contenido desde el punto de vista de su función social. En esta órbita el propósito de la regulación es el de facilitar el ejercicio del derecho de propiedad privada y la consecución del máximo beneficio individual; de ahí su acento en la certeza jurídica, indispensable para el despliegue coordinado y simultáneo de las diferentes titularidades. En este orden de ideas, la ley determina la forma y el modo de adquisición, prueba, ejercicio y extinción del derecho de propiedad y demás derechos patrimoniales. Si bien la ley a este respecto se pone al servicio de las necesidades de coordinación y seguridad jurídica, de manera preponderante, no debe descartarse que algunas exigencias legales en punto de constitución y ejercicio de los derechos respondan igualmente a la connotación de función social que aparea la propiedad.

La inobservancia de la conducta prevista en la norma legal como necesaria para adquirir, conservar o gozar de un derecho y, en este sentido, quedar bajo el amparo de la tutela jurídica y material del Estado, no da lugar a sanción jurídica o económica alguna contra el sujeto. La privación del efecto favorable a que se expone quien no adecúa su conducta a la norma, lejos de tener carácter sancionatorio, es el resultado normal de su conducta omisiva, que ha podido evitarse por él mismo realizando las conductas que el ordenamiento ha identificado como presupuestos para derivar los beneficios en ella contemplados. En ausencia del comportamiento requerido, no se puede discernir la tutela del Estado y debe éste, a través del Juez o de la Administración, según el caso y en la oportunidad correspondiente, negar el pretendido derecho o su ejercicio, y en su lugar reconocer que otro es su titular o que la presunción de una determinada titularidad por no haber sido desvirtuada se mantiene. Es inevitable que la conducta omisiva o negligente exponga ineluctablemente a la persona al riesgo de que su pretendido derecho no sea reconocido y que, correlativamente, otros derechos resulten afirmados.

Desde el ángulo de la función social, en contraste, la misma titularidad, poderes y facultades – en el marco de la ley que la define en su contenido y alcances – representan para el propietario la obligatoriedad, según un esquema de típica coacción, de realizar u omitir conductas impuestas por el derecho objetivo con miras a tutelar un interés social que trasciende al individuo. En este evento, la inobservancia de la conducta ordenada adquiere el cariz de incumplimiento y enfrenta al propietario a variadas sanciones, casi siempre inspiradas en la pérdida de legitimación social de su titularidad, la que puede llevar inclusive a su extinción.

La inobservancia de ciertas conductas ligadas a la adquisición y conservación de un derecho y a su ejercicio, establecidas por la ley en beneficio exclusivo del sujeto, puede ser causa de que no se defiera la tutela del Estado y que el derecho no nazca o se extinga, en este último caso con un efecto desfavorable semejante al que se sigue del incumplimiento de la función social de la propiedad. Los dos eventos de extinción del derecho son diferentes en su etiología y en la finalidad de las normas que los contemplan. Uno se refiere a la inobservancia de un presupuesto previsto en una ley ordinaria como necesario para dar por configurado el derecho o admisible su ejercicio, de modo que la realización de la conducta endereza a obtener el beneficio favorable en ella consagrado interesa exclusivamente al sujeto. El otro evento de extinción posee carácter sancionatorio y supone la previa existencia y ejercicio del derecho, que se extingue como consecuencia de la violación de la ley que ha definido la función social específica que vincula al propietario a la realización de una conducta que interesa a la comunidad. Con lo dicho queda claro que la extinción del derecho no se limita al denominado módulo social de la propiedad como quiera que a ella puede arribarse como consecuencia de la inobservancia de las conductas postuladas en las leyes ordinarias que regulan los modos de adquisición, prueba y conservación de los derechos.

Normas acusadas y cargos de inconstitucionalidad.

16. Según los demandantes el artículo 296 del DL 2655 de 1.988 al ordenar que “Dentro del término de un año, contado a partir de la vigencia de este código, los títulos mineros anteriores deberán inscribirse so pena de declararse su extinción ipso jure”, viola el artículo 58 de la C.P que, a su juicio, “no permite al Estado extinguir el derecho de propiedad privada sino cuando se justifique la expropiación por las razones que el mismo texto establece, con indemnización o sin ella, o por el no cumplimiento de la función social que la ley le señale,

que en estos casos no es otra que su explotación económica, como el propio legislador lo tiene establecido". (Ver demanda a folio 36 del cuaderno principal).

