

## PROYECTO DE LEY-Trámite/COMISION ACCIDENTAL

En este caso, no se reunió una comisión bicameral y accidental de las que están previstas en el artículo 161 de la Constitución Nacional, para estudiar las modificaciones introducidas durante los debates, ya que aquellas fueron apenas de carácter semántico y formal aceptadas plenamente por la Cámara de Representantes, como es el caso del encabezado del proyecto, y en concepto de la Corte Constitucional éstas no deben sufrir el trámite de la mencionada comisión.

## LEY INTERPRETATIVA

Una ley interpretativa excluye uno o varios de los diversos sentidos posibles contenidos en otra disposición antecedente y de su misma jerarquía, pero ambas disposiciones conservan su propia existencia formal, sin perjuicio de una diferente redacción textual, más descriptiva en cuanto a sus contenidos materiales a fin de definir su alcance. En efecto, la ley que interpreta a otra anterior es una orden necesariamente posterior, que está dirigida a todos los operadores del derecho y en especial a los jueces, para que apliquen en los casos concretos a resolver, una lectura u opción interpretativa de un acto normativo de rango formal y material de ley, y para que esto suceda, no obstante el ejercicio de aproximación armónica entre los términos empleados en una y otra disposición, como lo ordena la ley posterior. Una ley interpretativa sólo puede tener ese carácter, quedando imposibilitada para agregar elementos nuevos a la normatividad correspondiente.

## PROPIEDAD DEL SUBSUELO/PROPIEDAD DE LAS MINAS

Estos preceptos confirman el principio consagrado en el ordenamiento jurídico colombiano desde la Constitución Política de 1886, según el cual el subsuelo pertenece a la República de Colombia. Desde la fecha de vigencia de la Constitución de 1886, quedó eliminado el criterio de que cierta clase de minas pertenecían al dueño del suelo, y en consecuencia ese privilegio se tradujo simplemente, por mandato del artículo 5° de la Ley 38 de 1887, en un derecho de preferencia por el término de un año, para denunciar los yacimientos que se encontraran en las respectivas heredades. Igualmente desapareció como consecuencia necesaria de la referida norma legal.

## RETROACTIVIDAD DE LA LEY/LEY INTERPRETATIVA/RETROSPECTIVIDAD DE LA LEY

El principio de la irretroactividad de la ley, es una garantía de la estabilidad de los derechos de las personas, cuyo valor no sólo se encuentra representado en los intereses particulares, sino en las referencias sociales que al derecho se reconocen por nuestra Constitución Política. No sería un Estado de Derecho, el que permitiera el cambio discrecional de los logros subjetivos o de titularidad del derecho, para desconocer situaciones jurídicas consolidadas, conforme a una legislación igualmente amparada por aquella forma de Estado. Cómo puede haber retroactividad de la ley interpretativa cuando no hace más que precisar la naturaleza de los derechos constituídos, sin cambiar los contenidos de la ley interpretada? Se trata simplemente del carácter retrospectivo de las leyes interpretativas, que al fundirse con las leyes que interpretan, tienen sus elementos una vigencia desde el término de ésta, sin perjuicio de las situaciones definidas en el término comprendido entre la expedición de una y otra ley.

### LEY-Interpretación por vía de autoridad

No existe retroactividad de la Ley 97 en sus artículos 1o., 2o. y 3o. al interpretar el artículo 1o. de la Ley 20, ni violación de derechos constituídos o adquiridos bajo el régimen anterior a su vigencia, pues, se repite, se trata de los mismos derechos, que más aún son los mismos a que se refería, ya desde sus orígenes, la Constitución de 1886 en su artículo 202. Pues la Ley 20 de 1969 no reguló condiciones constitutivas de derecho distintas a las excepciones que estatuyó el tantas veces artículo 202, que por otra parte son reconocidas claramente en la nueva Carta Política (art. 332). Por tanto, la corte comparte esta hermenéutica de interpretación por vía de autoridad que realiza el legislador en la Ley 97 de 1993.

### LEY INTERPRETATIVA-Incorporación de la ley posterior en la ley anterior

La regla de plena validez en el ordenamiento jurídico en relación con las leyes interpretativas dispone la llamada incorporación de la ley posterior en la ley anterior, establecida en el mencionado Código de Régimen Político y Municipal (art. 58), desde luego, con el respeto de las sentencias ejecutoriadas en el interregno de la vigencia de una y otra disposiciones.

### PROPIEDAD DE MINAS-Medidas cautelares

Estas disposiciones no contravienen regla constitucional alguna, y por el contrario encuentran fundamento en el artículo 150 de la Carta Política, pues ellas hacen parte de los códigos de procedimiento aplicables por los jueces en las controversias mencionadas; además, esta disposición no afecta ni el debido proceso, ni el derecho de defensa, ya que se trata de una medida cautelar en favor de la custodia judicial de unos derechos que se discuten, en la sede natural del debate contencioso.

## PROPIEDAD DEL SUBSUELO PETROLERO

Esta Corporación encuentra que en nuestro ordenamiento jurídico, se ha establecido un régimen especial de la propiedad particular sobre el subsuelo y en especial sobre el petrolero, que implica que ella ha sido conferida por el Estado, y que se halla condicionada a las exigencias legales en cuanto a la continuidad del derecho de dominio; además, se encuentra que dicha propiedad no es extraña a las exigencias que sobre su ejercicio haga el legislador, ya que comporta buena parte de la riqueza pública de la Nación y del Estado, que debe ser aprovechada en beneficio de la sociedad. Por ello resulta razonable la interpretación contenida en la ley demandada, que señala que las excepciones reconocidas por la Ley 20 de 1969 son aquéllas en las que los derechos particulares estaban vinculados a la existencia de yacimientos descubiertos, al momento de la expedición de la mencionada ley. Es cierto que la contenida en la Ley 97 de 1993 es una interpretación plausible y razonable de la voluntad del legislador mismo, que es competente para establecer los requisitos relativos al perfeccionamiento del derecho de dominio, y los que se deben cumplir y acreditar para conservarlo, así como las obligaciones que dimanen de la propiedad como función social que implica obligaciones.

## DERECHO A LA PROPIEDAD-Regulación/LEY ESTATUTARIA-Contenido

La ley objeto de demanda se refiere a un aspecto detallado del derecho de propiedad de que trata el artículo 58 de la Carta Política, más no al ejercicio y alcance de este derecho, ni a su garantía de manera general; por consiguiente, si las leyes estatutarias no fueron creadas dentro del ordenamiento, con el fin de agotar por entero todo evento ligado a los derechos fundamentales, ni para considerar los diversos casos particulares que se puedan prever en relación con éstos, debe colegirse que lo contemplado en la ley de la referencia, no exigía la vía de la ley estatutaria.

REF: Expedientes Nos. D-540, 548 y 555. (acumulados)

Acción Pública de Inconstitucionalidad contra la Ley 97 de 1993. “Por la cual se interpreta con autoridad la Ley 20 de 1969 y se dictan otras disposiciones.”

La interpretación de la ley por vía de autoridad. La autonomía constitucional de los jueces y la interpretación de la ley.

Actores:

José María del Castillo Abella, Rafael Bolívar Orozco Visbal y Antonio de Jesús Espinosa

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORON DIAZ

Santafé de Bogotá, D.C., septiembre veintinueve (29) de mil novecientos noventa y cuatro (1994)

## I. ANTECEDENTES

Se observa que la demanda presentada por el ciudadano Antonio de Jesús Espinosa García fue radicada con el número D-540 y se dirige únicamente contra las expresiones “...en ejercicio de los cuales se hayan descubierto uno o varios yacimientos de hidrocarburos, a más tardar el 22 de diciembre de 1969.” del artículo 1o. de la ley 97 de 1993; además, la demanda suscrita por Rafael Bolívar Orozco Visbal, presentada personalmente ante la oficina judicial de la Dirección Seccional de la Carrera Judicial de Barranquilla, fue radicada bajo el número 548 y se dirige contra los artículos 1o., 2o., 3o., y 4o. y, por último, la demanda presentada por Jose María Del Castillo Abella radicada bajo el número 555 solicita la declaratoria de inexequibilidad de los artículos 1o. y 34o. de aquella disposición legal.

En la oportunidad correspondiente, la Sala Plena de esta Corporación ordenó la acumulación de las demandas de la referencia y la apertura de un expediente para los tres escritos, bajo la responsabilidad de un mismo magistrado sustanciador; además, el despacho al que le correspondió por reparto el conocimiento las mencionadas demandas resolvió admitirlas para su trámite por vía del procedimiento previsto en el decreto 2067 de 1991.

