

C-216-93

Sentencia No. C-216/93

TRANSITO CONSTITUCIONAL/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

La competencia de esta Corporación no se ve afectada por la circunstancia de haber sido fallada la exequibilidad de algunos de los artículos acusados, mediante sentencias de la H. Corte Suprema de Justicia cuando ejercía las funciones de control constitucional, pues las decisiones correspondientes se adoptaron dentro de la vigencia de la Carta Política anterior y por tanto la cosa juzgada en cuanto a la constitucionalidad por razones de fondo de tales preceptos hizo referencia al ordenamiento superior que entonces regía, lo cual no significa que aquella subsista necesariamente si la comparación se efectúa con la Constitución de 1991.

EXPROPIACION-Motivos de utilidad pública/EXPROPIACION-Motivos de interés social/FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Ejercicio

La Constitución, cuando se refiere al legislador y no específicamente al Congreso, permite que los motivos de utilidad pública o de interés social sean definidos excepcionalmente por el Ejecutivo, investido, desde luego, de las precisas facultades extraordinarias contempladas en su artículo 150, numeral 10º (76, numeral 12, de la Carta Política anterior, a cuyo amparo se expidieron las normas atacadas), vale decir, en su calidad de legislador extraordinario. Se hace posible el excepcional procedimiento de la expropiación y se afecta mediante éste el derecho del propietario no para dar satisfacción a intereses privados, sino por razones que favorecen el beneficio colectivo, lo cual hace legítimo y constitucional que el propietario pierda su derecho para contribuir a los fines sociales siempre y cuando se cumpla en su integridad con los presupuestos y requisitos que la Carta exige. En las normas demandadas no se plasma una posibilidad de expropiación por interés distinto al público, ni se produce la situación descrita en la demanda, según la cual unos particulares expropiarían a otros.

EXPROPIACION/CONFISCACION/EXTINCION DE DOMINIO

La conversión de la propiedad privada en pública por motivos de utilidad pública o de interés social, que es lo característico de la expropiación, es una consecuencia derivada de la concurrencia de tales razones -genéricamente previstas por el legislador en un caso concreto, como culminación de un proceso y mediante sentencia judicial e indemnización previa, salvo las excepciones que la Carta Política establece-, de tal manera que no se aplica a título de sanción por la conducta del propietario sino en desarrollo del principio constitucional de prevalencia del interés común sobre el particular, que debe ceder ante aquel en caso de conflicto. La confiscación y la extinción del dominio son sanciones aplicadas al propietario, pero tampoco tienen idéntico sentido ni obedecen a las mismas causas. La primera -excluída de nuestro ordenamiento jurídico- representa el absoluto despojo de la propiedad por acto del Estado que se impone a título de pena y sin compensación alguna. La segunda, que en el actual sistema tiene varias expresiones, se produce a raíz de la realización de ciertos supuestos de hecho establecidos por el Constituyente o el legislador.

DERECHO A LA PROPIEDAD-Regulación

El derecho de propiedad que la Constitución garantiza no es arbitrario sino que está limitado y condicionado en su ejercicio a la realización de los objetivos sociales y subordinado a ellos, de tal forma que, ante los perentorios términos de la Carta, hoy no es posible sostener que ésta resulte desconocida por una ley mediante la cual se exija al propietario el acatamiento a tal principio. La extinción del dominio no es otra cosa que la pérdida del derecho a partir de su no ejercicio, con sacrificio del interés individual y del colectivo, o de su ejercicio inconstitucional, por arbitrario y egoísta. La regulación íntegra de la materia minera no puede tomarse como pretexto para revivir derechos que, a la luz del ordenamiento jurídico entonces imperante y según claros preceptos constitucionales, se habían extinguido.

CODIGO DE MINAS-Normas derogadas

Suponer derogado el artículo 3º de la Ley 20 de 1969 por la sola circunstancia de no estar comprendido dentro de las excepciones a la derogatoria general efectuada por el artículo 325 del Código, sin atender a lo preceptuado en el 5º eiusdem significa interpretar una norma fuera de contexto y despojar a otra de todo contenido. La Corte Constitucional, por el contrario, estima indispensable armonizar las dos disposiciones a fin de que produzcan efectos conformes con la preceptiva constitucional y con los antecedentes normativos del Código y particularmente con la ley de facultades que dio lugar a su expedición. Es claro que el legislador, al regular la integridad de la materia y al invocar expresamente el artículo 3º de la Ley 20 de 1969, en especial la causal y el término indicados en su literal b), incorporó materialmente esa disposición al nuevo estatuto (inciso 2º del artículo 5º) y lo hizo con el fin deliberado de consagrar hacia el futuro la extinción del dominio sobre minas en los mismos términos que contemplaba el precepto incorporado. Si en gracia de discusión, se aceptara que el Código de Minas derogó el artículo 3º de la Ley 20 de 1969, arrastrando consigo la figura de la extinción del dominio aplicada a la materia minera, sería inconstitucional el artículo 325 eiusdem en lo concerniente a esa derogatoria, por desbordar los límites plasmados en la Ley 57 de 1987, cuyos perentorios términos, al conferir las facultades extraordinarias, ya han sido resaltados. No puede olvidarse que la propiedad privada del subsuelo y de los recursos que en él se encuentren es excepcional. Ellos pertenecen al Estado.

DERECHO A LA PROPIEDAD/SERVIDUMBRE

La imposición legal de estos gravámenes (servidumbres), cuya razón de ser es la utilidad pública y el interés social de la industria minera, no suprime ni recorta la garantía reconocida por la Constitución al derecho de dominio como lo afirma la demanda, sino que, atendiendo a la prevalencia del interés general y a la función social de la propiedad, se introducen restricciones a su ejercicio que son perfectamente ajustadas a la Constitución en el Estado Social de Derecho.

CODIGO DE MINAS-Campo de aplicación/CODIGO-Concepto

Que el Código de Minas regule, entre otras, las relaciones de los particulares entre sí en lo referente a los distintos aspectos de la industria minera resulta apenas natural, ya que, como lo ha reiterado la jurisprudencia, un Código es un conjunto armónico, ordenado y coherente de disposiciones relativas a una materia, en este caso la minería, que cubre una amplísima gama de situaciones jurídicas susceptibles de regulación legal. Estas no necesariamente

involucran de manera exclusiva a los entes públicos o a los particulares respecto de ellos sino que pueden trascender al campo del derecho privado cuando implican relaciones de esa índole que tocan con la materia principalmente regulada. Tal es el caso de las que surgen, por ejemplo, a propósito de subcontratos pactados entre particulares concesionarios y terceras personas.

RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES

TITULO MINERO

No es inconstitucional que el título minero conceda a su beneficiario el derecho a explorar y a explotar el suelo minero y a gravar la propiedad superficiaria de terceros con las servidumbres y usos necesarios para dichas actividades, pues por una parte los recursos no renovables objeto de exploración y explotación son de propiedad pública con independencia del lugar en que se encuentren y, por otra, ya se ha expresado que el interés público que caracteriza a la industria minera prevalece sobre el bien particular.

ALIMENTOS-Protección

Tampoco se aprecia violación del artículo 65 de la Carta por parte del 13 objeto de examen, en cuanto la autorización legal para que el título minero permita gravar la propiedad superficiaria de terceros con las servidumbres y usos necesarios para el ejercicio de las actividades a él incorporadas, pueda implicar un irrespeto a la prioridad constitucional de la actividad agrícola como productora de alimentos. Lo que dispone el mandato constitucional es la especial protección del Estado a la producción de alimentos y la prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras, todo lo cual debe enmarcarse dentro de las políticas macroeconómicas cuyo diseño y ejecución corresponde, en las respectivas órbitas de competencia, a las ramas y órganos del poder público a fin de obtener la realización de los fines esenciales del Estado.

CONTRATO DE CONCESION MINERA-Obligaciones del Concesionario

La norma no autoriza una invasión u ocupación de los predios colindantes con las áreas contratadas sino que permite obras y labores de desarrollo en tales zonas dentro de un marco de obligaciones contraídas por el concesionario, a las cuales está condicionado el ejercicio de su derecho.

CANTERAS-Sistemas de Explotación/MATERIAL DE ARRASTRE-Sistemas de Explotación

El sistema establecido para la explotación de los materiales de arrastre y de las canteras no desconoce la propiedad particular ni la propiedad pública establecidas por la Constitución; por el contrario, lo que hace es reafirmar el carácter público de aquella titularidad y facilitar a los particulares un sistema administrativo que les permita aprovechar con autorización del titular, los mencionados bienes. La ley quiso que aquellos no se queden sin aprovechamiento y explotación, y para tal fin previó la existencia del "sistema de explotación por licencia" con preferencia de los propietarios de las riberas o de los terrenos, entre otros tantos sistemas que puede prever".

MINAS-Zonas restringidas/FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Límites

El establecimiento de zonas restringidas para la minería, no se opone a que la propia norma legal, en desarrollo de una clara función legislativa, hubiera previsto autorizaciones excepcionales para adelantar actividades mineras en forma restringida o sólo por determinados métodos de extracción de minerales, siempre que no se afectaran los aprovechamientos económicos de la superficie y sobre la base de que los mineros autorizados garantizaran la preservación de los indicados recursos y se responsabilizaran por ello de manera real y efectiva. No obstante las aparentes cautelas que adopta la disposición confiere una amplísima autorización al mencionado organismo para establecer, "por vía general", excepciones que, dado precisamente ese carácter, se convierten en modificaciones a las normas básicas que fijan las zonas restringidas. Al ampliar la función legislativa del propio gobierno más allá del término de las facultades extraordinarias se viola la Constitución, por invadir el ejecutivo la órbita propia del Congreso (artículo 150 numerales 1, 2 y 10). Si así acontece cuando se extienden atribuciones de la enunciada naturaleza en cabeza del Presidente de la República, con mayor razón resulta vulnerada la preceptiva fundamental si el autorizado por vía general para legislar es otro funcionario u otra dependencia, como en este caso lo ha sido el Ministerio de Minas y Energía.

EXPLOTACION MINERA-Límites

-Sala Plena-

Ref.: Expediente D-218

Acción de inconstitucionalidad contra varios artículos del Decreto 2655 de 1988 -Código de Minas-

Actores: LUIS CARLOS SACHICA, GERMAN CAVELLIER GAVIRIA y GERMAN MARIN RUALES.

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santafé de Bogotá, D.C., mediante acta de Sala Plena del día nueve (9) de junio de mil novecientos noventa y tres (1993).

I. ANTECEDENTES

Los ciudadanos LUIS CARLOS SACHICA APONTE, GERMAN CAVALLIER GAVIRIA y GERMAN MARIN RUALES acuden a la Corte en ejercicio del derecho consagrado en los artículos 40-6 y 241-5 de la Constitución Política para pedir que sean declarados inexecutable los artículos 2º parcial; 3º parcial; 4º parcial; 5º; 7º parcial; 9º, inciso 3º; 10º parcial, literal e); 13 parcial; 14, inciso 1º; 16; 27; 63 parcial; 111 parcial, incisos 1º y 2º; 113; 118 parcial; 120 parcial; 165 parcial; 179; 180; 183; 185; 246, todos integrantes del Decreto 2655 de 1988, "Por el cual se expide el Código de Minas", en los apartes que más adelante se subrayan.

Una vez cumplidos los trámites previstos por el Decreto 2067 de 1991, se dispone la Corte a resolver.

II. TEXTO

Las normas acusadas son del siguiente tenor:

“Decreto 2655 de 1988

(Diciembre 23)

Por el cual se expide el Código de Minas

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA,

en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confirió la Ley 57 de 1987 y consultada la Comisión Asesora que ella misma estableció,

DECRETA:

“ARTICULO 2º. Campo de Aplicación. Este Código regula las relaciones entre los diversos organismos y entidades estatales, las de los particulares entre sí y con aquellos, en lo referente a la prospección, exploración, explotación, beneficio, fundición, transformación, transporte, aprovechamiento y comercialización de los recursos naturales no renovables que se encuentren en el suelo o en el subsuelo, incluidos los espacios marítimos jurisdiccionales, ya sean de propiedad nacional o de propiedad privada. Se exceptúan los hidrocarburos en estado líquido o gaseoso, que se regulan por las normas especiales sobre la materia”.

“ARTICULO 3º. Propiedad de los recursos naturales no renovables. De conformidad con la Constitución Política, todos los recursos naturales no renovables del suelo y del subsuelo pertenecen a la Nación en forma inalienable e imprescriptible. En ejercicio de esa propiedad, podrá explorarlos y explotarlos directamente, a través de organismos descentralizados, o conferir a los particulares el derecho de hacerlo, o reservarlos temporalmente por razones de interés público, todo de acuerdo con las disposiciones de este Código.

Lo dispuesto en el presente artículo se aplica sin perjuicio de los derechos constituídos a favor de terceros. Esta excepción sólo comprende las situaciones jurídicas subjetivas y concretas, debidamente perfeccionadas y que antes del 22 de diciembre de 1969, fecha en que entró a regir la Ley 20 de ese mismo año, hubieren estado vinculadas a yacimientos descubiertos y que conserven su validez jurídica.