17. La inscripción en el Registro Minero constituye la única prueba de los actos a él sometidos y ninguna autoridad podrá admitir prueba distinta que la sustituya, complemente o modifique (DL 2655 de 1.988, art. 290). Para tal fin el Decreto establece un riguroso procedimiento de registro que comprende la identificación de las áreas de los títulos y el archivo, aparte del registro en sí mismo. Adicionalmente, luego de la radicación del acto o título, se procede a su calificación que supone establecer si la documentación presentada cumple con los requisitos legales, y solo si el examen es positivo se pasa el título o acto para su registro (DL 2655 de 1.988, arts 291-299).

18. El Decreto sujeta los títulos mineros anteriores al Registro Minero cuyo objeto fundamental expresamente declarado por el Legislador es el de servir como sistema único de prueba de los actos y títulos a él sometidos. El reconocimiento del derecho minero privado, por parte del Estado y de los terceros requiere, como todo derecho, se aporte por el interesado la prueba que acredite su existencia. La ley establece que la única prueba del derecho minero será su inscripción en el Registro Minero. Es evidente que si dicha prueba no se presenta y constituye de la manera indicada, el Estado es incapaz de reconocer la existencia del pretendido derecho minero y no puede, por ende, extender su tutela jurídica, generándose en la práctica una situación equivalente a la extinción del derecho, admitiendo que éste haya podido preexistir.

19. Aparte de la cláusula general de competencia, compete al Legislador expedir Códigos en todos los ramos de la Legislación. La regulación de los medios de adquisición del dominio y de su prueba, así como de su extinción, es una materia que no escapa a la órbita de la ley. En desarrollo de las anotadas atribuciones, tradicionalmente a través de ella se han establecido reglas sobre la adquisición, conservación, prueba y extinción de los derechos, cuya inobservancia por parte del interesado lo expone a verse privado de los beneficios allí contemplados. En este orden de ideas, la ley puede subordinar el reconocimiento de un derecho minero privado al acto de su inscripción en un registro y prever su extinción si éste no se hace en un término razonable. La prueba y la extinción de un derecho, en ningún momento y bajo ninguna circunstancia, han dejado de ser materia legislativa.

Tratándose en este caso de la aplicación de un régimen probatorio y de extinción del dominio a títulos mineros anteriores, cabe recordar el criterio interpretativo consagrado en el artículo 28 de la Ley 153 de 1.887: “Todo derecho real adquirido bajo una ley y en conformidad con ella, subsiste bajo el imperio de otra; pero en cuanto a su ejercicio y cargas, y en lo tocante a su extinción, prevalecerán las disposiciones de la nueva ley”.

20. La extinción del dominio, como consecuencia de la no inscripción del título anterior dentro del año siguiente a la vigencia del Código, no se deriva propiamente del incumplimiento de las obligaciones sociales que la ley ordena respecto de la propiedad minera privada. Compromete esta modalidad de extinción el módulo privado de la propiedad y no su módulo social. La inobservancia del presupuesto que la ley ordinaria establece para discenir la protección del Estado a la propiedad originada en títulos anteriores al código, es la circunstancia que genera la extinción del derecho que, como se explicó anteriormente, lejos de tener carácter sancionatorio es el resultado normal de la conducta omisiva del sujeto que ha abdicado del cuidado de su propio interés.