De igual modo, se decretó la fijación en lista de las demandas y la práctica de pruebas consistente en la incorporación de los antecedentes legislativos sobre el proyecto de ley y la incorporación del Concepto No. 187 de julio 11 de 1988 del Consejo de Estado; también se ordenó hacer las comunicaciones de rigor constitucional y legal al Señor Presidente de la República, al Señor Ministro de Minas y Energía y al Presidente del Congreso de la República

Una vez admitidas las demandas, cumplidas la fijación en lista del negocio y la práctica de las pruebas decretadas, y realizadas las comunicaciones de rigor constitucional y legal, se dió traslado al Despacho del Señor Procurador General de la Nación, quien dentro de la oportunidad procesal correspondiente, rindió el concepto de su competencia.

Dentro del término de fijación en lista se recibieron las intervenciones del ciudadano Carlos Alberto Navia Raffo para coadyuvar las demandas presentadas por Antonio J. Espinosa y por Rafael Bolívar Orozco, y la del abogado Edgar Francisco París Santamaría, quien se hace presente ante la Corte Constitucional como apoderado del Ministerio de Minas y Energía para defender la constitucionalidad de las disposiciones acusadas.

## II. EL TEXTO DE LEY ACUSADA

El texto de la disposición acusada en las demandas es del siguiente tenor:

LEY 97 DE 1993

(diciembre 17)

por la cual se interpreta con autoridad la Ley 20 de 1969 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

ARTICULO 1o. Reconocimiento excepcional de propiedad privada sobre hidrocarburos. Para efectos de la excepción prevista en los artículos 1o. y 13 de la Ley 20 de 1969, se entiende por derechos constituidos a favor de terceros las situaciones jurídicas subjetivas y concretas, adquiridas y perfeccionadas por un título específico de adjudicación de hidrocarburos como

mina o por una sentencia definitiva y en ejercicio de los cuales se hayan descubierto uno o varios yacimientos de hidrocarburos, a más tardar el 22 de diciembre de 1969.

ARTICULO 2o. Descubrimiento de hidrocarburos. Se entiende que existe yacimiento descubierto de hidrocarburos cuando mediante perforación con taladro o con equipo asimilable y las correspondientes pruebas de fluidos, se logra el hallazgo de la roca en la cual se encuentran acumulados los hidrocarburos y que se comporta como unidad independiente en cuanto a mecanismos de producción, propiedades petrofísicas y propiedades de fluidos.

ARTICULO 3o. Las disposiciones contenidas en los artículos 1o. y 2o. de la presente Ley, constituyen la única interpretación autorizada de la Ley 20 de 1969, artículos 1o. y 13.

ARTICULO 4o. Medidas cautelares en procesos judiciales. Cuando por la vía judicial se pretenda que la propiedad de minas atinentes a minerales metálicos y a yacimientos de hidrocarburos corresponde al estado y no a los particulares, procederá embargo y secuestro preventivo de los pagos que la Nación o sus entidades descentralizadas efectúen en virtud de actos o contratos derivados de los títulos cuyo mérito se discute.

El juez decretará estas medidas cautelares en el auto admisorio de la demanda, o en cualquier momento procesal posterior, a solicitud de la parte interesada. Su adopción y vigencia no requieren caución.

La entidad pública responsable de efectuar los pagos o encargada por ley de la exploración y explotación del recurso natural no renovable de propiedad de la Nación, actuará como secuestre y deberá invertir los recursos en títulos inscritos en mercados de valores mientras se decide el proceso.

ARTICULO 5o. Esta Ley rige a partir de su promulgación.

El Presidente del honorable Senado de la República,

JORGE RAMON ELIAS NADER

El Secretario General del honorable Senado de la República,

PEDRO PUMAREJO VEGA

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,

FRANCISCO JOSE JATTIN SAFAR

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,

DIEGO VIVAS TAFUR

---

REPUBLICA DE COLOMBIA – GOBIERNO NACIONAL

Publíquese y ejecútese.

Dada en Santafé de Bogotá, D.C., a 17 de diciembre de 1993.

CESAR GAVIRIA TRUJILLO

El Ministro de Minas y Energía,

GUIDO NULE AMIN

### III. LAS DEMANDAS

#### A. DEMANDA PRESENTADA POR ANTONIO DE JESUS ESPINOSA GARCIA. EXPEDIENTE D-540.

Como se advirtió, la demanda presentada por el ciudadano Antonio de Jesús Espinosa se dirige contra la parte del artículo 1o. de la Ley 97 de 1993 que dice “...y en ejercicio de los cuales se hayan descubierto uno o varios yacimientos de hidrocarburos, a más tardar el 22 de diciembre de 1969”, y no propone declaración ninguna en relación con ella.

##### 1. Disposiciones Constitucionales que se Consideran Infringidas

Para el actor en esta demanda la parte acusada de la ley es contraria a lo dispuesto por los artículos 2o inciso 2., 29, 34, 58 incisos 1o. y 2o., 136, 150 numeral 1o. 228 y 332 de la Constitución nacional.

##### 2. Fundamentos de la Demanda

No obstante la presentación de muchos otros argumentos de orden legal, el demandante formula el concepto de la inconstitucionalidad que reclama y lo fundamenta en las consideraciones que se resumen, así:

- En primer término advierte que el artículo 58 de la Carta Política garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, y que ellos no pueden ser desconocidos por leyes posteriores, lo que, en su opinión, también prohíbe que las leyes que se ocupan de la existencia de los derechos reales y personales tengan efecto retroactivo, salvo las excepciones de la expropiación por motivos de utilidad pública y la expropiación sin indemnización, por motivos de equidad.
- Sostiene que la frase que acusa es inconstitucional, pues emplea en la llamada interpretación de autoridad "...una locución o modo adverbial que significa según el diccionario de la Lengua Española de la Real Academia el plazo máximo en que ha de suceder una cosa"; así contraría lo prescrito por la ley interpretada, "...imponiendo la condición de la vinculación a un yacimiento descubierto, antes de la fecha de su misma expedición, al nacimiento del derecho incondicionalmente reconocido, declarado y perfeccionado bajo una legislación preexistente y, además, derechos que fueron reconocidos en acciones reales por sentencias definitivas de la Corte Suprema de justicia o por títulos específicos de adjudicación. Donde la Ley 20 de 1969 artículo 1o. dice 'a partir' del 22 de diciembre de 1969, la ley 97 de 1993 dice 'a más tardar el 22 de diciembre de 1969. Exactamente lo contrario."
- Señala que "...queda demostrado que la Ley 97 de 1993 le dió un efecto distinto y retroactivo anterior al 22 de diciembre de 1969, a las disposiciones del artículo 1o. de la Ley 20 de 1969, efecto retroactivo que la Ley 20 de 1969 no tenía, ni podía tener so pena de haber incurrido en una violación de la Constitución de 1886 (arts. 30 y 202) y de la nueva Carta, Artículos 58 y 332. Como resultado de lo anterior, el juzgador y la administración quedan ante el dilema de darle efecto retroactivo al artículo 1o. de la Ley 20 de 1969 y convertirlo en una disposición inconstitucional o declarar inconstitucional la última frase del artículo 1o. de la Ley 97 de 1993...". Advierte que, en su opinión, en la legislación del Código de Petróleos no existió esta condición o requisito, y la Ley 20 de 1969 no podía regir el procedimiento anterior de adquisición de los derechos reconocidos en sentencias judiciales firmes y ejecutoriadas, ni el modo precedente de creación de las situaciones legales



anteriores. La barrera Constitucional de 1886 impedía el efecto retroactivo de una disposición así erróneamente concebida.

- Sostiene que con la disposición acusada se encubre una confiscación o una extinción del derecho de dominio a sujetos vinculados por la ley, y por una sentencia judicial originaria, a situaciones jurídicas perfeccionadas y a derechos adquiridos, pues al atribuir efectos retroactivos a la ley 20 de 1969, sin necesidad de providencia administrativa, conduce a la extinción de plano de los derechos y situaciones jurídicas perfeccionadas al amparo de legislación anterior o por sentencias judiciales ejecutoriadas, antes del 22 de diciembre de 1969.

- Advierte que desconocer los efectos de las sentencias de derechos sobre el petróleo, también desconoce las cláusulas constitucionales que aseguran el respeto a los derechos adquiridos, constituidos y perfeccionados, pues tales sentencias se referían específicamente “al petróleo y demás hidrocarburos existentes o que puedan hallarse o encontrarse en los predios o terrenos que habían salido del patrimonio del Estado.” En este mismo sentido indica que la disposición que interpreta una ley no puede establecer nuevos mandatos o prohibiciones, ni introducir reformas o adiciones a lo dispuesto en la interpretada, sólo puede precisar el sentido en que debe entenderse lo ya preceptuado.