ARTICULO 4º. Propiedad de los materiales pétreos. También pertenecen a la Nación, en forma inalienable e imprescriptible y con iguales atribuciones a las señaladas en el artículo anterior, las canteras y los demás depósitos de materiales de construcción de origen mineral así como los pétreos de los lechos de los ríos, aguas de uso público y playas. Quedan a salvo igualmente, las situaciones jurídicas, subjetivas y concretas, de quienes en su calidad de propietarios de los predios de ubicación de dichas canteras, las hubieren descubierto y explotado antes de la vigencia de este Código.

ARTÍCULO 5º. Extinción de derechos de particulares Los derechos de los particulares sobre el suelo o el subsuelo minero o sobre minas, a título de adjudicación, redención a perpetuidad, accesión a la propiedad superficiaria, a merced, remate, prescripción o por cualquier otra

causa semejante, se extinguieron en favor de la Nación por el acaecimiento de las condiciones y el vencimiento de los plazos señalados en los artículos 3º, 4º y 5º de la Ley 20 de 1969. En consecuencia, las disposiciones del presente Código no reviven, amplían ni restituyen dichas condiciones y plazos, ni convalidan en ningún caso, los mencionados extinguidos derechos.

Los derechos de los particulares sobre las minas mencionadas en el inciso anterior que hubieren conservado su validez por iniciar y mantener la explotación económica en los términos del artículo 3º de la Ley 20 de 1969, se extinguen en favor de la Nación si suspenden dicha explotación sin causa justificada, tal como se previó en el literal b) de dicho artículo.

ARTICULO 7º. Declaración de utilidad pública o interés social. Declárase de utilidad pública o interés social la industria minera en sus ramas de prospección, exploración, explotación, beneficio, transporte, fundición, aprovechamiento, procesamiento, transformación y comercialización. Por tanto, podrán decretarse por el Ministerio de Minas y Energía, a solicitud de parte legítimamente interesada, las expropiaciones de bienes y derechos necesarios para su ejercicio o su eficiente desarrollo.

Podrán de igual modo, decretarse expropiaciones de las minas o del suelo o subsuelo mineros así como de las canteras, cuando en uno u otro caso se requiera integrar tales bienes o derechos a una explotación de gran minería de importancia básica para la economía del país y cuyo titular sea una empresa industrial y comercial del Estado, del orden nacional.

ARTICULO 9º. Señalamiento de zonas restringidas para la minería.

(...)

No obstante lo aquí dispuesto, podrá el Ministerio, por vía general, autorizar que en las zonas mencionadas en el presente artículo, puedan adelantarse actividades mineras, en forma restringida o sólo por determinados métodos y sistemas de extracción de los minerales, que no afecten los aprovechamientos económicos de la superficie o con la obligación de realizar obras y trabajos especiales de preservación o mitigación de sus efectos negativos o de los deterioros originados en dichas actividades sobre los recursos naturales renovables, el medio ambiente o el desarrollo de la agricultura y la ganadería.

ARTICULO 10º. Zonas restringidas para actividades mineras. Podrán adelantarse actividades mineras en todo el territorio nacional, exceptuadas las siguientes áreas:

a) Dentro del perímetro urbano de las ciudades y poblaciones, determinado por los acuerdos municipales, salvo que lo autorice el Ministerio, previo concepto de la correspondiente alcaldía;

b) En las zonas ocupadas por obras públicas o servicios públicos, salvo que con las restricciones a que haya lugar, lo autorice el Ministerio previo concepto favorable del organismo o entidad pública, que tenga a su cargo la gestión o responsabilidad directas de la obra o servicio;

c) En los trayectos fluviales de navegación permanente que señale el Ministerio, previo concepto de la autoridad nacional correspondiente a cuyo cargo esté la conservación de la navegabilidad de dichos trayectos;

d) En las áreas ocupadas por edificios, construcciones y habitaciones rurales, incluyendo sus jardines, huertas y solares, salvo que lo consienta su propietario o poseedor;

e) En las zonas de reserva ecológica, agrícola o ganadera de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 9º de este Código y,

ARTICULO 13. Naturaleza y contenido del derecho a explorar y explotar. El acto administrativo que otorga a una persona la facultad de explorar y explotar el suelo o subsuelo minero de propiedad nacional, confiere a su titular el derecho exclusivo y temporal a establecer, la existencia de minerales en cantidad y calidad aprovechables, a apropiárselos mediante su extracción y a gravar la propiedad superficiaria de terceros con las servidumbres y usos necesarios para el ejercicio de aquellas actividades. Dicho acto en ningún caso confiere la propiedad de los minerales in situ.

(...)

ARTICULO 14. Prospección. La prospección preliminar de depósitos minerales por métodos de superficie, es libre en todo el territorio nacional con excepción de las áreas en las cuales están prohibidas o restringidas las actividades mineras de acuerdo con este Código. Los propietarios y ocupantes de los terrenos en donde haya de efectuarse, no podrán oponerse, pero podrán solicitar ante el alcalde del lugar, que el prospector caucione previamente los perjuicios que pueda causarles.

(...)

ARTICULO 16. Título minero. Título minero es el acto administrativo escrito mediante el cual, con el lleno de los requisitos señalados en este Código, se otorga el derecho a explorar y explotar el suelo y el subsuelo mineros de propiedad nacional. Lo son igualmente, las licencias de exploración, permisos concesiones y aportes, perfeccionados de acuerdo con disposiciones anteriores.

Son también títulos mineros los de adjudicación perfeccionados conforme al Código de Minas adoptado por la Ley 38 de 1887 y las sentencias ejecutoriadas que reconozcan la propiedad privada del suelo o subsuelo mineros. Es entendido que la vigencia de estos títulos de adjudicación y de propiedad privada, está subordinada a lo dispuesto en los artículos 3º, 4º y 5º de la LEY 20 DE 1969.

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.

ARTICULO 27. Area de aluviones. El área de licencia para explorar aluviones en los lechos o en las márgenes de los ríos o en islas ubicadas en su cauce, estará delimitada por un polígono, regular o irregular, que no exceda de 5.000 metros longitudinales de su cauce continuo. Estas licencias serán otorgadas sólo para la mediana y gran minería.

ARTICULO 63. Derechos que comprende la concesión. El contrato de concesión confiere al concesionario el derecho exclusivo a extraer los minerales correspondientes y a realizar las obras y labores de desarrollo y montaje necesarias para la explotación, beneficio, transporte y embarque de dichos minerales, sea que algunas de las obras y labores mencionadas se realicen dentro o fuera del área contratada.

Es entendido que en ejercicio de este derecho, el concesionario deberá dar cumplimiento, además de las obligaciones establecidas en este Código sobre conservación ambiental, servidumbres y expropiaciones, a las disposiciones sobre construcción y uso de vías de comunicación y transporte, navegación, construcción y uso de facilidades portuarias y materias similares, todo de conformidad con las correspondientes normas legales.

En el otorgamiento de esta licencia se preferirá a los propietarios de los terrenos riberanos de los ríos y las vegas de inundación y a los de terrenos de ubicación de las canteras, según el caso.

(...)

ARTICULO 113. Materiales de arrastre. Materiales de arrastre son los materiales pétreos desintegrados en tamaños de gravas y arenas, que se extraen de los lechos de los ríos, quebradas y vegas de inundación. En el reglamento se establecerán las características físicas y químicas de las gravas y arenas aquí mencionadas.

ARTICULO 118. Exploración costera y submarina. La exploración de minas en las playas y en los espacios marítimos jurisdiccionales, por métodos geológicos, geofísicos, sísmicos y otros similares, sólo podrá hacerse por el Ministerio de Minas y Energía o los organismos adscritos o vinculados que contemplen en su objeto dicha actividad. Tales organismos podrán celebrar para el efecto, contratos con otras entidades públicas y con particulares. La exploración que se haga en las áreas mencionadas con otros fines, se registrará por lo dispuesto en el Decreto 2324 de 1984 y las normas que lo adicionan y lo reforman.

ARTICULO 120. Competencia de la Dirección General Marítima y Portuaria. Las construcciones e instalaciones ubicadas en las playas, terrenos de bajamar y aguas marítimas, destinadas a la exploración y explotación de minerales, así como la adquisición y operación de naves y artefactos navales con el mismo objeto, son de competencia y administración de la Dirección General Marítima y Portuaria y se registrarán por el Decreto 2324 de 1984 o las normas que lo adicionen, reformen o sustituyan.

ARTICULO 165. Servidumbres en beneficio de la minería. La exploración y explotación de minas y el beneficio, transformación, fundición, transporte y embarque de minerales, gozan de todas las servidumbres necesarias para poder adelantarse técnica y económicamente. El derecho de servidumbre faculta para la construcción, instalación y conservación de las obras, elementos y equipos que requiera su eficiente ejercicio.

Las servidumbres conllevan la obligación a cargo del beneficiario, de otorgar caución previa y de pagar al dueño o poseedor de los inmuebles afectados, las indemnizaciones correspondientes; sin este requisito no se podrá ejercer la servidumbre.

(...)

ARTICULO 179. Aviso a dueños u ocupantes. El ejercicio de las servidumbres estará precedido de aviso formal al dueño u ocupante del predio sirviente, dado directamente o por medio del alcalde. Este funcionario hará la notificación a aquellos en forma personal o por medio de un aviso que fijará en un lugar visible del predio. Surtido este aviso, el minero con el auxilio del alcalde, podrá ocupar las zonas necesarias para sus obras y trabajos, a menos que el dueño u ocupante solicite constituir caución previa en los términos del artículo siguiente.

En caso de terrenos ocupados por personas distintas del propietario, bastará que el aviso se dé a aquéllas, quienes están obligadas a comunicárselo al dueño. En caso de terrenos baldíos ocupados por colonos el aviso se dará a éstos.

Dentro de los dos (2) días siguientes a partir de la fecha de fijación del aviso, se le nombrará al propietario u ocupador un curador ad litem con el cual se practicarán las notificaciones respectivas, y se proseguirá la práctica de todas las diligencias a las cuales se refieren los artículos siguientes.

ARTICULO 180. Caución previa. El propietario u ocupante del predio sirviente, en cualquier tiempo, podrá pedir al alcalde que en el término máximo de quince (15) días le ordene al minero prestar caución con el objeto de garantizar el pago de los perjuicios que llegare a sufrir por causa de las servidumbres y en tal caso no podrán iniciarse o tendrán que suspenderse las obras y trabajos correspondientes, mientras dicha caución no fuere constituida. Para el señalamiento de la caución el alcalde dentro del término antes mencionado, oirá el concepto del evaluador de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero más cercana o, en su defecto de un perito de la lista del Juzgado Municipal. El dictamen será rendido por los peritos dentro de los diez (10) días siguientes a su designación.

Si los peritos no se pusieren de acuerdo en su dictamen, el Alcalde en el término de dos (2) días, contados a partir de la fecha del dictamen, procederá a nombrar y posesionar un perito tercero y le fijará un plazo para la presentación del dictamen, el cual no podrá ser superior a cinco (5) días contados a partir de su posesión. El perito tercero podrá ser nombrado por el Alcalde sorteándolo de la lista de auxiliares de su despacho, o del juzgado municipal o en defecto se podrá designar a un evaluador de la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero más cercana y sus honorarios serán sufragados por los interesados por partes iguales.

Cualquiera de las partes podrá pedir ante el juez civil de la jurisdicción a la que pertenezcan inmuebles materia de diligencia, la revisión de la caución o el avalúo de la indemnización por ejercicio de las servidumbres, dentro del término de un (1) mes, contado a partir de la notificación de la providencia que señala la caución.

El trámite respectivo se hará de acuerdo con el artículo 414 numeral 6º del Código de Procedimiento Civil.

ARTICULO 183. Solicitud de expropiación. En los casos en que concurran uno o varios de los motivos de utilidad pública e interés social señalados en el artículo 7º de este Código, para adelantar expropiación de bienes en favor de una o varias de las actividades mineras (sic). El

interesado deberá dirigirse al Ministerio de Minas y Energía puntualizando los siguientes datos:

a) Nombre y domicilio del solicitante;

b) Clase y número del registro del título minero que lo habilite para realizar las actividades de exploración por métodos subterráneos o explotación minera o de ejercitar las correspondientes servidumbres;

c) Exposición sucinta de las circunstancias y hechos de orden técnico y económico que hacen imprescindible la ocupación o uso de los bienes por expropiarse;

d) Nombre, domicilio y residencia del dueño o poseedor de dichos bienes;

e) Identificación y descripción completa de los bienes cuya expropiación se solicita y su ubicación o localización. Si se trata de bienes inmuebles se acompañará certificado del Registrador de Instrumentos Públicos sobre su matrícula e inscripción vigente.