21. Dado que el Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes (C.P art 332), corresponde a los titulares de estos últimos la carga de probar el presupuesto que el derecho objetivo indica como necesario para reconocer una situación jurídica de propiedad. La afirmación de la propiedad que hace la constitución en favor del Estado convierte a la carta en título de esta reserva minera. Los títulos privados adquiridos con arreglo a leyes preexistentes desafían la situación de dominio eminente y normal del Estado, de modo que la carga de su prueba corresponde al interesado en desplazar en su beneficio una parte de la riqueza minera. A este respecto, la ausencia de prueba, su insuficiencia o la falta de diligencia del particular en acreditar su existencia de conformidad con los dictados del derecho objetivo, no suponen una transferencia del bien de la esfera privada a la pública sino la reafirmación del dominio eminente del Estado sobre el subsuelo y sus recursos que como titular originario no habrá sufrido mengua en ese caso. En este supuesto resulta absurdo siquiera imaginar que el Estado deba reconocer al particular una indemnización por la extinción de su derecho que, en estricto rigor, debería llamarse simplemente pretensión.

22. Si bien la exigencia de la inscripción de los títulos mineros anteriores en el registro

minero que organiza el código, se instituye con miras a otorgar a los mismos la garantía constitucionalmente consagrada en favor de la propiedad privada, ella igualmente se inspira en un interés general ligado a la función social de la propiedad minera aún en cabeza del Estado. En efecto, la inscripción obligada de los títulos mineros anteriores, particularmente de los que sustentan el dominio privado, permiten determinar con nitidez el ámbito preciso y válido del dominio público. En estas condiciones puede el Estado con seguridad otorgar licencias y celebrar una amplia gama de contratos con el objeto de explotar de la mejor manera posible la riqueza del subsuelo y los recursos naturales no renovables, lo que equivale a realizar la función social de la propiedad minera, por lo menos de manera mediata. A esta exigencia igualmente se une la necesidad de que la inscripción de los títulos anteriores, se lleve a cabo dentro del año siguiente a la vigencia del código. Aparte de ser un término razonable, uno abierto o más prolongado interferiría con la utilización social del dominio público minero que, en razón de la reserva constitucionalmente consagrada en favor del Estado, lo expondría con grave peligro de los intereses suyos y de terceros a contratar sobre áreas y minas que luego podrían reclamarse como privadas.

23. En un cierto sentido la extinción del título contemplada en la norma acusada, tiene relación con la explotación económica en la que se resuelve la función social de la propiedad privada minera (Ley 20 de 1.969, art 3). Para iniciar y mantener la explotación económica, so pena de incurrir en el delito de ejercicio ilegal de actividades mineras, se requiere de título registrado y vigente (DL 2655 de 1.988). La inscripción del título es, además, condición indispensable para la explotación económica de la mina, sin la cual se incumple la función social y se extinguen en favor de la Nación los derechos de los particulares. La no inscripción del título anterior en el término del año previsto en la norma, ha podido de suyo dar lugar a un ejercicio ilegal de la actividad minera y a la consiguiente extinción del dominio.

24. La figura de extinción del derecho, de otra parte, no viola la garantía constitucional del debido proceso, pues debe ser declarada ya sea en el curso de un proceso judicial o en sede administrativa, en cuyo caso una vez ejecutoriado el acto administrativo puede ser demandado ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

25. De otra parte, solicitan los demandantes se declaren inexecutable los ordinales 4 y 10 del Artículo 1º de la Ley 57 de 1.987, si se considera que éstos estaban confiriendo facultades extraordinarias al Presidente para instituir causales de extinción de los derechos de

propiedad de los particulares sobre los yacimientos, depósitos minerales y minas, como la establecida en el artículo 296 del Decreto 2655 de 1.988, evento en el cual dichas disposiciones violarían el artículo 58 de la C.P a cuyo amparo sólo pueden consagrarse causales de extinción del dominio originados en el incumplimiento de la función social de la propiedad, consistente en ese caso en su adecuada explotación económica.

26. La figura de la extinción del dominio, por las razones anteriormente expresadas, cabe igualmente en relación con la regulación del denominado aquí “módulo privado de la propiedad”. Las modalidades y condiciones de ejercicio y extinción de los derechos patrimoniales, son materias incorporadas en la competencia ordinaria y tradicional del Legislador.