- Advierte que la ley acusada comporta una modalidad de invasión del legislador en las funciones y competencias de los jueces, pues se están desarrollando actuaciones judiciales relacionadas con la materia objeto de la ley acusada, que dependen de la interpretación libre de la administración de justicia sobre los derechos comprometidos en las mencionadas situaciones litigiosas.

En este caso, el demandante reclama la inconstitucionalidad de todo el texto de la Ley 97 de 1993; además, por fuera de los límites materiales y subjetivos de la acción pública de inconstitucionalidad que se tramita ante esta Corporación, el actor presenta otras peticiones de carácter disciplinario en contra de los integrantes de la Comisión V del Senado, las cuales, desde luego, no pueden ser atendidas en esta sede judicial, que en forma específica y abstracta se ocupa del control de constitucionalidad de las leyes.

## 1. Normas Constitucionales que se Consideran Infringidas

Para el actor la Ley 97 de 1993 es contraria lo dispuesto por los artículos 58, 189 numeral 1o. y 332 de la Constitución Política.

## 2. Fundamentos de la Demanda

El Concepto de la violación que se presenta por la demanda se funda en las razones que se resumen así:

Manifiesta que con la ley acusada se desconocen los límites implícitos que surgen de la potestad reglamentaria de la ley en los términos del artículo 189, num. 11, ya que la ley reglamentaria se extiende a efectos no previstos en la reglamentada. En su opinión, la acusada desconoce, de modo caprichoso y arbitrario, los derechos adquiridos y perfeccionados de conformidad con la leyes preexistentes y aún en sentencias ejecutoriadas; además, el artículo es inconstitucional porque viola los derechos adquiridos y la propiedad privada reconocidos en el artículo 58 de la nueva Constitución. Además, se desconoce la atribución constitucional de la interpretación de las leyes que hacen los jueces y funcionarios públicos.

En relación con el artículo 4o., manifiesta que la medida del embargo y el secuestro preventivo adelantado por la entidad pública interesada viola el artículo 58 de la Carta, pues se trata de una modalidad de expropiación sin sentencia judicial.

### C. DEMANDA PRESENTADA POR JOSE MARIA DELCASTILLO ABELLA. EXPEDIENTE D-555

La demanda presentada por Jose María del castillo Abella se dirige únicamente contra los artículos 1o. y 3o. de la ley 97 de 1993.

#### 1. Normas Constitucionales que se Consideran Infringidas

Para el actor, no obstante señalar como violadas algunas disposiciones del Código Civil y de la Ley 153 de 1887, los artículos acusados en su demanda son contrarios a lo dispuesto por los artículos 58 y 332 de la Constitución Política. La Corte contrae su examen a los cargos de violación de la Constitución, y no a otra razón o cargo de naturaleza diferente, como lo plantea el actor.

## 2. Fundamentos de la Demanda

Las razones invocadas por el actor como fundamento de su demanda en el concepto de la violación, se resumen así:

- La Ley 20 de 1969 no necesitaba de ninguna interpretación legal o auténtica, pues su texto y su contenido son claros; en este sentido, la ley acusada establece una disposición nueva que modifica la ley anterior.

- Indica que “..si se trataba de derechos constituidos antes del 22 de diciembre de 1969, las condiciones eran las que regían hasta antes de la sanción de la Ley 20 de 1969. Pero si se trataba de derechos constituidos con posterioridad al 22 de diciembre, además, debía acreditarse la existencia de un yacimiento descubierto; por tanto, sostiene, si se estaba frente a una sentencia ejecutoriada, o ante un acto administrativo en firme, se aseguraba plena validez a los derechos constituídos con anterioridad al 22 de diciembre de 1969, sin que se requiriera acreditar la existencia de un yacimiento descubierto, por cuanto esta exigencia sólo sería procedente frente a los derechos constituidos con posterioridad a la publicación de la Ley 20 de 1969.

Indica, además, que la ley acusada es retroactiva, y condicionó a sus titulares el disfrute y el ejercicio de los derechos consolidados antes de la vigencia de la ley 20 de 1969, a la satisfacción de una exigencia no prevista en el momento de consolidar los mencionados derechos, consistente en acreditar la existencia de un yacimiento, y que esta se hubiese cumplido antes de la sanción de la Ley 20 de 1969. Esta exigencia no se había planteado por la ley que se pretendía interpretar desconociendo los derechos adquiridos en favor de terceros. Manifiesta que apoya su tesis en la parte del concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado del 11 de julio de 1988, en la que se dice que “...La propiedad de las minas reconocidas en actos administrativos, o en sentencias definitivas, y la de los yacimientos de hidrocarburos reconocida en sentencia judiciales ejecutoriadas, anteriores al 22 de diciembre de 1969 no requieren la vinculación del derecho a yacimientos descubiertos ni la demostración de ese vínculo”.

## IV. INTERVENCION CIUDADANA

Dentro del término correspondiente, el doctor CARLOS ALBERTO NAVIA RAFFO se hizo

presente, dentro del proceso de la referencia, mediante escrito presentado ante la Corte Constitucional el día 29 de abril de 1994, para coadyuvar la demanda presentada por ANTONIO J. ESPINOSA y la presentada por RAFAEL BOLIVAR OROZCO VISBAL, para que se declare la inconstitucionalidad de la Ley 97 de 1993, porque con ella se desconoce lo dispuesto en los artículos 1o., 2o., 4o., 13, 29, 34, 58, 59, 83, 136-1, 152, 153, 228 y 332 de la Constitución Política.

En extenso documento de alegaciones en favor de la declaratoria de inconstitucionalidad, y además de las razones que reiteran los argumentos presentados por los demandantes, el interviniente fundamenta su insistencia en otras consideraciones que se resumen, así:

1o. Afirma que la ley acusada, al establecer requisitos nuevos con efectos retroactivos, desconoce los derechos adquiridos, en especial aquellos que establecen la propiedad privada del petróleo, y permite irrespetar las sentencias ejecutoriadas y en firme en las que aquella se ha reconocido en casos individuales y concretos, y en relación con predios determinados.

Afirma que el artículo 202 de la Constitución de 1886 no nacionalizó las minas de propiedad privada ni las no descubiertas o explotadas; simplemente, la Nación recobró las minas que eran de los Estados, pero no las que según las respectivas legislaciones de dichos Estados pertenecían a los particulares, que eran la mayoría, según el principio de accesión, conforme al cual al dueño del suelo pertenece el subsuelo

Sostiene, además, que la disposición acusada es contraria a lo dispuesto por los artículos 152 y 153 de la Constitución, que son normas que establecen el procedimiento de formación de las leyes, ya que debía tramitarse como ley estatutaria, es decir, en una legislatura, pues en ella se establecen requisitos para la adquisición y reconocimiento de derechos fundamentales, y procedimientos y recursos para hacer valer los derechos. Sostiene que los estatutos o códigos procesales, o sus modificaciones, deben estar contenidos en leyes estatutarias y no en leyes ordinarias. También indica que se desconoce la prohibición de incluir más de un tema en el texto de una ley, establecida en el artículo 158 de la Carta Política, ya que en la 97 de 1993 se regulan asuntos relacionados con la interpretación de una ley, y medidas cautelares en litigios, que no son objeto de la ley interpretada.

## V. INTERVENCION OFICIAL

En la oportunidad que procede, el abogado EDGAR FRANCISCO PARIS SANTAMARIA, se presentó ante la Corte Constitucional como apoderado del Ministro de Minas y Energía, con un documento muy extenso para defender la constitucionalidad de las disposiciones acusadas.

Aparte de reseñar, de modo suficiente, la documentación que corresponde a los debates en el órgano legislativo, que llevaron a la expedición de la ley acusada, y la evolución reciente de la legislación nacional, en materia de los derechos de particulares sobre los recursos del subsuelo petrolero, el escrito que se reseña se ocupa de destacar, desde sus orígenes, la evolución del derecho minero y petrolero en el territorio que hoy ocupa la república. De igual modo, en el escrito que defiende la constitucionalidad de la Ley 97 de 1993, se adelanta el estudio de la jurisprudencia nacional, del Consejo de Estado, de la Corte Suprema de Justicia y de la Corte Constitucional, sobre el tema de la vinculación de los derechos de los particulares sobre los depósitos petroleros en el subsuelo, para concluir que hacia falta la ley interpretativa ante algunas divergencias en relación con los derechos de los particulares a un yacimiento descubierto.