ARTICULO 185. Personería para demandar. La providencia del Ministerio que resuelva sobre la expropiación, deberá notificarse personalmente al interesado y publicarse en un periódico de circulación nacional y, si lo hubiere, en uno de circulación local. De ella se expedirá copia al interesado quien quedará con personería para instaurar el correspondiente juicio de expropiación.

ARTICULO 246. Licencia ambiental. Con la excepción contemplada en el artículo 168 de este Código, el título minero lleva implícita la correspondiente licencia ambiental, o sea, la autorización para utilizar en los trabajos y obras de minería, los recursos naturales renovables y del medio ambiente, en la medida en que sean imprescindibles para dicha industria, con la obligación correlativa de conservarlos o restaurarlos si ello es factible, técnica y económicamente.

III. LA DEMANDA

Dicen los demandantes que la Constitución de 1991 dió a las normas protectoras del medio ambiente y de los recursos naturales un carácter prioritario.

A su juicio, el Código del cual forman parte las disposiciones impugnadas no cumple ni desarrolla las normas constitucionales que protegen el medio ambiente. Por el contrario, al aplicar indiscriminadamente excesivos privilegios a favor de los mineros, se le causan inmensos e irremediables perjuicios.

Para los actores, es necesario fijar en el orden jurídico un punto de equilibrio entre las necesidades del desarrollo económico y la protección de las condiciones ambientales.

Al efecto, recuerdan la función ecológica de la propiedad privada (artículo 58 C.N.).

Añaden que, por otra parte, es indispensable que se tracen linderos claros entre los conceptos de dominio fiscal del Estado y de dominio de los bienes de uso público el cual, por estar destinado a todos los habitantes del territorio, debe ser defendido por las mismas

razones que protegen el patrimonio ecológico del país.

Expresa la demanda que el Código de Minas, cuyo enfoque es el de lograr el desarrollo del país y su modernización con base en un aprovechamiento intensivo de los recursos naturales, deja en un plano secundario y casi desdibujados el tema ecológico y el de la seguridad alimentaria, razón por la cual resulta en un todo contrario a los nuevos conceptos constitucionales.

Según los demandantes la garantía constitucional del derecho de propiedad implica que la declaración de utilidad pública corresponde al legislador. Su desarrollo mediante la expropiación lo ejercita la administración y finalmente lo decide la rama judicial. La unificación de dos de esos pasos en manos de la administración quebranta la garantía constitucional, transformando la expropiación en confiscación, figura prohibida en nuestro sistema.

La declaratoria de utilidad pública e interés social de la industria minera hecha por el inciso 1º del artículo 7º acusado es inconstitucional por cuanto tal declaración solamente la puede hacer el Congreso por medio de una ley.

También exponen como inconstitucionales aquellas normas del Código que autorizan la exploración y explotación o el otorgamiento de títulos mineros respecto de recursos naturales no renovables que se encuentren en el suelo o de aquellos que se hallen sobre bienes de uso público, así como de los ubicados en terrenos de propiedad privada, pues a su juicio tales disposiciones vulneran los artículos 58, 63, 82 y 101 de la Constitución, entre otros.

La Corte en sus consideraciones hará referencia específica a los cargos que se formulan contra cada uno de los preceptos acusados.

IV. DEFENSA DEL MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA

El apoderado de la Nación -Ministerio de Minas y Energía-, presentó escrito defendiendo las normas acusadas. En él expuso los siguientes argumentos:

1. En relación con los artículos 7º, inciso 1º; 183 y 185 del Decreto 2655 de 1988, afirma que el Estado, en su calidad de propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, no necesita de las autorizaciones de terceros para conceder su exploración y explotación.

En cuanto al cargo formulado por incompetencia legislativa del Presidente de la República, anota la defensa que, en virtud de facultades extraordinarias, y precisas, el Presidente, "según el criterio material de la función pública, se convirtió en legislador para expedir, dentro de la precisa delegación, leyes en sentido material, de suerte que no es de recibo el presunto vicio de inconstitucionalidad".

Tampoco es cierto -según lo afirma el Ministerio de Minas y Energía- que se unifiquen las instancias legislativa y judicial en relación con la expropiación, pues el artículo 185 del Código de Minas consagra la necesaria existencia de un juicio posterior a la expropiación.

Sobre la intervención de los particulares en el proceso de expropiación, sostiene que el interés público y social declarado por el legislador no excluye el beneficio otorgado a quienes se dedican a la actividad minera. Pero que, admitiendo hipotéticamente que el Código de Minas establece expropiaciones en favor de algunos particulares, ello no convierte la norma en inconstitucional, toda vez que el artículo 58 de la Carta no excluye esa posibilidad.

2. En relación con el artículo 5º impugnado, estima que éste sólo declara los efectos ya producidos y consolidados de algunos artículos de la Ley 20 de 1969, derogada expresamente por el artículo 325 del Código de Minas. Y que, además, los demandantes confunden la extinción de derechos por la no explotación económica con la expropiación en beneficio público y social.

3. Anota la defensa, en lo relacionado con la imposición de servidumbres, que éstas son gravámenes inherentes al concepto mismo de propiedad privada. La intervención judicial en este caso es excepcional y procede una vez perfeccionado el conflicto jurídico entre intereses subjetivos.

4. Según la defensa, la propiedad privada puede ser objeto de regulación. La forma en que la ley cumpla con esa función es un aspecto sobre el cual no versa el artículo 2º del Código de Minas.

Por otra parte, en lo que atañe a los bienes de uso público, reconoce que no son de dominio fiscal, lo cual no implica que el Estado se encuentre impedido para organizar su uso o “para conferir autorizaciones especiales que desafecten los bienes de tal calidad”.

Para el Ministerio de Minas y Energía, los bienes de uso público son inapropiables, pero los recursos naturales no renovables que allí se encuentren, pertenecen a la Nación.

Afirma que las disposiciones impugnadas no confieren al Estado la propiedad del suelo, simplemente se refieren a los recursos naturales no renovables que se encuentren en el suelo o en el subsuelo.

5. Los artículos 13 y 16 acusados no violan la Constitución, pues “no atribuyen al título minero dominio sobre el suelo, pero sí el derecho a gravarlo con servidumbres indispensables para el ejercicio de una actividad refutada (sic) legalmente como de interés social y utilidad pública”. Es cierto que el Estado no puede dar más de lo que tiene, pero en este caso es la ley la que estableció la servidumbre.

6. Respecto del artículo 63 sostiene el defensor: “...las labores necesarias en el suelo para el ejercicio de la minería y que se reducen al área indispensable, no son desconocimiento, despojo ni expropiación del derecho de propiedad sino imposición de servidumbres temporales”, que se justifican en beneficio de una actividad lícita de utilidad pública e interés social.

7. En relación con los artículos, 111, incisos 1º y 2º, 113, 118 parcial y 120 parcial del Decreto 2655 de 1988, señala que no conceden, alienan, ni enajenan los bienes de uso público. Simplemente otorgan el derecho a explorar y explotar los recursos naturales no renovables, pertenecientes al Estado.

8. Artículo 9º inciso 3º y 10º, literal e)

Estas disposiciones demandadas lejos de atentar contra la protección del medio ambiente constituyen una garantía para su conservación mediante el establecimiento de áreas restringidas.

Además, la demanda parte del supuesto falso de incompatibilidad entre las actividades agrícola y minera.

9. Artículo 246

La licencia de la que trata este artículo autoriza a los titulares para utilizar los recursos naturales imprescindibles para la industria minera, más no para apropiárselos sin reconocer las indemnizaciones y precios respectivos.

10. Artículo 14, inciso 1º

El defensor afirma que la misma norma atacada preceptúa en su inciso 3º que la prospección no confiere ningún derecho o preferencia a obtener posteriormente títulos mineros, por lo que no puede existir ningún tipo de prelación. Además la prospección no atenta contra la agricultura.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL

Mediante Oficio No. 150 del 25 de enero, el Procurador General de la Nación emitió concepto favorable a la exequibilidad de los artículos demandados. afirmando:

(...)

“...el subsuelo y los recursos naturales no renovables son bienes del Estado (art. 332 C.N.), que ostentan a su vez las características de bienes de uso público en cuanto no son prescriptibles ni alienables, así como tampoco embargables por disposición legal (art. 63 C.N.), lo cual no los hace de manera alguna bienes de uso público y por ende tampoco de dominio público, por cuanto el Estado como propietario de los mismos puede darlos en concesión. Ahora bien, tampoco puede afirmarse que tales bienes sean fiscales, por cuanto estos últimos son susceptibles de ser adquiridos por prescripción o por enajenación.

Se tiene de lo anterior, que si tanto el subsuelo como los recursos naturales no renovables, a pesar de ser bienes del Estado, no encuadran ni en las especies de bien de uso público ni en la de bien fiscal, es forzoso concluir que es una clase de bien sui-generis, que compartiendo características de uno y otro, presenta como distintivo el ser objeto por disposición legal, de cesión en los aspectos de goce y disfrute por medios tales como la exploración y la explotación, que en manera alguna confieren a quien los detenta por medio de un título, el dominio de éstos”.

(...)

El contenido normativo de las disposiciones acusadas se desenvuelve en la concepción múltiple que la Constitución ha dado a la propiedad; privada y estatal, solidarista, imprimidas

todas con imperativos de justicia social y que sin duda también van aparejadas al desarrollo económico. Se conjuga el interés social y el interés individual bajo la fórmula función social. La propiedad de una noción rígida se torna desde el rango superior mas flexible, autorizando al Legislador desarrollar su actividad dentro de parámetros que le permiten organizar y aplicar la riqueza social.

Bajo este contexto no se percibe una jerarquía a nivel del Estatuto Superior entre la actividad minera, la actividad agrícola, ganadera o industrial, las que deben ser ejercidas bajo una concepción ecológica que la Carta también impone.

Finalmente, respecto a la impugnación del artículo 246, se recuerda que la C.S. de J. en sentencia S-52 de agosto 24 de 1989, encontró armonía entre su preceptiva y la orientación general del Código de Recursos Naturales Renovables, en cuanto exigen la declaración de impacto ambiental y el estudio ambiental para obtener el título minero y con este la licencia ambiental, que lleva implícita la autorización para utilizar los recursos naturales renovables y del medio ambiente en actividades mineras, con la obligación de conservarlos y restaurarlos. No se evidencia entonces incompatibilidad alguna, con los textos superiores que se aducen infringidos”.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

A. COMPETENCIA

La Corte Constitucional es el tribunal competente para proferir fallo de fondo en relación con la demanda en referencia, por cuanto ella recae sobre artículos pertenecientes a un decreto expedido por el Presidente de la República en uso de facultades extraordinarias (artículo 241, numeral 5, de la Constitución Política).

Como en otras ocasiones, debe reiterarse ahora que la competencia de esta Corporación no se ve afectada por la circunstancia de haber sido fallada la exequibilidad de algunos de los artículos acusados, mediante sentencias de la H. Corte Suprema de Justicia cuando ejercía las funciones de control constitucional, pues las decisiones correspondientes se adoptaron dentro de la vigencia de la Carta Política anterior y por tanto la cosa juzgada en cuanto a la constitucionalidad por razones de fondo de tales preceptos hizo referencia al ordenamiento superior que entonces regía, lo cual no significa que aquella subsista necesariamente si la comparación se efectúa con la Constitución de 1991.

No obstante, también debe reafirmarse la vigencia de la cosa juzgada cuando cobija decisiones adoptadas por la Corte Suprema de Justicia en ejercicio de un control judicial por razones de forma, ya que este aspecto tiene que ser examinado a la luz del ordenamiento que regía cuando se profirió el correspondiente fallo. Así, hallado en su oportunidad el pleno ajuste de un precepto a la Constitución, el punto no puede ser objeto de nuevo examen.

B. NORMATIVIDAD APLICABLE

El Decreto 2655, del cual hacen parte las disposiciones impugnadas, fue expedido por el Presidente de la República el 23 de diciembre de 1988, es decir, antes de entrar a regir la actual Carta Política.

Pese a ello, aplicando reiterada jurisprudencia de esta Corte y de la Corte Suprema de Justicia, deberán confrontarse tales normas con los principios y mandatos de la Carta vigente al proferir el fallo, ya que los cargos formulados se refieren a su materia.

C. ANALISIS DE LAS NORMAS ACUSADAS Y DE LOS CARGOS QUE SE FORMULAN CONTRA ELLAS.

Procede la Corte al estudio de cada una de las disposiciones materia de la acción y de los cargos que formulan los demandantes, siguiendo el mismo orden en que se han presentado.

1. Los artículos 7º, 183 y 185. Motivos de utilidad pública o interés social para decretar la expropiación. Competencia del legislador para definirlos.

Los actores controvierten la constitucionalidad de los artículos 7º, inciso 1º, 183 y 185.

Mediante el primero de ellos se declara de utilidad pública o de interés social la industria minera en sus ramas de prospección, exploración, explotación, beneficio, transporte, fundición, aprovechamiento, procesamiento, transformación y comercialización. La norma faculta al Ministerio de Minas y Energía para decretar, a solicitud de parte legítimamente interesada, las expropiaciones de bienes y derechos necesarios para el ejercicio o el eficiente desarrollo de la mencionada industria.