27. La causal de extinción contemplada en el artículo 296 del Código de Minas, no se limita a orientar en un determinado sentido el ejercicio del derecho derivado del título. La consagración del presupuesto – inscripción del título minero en el Registro en el término de un año – se inspira en el interés general que exige determinar con precisión la extensión del dominio público minero, entre otros fines, para dar un cauce seguro a su explotación económica, en modo alguno ajena a la función social que todo tipo de riqueza – pública o privada – debe cumplir.

28. El Gobierno, finalmente, contaba con suficientes facultades para introducir la causal de extinción prevista en el artículo 296 del mencionado Código. El ordinal 10 de la Ley 57 de 1.987 revistió al Presidente de facultades extraordinarias para “regular las condiciones extintivas de los derechos que a cualquier tipo hayan obtenido los particulares o empresas u organismos públicos sobre los yacimientos, depósitos minerales y minas”. Estas facultades se adicionaron – y se tratan diferentemente – a las contenidas en el ordinal 5 de la misma ley enderezadas a “Ratificar la extinción de los derechos de los particulares sobre las minas a que se refiere el artículo 3º de la Ley 20 de 1.969”. Luego, no es posible pretender que el repertorio y el alcance de las causales de extinción del dominio minero, sean únicamente las referidas en el artículo 3º de la Ley 20 de 1.969.

29. El Gobierno, en virtud de la citada ley, fue revestido de facultades extraordinarias con el objeto primordial de expedir “un Código de Minas ... que regulará integralmente la materia y constituirá un cuerpo armónico de disposiciones sustantivas y de procedimiento” (Ley 57 de

1.987, art. 1º). Trátese del “módulo privado” o del “módulo público” de la propiedad, en el plano constitucional y en la tradición histórica, la regulación de las condiciones de ejercicio y extinción de los derechos es y ha sido siempre materia legislativa ordinariamente contenida en los diferentes códigos, expedidos directamente por el Congreso o por el Ejecutivo en desarrollo de precisas facultades extraordinarias. En este caso, la causal de extinción se predica de los títulos privados y, con mayor razón, de aquellos derivados del Estado, como son las licencias, permisos, concesiones y otros contratos, por definición y en razón de su fuente de nacimiento, restringibles y extinguidos.

30. La facultad atribuida temporalmente al Ejecutivo para establecer el Registro Minero y dictar las disposiciones sustantivas y de procedimiento para tal fin (ley 57 de 1.987, art 1º, ord 4), comprende la determinación de las consecuencias jurídicas que se siguen de la no inscripción de un acto o título sujeto a dicho procedimiento.

31. La reafirmación del principio de que el subsuelo y los recursos naturales no renovables pertenecen a la Nación en forma inalienable e imprescriptible, sin perjuicio de los derechos constituidos a favor de terceros (Ley 57 de 1.987, art 1º, ord. 1), cometido fundamental del Código – que retoma el hilo histórico de reivindicación, pese a transitorias inconsecuencias, del dominio público minero – no podía seriamente intentarse ni postularse sin delimitar dicho dominio del perteneciente a los particulares. Por ello la disposición acusada legítimamente estableció una carga de inscripción de los títulos anteriores en el Registro Minero en el término de un año. Esta medida a la vez que se constituye en el vehículo de protección que el Estado debe extender a la propiedad minera privada, de otra parte, coadyuva a la delimitación de los dos dominios cuando el título anterior no es directamente derivado del Estado sino adquirido y perfeccionado con arreglo a las leyes preexistentes (C.P art 332).

32. Finalmente, en lo que tiene que ver con la norma acusada, el ejercicio concreto de las facultades, corresponde a su alcance preciso y se llevó a cabo dentro del término de habilitación legal. Cabe agregar que el espíritu de dicha norma se inspira y no escapa al mandato del Legislador que ordenó “Declarar de utilidad pública o interés social la industria minera” (Ley 57 de 1987, art 1º, ord. 7).

VI. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional,

RESUELVE

Declarar Constitucionales el Artículo 296 del Decreto Ley 2655 de 1988 y el Artículo 1º, Ordinales 4 y 10 de la Ley 57 de 1987.

Cópiese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ

CIRO ANGARITA BARON

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ G.

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ C.

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

JAIME SANIN GREIFFENSTEIN.

Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General