Observa que la ley acusada se expidió ante interpretaciones que se hicieron, sin acudir al estudio histórico-jurídico de las leyes que la precedieron, ni al espíritu del legislador al expedirla, y que consideraron que ésta era una ley convalidatoria de derechos, y apartándose inclusive de su mismo tenor literal, para afirmar que la propiedad de los hidrocarburos reconocidos en actos administrativos o en sentencias definitivas ejecutoriadas, con anterioridad al 22 de diciembre de 1969, no requerían la vinculación del derecho a yacimientos descubiertos ni la demostración de ese vínculo. Desde luego, sostiene que éstas interpretaciones no fueron en ningún modo uniformes, pues la aplicación de la Ley 20 de 1969 quedó sometida a los criterios de los funcionarios de turno, a los criterios de los funcionarios del Ministerio Público, y a los mismos Magistrados del Consejo de Estado.

Sostiene que, dentro del sistema jurídico colombiano, el artículo 332 de la Constitución de 1991, también plasmó con claridad la propiedad del Estado sobre el subsuelo y los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes, de tal suerte que para reconocer en la actualidad la propiedad privada del subsuelo petrolífero, se requiere, sin lugar a dudas, dar estricto cumplimiento a lo dispuesto por la Ley 20 de 1969 y a su ley interpretativa 97 de 1993.

Indica además que la primera parte de la ley acusada no es contraria a la Constitución, ya que no es retroactiva ni desconoce derechos debidamente consolidados, de conformidad con las leyes, y encuentra fundamento en lo dispuesto por los artículos 14 del Código Civil y 58 del Código de Régimen Político y Municipal, ya que se limita a declarar el sentido de otra, incorporándose a ella, sin afectar ni alterar los efectos de sentencias ejecutoriadas en el tiempo intermedio.

Por último, el apoderado del Ministro de Minas y Energía se ocupa del examen de la constitucionalidad del artículo 4o. de la ley acusada, que establece la facultad del juez para decretar las medidas cautelares del embargo y secuestro preventivos de los pagos de la Nación, o sus entidades descentralizadas, por concepto de actos o contratos derivados de los títulos cuyo mérito se discute, cuando se pretenda que la propiedad de minas atinentes a minerales metálicos y a yacimientos de hidrocarburos corresponde al Estado y no a los particulares; en este sentido advierte que el artículo 4o. es una norma general de aplicación inmediata, susceptible de ser decretada en todos los casos en que se pretenda aquella propiedad sobre los yacimientos de hidrocarburos. Advierte que, con la mencionada medida, se pretende proteger la propiedad pública y la particular ante las grandes cifras que se discuten, las cuales pueden ser irrecuperables en caso de definición de los litigios en contra de los particulares. En su opinión, el efecto de esta norma es general e inmediato, ya que se trata de una disposición procesal que no encuentra límite en su vigencia, y que es apenas una forma ritual para la salvaguardia de los derechos en controversia judicial, naturalmente, y como corresponde en estos asuntos, con la debida inversión de los recursos embargados y secuestrados.

## VI. EL MINISTERIO PUBLICO

El Procurador General de la Nación rindió en término el concepto fiscal de su competencia, y en él solicitó a la Corte Constitucional que declare que lo demandado es exequible en todas y cada una de sus partes.

El Despacho del Procurador General de la Nación fundamenta su solicitud dentro de este proceso, en las consideraciones que se resumen:

- Advierte el Procurador que, en todo caso, el estudio para verificar la conformidad de las normas acusadas con la Constitución, debe tener en cuenta que se trata de un régimen legal referido a la función social de la propiedad, que desde 1936 orienta al ordenamiento jurídico colombiano, asegurando la armonía entre derecho de propiedad y bien público, a través de su reconocimiento como derecho y como obligación de rango constitucional.

Estima que la incorporación de los recursos del subsuelo petrolero a la producción nacional, para cumplir la función social que la Carta le asigna, en especial desde el artículo 202 de la Constitución de 1886 que restauró para la Nación el dominio de todos los yacimientos ubicados en su territorio, situación que se vió confirmada por la prescripción del artículo 332 de la actual Carta al declarar que “El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes”.

En este sentido, indica que la nueva normatividad constitucional “...deja a salvo los derechos constituidos a favor de terceros, indicando que tal excepción comprende sólo las situaciones jurídicas subjetivas y concretas debidamente perfeccionadas y que antes del 22 de diciembre de 1969 -fecha en la cual entró a regir la Ley 20 del mismo año-, hubieren estado vinculadas a yacimientos descubiertos y que conserven su validez jurídica”.

- Señala el Jefe del Ministerio Público que a la luz del artículo 150 -1 de la Constitución, la interpretación de la ley por vía de autoridad, ha sido reservada al legislador por declaratoria expresa del Congreso, “Y así debe ser, puesto que siendo la ley la manifestación de la voluntad del poder por medio de la cual se determinan y precisan sus principios básicos, ante la oscuridad de ésta, tanto la facultad reglamentaria del Ejecutivo, con jerarquía subordinada a la de la ley, como la interpretación de los jueces por vía jurisprudencial, limitada al caso concreto y con efectos igualmente circunscritos, deben ceder a la interpretación auténtica de quien ha expedido el ordenamiento legal polémico. Observa que, en relación con el tema de la interpretación de la Ley 20 de 1969, han surgido polémicas y soluciones encontradas en la Corte Suprema de Justicia y en las dos salas del Consejo de Estado, lo cual pone de manifiesto la magnitud del tema y la oportunidad material presentada al Congreso para adelantar la interpretación por vía de autoridad.

Encuentra que asiste fundamento constitucional al Congreso para expedir la ley con el fin de

definir de una vez por todas los alcances de las mencionadas disposiciones; además, indica que bien podía incluirse el artículo 4o. de la ley puesto que si bien no es parte de la interpretación auténtica, si corresponde a “otras disposiciones”, cuya regulación también es anunciada en el título de la ley.

Advierte que, en concepto de su despacho, “...sólo los derechos constituidos después de la vigencia del artículo 202 de la Constitución de 1886, tienen la garantía de la ley, y éstos no son otros que aquellos que se hallan vinculados a un yacimiento descubierto, es decir los que han demostrado sus perspectivas de aprovechamiento económico, prueba sin la cual revierten automáticamente a la Nación”.

Además, “La carga probatoria, ínsita para algunos en el texto de la Ley 20 de 1969, de demostrar la vinculación a un yacimiento descubierto, se hace explícita en la ley que la interpreta, evitando que los intereses nacionales que se tutelan en la dinámica que impuso el artículo 202 de la Constitución de 1886, se vean menguados por tesis extremas, que desconocen el equilibrio jurídico, propio de un Estado Social de Derecho, que busca armonizar el interés colectivo con el particular sobre el subsuelo, exigiendo de éste último, la prueba que lo vincula en la dinámica de la función social, que en esta materia se le imprimió cuando el Estado restauró para sí el dominio sobre el subsuelo y sobre los recursos no renovables”.

Concluye su concepto, advirtiendo que “..ante las interpretaciones generadoras de tensiones entre intereses generales y particulares en punto al régimen exceptivo previsto en la Ley 20 de 1969, el Congreso tomó partido y en procura de los primeros, interpretó a ésta auténticamente, bajo el entendido de que los derechos constituídos a favor de terceros tienen que estar vinculados inescindiblemente a un yacimiento descubierto”.

## VII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

### La Competencia de la Corte

a. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 241 núm. 4o. de la Constitución Política, y en atención a la reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional en materia de su competencia, corresponde a esta Corporación el examen de la constitucionalidad de las leyes ordinarias demandadas por cualquier ciudadano, como es el caso de las tres demandas de la



referencia, que se tramitaron acumuladas en un mismo expediente.

b. En esta oportunidad se cuestiona la constitucionalidad de la Ley 97 de 1993, que ordena, de una parte, en sus artículos 1o. 2o. y 3o., una específica modalidad de interpretación de los artículos 1o. y 13 de la Ley 20 de 1969 (diciembre 22), “Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre minas e hidrocarburos”, y por la que se reitera la pertenencia de todas las minas a la Nación, sin perjuicio de los derechos constituidos a favor de terceros, y se establecen el término y los requisitos legales para conservar o consolidar derechos reales sobre el petróleo que se encuentre en el subsuelo, y respecto del cual exista título administrativo o sentencia judicial anterior; de otra parte se cuestiona la constitucionalidad del artículo 4o. de la misma ley, que establece la facultad del juez competente para decretar unas medidas cautelares en los procesos contenciosos en los cuales se debata la titularidad de los particulares sobre los mencionados bienes.

c. En efecto, tal y como lo advierten los demandantes y los intervinientes en el proceso, cuyos argumentos se resumen en la parte correspondiente de esta providencia, las demandas se contraen a advertir que se trata de la expedición de una ley retroactiva, que desconoce los derechos adquiridos por particulares, ya que en ésta les exige la demostración de la existencia de un yacimiento descubierto a más tardar el 22 de diciembre de 1969, contrariando lo dispuesto por la ley interpretada que data de aquella misma fecha.