El artículo 183 acusado establece los requisitos que debe cumplir el interesado al dirigirse al Ministerio para pedir la expropiación en los casos en que concurren uno o varios de los motivos de utilidad pública o interés social señalados en el artículo 7º eiusdem, al paso que el 185 determina que la providencia mediante la cual se resuelva sobre la expropiación deberá notificarse personalmente al interesado, publicarse en un periódico de circulación nacional y, si lo hubiere, en uno de circulación local, y que de ella se expedirá copia al interesado, "...quien quedará con personería para instaurar el correspondiente juicio de expropiación".

Argumenta la demanda que la declaratoria de utilidad pública o interés social de la industria minera no podía efectuarse mediante el Decreto 2655 de 1988 pues tal facultad no compete al Ejecutivo, ni por sí mismo ni en ejercicio de facultades extraordinarias -como en el caso presente- sino que corresponde exclusivamente al Congreso, según el artículo 58 de la Constitución.

La norma constitucional que los demandantes señalan como infringida se ocupa en establecer los requisitos de la expropiación ordinaria en los siguientes términos: "Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa" (se subraya).

A diferencia de los actores, esta Corte considera que la Constitución, cuando se refiere al legislador y no específicamente al Congreso, permite que los motivos de utilidad pública o de interés social sean definidos excepcionalmente por el Ejecutivo, investido, desde luego, de las precisas facultades extraordinarias contempladas en su artículo 150, numeral 10º (76, numeral 12, de la Carta Política anterior, a cuyo amparo se expidieron las normas atacadas), vale decir, en su calidad de legislador extraordinario. Se trata de garantizar que la

expropiación no pueda ser decretada en casos concretos según el querer de la autoridad administrativa y sin una previsión normativa de alcance general, impersonal y abstracto que consagre la viabilidad de aquella.

Es claro que el Constituyente ha buscado, en principio, la participación de las tres ramas del poder público en el proceso expropiatorio, tal como se dice en la demanda, y que, a la luz del artículo 113 de la Carta, que plasma idéntico principio al consagrado por el 55 de la Constitución derogada, los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero también lo es que colaboran armónicamente para el logro de sus fines. Así, un análisis de la Constitución como sistema normativo enderezado a la obtención de tales propósitos lleva a desechar, por impracticables y teóricas, las concepciones absolutas con arreglo a las cuales el Gobierno deba ser excluido radicalmente de toda función legislativa.

Ello explica que -si bien con marcadas restricciones en la Carta vigente- permanezca la institución de las facultades extraordinarias, nítidamente excepcional, para aquellas ocasiones en que la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje, situaciones que deben ser apreciadas por el Congreso cuando reviste al Presidente de la potestad legislativa temporal.

Así, pues, en materia de expropiación, la referencia constitucional al legislador implica apenas la exigencia de ley en sentido material para lo atinente a la definición previa y general de los motivos que pueden conducir a ella. En otras palabras, nada se opone, dentro de un criterio de colaboración armónica encaminada a realizar el “telos” de las instituciones, a que esta función, confiada en principio al Congreso como órgano representativo y para garantía de los derechos del propietario, sea cumplida, con arreglo a las exigencias constitucionales, por el Jefe del Estado.

En el asunto que ahora se considera, el Presidente de la República fue facultado de manera expresa por el Congreso, mediante la Ley 57 de 1987 para “declarar de utilidad pública o de interés social la industria minera”, de tal modo que actuó como legislador extraordinario, con lo cual se dio cabal cumplimiento, en el punto materia de examen, a la norma del artículo 30 de la Constitución anterior, igual a la vigente (artículo 58), en el sentido de que las razones para expropiar deben ser definidas por el legislador.

En consecuencia, la Corte Constitucional, no hallando fundado el cargo, declarará exequible el inciso 1º del artículo 7º demandado, en especial por cuanto alude a la competencia del Gobierno, revestido de facultades extraordinarias, para definir los motivos de utilidad pública o interés social que hacen posible la expropiación de bienes y derechos necesarios para el ejercicio o eficiente desarrollo de la industria minera.

La segunda parte del mencionado inciso y los artículos 183 y 185 que lo desarrollan, autorizan al Ministerio de Minas y Energía para “decretar” las expropiaciones, lo cual en realidad debe entenderse en el sentido de “adoptar la decisión administrativa” de iniciar el proceso judicial que conduzca a la expropiación pues ésta, salvo los casos de expropiación por vía administrativa a que se refiere la Constitución -que no corresponden al caso en estudio-, únicamente puede ser decretada con efectos jurídicos sobre el derecho de propiedad por el juez competente (artículo 58 C.N.). Ha de tenerse en cuenta, sin embargo, que en este caso, según el artículo 185 sub-examine, el interesado hará valer la providencia

mediante la cual se toma dicha decisión administrativa “para instaurar el correspondiente juicio de expropiación”, es decir, que la decisión final quedará en cabeza del juez competente, como lo dispone la Carta Política. Es posible afirmar, entonces, que la palabra “decretar” es impropia o inadecuada para definir la competencia del Ministerio en materia de expropiación ordinaria, pero ello no conduce necesariamente a la inconstitucionalidad de la norma, toda vez que ésta sigue reconociendo la potestad exclusiva del juez para decretar dicha expropiación.

Ahora bien, asiste la razón a los actores cuando afirman que el fundamento constitucional de la expropiación -excepcional frente a la garantía genérica de la propiedad privada- reside en la prevalencia del interés público o social -que tiene expresión concreta, según el artículo 58 C.N., en los motivos de utilidad pública o de interés social-, mas no en el interés privado o particular.

En ese orden de ideas, se hace posible el excepcional procedimiento de la expropiación y se afecta mediante éste el derecho del propietario no para dar satisfacción a intereses privados, sino por razones que favorecen el beneficio colectivo, lo cual hace legítimo y constitucional que el propietario pierda su derecho para contribuir a los fines sociales siempre y cuando se cumpla en su integridad con los presupuestos y requisitos que la Carta exige. Bien dice la demanda en este aspecto que es el interés común la única razón admitida por la Constitución para afectar la propiedad privada y los demás derechos adquiridos.

Acontece, sin embargo, que en las normas demandadas no se plasma una posibilidad de expropiación por interés distinto al público, ni se produce la situación descrita en la demanda, según la cual unos particulares expropiarían a otros.

En efecto, basta considerar el interés legítimo al que alude el artículo 7º acusado para descubrir que está vinculado, como lo señala el artículo 183 eiusdem, a la preexistencia en cabeza del peticionario de un título minero “que lo habilite para realizar las actividades de exploración por métodos subterráneos o explotación minera”.

Habiendo sido declaradas tales actividades como de utilidad pública o interés social, son éstos y no el interés privado -aunque el título pueda haberse otorgado a un particular- los que hacen viable la expropiación. Lo que importa, para los fines definidos por el legislador es la actividad en sí misma y no el sujeto que la lleve a cabo, teniendo en cuenta que el Estado le ha conferido el título minero cabalmente para que mediante él sirva a los propósitos enunciados.

Así lo reconoció también la Corte Suprema de Justicia cuando, en fallo del 3 de agosto de 1989, declaró la exequibilidad de los preceptos que nos ocupan frente a la Constitución anterior, cuyo sentido esencial no ha sufrido variación en la nueva Carta:

“Esta norma permite a los particulares interesados y a las empresas industriales y comerciales del Estado del orden nacional, propietarios de una “explotación de gran minería de importancia básica para la economía del país” presentar la solicitud de expropiación al Ministerio de Minas y Energía sólo en los casos en que concurren los motivos de utilidad pública e interés social que se señalan; esta entidad, una vez verificados los trámites administrativos que prevén los artículos 183 a 186 del mismo estatuto, puede ordenar la

expropiación por virtud de resolución específicamente adoptada, con lo cual se puede adelantar el citado procedimiento judicial exigido por la Constitución”.

Así, pues, serán declarados exequibles los artículos 7º, 183 y 185 del Código de Minas en las partes demandadas.

2. El artículo 5º. La extinción del dominio

Ha sido demandado el artículo 5º del Decreto 2655 de 1988, según el cual los derechos de los particulares sobre el suelo o el subsuelo minero o sobre minas, a título de adjudicación, redención a perpetuidad, accesión a la propiedad superficiaria, merced, remate, prescripción o cualquier otra causa semejante, “...se extinguieron en favor de la Nación por el acaecimiento de las condiciones y el vencimiento de los plazos señalados en los artículos 3º, 4º y 5º de la Ley 20 de 1969”. Dispone la norma que, en consecuencia, los preceptos del Código no reviven, amplían ni restituyen dichas condiciones y plazos, ni consolidan en ningún caso los mencionados extinguidos derechos. El tercer inciso preceptúa que los derechos en mención que hubieren conservado su validez por iniciar y mantener la explotación económica en los términos del artículo 3º de la Ley 20 de 1969, “...se extinguen en favor de la Nación si suspenden dicha explotación sin causa justificada, tal como se previó en el literal b) de dicho artículo”.

Para los censores, el enunciado artículo 5º es inconstitucional porque no es de competencia del legislador sino del juez, mediante sentencia o de la autoridad administrativa previo un procedimiento que todavía no ha establecido la ley, declarar la extinción de los derechos adquiridos.

Observa la Corte que los actores, en algunos apartes de la demanda, pretenden extender a la extinción del dominio los requisitos constitucionales de la expropiación, mientras que en otros identifican aquella figura y la confiscación.

Debe recordarse que se trata de instituciones diferentes, cuya consagración en nuestro Derecho Público obedece a fundamentos diversos y que, por tanto, no pueden equipararse ni confundirse.

En efecto, la conversión de la propiedad privada en pública por motivos de utilidad pública o de interés social, que es lo característico de la expropiación, es una consecuencia derivada de la concurrencia de tales razones -genéricamente previstas por el legislador en un caso concreto, como culminación de un proceso y mediante sentencia judicial e indemnización previa, salvo las excepciones que la Carta Política establece-, de tal manera que no se aplica a título de sanción por la conducta del propietario sino en desarrollo del principio constitucional de prevalencia del interés común sobre el particular, que debe ceder ante aquel en caso de conflicto (artículos 1º y 58 de la Constitución).

En cambio, la confiscación y la extinción del dominio son sanciones aplicadas al propietario, pero tampoco tienen idéntico sentido ni obedecen a las mismas causas. La primera -excluida de nuestro ordenamiento jurídico- representa el absoluto despojo de la propiedad por acto del Estado que se impone a título de pena y sin compensación alguna. La segunda, que en el actual sistema tiene varias expresiones, se produce a raíz de la realización de ciertos

supuestos de hecho establecidos por el Constituyente o el legislador.

Según el artículo 34 de la Constitución, que establece una de sus formas, tal sanción se aplica como consecuencia de la adquisición del bien mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del Tesoro Público o con grave deterioro de la moral social. La declaratoria de la extinción del dominio en este caso requiere decisión judicial.

Pero también puede ocurrir que se extinga la propiedad por el incumplimiento de la función social y de las obligaciones inherentes al reconocimiento constitucional de ese derecho.

Tanto en materia agraria como en lo que respecta a los bienes urbanos, la legislación colombiana ha estatuido que la extinción del dominio es declarada mediante acto administrativo.

Según el artículo 33 de la Ley 100 de 1944, los titulares del derecho de dominio o propiedad sobre predios rurales, que hubieren realizado la explotación económica de los mismos durante el tiempo indicado en el artículo 6º de la Ley 200 de 1936, y en la forma en ella prevista, podían obtener la declaración judicial de haber realizado dicha explotación en los términos y para los efectos consiguientes y, en consecuencia, el terreno objeto de tales declaraciones, quedaba libre por diez años de la acción extintiva de dominio.

Según la Ley 135 de 1961, sobre reforma social agraria, el objeto de la propiedad como función social consistía en armonizarlo en su conservación y uso con el interés social, para lo cual -entre otros propósitos- perseguía el de “fomentar la adecuada explotación económica de tierras incultas o deficientemente utilizadas, de acuerdo con programas que provean su distribución ordenada y racional aprovechamiento”. En el artículo 3º de esa ley se otorgó competencia a una entidad administrativa, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, para “dictar las resoluciones sobre extinción del derecho de dominio privado de que trata el artículo 6º de la Ley 200 de 1936”, actos que requerían, para su validez, la aprobación del Gobierno Nacional impartida por medio de resolución ejecutiva (artículo 6º, numeral 2).

El artículo 3º de la Ley 4a de 1973, modificadorio del 6º de la Ley 200 de 1936, estableció en favor de la Nación la extinción del derecho de dominio o propiedad sobre los predios rurales en los cuales se hubiere dejado de ejercer posesión durante tres (3) años continuos, salvo fuerza mayor o caso fortuito.

En lo referente a las áreas urbanas, la Ley 9a de 1989 dispuso en su artículo 79:

“ARTICULO 79º.- En desarrollo del principio constitucional según el cual la propiedad tiene una función social que implica obligaciones, todo propietario de inmuebles dentro del perímetro urbano de las ciudades está obligado a usarlos y explotarlos económica y socialmente de conformidad con las normas sobre usos y atendiendo a las prioridades de desarrollo físico, económico y social contenidas en los Planes de Desarrollo, o en los Planes Simplificados, y en su defecto, atendiendo a los usos del suelo que para estos fines establezca la Oficina de Planeación Departamental.”

El artículo 86 eiusdem confía al alcalde correspondiente, mediante resolución motivada, declarar la extinción del derecho de dominio sobre los inmuebles que no cumplan con una

función social.

El derecho de propiedad que la Constitución garantiza no es arbitrario sino que está limitado y condicionado en su ejercicio a la realización de los objetivos sociales y subordinado a ellos, de tal forma que, ante los perentorios términos de la Carta, hoy no es posible sostener que ésta resulte desconocida por una ley mediante la cual se exija al propietario el acatamiento a tal principio.

Como de tiempo atrás lo han venido sosteniendo la jurisprudencia y la doctrina, “la propiedad desde el punto de vista económico es un medio de producción que interesa no solamente a su titular y beneficiario, sino a la sociedad entera, cuya vida contribuye a alimentar”. “El título de propietario lleva implícita la obligación de darle a su derecho una actividad social dentro de un sentido de solidaridad que conduzca al acrecimiento de la riqueza general y del bien común” (C.S.J. Sentencia de febrero 17 de 1976. M.P.: Dr. Eustorgio Sarria).

Dentro de esa concepción, la extinción del dominio no es otra cosa que la pérdida del derecho a partir de su no ejercicio, con sacrificio del interés individual y del colectivo, o de su ejercicio inconstitucional, por arbitrario y egoísta. En torno a ella expresó la Corte Suprema de Justicia:

“Ha de destacarse entonces que si bien el Estado Colombiano se sustenta y tiene por razón de ser filosófica el reconocimiento y la tutela de la propiedad privada y de las libertades económicas, no puede perderse de vista que la función social que el Constituyente del 36 adscribió a la primera, y el bien común que encauza y limita a las segundas, son también postulados básicos que constituyen núcleo esencial de los principios rectores que nutren nuestra organización política. Significan dichos enunciados que de acuerdo con la filosofía del sistema económico racional que está a la base de nuestra organización socio-política y constitucional, el interés público o social condiciona y subordina la iniciativa y el interés particular y que es fin principalísimo de las competencias intervencionistas del Estado la realización de los ideales de justicia social y mayor igualdad en que aquella se inspira”. (Cfr. Corte Suprema de Justicia. Sala Plena. Sentencia No. 56 del 14 de septiembre de 1989).

No se trata, entonces, de una modalidad de expropiación ni son aplicables a la extinción del dominio las mismas reglas constitucionales que las previstas para aquella. Así lo entendió siempre la jurisprudencia después de la Reforma Constitucional de 1936. En la sentencia que acaba de citarse señaló la Corte Suprema:

“Para concluir, se observa que el argumento según el cual la extinción del dominio se sujeta a los presupuestos previstos para la expropiación en el art. 30 Superior, no es de recibo pues, de una parte se advierte que dicha institución no está regulada en la Carta ni prohibida en ella, y de la otra la Corporación ha dejado claramente sentado que:

“Ninguna norma constitucional establece que la declaratoria de la extinción del dominio a favor de la nación, por incumplimiento de las obligaciones legales que se derivan de funciones sociales que son intrínsecamente inherentes a la propiedad sea realizada por los procedimientos establecidos para los casos de expropiación a que se refiere el artículo 30 de la Carta, cuando el interés privado deba ceder a los motivos de ‘utilidad pública o interés

social', definidos por la ley".

Esta Corte, por su parte, ha sostenido en relación con el mismo punto, a la luz de la actual Carta Política:

"El derecho de propiedad, lo mismo que los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, está garantizado por la Constitución aunque cada vez con un carácter menos absoluto (artículo 58 C.N.).

Así, en aplicación del principio general sobre prevalencia del bien general (artículo 1º C.N.) deben ceder ante el interés público o social los derechos de particulares que entren en conflicto con él a propósito de la aplicación de una ley expedida con fundamento en aquellos motivos, tal como lo dispone el mismo precepto que consagra la garantía.

(...)

En cuanto a la extinción del dominio, que es una figura de nuestro Derecho Público con larga trayectoria institucional cuyos orígenes se remontan a la Reforma Constitucional de 1936 y que fue acogida en normas legales sobre propiedad agraria y urbana, en especial las leyes 200 de 1936, 100 de 1944, 135 de 1961, 4a. de 1973 y 9a de 1989, así como por la jurisprudencia y la doctrina, gozaba de entidad propia entre nosotros a partir del concepto de función social sin que hubiese sido expresamente mencionada en el texto de la Carta.

La Constitución de 1991 plasmó la extinción del dominio en el segundo inciso del artículo 34 señalando que, no obstante la prohibición de la pena de confiscación, aquella se declarará por sentencia judicial respecto de bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del Tesoro Público o con grave deterioro de la moral social.

Para el caso de la propiedad minera en cabeza de particulares -que es excepcional tanto a la luz del artículo 202 de la Constitución de 1886, en cuya vigencia se expidió la Ley 20 de 1969, como bajo el régimen de los artículos 102 y 332 de la Carta de 1991-, el incumplimiento de la función social (artículo 58 C.N.) está expresamente contemplado por la norma legal transcrita, adoptada, para los fines de la extinción del dominio, por el artículo sub-examine.

La norma acusada alude a los artículos 3º, 4º y 5º de la Ley 20 de 1969, que dispusieron:

"Artículo 3º. 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.

Artículo 4º. Cuando las maquinarias y equipos oportunamente instalados para la explotación de varias demarcaciones mineras tengan capacidad comprobada ante el Ministerio para

explotar técnicamente las reservas de todas ellas en un término máximo de 50 años, se entenderá, para los efectos del ordinal a) del artículo anterior, que en cada una se ha iniciado en tiempo la explotación económica.

Artículo 5º Al vencimiento de cualquiera de los términos a que se refiere el artículo 3º de la presente Ley, el derecho sobre los yacimientos respectivos se extingue sin necesidad de providencia alguna que así lo declare, si los interesados no demuestran ante el Ministerio de Minas y Petróleos, durante el correspondiente plazo o dentro de los seis meses siguientes, que iniciaron en tiempo la explotación económica o que la suspendieron por causas legales.

El Ministerio de Minas y Petróleos podrá verificar la exactitud de los informes y documentos allegados y hacer las comprobaciones que estime necesarias, y mediante providencia motivada, resolverá si se ha demostrado o no el hecho de la explotación o la causal justificativa de la suspensión”.

El artículo 5º del Código Minero, hoy acusado, “ratifica” en su inciso 1º -como lo ordenó la ley de facultades (artículo 1º, numeral 5º)- que se verificó una extinción de los derechos de particulares según los artículos citados, para determinar a continuación que las disposiciones del Código “...no reviven, amplían ni restituyen dichas condiciones y plazos, ni convalidan en ningún caso los mencionados extinguidos derechos”.

La Corte no encuentra inconstitucional este inciso, pues él solamente contiene un testimonio histórico y una reiteración en el sentido de que los efectos jurídicos ya producidos por las normas que gobernaron las situaciones en referencia no cambiaron en virtud de la expedición del Código Minero. Es decir, la regulación íntegra de la materia minera no puede tomarse como pretexto para revivir derechos que, a la luz del ordenamiento jurídico entonces imperante y según claros preceptos constitucionales, se habían extinguido.

El inciso 2º acusado tiene por objeto asegurar que, hacia el futuro, los particulares que todavía conservan derechos sobre las minas en mención se sometan a las reglas constitucionales sobre función social de la propiedad y, en consecuencia, prevé la extinción del dominio respecto de aquellas en favor de la Nación cuando sus titulares suspendan su explotación, sin causa justificada, en los términos previstos por el artículo 3º, literal b) de la nombrada Ley 20 de 1969. Esta norma consagró como causal para la extinción del dominio el hecho de que la explotación, una vez iniciada, se suspenda por más de un año.

Por su parte, el artículo 325 del Código derogó expresamente la Ley 20 de 1969, con excepción de los artículos 1º y 13.

No obstante, interpretado sistemáticamente el Código de Minas, no puede entenderse que hubiere incluido el artículo 3º de la Ley 20 de 1969 entre las normas derogadas, pues él mismo lo incorporó de manera expresa a la nueva legislación.

Esta incorporación estaba prevista en la Ley 57 de 1987 (artículo 1º, numeral 5º), la cual en este punto, más que facultar, ordenó al Gobierno:

“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:

(...)

5. Ratificar la extinción de los derechos de los particulares sobre las minas a que se refiere el artículo 3º de la Ley 20 de 1969". (Subraya la Corte).

Así, pues, al verificar cuáles de las normas de la Ley 20 de 1969 siguen vigentes después de expedido el Código de Minas, no puede tomarse tan sólo el artículo 325 de éste, aplicándolo en forma aislada del conjunto normativo que el legislador ordinario pretendió y que ordenó al Gobierno elaborar. Suponer derogado el artículo 3º de la Ley 20 de 1969 por la sola circunstancia de no estar comprendido dentro de las excepciones a la derogatoria general efectuada por el artículo 325 del Código, sin atender a lo preceptuado en el 5º eiusdem significa interpretar una norma fuera de contexto y despojar a otra de todo contenido. La Corte Constitucional, por el contrario, estima indispensable armonizar las dos disposiciones a fin de que produzcan efectos conformes con la preceptiva constitucional y con los antecedentes normativos del Código y particularmente con la ley de facultades que dio lugar a su expedición.

Es claro que el legislador, al regular la integridad de la materia y al invocar expresamente el artículo 3º de la Ley 20 de 1969, en especial la causal y el término indicados en su literal b), incorporó materialmente esa disposición al nuevo estatuto (inciso 2º del artículo 5º) y lo hizo con el fin deliberado de consagrar hacia el futuro la extinción del dominio sobre minas en los mismos términos que contemplaba el precepto incorporado.

Debe advertirse que, si en gracia de discusión, se aceptara que el Código de Minas derogó el artículo 3º de la Ley 20 de 1969, arrastrando consigo la figura de la extinción del dominio aplicada a la materia minera, sería inconstitucional el artículo 325 eiusdem en lo concerniente a esa derogatoria, por desbordar los límites plasmados en la Ley 57 de 1987, cuyos perentorios términos, al conferir las facultades extraordinarias, ya han sido resaltados.

Por otra parte, no puede olvidarse que la propiedad privada del subsuelo y de los recursos que en él se encuentren es excepcional. Ellos pertenecen al Estado, como lo declara el artículo 332 de la Constitución, reiterando un principio fundamental de nuestro Derecho Público.

El artículo 4º de la Constitución de 1886 manifestaba que el territorio, con los bienes públicos que de él forman parte pertenece únicamente a la Nación, al paso que el 202 reivindicaba la pertenencia nacional sobre las minas y salinas que pertenecían a los extinguidos estados soberanos y sobre las minas de oro, de plata, de platino y de piedras preciosas existentes en el territorio nacional, sin perjuicio de los derechos constituídos a favor de terceros y de los que por leyes anteriores hubieren adquirido los descubridores y explotadores sobre algunas de ellas.

Es natural, entonces, que quienes son beneficiarios de ese reconocimiento excepcional de propiedad particular queden sujetos a las obligaciones que su derecho lleva implícitas y sometidos a las consecuencias legales de su indiferencia o abandono.

Con fundamento en las precedentes consideraciones, el artículo 5º, objeto de este proceso, será declarado exequible.

Ahora bien, la operancia del supuesto de hecho que configura la extinción del dominio (incumplimiento de la función social de la propiedad minera), en los términos del artículo 3º, literal b), de la Ley 20 de 1969, requiere de una providencia que lo reconozca y declare, previa oportunidad de defensa del particular interesado. No podría ser de otra manera, si se atiende a lo dispuesto en el artículo 29 de la Constitución Política, a cuyo tenor la garantía del debido proceso es aplicable a toda clase de actuaciones judiciales o administrativas. La exequibilidad del artículo acusado está condicionada al cumplimiento de este mandato constitucional.

3. Los artículos 165, 179 y 180. Servidumbres de origen legal

Dice el artículo 165 del Decreto 2655 de 1988 que la exploración y explotación de minas y el beneficio, transformación, fundición, transporte y embarque de minerales gozan de todas las servidumbres necesarias para poder cumplir esas etapas técnica y económicamente. Añade que el derecho de servidumbre faculta para la construcción, instalación y conservación de las obras, elementos y equipos que requiera el eficiente ejercicio de aquellas actividades.

Las servidumbres, de conformidad con la misma norma, conllevan la obligación a cargo del beneficiario, de otorgar caución previa y de pagar al dueño o poseedor de los inmuebles afectados las indemnizaciones correspondientes; sin este requisito no se podrá ejercer la servidumbre.