En principio, como lo advierte el apoderado del Ministerio de Minas y Energía, “...la litis se centra en la interpretación que debe darse a la Ley 20 de 1969, esto es, si el “yacimiento descubierto” a que hace referencia el artículo 1o., debió descubrirse antes del 22 de diciembre, o si por el contrario puede descubrirse en cualquier momento”; empero, la Corte Constitucional observa que el asunto que se plantea en estas demandas, consiste en determinar si el legislador estaba habilitado para decretar como auténtica, y por lo mismo obligatoria, una determinada interpretación de la ley, y descalificar por ser contraria a su voluntad histórica otra interpretación, y si, decretada la interpretación por vía de autoridad, se desconocen derechos adquiridos, o se imponen cargas específicas, que contravienen el régimen constitucional de la propiedad privada, y de los demás derechos adquiridos.

En efecto, en este asunto se trata de definir si, en ejercicio de la competencia constitucional y legal atribuida al Congreso, de interpretar por vía de autoridad una ley, se viola alguna

disposición constitucional, y, en especial, si en contra de la Constitución Política se desconocen derechos de los particulares sobre el subsuelo, adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes.

### Los Requisitos de Forma

En primer término, se encuentra que se ha acreditado que la ley que se examina en esta oportunidad, fue tramitada debidamente conforme a los requisitos establecidos por la Carta Fundamental; también aparece acreditado que se le dio cabal cumplimiento al requisito de la mayoría, exigida para su aprobación, y del tiempo que debe transcurrir entre los distintos debates, así:

1. El Proyecto de ley comenzó su trámite en el Senado de la República el 9 de septiembre de 1992, por la presentación que de él hicieron los H. Senadores Amilkar Acosta Medina, Claudia Blum, Eduardo Gechem Turbay, Jairo Calderón Sosa, Gabriel Mujuy Jacamenoy, Salomón Nader Nader, Jose Name Terán, Gustavo Rodríguez Vargas, José Raimundo Sojo, Germán Hernández A. y Luís Guillermo Sorzano Espinosa, entre otros; en dicha oportunidad fue radicado y repartido a la Comisión Quinta Constitucional Permanente bajo el número 135 para comenzar su trámite legislativo, y se ordenó su publicación, la que ocurrió en la Gaceta del Congreso número 61 del viernes 11 de septiembre de 1992. Se designaron como ponentes del proyecto a los senadores Eduardo Chaves y Hugo Serrano Gómez, quienes rindieron el informe correspondiente, con la proposición para aprobar el proyecto, según consta en la Gaceta del Congreso número 168 del 20 de noviembre de 1992.

Dicho informe fue considerado, discutido y aprobado en la mencionada comisión el 10 de noviembre de 1992 sin modificaciones; posteriormente, el 23 de abril se recibió la ponencia con modificaciones semánticas para segundo debate, la cual fue aprobada en la sesión plenaria del Senado de la República, el 25 de mayo de 1993.

2. Dicho proyecto pasó a la H. Cámara de Representantes el 28 de mayo de 1993, radicado bajo el número de proyecto de ley 299; de allí a la Comisión Quinta Constitucional Permanente, donde fue repartido a los H. Representantes Germán Huertas Combariza, Juan José Chaux y Luís Fernando Rincón. La Comisión Quinta de la Cámara de Representantes, el 24 de agosto de 1993, aprobó informe de los ponentes sobre el proyecto en primer debate, introduciéndole nuevas modificaciones gramaticales según la ponencia, publicada en la

Gaceta del Congreso número 390 del 10 de Noviembre del mismo año; luego, el 2 de diciembre de 1993, la sesión plenaria de dicha Corporación, aprobó en segundo debate el texto del proyecto.

3. En este caso, no se reunió una comisión bicameral y accidental de las que están previstas en el artículo 161 de la Constitución Nacional, para estudiar las modificaciones introducidas durante los debates, ya que aquellas fueron apenas de carácter semántico y formal aceptadas plenamente por la Cámara de Representantes, como es el caso del encabezado del proyecto, y en concepto de la Corte Constitucional éstas no deben sufrir el trámite de la mencionada comisión

4. Por todo lo anterior la Corte habrá de declarar que la Ley 97 de 1993 es exequible por razones de forma.

Los Artículos 1º, 2º y 3º de la Ley 97 de 1993

Estos preceptos interpretativos de los artículos 1o. y 13 de la Ley 20 de 1969 se acusan en resumen por resultar, a juicio de los demandantes, contrarios a la irretroactividad de la ley y a la intangibilidad de los derechos adquiridos o situaciones jurídicas individuales consolidadas conforme a la ley anterior.

La Interpretación de Autoridad

En oportunidades el legislador en el marco de sus competencias legislativas, expide normas que, por su carácter posterior, se aplican de preferencia, modifican, derogan o interpretan normas anteriores. En este último trabajo legislativo se trata de fijar el contenido material de una ley que, a juicio del legislador, quedó oscura, o durante su vigencia ha sido objeto de interpretaciones que le confieren un contenido diverso, produciendo en oportunidades deterioro de la certeza jurídica y de la finalidad perseguida por aquel, entendido éste en sentido permanente, de suerte que en relación con los efectos jurídicos se estima que es uno mismo el titular que expidió la ley anterior y el que luego la interpreta. De este modo se respeta el sustrato de estabilidad propio de la soberanía que expresa el ejercicio de las funciones del órgano legislativo.

En líneas generales, adviértase que una ley interpretativa excluye uno o varios de los

diversos sentidos posibles contenidos en otra disposición antecedente y de su misma jerarquía, pero ambas disposiciones conservan su propia existencia formal, sin perjuicio de una diferente redacción textual, más descriptiva en cuanto a sus contenidos materiales a fin de definir su alcance. En efecto, la ley que interpreta a otra anterior es una orden necesariamente posterior, que está dirigida a todos los operadores del derecho y en especial a los jueces, para que apliquen en los casos concretos a resolver, una lectura u opción interpretativa de un acto normativo de rango formal y material de ley, y para que esto suceda, no obstante el ejercicio de aproximación armónica entre los términos empleados en una y otra disposición, como lo ordena la ley posterior.

Ya esta Corte ha expuesto que una ley interpretativa sólo puede tener ese carácter, quedando imposibilitada para agregar elementos nuevos a la normatividad correspondiente. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-270 del 13 de julio de 1993. M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo).

De tiempo atrás, la ley colombiana ha previsto la existencia de leyes interpretativas. Así por ejemplo, el artículo 14 del Código Civil, actualmente vigente las contempla, definiéndolas como las que se limitan a declarar el sentido de otras leyes.

Agrega el precepto que las leyes interpretativas se entenderán incorporadas a las interpretadas, y que no afectarán de manera alguna los efectos de las sentencias ejecutoriadas en el tiempo intermedio.

Completa lo anterior el artículo 58 del Código de régimen político y municipal según el cual, las leyes interpretativas no alterarán lo dispuesto en decisiones ejecutoriadas, antes de que entren a regir.

Además la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia ha señalado que la decisión en materia de transacciones también hace tránsito a cosa juzgada, y por esta circunstancia las leyes interpretativas no alterarán tampoco lo dispuesto en ellas antes de que entren a regir.

Ahora bien, los artículos interpretados de la Ley 20 de 1969 son del siguiente tenor literal:

“Artículo 1o. Todas las minas pertenecen a la Nación sin perjuicio de los derechos constituídos a favor de terceros. Esta excepción, a partir de la vigencia de la presente ley,

sólo comprenderá las situaciones jurídicas subjetivas y concretas debidamente perfeccionadas y vinculadas a yacimientos descubiertos.

“....

“Artículo 13. Las normas contenidas en el artículo 1o. de esta ley se aplicarán también a los yacimientos de hidrocarburos.”