Manda el artículo 179 acusado que el ejercicio de las servidumbres esté precedido de aviso formal al dueño u ocupante del predio sirviente, dado directamente o por medio del alcalde, quien procederá a este efecto, en forma personal o por medio de aviso fijado en el predio. Surtido el aviso, el minero, con el apoyo del alcalde, podrá ocupar las zonas necesarias para sus obras y trabajos, a menos que el dueño u ocupante solicite constituir caución previa, la cual es regulada por el artículo 180, también objeto de impugnación.

En el sentir de los actores, estas normas vulneran los derechos adquiridos por los particulares sobre el suelo pues establecen un “exorbitante catálogo” de servidumbres a favor del concesionario y eximen del imprescindible pronunciamiento judicial. Afirman que el gravamen de servidumbre sobre suelo de propiedad particular, garantizada por el artículo 58 de la Constitución, solo puede imponerse previo el debido proceso y no mediante la simple caución y pago posterior de indemnización como lo pretenden los artículos demandados.

La Corte Constitucional no encuentra fundado el cargo sobre posible desconocimiento del derecho de propiedad ya que éste no es absoluto. Por el contrario, pesa sobre él, según ya se dijo, la función social que implica obligaciones, a tenor del mismo artículo 58 de la Carta, invocado en la demanda como norma violada.

Ha establecido la Constitución de conformidad con este criterio que, pese a la garantía de que gozan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, cuando de la aplicación de una ley expedida por motivo de utilidad pública o interés social resultaren en conflicto los derechos de particulares con la necesidad por ella

reconocida, el interés privado deberá ceder al público o social.

En el caso que nos ocupa, el ya estudiado artículo 7º del mismo Decreto 2655 de 1988, dotado de fuerza legislativa, declaró de utilidad pública y de interés social la industria minera en sus ramas de prospección, exploración, explotación, beneficio, transporte, fundición, aprovechamiento, procesamiento, transformación y comercialización. Justamente para el cumplimiento de los fines propios de estas actividades el artículo 165 establece las servidumbres legales de que se trata. Ellas operan dada su naturaleza, por ministerio de la ley, esto es, sin necesidad de sentencia judicial pues son gravámenes que ha impuesto directamente el legislador en consideración a los fines de interés social y de utilidad pública que se persiguen según la expuesta definición.

Los derechos del propietario del suelo (predio sirviente) no quedan desprotegidos, ya que se estatuye a cargo del beneficiario correspondiente la obligación de otorgar caución previa con el objeto de asegurar el pago de los perjuicios que llegare a sufrir por causa de la servidumbre y se dispone, además, que en tal caso las obras y trabajos no podrán iniciarse o deberán suspenderse mientras la caución no fuere constituida. Dado el trámite administrativo que se señala para la fijación de la caución, el artículo 180 demandado prevé que cualquiera de las partes podrá pedir al juez civil de la jurisdicción a la que pertenezcan los inmuebles materia de la diligencia, la revisión de la caución o el avalúo de la indemnización por el ejercicio de las servidumbres, dentro del término de un (1) mes, contado a partir de la notificación de la providencia que señala la caución.

Considera la Corte que la imposición legal de estos gravámenes, cuya razón de ser es la utilidad pública y el interés social de la industria minera, no suprime ni recorta la garantía reconocida por la Constitución al derecho de dominio como la afirma la demanda, sino que, atendiendo a la prevalencia del interés general (artículo 1º) y a la función social de la propiedad (artículo 58), se introducen restricciones a su ejercicio que son perfectamente ajustadas a la Constitución en el Estado Social de Derecho.

En cuanto al debido proceso, no ha sido quebrantado por las disposiciones objeto de examen, pues la imposición de la servidumbre no es una condena que se deduzca contra el propietario del predio sirviente ni se busca establecer con ella si éste es responsable de una conducta ilícita o susceptible de sanción administrativa, razones por las cuales no está en juego su defensa ni hay lugar a controversia probatoria, sino que se trata de imposición de un gravamen que "ipso jure" afecta al inmueble respectivo únicamente en atención a las finalidades de interés común.

Repárese, además, en que, como se deja dicho, el artículo 180 del estatuto demandado establece -en lo que es susceptible de controversia judicial por afectar los derechos patrimoniales de las partes con ocasión de la servidumbre- que cualquiera de ellas podrá acudir ante el juez civil para que se revise la caución o el avalúo de la indemnización e indica expresamente las reglas procesales que con tal fin habrán de seguirse, remitiendo al artículo 414, numeral 6º, del Código de Procedimiento Civil.

No se accederá, entonces, a la declaratoria de inconstitucionalidad impetrada.

4. Los artículos 2, 3, 4 y 27. Ambito de aplicación del Código Minero. Relaciones jurídicas

entre particulares. Propiedad estatal sobre los recursos naturales no renovables. Recursos del suelo. Recursos del subsuelo. Recursos naturales no renovables existentes en bienes de uso público y en bienes de propiedad particular.

- El artículo 2° del Código Minero, parcialmente demandado, establece el campo de aplicación de aquél. Al hacerlo indica que regula las relaciones entre los diversos organismos y entidades estatales, las de los particulares entre sí y con aquellos, en lo referente a la prospección, exploración, explotación, beneficio, fundición, transformación, transporte, aprovechamiento y comercialización de los recursos naturales no renovables que se encuentren en el suelo o en el subsuelo, incluidos los espacios marítimos jurisdiccionales, ya sean de propiedad nacional o de propiedad privada, excepto el caso de los hidrocarburos, que se regulan por normas especiales.

Los demandantes consideran opuestas a la Constitución las referencias de la mencionada norma a las relaciones de particulares entre sí, a los recursos naturales no renovables que se encuentren en el suelo y a los de propiedad privada.

A su juicio, este artículo vulnera los cánones 8° y 101 de la Constitución en cuanto sujeta a las normas del Código los recursos naturales no renovables que se encuentren en el suelo, sean de propiedad privada o de uso público, porque el suelo no pertenece al Estado ni puede disponer por tanto de los recursos ni de los elementos que lo componen o en él están integrados. Esto es, que la norma acusada impone un régimen de derecho público sobre el dominio de derecho privado sobre el suelo, incompatibilidad que sólo se puede salvar previa la expropiación por parte del Estado. Añaden que no siendo el Estado propietario del suelo ni de los materiales que lo integran, ha sido violado el artículo 58 de la Constitución en tanto hace adjudicables como recurso minero los recursos naturales no renovables del suelo de propiedad privada, los cuales no forman parte del dominio fiscal del Estado.

- El artículo 3° del mismo estatuto, referente a la propiedad de los recursos naturales no renovables, después de declarar que pertenecen a la Nación en forma inalienable e imprescriptible, autoriza que ella los explore y explote directamente, a través de organismos descentralizados, que confiera a los particulares el derecho de hacerlo, o que los reserve temporalmente por razones de interés público, todo según las disposiciones del mismo Código.

La norma deja a salvo los derechos constituidos a favor de terceros, pero indica que esta excepción sólo comprende las situaciones jurídicas subjetivas y concretas, debidamente perfeccionadas y que antes del 22 de diciembre de 1969 (fecha en que entró a regir la Ley 20 del mismo año) hubieren estado vinculadas a yacimientos descubiertos y que conserven su validez jurídica.

La demanda se endereza a la declaratoria de inconstitucionalidad de la autorización que se confiere a la Nación en los términos descritos y de la expresión "sólo", mediante la cual se circunscribe el ámbito de la excepción aplicable a los derechos constituidos en favor de terceros.

En el sentir de los demandantes la norma desconoce los artículos 8° y 101 de la Carta, por cuanto los recursos naturales no renovables del suelo de propiedad privada o de los bienes

de uso público, no pertenecen al Estado, cuyo derecho se encuentra limitado al subsuelo.

Además -dicen- respecto de los bienes de uso público el Estado no puede explorarlos o explotarlos directamente o por medio de concesión o aporte, pues ello significaría vulnerar los artículos 63 y 82 de la Constitución, ya que al Estado sólo pertenece el dominio reservado de ellos mas no su uso, que es solamente de los habitantes del territorio.

- El artículo 4° acusado, relativo a la propiedad de los materiales pétreos, declara que pertenecen a la Nación en forma inalienable e imprescriptible y con iguales atribuciones a las señaladas en el artículo anterior, las canteras y los demás depósitos de materiales de construcción de origen mineral, así como los pétreos de los lechos de los ríos, aguas de uso público y playas, quedando a salvo las situaciones jurídicas subjetivas y concretas, de quienes en su calidad de propietarios de los predios de ubicación de dichas canteras, las hubieren descubierto y explotado antes de la vigencia del Código.

Los actores señalan que es contraria a la Carta la inclusión, como de propiedad de la Nación, de las citadas canteras y de los depósitos de materiales de construcción y pétreos.

Ello es inconstitucional, según argumentan, puesto que las canteras y materiales que se hallen en los bienes de uso público son inalienables y no pueden explotarse ni darse en concesión o aporte, ni constituirse en reserva minera, pues su destinación constitucional está vinculada totalmente al público.

- El artículo 27 del ordenamiento en estudio, impugnado en su totalidad, establece que el área de la licencia para explorar aluviones en el lecho o en las márgenes de los ríos o en islas ubicadas en su cauce, estará delimitada por un polígono, regular o irregular, que no exceda de 5.000 metros longitudinales de su cauce continuo y agrega que estas licencias serán otorgadas sólo para la mediana y gran minería.

De acuerdo con la demanda, los bienes en mención son de uso público y el Estado, que tiene su dominio, no puede sin embargo facultar la explotación que autoriza esta norma. Ello implica violación de los artículos 8° y 82 de la Constitución.

La Corte considera:

Los apartes acusados, en sí mismos y en relación con las demás disposiciones del Código, no se oponen a la Constitución, como se verá inmediatamente.

Que el Código de Minas regule, entre otras, las relaciones de los particulares entre sí en lo referente a los distintos aspectos de la industria minera resulta apenas natural, ya que, como lo ha reiterado la jurisprudencia, un Código es un conjunto armónico, ordenado y coherente de disposiciones relativas a una materia, en este caso la minería, que cubre una amplísima gama de situaciones jurídicas susceptibles de regulación legal. Estas no necesariamente involucran de manera exclusiva a los entes públicos o a los particulares respecto de ellos sino que pueden trascender al campo del derecho privado cuando implican relaciones de esa índole que tocan con la materia principalmente regulada. Tal es el caso de las que surgen, por ejemplo, a propósito de subcontratos pactados entre particulares concesionarios y terceras personas.

Debe tenerse en cuenta que entre las pautas señaladas a su gestión por el artículo 1° de la Ley 57 de 1987 se encuentra la de regular íntegramente la materia y constituir “un cuerpo armónico de disposiciones sustantivas y de procedimiento, que metódica y sistemáticamente organizadas”, debía comprender, entre otros, aspectos tales como el establecimiento de la naturaleza y contenido del derecho de explorar y explotar los depósitos, yacimientos minerales y minas, así como “el objeto de los derechos que otorgue la Nación sobre éstos en favor de los particulares o de empresas u organismos públicos y definir las formas y modalidades de adquisición y transmisión de tal derecho”, además de adoptar disposiciones “sobre los actos y contratos que respecto a los mismos se expidan y celebren” y las que “regulen los sistemas asociativos, cooperativas y consorcios creados con objeto de desarrollar actividades mineras, así como las de las sociedades ordinarias de minas...”.

En cuanto a la censura formulada a la norma en comento por el hecho de incorporar al Código las reglas concernientes a los recursos naturales no renovables que se encuentren en el suelo o en propiedad privada, no tiene sustento alguno, pues el artículo 332 de la Constitución declara sin rodeos que el Estado es propietario de los recursos naturales no renovables, sin distinguir entre aquellos que se encuentran en el suelo y los que provienen del subsuelo y sin discriminar tampoco entre los que se hallan en suelo de propiedad privada respecto de los que se localicen en terrenos públicos.

En lo relativo a los ataques formulados contra el artículo 3° demandado sobre propiedad de los recursos naturales no renovables, tampoco tienen justificación, pues dicha norma no hace nada distinto de reiterar lo declarado por la Constitución Política -tanto la de 1886 como la actual- en el sentido de que todos los recursos naturales no renovables del suelo y del subsuelo pertenecen a la Nación en forma inalienable e imprescriptible, lo cual implica que pueda ella explorarlos y explotarlos directa o indirectamente o reservarlos en forma temporal por razones de interés público.

Aunque es verdad, como lo afirman los impugnantes, que el Estado no es propietario del suelo, salvo el caso de los bienes fiscales, no es acertado a la luz de la Constitución afirmar que estén excluidos del dominio estatal todos los recursos naturales que se encuentren en el suelo por esa sola circunstancia, pues ya se ha dicho que los no renovables son de propiedad pública, según el citado artículo 332 de la Constitución. Lo propio ocurre con los materiales que componen el suelo o los elementos que de ellos se extraen y con los que se encuentren en terrenos de propiedad privada. En este último caso, la Constitución garantiza el derecho de propiedad sobre la tierra (artículo 58), pero ello no implica que el Estado renuncie a favor del propietario el derecho público que se tiene, según el mencionado mandato constitucional, sobre los recursos naturales no renovables.