Estos preceptos confirman el principio consagrado en el ordenamiento jurídico colombiano desde la Constitución Política de 1886, según el cual el subsuelo pertenece a la República de Colombia. En efecto, el artículo 202 del régimen anterior disponía que los baldíos, minas y salinas que pertenecían a los Estados del régimen federal precedente, eran recobrados por la Nación, sin perjuicio de los derechos constituídos a favor de terceros por dichos Estados o a favor de éstos por la Nación, a título de indemnización. De manera específica disponía la pertenencia a la República de las minas de oro, plata, platino y piedras preciosas, que existieren en el territorio nacional, sin perjuicio, igualmente, de los derechos que por leyes anteriores hubieren adquirido “los descubridores” y “explotadores” sobre algunas de ellas. El criterio pues introducido sobre la propiedad del subsuelo desde 1886 es simple:

- Separa la propiedad del suelo de la propiedad del subsuelo
- Establece la regla general de la pertenencia del subsuelo a la República
- Deja a salvo los “derechos constituídos” o “adquiridos” a favor de terceros

Se observa en la evolución legislativa sobre la materia, que el legislador, al expedir la Ley 20 de 1969, logró en los preceptos transcritos reproducir el orden superior por ese entonces vigente. Tal como se lee en la exposición de motivos, la finalidad del legislador fue justamente la de adecuar la legislación sobre el subsuelo al orden constitucional. En efecto, el artículo 1o. de la Ley 20 de 1969 reiteró el principio previsto en el artículo 202 de la Constitución Nacional, ordenando la pertenencia de las minas a la Nación, sin perjuicio del respeto de los derechos que se hubiesen constituído a favor de terceros, condicionando esta excepción -a partir de la vigencia de la ley- a la existencia de un yacimiento descubierto.

En la exposición de motivos de la Ley 20 de 1969, el doctor Carlos Gustavo Arrieta, quien entonces desempeñaba el Ministerio de Minas y Petróleos, afirmó:

“El artículo 202 de la Constitución Política de 1886, consagró el principio de que las minas son patrimonio de la Nación dejando a salvo los derechos constituídos a favor de terceros. Con fundamento en tal mandato en virtud del cual la propiedad cumple una función social que implica obligaciones, el Gobierno sometió al Congreso el proyecto que a la postre se convirtió en la Ley 20 de 1969, persiguiendo entonces entre otros, dos objetivos fundamentales: Adaptar la legislación minera al espíritu de la Constitución de 1886 y eliminar algunos obstáculos que desde hace más de un siglo han venido entorpeciendo el desarrollo de las actividades de exploración, explotación y beneficio de los recursos no renovables. ”

Lo anterior permite aseverar que, desde la fecha de vigencia de la Constitución de 1886, quedó eliminado el criterio de que cierta clase de minas pertenecían al dueño del suelo, y en consecuencia ese privilegio se tradujo simplemente, por mandato del artículo 5° de la Ley 38 de 1887, en un derecho de preferencia por el término de un año, para denunciar los yacimientos que se encontraran en las respectivas heredades. Igualmente desapareció como consecuencia necesaria de la referida norma legal.

Sobre este particular, la Corte ha registrado la misma posición en fallo reciente:

“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 de dominio, por el artículo sub exámine.” (Cfr. Sentencia C-216/93. M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo)

Ahora bien, el conjunto normativo coherente en sus contenidos básicos, constituido por el artículo 202 de la Constitución Política y la Ley 20 de 1969, es interpretado por la Ley 97 de 1993.

El artículo primero de la ley 20 que se aplica también a hidrocarburos por mandato expreso del artículo 13, ibidem, contiene los siguientes elementos:

- Como principio general, todas las minas y yacimientos de hidrocarburos pertenecen a la Nación.

- Como excepción, no pertenecen a la Nación los derechos constituídos a favor de terceros, cuando respecto de ellos se den dos elementos:

a. Jurídico, en la situación que reúna los siguientes requisitos: 1. Subjetivo, es decir, clara identificación del titular del derecho; 2. Concreto, preciso en cuanto a la naturaleza objeto y alcance del derecho; 3. Perfeccionado, es decir, totalmente definida por haberse agotado el procedimiento y cumplido las formalidades sustanciales y adjetivas para la existencia misma de la situación jurídica.

b. Fáctico, pues se trata de un yacimiento “descubierto” al cual esté vinculado, de manera directa el elemento jurídico. Constituyéndose en un concepto de materialidad del objeto, como lo indispensable para la constitución del derecho, y en consecuencia la tipificación de la excepción prevista en la ley.

Por su parte, los artículos acusados, sin variar el contenido normativo de la ley anterior, establecen el reconocimiento excepcional del derecho de propiedad privada sobre hidrocarburos, definiendo “los derechos constituídos a favor de terceros”, como las situaciones jurídicas subjetivas y concretas, adquiridas y perfeccionadas por un título específico de adjudicación de hidrocarburos como mina, o por una sentencia definitiva, y en ejercicio de los cuales se haya descubierto uno o varios yacimientos de hidrocarburos, a más tardar el 22 de diciembre de 1969, fecha de expedición de la ley interpretada.

Disposición perfectamente lógica que define el objeto del derecho, por lo determinado y concreto, haciendo escapar de posibilidades ignoradas, o inexistentes antes del 22 de diciembre de 1969, inciertas situaciones jurídicas que no sólo limitaban irracionalmente el patrimonio nacional, sino que, además, por las riquezas del subsuelo, desconocían la función social, so-pretexto del amparo de derechos particulares, dejando a un lado toda la concepción sobre la propiedad y su función social consagrada en la Reforma de 1936 y reiterada en la Carta de 1991.

En este mismo sentido, la Corte ha expresado lo siguiente en reciente sentencia:

“En relación con el componente privado de la propiedad minera, históricamente se registra la presencia de una función social, reiteradamente afirmada por los diferentes estatutos y normas, desde las ordenanzas de Felipe II en el Siglo XVI hasta la fecha, y que se concreta en

la exigencia de que el beneficiario de la mina, so pena de perderla, la explote y mantenga adecuadamente. En el siglo pasado, la función social de la propiedad minera se consagró en la Ley 38 de 1.887. Retomando la misma veta histórica, que hace del derecho minero precursor, entre todos, de la función social de la propiedad por antonomasia ligada a la riqueza minera, la ley 20 de 1.969, en su artículo 3º dispuso lo siguiente: “Los derechos que tengan los particulares sobre minas adquiridas por adjudicación, redención a perpetuidad, accesión, merced, remate, prescripción o por cualquiera otra causa semejante, se extinguen a favor de la Nación, salvo fuerza mayor o caso fortuito, a) si al vencimiento de los tres años siguientes a la fecha de la sanción de esta ley los titulares del derecho no han iniciado la explotación económica de las minas respectivas; y b) si la explotación, una vez iniciada, se suspende por más de un año”. (Sentencia C-006/93. M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz).

Por su parte el artículo 2o. acusado, define qué se entiende por yacimiento descubierto de hidrocarburos, indicando que se está en su presencia, cuando mediante “perforación con taladro o con equipo asimilable y las correspondientes pruebas de fluidos, se logra el hallazgo de la roca en la cual se encuentran acumulados los hidrocarburos, y que se comporta como unidad independiente en cuanto a mecanismos de producción, propiedades petrofísicas y propiedades de fluídos. Se adopta pues una definición técnica del concepto, que igualmente se encontraba enunciado en la parte final del artículo primero de la Ley 20 de 1969, con lo que no se agregó ningún elemento adicional que varíe el contenido de la norma por la ley interpretativa, pues ésta, con apreciable tecnicismo, describe elementos de la primera, haciendo más explícitos y claros sus contenidos, y mostrando precisamente que se trata de una ley interpretativa en sentido estricto.

### La Irretroactividad de la Ley

El segundo cargo a las normas acusadas (artículos 1º, 2º y 3º), tiene que ver con la supuesta negación que hacen de derechos constituídos con anterioridad a su expedición, y bajo el régimen inicial de la Ley 20 de 1969.

Luego, se desconoce según el cargo, el derecho constituído o adquirido originario de la Constitución de 1886 que, sea dicho de una vez, concuerda con lo preceptuado en el artículo 332 de la Constitución Política actualmente en vigor.

El principio de la irretroactividad de la ley, es una garantía de la estabilidad de los derechos



de las personas, cuyo valor no sólo se encuentra representado en los intereses particulares, sino en las referencias sociales que al derecho se reconocen por nuestra Constitución Política. No sería un Estado de Derecho, el que permitiera el cambio discrecional de los logros subjetivos o de titularidad del derecho, para desconocer situaciones jurídicas consolidadas, conforme a una legislación igualmente amparada por aquella forma de Estado.

Esta es la razón por la cual en la Carta Política de 1991 se reproduce el concepto de la irretroactividad de la ley como norma general, en el artículo 58, al amparar la propiedad y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores.

Tanto el artículo primero de la ley interpretada, como su homólogo de la ley interpretativa, se refieren a los mismos derechos constituídos sobre hidrocarburos. Podría suponerse que hubo un cambio del concepto de derecho constituído entre una y otra norma, lo cual no es cierto, pues en la primera se enuncia el concepto haciendo un señalamiento genérico de sus elementos, que no son contrariados en la norma interpretativa, sino descritos y precisados; luego, cómo puede haber retroactividad de la ley interpretativa cuando no hace más que precisar la naturaleza de los derechos constituídos, sin cambiar los contenidos de la ley interpretada?

Se trata simplemente del carácter retrospectivo de las leyes interpretativas, que al fundirse con las leyes que interpretan, tienen sus elementos una vigencia desde el término de ésta, sin perjuicio de las situaciones definidas en el término comprendido entre la expedición de una y otra ley.

Así lo ha entendido la honorable Corte Suprema de Justicia en los siguientes términos:

“Es sabido que los preceptos de la nueva ley son obligatorios a partir de la vigencia de la ley aclarada o interpretada, puesto que la voluntad del legislador, tal como la da a conocer la ley interpretativa, hay que tenerla como existente desde entonces. La única valla a la aplicación de estas leyes la constituyen las sentencias ejecutoriadas antes de su vigencia, porque pasada la sentencia en autoridad de cosa juzgada no es posible volver a abrir pleito. Tal es lo perentoriamente establecido por el artículo 14 de nuestro código civil.” (C. S. de J., Sala de Casación Civil, sentencia de diciembre 16 de 1960).

Señala esta Corte que, en torno a los derechos constituídos y a las meras expectativas relacionadas con el subsuelo, se ha pronunciado tanto la Corte Suprema de Justicia como el Consejo de Estado, éste último con ponencia del Consejero Daniel Suárez Hernández, en sentencia proferida por la Sección Tercera, expediente 7120 de marzo 4 de 1994, en la que luego de exhaustiva investigación del proceso legislativo en la materia, desde el período colonial y durante la República, hace precisiones igualmente magistrales sobre el subsuelo.

Allí se lee:

“Cabe anotar cómo en torno de las llamadas simples expectativas y derechos constituídos, sobre el subsuelo, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, ha tenido oportunidad de pronunciarse.

“La Corte, en sentencia del 12 de junio de 1913, sostuvo “Que los derechos constituídos a favor de terceros sobre toda clase de minas, a que se refiere el artículo 202 de la Constitución, no son otros que los referentes a las minas denunciadas, tituladas y explotadas de acuerdo a las leyes anteriores a la expedición de la Carta Fundamental’, y que excluidos esos derechos, ‘todas las minas de cualquier otra clase, y sustancias que sean, son propiedad del Estado’. En igual sentido la misma Corporación, Sala de Negocios Generales, en providencia de 29 de agosto de 1963, actor: Arcesio Mejía Hoyos expresó que ‘los derechos constituídos de que habla el ordinal 2o. (del artículo 202 de la Constitución) no son otros que los adquiridos conforme a la legislación anterior, o sea, las situaciones jurídicas individuales creadas a su amparo’, precisando además que la excepción consagrada en el artículo 202 ‘sólo ampara situaciones jurídicas individuales y la Ley 127 -como las demás de los Estados soberanos que establecieron el sistema de la accesión- sólo pudo crear una situación impersonal y abstracta, por los motivos ya expresados y además, porque no podía ser objetiva o concreta en relación con cosas cuya existencia todavía se ignoraba cuando entró a regir el precepto constitucional, es decir, respecto de las cuales aún no se había consumado el hecho que podía producir la adquisición del dominio, ya que el derecho adquirido es el efecto jurídico de un hecho cumplido conforme a una normación legal, por lo cual supone el conocimiento y la determinación del objeto a que ese hecho se refiere... La Situación de tales minas es análoga a la del tesoro antes del hallazgo, y la condición en que están quienes a éste pueden tener derecho es de simple expectativa, según Lhemann (Tratado de Derecho Civil. VI. I., Parte 1a., secc. I. Capítulo III..., 12. 11.4); y según Wolff, antes del descubrimiento o hallazgo no se tiene siquiera una expectativa de derecho: ‘el

descubrimiento funda (antes de la toma de posesión) para el propietario y para el descubridor en derecho de expectativa de propiedad, enajenable y transmisible por herencia. En cambio, semejante derecho no existe todavía antes del descubrimiento del tesoro, y por tanto, al enajenar una finca, no cabe que nadie se reserve derechos sobre tesoros aún no descubiertos' (Enneccerus Kipp Wolff, Tratado de Derecho Civil T. III. Capítulo III)'. (El resaltado y subrayado es nuestro).

"El Consejo de Estado, en providencias de 28 de enero de 1971 y 11 de mayo del mismo año, ambas de la Sección Tercera, compartió los razonamientos anteriores, es decir la diferenciación que debe hacerse entre las meras expectativas y los derechos constituídos sobre yacimientos petroleros.

"La Sala comparte íntegramente lo expresado en las providencias mencionadas y concluye, al igual que en aquellas, que se debe distinguir entre las simples expectativas y los derechos constituídos sobre los yacimientos de petróleo, en cuanto se refieran al artículo 202 de la Constitución de 1886, y que el régimen exceptivo consagrado en dicha norma superior ampara sólo los derechos constituidos con anterioridad o posterioridad a la vigencia de dicho canon constitucional. En las anteriores condiciones, si no se da el derecho constituído conforme a la ley, la excepción se desvirtúa y en su lugar prevalece el principio general de que el dominio del subsuelo corresponde en su totalidad al Estado."

De lo anterior se desprende claramente que no existe retroactividad de la Ley 97 en sus artículos 1o., 2o. y 3o. al interpretar el artículo 1o. de la Ley 20, ni violación de derechos constituídos o adquiridos bajo el régimen anterior a su vigencia, pues, se repite, se trata de los mismos derechos, que más aún son los mismos a que se refería, ya desde sus orígenes, la Constitución de 1886 en su artículo 202. Pues la Ley 20 de 1969 no reguló condiciones constitutivas de derecho distintas a las excepciones que estatuyó el tantas veces artículo 202, que por otra parte son reconocidas claramente en la nueva Carta Política (art. 332). Por tanto, la corte comparte esta hermenéutica de interpretación por vía de autoridad que realiza el legislador en la Ley 97 de 1993.

La regla de plena validez en el ordenamiento jurídico en relación con las leyes interpretativas dispone la llamada incorporación de la ley posterior en la ley anterior, establecida en el mencionado Código de Régimen Político y Municipal (art. 58), desde luego, con el respeto de

las sentencias ejecutoriadas en el interregno de la vigencia de una y otra disposiciones.

#### El artículo 4o. demandado

El artículo 4o. acusado se ocupa de señalar la facultad que corresponde a los jueces, en caso de discusión, en sede judicial, de la pretendida propiedad de los particulares y en favor del Estado sobre minas atinentes a minerales metálicos y a yacimientos de hidrocarburos, para decretar el embargo y secuestro preventivo de los pagos que efectúen la Nación o sus entidades descentralizadas, en virtud de actos o contratos sobre los que se adelante la discusión. En este caso, la ley advierte que el juez podrá decretar las mencionadas medidas cautelares en el auto admisorio de la demanda o en cualquier momento procesal posterior, a solicitud de la parte interesada, sin necesidad de caución. Además, se establece el deber de invertir los mencionados recursos en títulos inscritos en mercados de valores, mientras se decide el proceso.

Para la Corte, estas disposiciones no contravienen regla constitucional alguna, y por el contrario encuentran fundamento en el artículo 150 de la Carta Política, pues ellas hacen parte de los códigos de procedimiento aplicables por los jueces en las controversias mencionadas; además, esta disposición no afecta ni el debido proceso, ni el derecho de defensa, ya que se trata de una medida cautelar en favor de la custodia judicial de unos derechos que se discuten, en la sede natural del debate contencioso.