Distinción similar debe hacerse, al considerar los cargos contra los artículos 3°, 4° y 27, en lo atinente a los recursos naturales no renovables que se encuentren en bienes de uso público, pues aunque tales bienes, de conformidad con el artículo 63 de la Constitución, son inalienables, imprescriptibles e inembargables, ello no quiere decir que esté prohibido al Estado ejercer la propiedad que le corresponde sobre los recursos naturales no renovables que allí se encuentran (artículo 332 C.N.).

En modo alguno puede entenderse violado por el concepto en mención el artículo 101 de la

Carta, en cuanto afirma que el subsuelo es parte de Colombia, ya que ese principio no resulta desvirtuado por la propiedad estatal sobre otros bienes y recursos, como los naturales no renovables del suelo, toda vez que éstos, además de la expresa declaración del artículo 332, están cobijados, en su carácter de bienes públicos, por el artículo 102 eiusdem.

Lo que garantiza el artículo 63 de la Constitución es la intangibilidad del beneficio común en tratándose de los bienes de uso público, pero no la inutilidad o la obligada falta de provecho económico de los recursos no renovables. Estos hacen parte de la riqueza nacional cuyo cuidado corresponde al Estado (artículo 8° de la Constitución) precisamente en razón de la importancia que tiene para la colectividad su adecuada explotación.

Ahora bien, precisamente en guarda de los bienes de uso público se han expedido normas como la del artículo 27, objeto de glosa en la demanda, mediante el cual se establece una delimitación para el otorgamiento de licencias de exploración en los lechos o en las márgenes de los ríos y en las islas ubicadas en su cauce.

No prosperan los cargos.

5. Los artículos 13 y 16. Derechos emanados del título minero. La posibilidad de gravar la propiedad superficial de terceros.

- El artículo 13 del Decreto 2655 de 1988 estipula, en la parte demandada, que el acto administrativo mediante el cual se otorga a una persona la facultad de explorar y explotar el suelo confiere a su titular, entre otros, el derecho a gravar la propiedad superficial de terceros con las servidumbres y usos necesarios para el ejercicio de aquellas actividades.

Declara la norma que el derecho emanado del título minero es distinto e independiente del que ampara la propiedad o posesión superficiales, sean cuales fueren la época y modalidad de éstas.

Piensen los actores que éstas disposiciones son violatorias de los artículos 8° y 101 de la Constitución, ya que el título minero no da dominio sobre el suelo, pues el dueño del suelo no es el Estado y el título minero no puede comprender cosa diferente de lo que el Estado tenga para conceder, ni facultades que no le pertenecen. Repiten que al Estado sólo pertenece el suelo de los bienes de propiedad de la Nación como recurso fiscal.

Por otra parte, consideran que el artículo 13 vulnera el 65 de la Carta, pues autoriza al minero para gravar la propiedad superficial de terceros con las servidumbres y usos necesarios para las actividades mineras, sin respetar la prioridad constitucional de la actividad agrícola como productora de alimentos.

La Corte considera:

Son aplicables a estas normas los ya expuestos argumentos en torno a la propiedad estatal sobre los recursos naturales no renovables y en relación con las servidumbres de origen legal indispensables para el ejercicio de la actividad minera. Las razones de inconstitucionalidad invocadas son las mismas que preceden y, por tanto, el análisis que puede hacerse en relación con ellas obedece a los mismos criterios constitucionales planteados.

No es inconstitucional, como lo creen los demandantes, que el título minero conceda a su beneficiario el derecho a explorar y a explotar el suelo minero y a gravar la propiedad superficiaria de terceros con las servidumbres y usos necesarios para dichas actividades, pues por una parte los recursos no renovables objeto de exploración y explotación son de propiedad pública con independencia del lugar en que se encuentren y, por otra, ya se ha expresado que el interés público que caracteriza a la industria minera prevalece sobre el bien particular (artículo 1° C.N.).

Tampoco se aprecia violación del artículo 65 de la Carta por parte del 13 objeto de examen, en cuanto la autorización legal para que el título minero permita gravar la propiedad superficiaria de terceros con las servidumbres y usos necesarios para el ejercicio de las actividades a él incorporadas, pueda implicar un irrespeto a la prioridad constitucional de la actividad agrícola como productora de alimentos.

En efecto, lo que dispone el mandato constitucional es la especial protección del Estado a la producción de alimentos y la prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras, todo lo cual debe enmarcarse dentro de las políticas macroeconómicas cuyo diseño y ejecución corresponde, en las respectivas órbitas de competencia, a las ramas y órganos del poder público a fin de obtener la realización de los fines esenciales del Estado (artículos 2° y 113 C.N.).

Pero que la Constitución haya señalado esas pautas a la gestión pública en lo referente a la producción alimentaria no significa que la haya convertido en objetivo único, exclusivo y excluyente de la política económica y de la acción estatal, ni que haya prohibido las demás actividades o relegado los demás factores de desarrollo hasta el extremo de hacerlos incompatibles, como lo pretende la demanda, con el desenvolvimiento y estímulo del mencionado renglón.

Obsérvese que el contenido de las normas acusadas en nada afecta la producción de alimentos ni la actividad agrícola que la hace posible. Algo bien diferente sería el abuso de su derecho en casos concretos por parte de los mineros, lo cual tendría que ser objeto del control y las sanciones legales pertinentes en desarrollo de lo dispuesto por los artículos 6° y 95 de la Constitución.

Aceptar la inconstitucionalidad de la norma impugnada, por el solo hecho de haberse consagrado que la industria minera pueda eventualmente requerir el establecimiento de servidumbres y usos, implicaría la proscripción de estas instituciones jurídicas en las zonas rurales, desconociendo sus orígenes y su naturaleza.

6. Artículo 63. Labores de desarrollo y montaje fuera del área contratada.

- El artículo 63 impugnado determina que el contrato de concesión confiere al concesionario el derecho exclusivo a extraer los minerales y a realizar las obras y labores de desarrollo y montaje necesarias para la explotación, beneficio, transporte y embarque de éstos, sea que algunas de las obras y labores mencionadas se realicen dentro o fuera del área contratada. Además, establece que en ejercicio de este derecho el concesionario deberá dar cumplimiento a las obligaciones establecidas en el Código de Minas en lo relativo a

servidumbres y expropiaciones.

Estiman los demandantes que esta disposición desconoce el precepto constitucional contenido en el artículo 58 de la Carta, por cuanto aquella permite que se realicen labores y obras sobre terrenos que no le pertenecen al Estado o al concesionario, lo que excede las facultades del dominio fiscal. Por lo tanto, los demás derechos que el minero requiera para la explotación, debe obtenerlos por medio de otros procedimientos legales, pero no mediante concesión.

Por otra parte, afirman que en tanto el artículo 63 otorgue al concesionario derecho a servidumbres y expropiaciones, que no se establecen en favor del Estado sino del particular concesionario, hace prevalecer el interés privado de éste sobre el interés del propietario del suelo, lo que vulnera el artículo 58 constitucional, el cual sólo autoriza la expropiación a favor del Estado, con prevalencia del interés general sobre el de carácter particular.

Estima la Corte que estos cargos son infundados en cuanto hace a la norma cuestionada, pues ella no autoriza, como lo entienden los demandantes, una invasión u ocupación de los predios colindantes con las áreas contratadas sino que permite obras y labores de desarrollo en tales zonas dentro de un marco de obligaciones contraídas por el concesionario, a las cuales está condicionado el ejercicio de su derecho, consistentes en sujetarse a los términos de las servidumbres y expropiaciones existentes, a las necesarias previsiones sobre conservación ambiental y a las normas sobre construcción y uso de vías de comunicación y transporte, navegación, construcción y uso de facilidades portuarias y materias similares, todo de conformidad con las correspondientes normas legales, según estipula el inciso 2° del mismo artículo 63 demandado.

Pero, más allá de estas consideraciones, debe recordarse que, a la luz de la Constitución Política, el derecho de propiedad en ella garantizado no es absoluto, sino que está sujeto a la prevalencia del interés general, en este caso representado por el desarrollo de la industria minera -declarada de utilidad pública por el legislador- y a la función social de la propiedad que, como lo expresa el artículo 58 de la Carta, "implica obligaciones".

7. Artículos 111, incisos 1° y 2°, 113, 118 parcial y 120 parcial. Explotación de materiales por cantera o de arrastre. Exploración de minas en las playas y en terrenos de bajamar.

- El artículo 111 preceptúa que la explotación de materiales de construcción por cantera o de arrastre en los lechos de los ríos y vegas de inundación, en proyectos de pequeña minería se podrá adelantar mediante licencia especial de explotación y que, en el otorgamiento de esta licencia se preferirá a los propietarios de los terrenos riberaños de los ríos y vegas de inundación y a los de los terrenos de ubicación de las canteras, según el caso.

- El artículo 113 define qué se entiende por materiales de arrastre como materiales pétreos desintegrados en tamaños de gravas y arenas, que se extraen de los lechos de los ríos, quebradas y vegas de inundación. Y dispone que en el reglamento se establecerán las características físicas y químicas de tales gravas y arenas.

- El canon 118 determina que la exploración de minas en las playas y en los espacios marítimos jurisdiccionales, por métodos geológicos, geofísicos, sísmicos y otros similares,

sólo podrá realizarse por el Ministerio de Minas y Energía o los organismos adscritos o vinculados que contemplen en su objeto dicha actividad y que tales organismos podrán celebrar para el efecto, contratos con otras entidades públicas y con particulares.

- El artículo 120 dispone que las construcciones e instalaciones ubicadas en las playas, terrenos de bajamar y aguas marítimas, destinadas a la exploración y explotación de minerales, son de competencia y administración de la Dirección General Marítima y Portuaria y se registrarán por el Decreto 2324 de 1984 o las normas que lo adicionen, reformen o sustituyan.

Los actores consideran que estas normas violan el artículo 63 de la Constitución, por cuanto autorizan la concesión de licencias de explotación de minerales en canteras o de arrastre en los lechos de los ríos y vegas de inundación y playas a los particulares, siendo los bienes a que hacen referencia de uso público y, por lo tanto, inalienables y no susceptibles de concesión alguna.

Además -dicen- desconocen las obligaciones constitucionales que asume el Estado de velar por la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, y la de proteger los recursos naturales (artículos 8° y 82 C.N.).

El artículo 111 del Código Minero tiene por objeto, como corresponde a su naturaleza, la previsión de los sistemas de explotación de los materiales de construcción por cantera o de arrastre en los lechos de los ríos y vegas de inundación cuando se trata de proyectos de pequeña minería, es decir que legisla sobre los mecanismos administrativos mediante los cuales han de ser aprovechados esos bienes, que forman parte del patrimonio público.

Es obvio que, siendo el Estado el titular de la propiedad sobre las canteras y los materiales de arrastre en los lechos de los ríos y vegas de inundación, puesto que se trata de bienes públicos, según los ya citados artículos 102 y 332 de la Constitución, esté facultado el legislador para estatuir las normas aplicables a su explotación, la cual, cuando no emprende el Estado directamente, puede dejar en manos de particulares bajo cualquiera de las modalidades previstas por la ley, en este caso las denominadas licencias especiales de explotación.

La Corte acoge a este respecto lo expresado por la Corte Suprema de Justicia en sentencia No. 47 del 3 de Agosto de 1989 (M.P.: Doctor Fabio Morón Díaz) al declarar exequible frente a la normatividad constitucional anterior, que en este aspecto no ha variado, el mismo artículo 111 del Decreto 2655 de 1988, hoy sometido al estudio de esta Corporación:

“Para la Corte esta disposición es consecuencia de la titularidad que tiene la Nación sobre las canteras y sobre los materiales pétreos de los lechos de los ríos, aguas de uso público y playas (...), y por tanto, la ley, que es la manifestación de la voluntad de aquella entidad expresada en los términos previstos por la Carta, está en condiciones de señalar los sistemas que permiten la explotación o aprovechamiento de los citados bienes.

El sistema establecido en el artículo 111 del Código de Minas para la explotación de los materiales de arrastre y de las canteras no desconoce la propiedad particular ni la propiedad pública establecidas por la Constitución; por el contrario, lo que hace es reafirmar el carácter

público de aquella titularidad y facilitar a los particulares un sistema administrativo que les permita aprovechar con autorización del titular, los mencionados bienes. La ley quiso que aquellos no se queden sin aprovechamiento y explotación, y para tal fin previó la existencia del “sistema de explotación por licencia” con preferencia de los propietarios de las riberas o de los terrenos, entre otros tantos sistemas que puede prever”.

Se declarará, entonces, ajustado a la Constitución este precepto y también lo serán las normas con él relacionadas, materia de demanda parcial según se deja transcrito en este acápite.

Similares consideraciones a las que anteceden pueden formularse en lo relativo a la exploración de minas en las playas por particulares, mediante contrato con el Ministerio de Minas y Energía o con los organismos adscritos o vinculados que contemplen en su objeto dicha actividad (artículo 118 del Código Minero) y con respecto a la autorización legal para las construcciones e instalaciones ubicadas en las playas y terrenos de bajamar por la Dirección General Marítima y Portuaria con destino a la exploración y explotación de minerales (artículo 120 *ibídem*).

Se trata del ejercicio natural y legítimo de los derechos que tiene la Nación sobre las playas como bienes de uso público, amparada como está para ello en la protección constitucional otorgada por los artículos 8° y 102 de la Constitución, y sobre los recursos minerales que en dichas playas o en las aguas del Estado se encuentren, al tenor de lo establecido por el artículo 332 de la Carta.

Este reconocimiento no solamente puede hacerse a la luz de la Constitución en vigor, como queda claro a partir de su texto y de sus antecedentes inmediatos (Cfr. Informe Ponencia “Medio Ambiente y Recursos Naturales”, presentado a la Asamblea Constituyente por los delegatarios Iván Marulanda, Guillermo Perry, Jaime Benitez, Angelino Garzón, Tulio Cuevas y Guillermo Guerrero. Gaceta Constitucional No. 46, 15 de abril de 1991, págs 3 y 4), sino que de tiempo atrás se hizo por las normas que la precedieron, tal como lo reiteró la Corte Suprema de Justicia en sentencias números 042 del 13 de julio de 1989 (M.P.: Doctor Jaime Sanín Greiffenstein) y 047 del 3 de agosto del mismo año (M.P.: Doctor Fabio Morón Díaz), relativas a la exequibilidad de la Ley 57 de 1987 y del Código que nos ocupa frente a la Carta Política de 1886.

8. Artículos 9°, inciso 3° y 10°, literal e). Artículo 14, inciso 1°. Zonas restringidas para minería.

- Ha sido acusado el inciso 3° del artículo 9° del Estatuto Minero, relativo al señalamiento de zonas restringidas para la minería, mediante el cual se dispone que no obstante la facultad del Ministerio de Minas y Energía para señalar que en aquellas no deben adelantarse trabajos mineros de prospección, exploración o explotación por constituir reservas ecológicas, incompatibles con dichos trabajos (Código de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente) o por su dedicación exclusiva a la agricultura o la ganadería, podrá dicho organismo “autorizar que en las zonas mencionadas en el mismo artículo puedan adelantarse actividades mineras, en forma restringida o sólo por determinados métodos y sistemas de extracción de los minerales que no afecten los aprovechamientos económicos de la superficie o con la obligación de realizar obras y trabajos especiales de preservación o

mitigación de sus efectos negativos o de los deterioros originados en dichas actividades sobre los recursos naturales renovables como el medio ambiente o el desarrollo de la agricultura y la ganadería”.

- El literal e) del artículo 10°, también demandado, exceptúa de las actividades mineras “las zonas de reserva ecológica, agrícola o ganadera de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 9° de este Código”.

De acuerdo con lo expresado en la demanda, el inciso 3° del artículo 9° citado, en cuanto faculta las explotaciones mineras en zonas ya restringidas para la minería, viola los artículos 8°, 65, 79 y 80 de la Constitución Política, que no hacen excepciones a la obligación de proteger integralmente los recursos naturales ni autorizan a la ley para establecerlas.

Alegan que el ejercicio de las facultades inherentes a las explotaciones mineras debe ser regulado directamente por la ley, según el artículo 121 de la Carta, mas no por las autoridades administrativas. En consecuencia, el Código de Minas no puede delegar facultades de reglamentación al Ministerio de Minas en ninguno de los aspectos ya regulados en dicho estatuto.

Expresan que las normas acusadas también son inconstitucionales porque excluyen las otras competencias establecidas por la Constitución y la ley para regular el medio ambiente, como lo son las atribuidas en los artículos 300, numeral 2 y 313, numeral 9, a las Asambleas Departamentales y a los Concejos Municipales, respectivamente.

También consideran que el literal e) del artículo 10° viola el 65 de la Constitución porque la protección a la agricultura y la producción de alimentos quedarían supeditadas a que el Ministerio de Minas los declare como reservas.

Por su parte, a juicio de los demandantes, es inconstitucional el literal e) del artículo 10° en cuanto remite a la norma del artículo 9° que también es inconstitucional.

Por razones similares a las mencionadas en cuanto a los artículos últimamente citados, es decir, por desconocer la prelación de la producción alimentaria haciendo prevalecer la actividad minera, se solicita la inconstitucionalidad del artículo 14, inciso 1°, a cuyo tenor la prospección preliminar de depósitos minerales por métodos de superficie, es libre en todo el territorio nacional con excepción de las áreas en las cuales están prohibidas o restringidas las actividades mineras de acuerdo con el Código.

Considera la Corte:

El establecimiento de zonas restringidas para la minería, previsto por el artículo 9° acusado, en concordancia con el artículo 10° eiusdem, que las excluye de la actividad minera en razón de la necesidad de preservar las reservas ecológicas, los recursos naturales renovables y el medio ambiente -lo cual se aviene a las prescripciones consagradas en los artículos 58, 79 y 80 de la Constitución-, no se opone a que la propia norma legal, en desarrollo de una clara función legislativa, hubiera previsto autorizaciones excepcionales para adelantar actividades mineras en forma restringida o sólo por determinados métodos de extracción de minerales, siempre que no se afectaran los aprovechamientos económicos de la superficie y sobre la

base de que los mineros autorizados garantizaran la preservación de los indicados recursos y se responsabilizaran por ello de manera real y efectiva.

Pero, no obstante las aparentes cautelas que adopta la disposición, el inciso 3° del artículo, tal como está redactado, confiere una amplísima autorización al mencionado organismo para establecer, “por vía general”, excepciones que, dado precisamente ese carácter, se convierten en modificaciones a las normas básicas que fijan las zonas restringidas (artículos 9° y 10°, literal e). Siendo ella de naturaleza legislativa, pero proferida por el gobierno en uso de facultades extraordinarias, no podía extender a una autoridad administrativa de manera ilimitada la facultad de consagrar excepciones por vía general, menos todavía si esta posibilidad implica, como lo admite el texto legal, que se ocasionen efectos negativos y deterioros en los recursos naturales renovables, el medio ambiente, la agricultura y la ganadería, justamente los elementos que buscó proteger el Código Minero, avalado por la Constitución, al señalar en el inciso 1° de la misma norma las zonas restringidas para la minería.

Al ampliar la función legislativa del propio gobierno más allá del término de las facultades extraordinarias se viola la Constitución, por invadir el ejecutivo la órbita propia del Congreso (artículo 150 numerales 1, 2 y 10). Si así acontece cuando se extienden atribuciones de la enunciada naturaleza en cabeza del Presidente de la República, con mayor razón resulta vulnerada la preceptiva fundamental si el autorizado por vía general para legislar es otro funcionario u otra dependencia, como en este caso lo ha sido el Ministerio de Minas y Energía.

En consecuencia, serán declaradas inexecutable las expresiones “...por vía general...” del artículo 9°, inciso 3° del Código de Minas. No acontecerá lo mismo con el literal e) del artículo 10°, por cuanto la mención que allí se hace del artículo 9° queda referida únicamente a la primera parte de esa norma que precisamente señala las zonas restringidas para la minería y que no es afectada por la declaratoria de inconstitucionalidad.

9. Artículo 246

Los actores impugnan también el artículo 246 del Estatuto Minero, según el cual, con la excepción contemplada en el artículo 168 (necesidad de obtener permisos y concesiones de otras autoridades según la naturaleza y ubicación de la construcción o de su uso) el título minero lleva implícita la correspondiente licencia ambiental, o sea, la autorización para utilizar en los trabajos y obras de minería los recursos naturales renovables y del medio ambiente, en la medida en que sean imprescindibles para dicha industria con la obligación correlativa de conservarlos o restaurarlos si ello es factible técnica y económicamente.

Expresa la demanda que la disposición en referencia viola el artículo 65 de la Constitución por autorizar las explotaciones mineras sin límite ninguno sobre los terrenos dedicados a la agricultura y sin consideración alguna con los recursos naturales renovables. Además, por dejar la obligación de restaurar los daños causados al libre albedrío del minero.

Estima la Corte que, en efecto, esta disposición vulnera la preceptiva constitucional, pues a su tenor, los recursos naturales, que merecen especial protección del Estado (artículos 8°, 79 y 80 de la Constitución), quedan supeditados a la utilización que de ellos hagan quienes

desempeñan las actividades mineras y para los fines de éstas, a lo cual se añade que la obligación impuesta por la norma en el sentido de “conservarlos y restaurarlos” no tiene aplicación práctica, pues queda librada a su factibilidad técnica y económica, lo cual implica la más absoluta desprotección del medio ambiente y de la riqueza natural.

El artículo 8º de la Constitución establece, como obligación del Estado y de las personas, la de proteger las riquezas naturales de la Nación. El 95 señala que el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por la Constitución implica responsabilidades, que toda persona está obligada a respetar los derechos ajenos y a no abusar de los propios, a obrar según el principio de solidaridad social, a proteger los recursos naturales del país y a velar por la conservación de un ambiente sano. Las autoridades de la República están instituidas, entre otros fines, para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares (art. 2º, inciso 2º C.N.).

El artículo 79 de la Carta declara que todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano y subraya que es obligación a cargo del Estado la de proteger la diversidad e integridad del ambiente, y conservar las áreas de especial importancia ecológica, mientras que el 80 le manda planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, así como “garantizar su desarrollo sostenido, su conservación, restauración o sustitución”, “prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados” (subraya la Corte).

Como puede verse, la disposición que se considera, caracterizada por la amplitud y la tolerancia en favor de la actividad minera, con evidente sacrificio del necesario cuidado del ambiente y los recursos naturales renovables, es abiertamente incompatible con tan apremiantes y concluyentes prescripciones constitucionales. En consecuencia, será declarada inexecutable.

Como resulta de lo expuesto, la inconstitucionalidad de esta norma proviene de su oposición material con el ordenamiento fundamental vigente al pronunciar esta sentencia. Por ello, según ya se advirtió, para la declaración correspondiente no es óbice la preexistencia de un fallo proferido por la Corte Suprema de Justicia el 24 de agosto de 1989 por el cual se declaró la exequibilidad del artículo 246 del Decreto 2655 de 1988, circunscrita a la verificación sobre ajuste del Ejecutivo a las facultades extraordinarias otorgadas.

El hecho de que la Corte haya encontrado que, por los precedentes motivos, el artículo 246 del Código de Minas no responde a los nuevos postulados de la Carta Política en materia ambiental, no significa que las entidades encargadas de velar por la conservación y protección de los recursos naturales renovables y del ambiente, respecto de la exploración y explotación de los recursos naturales no renovables, hayan perdido su competencia. Por ello, las disposiciones contenidas en el Decreto 2655 de 1988, relacionadas con el deber que tiene todo beneficiario de un título minero de presentar ya sea la declaración o el estudio de impacto ambiental según se trate de un proyecto de pequeña, mediana o gran minería (arts. 38 y 250), así como el deber de dar cumplimiento a las obligaciones contenidas en el Código de Minas acerca de la conservación del medio ambiente -lo que supone igualmente la facultad sancionatoria mediante la imposición de multas, la cancelación de la respectiva licencia o la declaración de caducidad del contrato de concesión-, siguen vigentes, toda vez

que ni dependen exclusivamente de la norma que se declara inexequible, ni el motivo de la inexequibilidad radica en que el Ministerio de Minas y Energía tenga a su cargo, dentro de la órbita de su función, responsabilidades de control ambiental. Por tanto, esta sentencia no afecta la competencia de tal organismo para ejercer vigilancia y control sobre el manejo de los recursos naturales renovables y la conservación del medio ambiente en materia minera, a la cual se refiere el Capítulo XXVI del Código sin perjuicio de las atribuciones de otros organismos y entidades del orden nacional, departamental o local en relación con la conservación del medio ambiente y la aplicación de las normas constitucionales y legales correspondientes.

VII. DECISION

Con fundamento en las consideraciones precedentes, la Corte Constitucional de la República de Colombia, oído el concepto del Procurador General de la Nación y surtidos los trámites que indica el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

- 1) Decláranse EXEQUIBLES en los apartes demandados, los artículos 2º, 3º, 4º, 5º, 7º, 10º, 13, 14, 16, 27, 63, 111, 113, 118, 120, 165, 179, 180, 183 y 185 del Decreto Ley 2655 de 1988, "Por el cual se expide el Código de Minas".
- 2) Declárase EXEQUIBLE el inciso 3º del artículo 9º del Decreto 2655 de 1988, con excepción de las palabras "...por vía general...", que se declaran INEXEQUIBLES.
- 3) Declárase INEXEQUIBLE el artículo 246 del Decreto 2655 de 1988.

Cópiese, comuníquese al Gobierno, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

HERNANDO HERRERA VERGARA

Presidente

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General