Con la acusada tampoco se afecta el principio de igualdad de las personas ante la ley, ni se establecen disposiciones discriminatorias ni arbitrarias; simplemente, se han establecido unas medidas cautelares en un tipo específico de proceso judicial, en el que se debaten unos derechos que comportan el traslado de grandes sumas de dinero del patrimonio del Estado o de sus entidades descentralizadas, que por sus altas magnitudes podrían resultar irrecuperables, si pasan a manos del particular demandado, antes de la decisión que resuelva la litis planteada ante la Rama Judicial. Nada tiene de odioso, ni de arbitrario, que el legislador quiera poner precauciones razonables ante las dificultades naturales que encontraría el juez, para asegurar la devolución de unas partidas, respecto de las cuales se presenta discusión judicial desde hace varios años en nuestro país.

De igual modo, esta Corte examina los intereses jurídicos que se encuentran comprometidos en el debate judicial que se regula en parte por el artículo 4o. de la Ley 97 de 1993, como

son los que rodean a productos básicos y a unos recursos naturales no renovables, de gran importancia estratégica y macroeconómica para Estados como el nuestro, en el que aquellos son fuente principal de recursos fiscales, y encuentra que el legislador establece una medida que se corresponde con los asuntos en debate, sin que con ella se afecte el núcleo esencial de ningún derecho constitucional fundamental, ni las reglas constitucionales del debido proceso o del derecho de defensa; en efecto, el embargo y el secuestro judiciales de las mencionadas sumas de dinero estarán acompañadas de la suficiente salvaguardia financiera, y así debe decretarlo el juez, cuando acceda a la petición de la entidad pública que adelanta la demanda de reconocimiento judicial de la propiedad del Estado sobre pretendidos derechos de los particulares, amparada en actos administrativos o en contratos.

Desde luego, no se trata de medidas que correspondan a un procedimiento ordinario, ni a la conformación de un procedimiento especial, son en verdad disposiciones cautelares específicas, que corresponden a un tipo de procedimiento que debe conservar las características que le son propias, como parte de los derechos que se discuten en la litis sobre la propiedad particular de los hidrocarburos, y las minas atinentes a minerales metálicos.

#### La Razonabilidad de la Interpretación Decretada

Es aceptado que desde la época colonial ha regido entre nosotros la regla de la separación de la propiedad del suelo de la del subsuelo, y que desde el Decreto del 24 de octubre de 1824 expedido por el libertador Simón Bolívar, todas las minas fueron nacionalizadas, salvo durante el breve intervalo centro federal y federal, en el que la Nación se desprendió de casi todas las minas en favor de los estados, menos de las de sal, gemas y esmeraldas; luégo, por consiguiente, durante el mismo período, la Federación amplió su reserva sobre todas las minas ubicadas en terrenos baldíos, incluídos los depósitos de petróleo (Leyes 29 y 106 de 1873).

Posteriormente, se tiene que la Carta Política de 1886 condujo a la expedición de la Ley 38 de 1887, por la cual se incorporó como legislación nacional el Código de Minas del Estado Soberano de Antioquia, con el consecuente sometimiento de los yacimientos de petróleo existentes en inmuebles de propiedad privada al régimen de adjudicación, previo el denuncia de la mina dentro de los términos establecidos; después, el régimen de la adjudicación, se

cambió por uno nuevo de concesión contractual especial, según se advierte en la ley 30 de 1903. Este último régimen tuvo vigencia solamente hasta la expedición del Código Fiscal de 1912, en el que se estableció de nuevo uno de adjudicación para las minas de petróleo en terrenos baldíos o en terrenos adjudicados después de 1903, mientras que los yacimientos ubicados en terrenos privados seguían sometidos al régimen de concesión. Además, se encuentra que la Ley 160 de 1936 y luego el Decreto 1156 de 1953, que contiene el Código de Petróleos, establecieron como de propiedad particular, el petróleo que se encuentre en terrenos que salieron legalmente del patrimonio nacional con anterioridad al 28 de octubre de 1873, y que no hayan sido recuperados por la nación por nulidad, caducidad, resolución o por cualquier causa legal. En la mencionada codificación se estableció que también son de propiedad particular, los petróleos adjudicados legalmente como minas, durante la vigencia del artículo 112 de la Ley 110 de 1912, bastando en este último caso, para efectos de los incisos primero y segundo del artículo 35 del mismo Código, presentar el título de adjudicación expedido por la autoridad competente, durante la vigencia del citado artículo del Código Fiscal.

De otra parte, para la Corte Constitucional la Ley 20 de 1969 se expidió para llevar a la práctica el mandato constitucional, según el cual la propiedad privada es una función social que implica obligaciones, y en ella se definió que los derechos adquiridos por particulares sobre el subsuelo petrolero, debían estar vinculados a un yacimiento descubierto hasta el momento de la publicación de la misma; naturalmente, se trata de eliminar las trabas de los particulares a la explotación de uno de los recursos naturales no renovables más importantes en una economía como la nuestra. De esta intención del legislador existe suficiente documentación en los antecedentes legislativos de la mencionada ley 20 de 1969, en especial en su exposición de motivos y en las ponencias correspondientes.

Además, el actual Código de Minas contenido en el Decreto Ley 2655 de 1988 reitera en sus artículos 3o. y 5o., lo señalado en la mencionada Ley 20 de 1969, en los términos en que es interpretada ahora por la Ley 97 de 1993, es decir, que la exención prevista en la mencionada ley sólo comprende las situaciones jurídicas subjetivas y concretas debidamente perfeccionadas, vinculadas a yacimientos descubiertos válidos jurídicamente, antes del 22 de diciembre de dicho año.

Esta Corporación encuentra que en nuestro ordenamiento jurídico, se ha establecido un

régimen especial de la propiedad particular sobre el subsuelo y en especial sobre el petrolero, que implica que ella ha sido conferida por el Estado, y que se halla condicionada a las exigencias legales en cuanto a la continuidad del derecho de dominio; además, se encuentra que dicha propiedad no es extraña a las exigencias que sobre su ejercicio haga el legislador, ya que comporta buena parte de la riqueza pública de la Nación y del Estado, que debe ser aprovechada en beneficio de la sociedad. Por ello resulta razonable la interpretación contenida en la ley demandada, que señala que las excepciones reconocidas por la Ley 20 de 1969 son aquéllas en las que los derechos particulares estaban vinculados a la existencia de yacimientos descubiertos, al momento de la expedición de la mencionada ley.

Es cierto que la contenida en la Ley 97 de 1993 es una interpretación plausible y razonable de la voluntad del legislador mismo, que es competente para establecer los requisitos relativos al perfeccionamiento del derecho de dominio, y los que se deben cumplir y acreditar para conservarlo, así como las obligaciones que dimanen de la propiedad como función social que implica obligaciones.

Por último, la Ley 97 de 1993, “por la cual se interpreta con autoridad la Ley 20 de 1969 y se dictan otras disposiciones”, establece un reconocimiento excepcional de propiedad privada sobre hidrocarburos, y permite medidas cautelares en los procesos judiciales en los que se pretenda que la propiedad de minas atinentes a minerales metálicos y a yacimientos de hidrocarburos, corresponde al Estado y no a los particulares.

La ley objeto de demanda se refiere a un aspecto detallado del derecho de propiedad de que trata el artículo 58 de la Carta Política, más no al ejercicio y alcance de este derecho, ni a su garantía de manera general; por consiguiente, si las leyes estatutarias no fueron creadas dentro del ordenamiento, con el fin de agotar por entero todo evento ligado a los derechos fundamentales, ni para considerar los diversos casos particulares que se puedan prever en relación con éstos, debe colegirse que lo contemplado en la ley de la referencia, no exigía la vía de la ley estatutaria.

Efectivamente, esta Corte en varias sentencias ha señalado lo siguiente: “Las leyes estatutarias están encargadas de desarrollar los textos constitucionales que reconocen y garantizan los derechos fundamentales. No fueron creadas dentro del ordenamiento con el fin de regular en forma exhaustiva y casuística todo evento ligado a los derechos

fundamentales (Sentencia C-013/93. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

Igualmente, en sentencia C-566/93. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, se dijo: “Las leyes estatutarias sobre derechos fundamentales tienen por objeto desarrollarlos y complementarlos. Esto no supone que toda regulación en la cual se toquen aspectos relativos a un derecho fundamental deba hacerse por vía de ley estatutaria. Las leyes estatutarias no fueron concebidas con el fin de ocuparse detalladamente de asuntos que de una forma u otra se relacionen con un derecho fundamental,...”.

Previas las anteriores consideraciones, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

#### RESUELVE

Declarar que la LEY 97 DE 1993 ES EXEQUIBLE tanto por razones de forma como de fondo.

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

JORGE ARANGO MEJÍA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado



HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria