

**CAMBIOS QUE OCURRIERON CON LA ENTRADA EN VIGENCIA DE LA
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 RESPECTO DE LOS BIENES DE LA NACIÓN**

Carlos Fabian Acosta Niño



Maestría en Derecho con énfasis en Derecho Administrativo y Ciencias Políticas, Facultad de

Derecho y Ciencias Políticas y Sociales

Universidad la Gran Colombia

Bogotá

2022

**Cambios que ocurrieron con la entrada en vigencia de la constitución
política de 1991 respecto de los bienes
de la nación.**

Carlos Fabian Acosta Niño

**Trabajo de Grado presentado como requisito para optar al título de Magister en Derecho
con énfasis en Derecho Administrativo y Ciencias Políticas.**

Directora, Miriam Bella Dermer Wodnicky



UNIVERSIDAD
La Gran Colombia

Vigilada MINEDUCACIÓN

**Maestría en Derecho con énfasis en Derecho Administrativo y Ciencias Políticas, Facultad
de Derecho y Ciencias Políticas y Sociales**

Universidad la Gran Colombia

Bogotá

2022

Dedicatoria

Debo dedicar esta investigación a Dios, quien me inspiró en la misma y me permitió recibir lo necesario para desarrollarla; a mi esposa e hijos, quienes han estado a mi lado y han brindado incondicionalmente su apoyo en todo, especialmente en esta etapa de formación académica.

Agradecimientos

A la Universidad La Gran Colombia por permitir una vez más ampliar los conocimientos desde la base de la sapiencia de los grandes maestros que lo conforman.

Agradezco también al Abogado Gabriel Alfonso Méndez Cárdenas por sus acertadas ilustraciones y enseñanzas sobre el tema de investigación y otros aspectos jurídicos.

Así mismo debo agradecer a la doctora Olivia Inés Reina Castillo Directora de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho, a la doctora Liliana María Almeyda Gómez de la Subdirección Jurídica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al doctor Juan Carlos Rondón Arévalo Secretario General del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, al doctor Enrique Serrano López Director General Encargado de la Subdirección del Patrimonio Documental del Archivo General de la Nación, a los doctores Édgar Arturo Díaz Vinasco Coordinador GIT Jurídico y Jorge de Jesús Varela Urrego Subcontador de Consolidación de la Información de la Contaduría General de la Nación y a la honorable Corte Constitucional en su Sala de Relatoría, junto a todos sus equipos de trabajo por responder oportunamente a mis peticiones referentes a esta investigación.

Finalmente, y sin ser menos importante, quiero agradecer también a la doctora Miriam Bella Dermer Wondnicky mi directora de Tesis por quien obtuve la última palabra de todo el esfuerzo, compromiso y dedicación aquí descrita.

Tabla de Contenido

RESUMEN.....	8
ABSTRACT.....	9
INTRODUCCIÓN	10
PROBLEMÁTICA DE LA INVESTIGACIÓN	14
OBJETIVOS.....	16
OBJETIVO GENERAL.....	16
OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	16
HIPÓTESIS	17
ASPECTOS METODOLÓGICOS.....	20
MARCO DE REFERENCIA	22
TEORÍAS EXPLICATIVAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	26
TEORÍA DE LA NACIÓN	27
TEORÍA DEL ESTADO	28
ESTRATEGIA METODOLOGÍA CUALITATIVA	35
CAPÍTULO I: CONCEPTOS DE NACIÓN Y ESTADO SEGÚN ALGUNOS TEÓRICOS.	
.....	37
CONCEPTUALIZACIÓN DE NACIÓN Y ESTADO.....	37
CAPÍTULO II: IDENTIFICACIÓN DE LOS BIENES PÚBLICOS EN COLOMBIA.....	41
RESEÑA HISTÓRICA DE LOS BIENES ANTES DE LA CONSTITUCIÓN DE COLOMBIA DE 1886.....	42
BIENES PÚBLICOS DESDE LA CONSTITUCIÓN DE COLOMBIA DE 1886.....	48
BIENES PÚBLICOS A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA DE 1991	52

CAPÍTULO III: ACONTECIMIENTOS SUCEDIDOS CON LOS BIENES PÚBLICOS DESDE LA PROMULGACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA DEL AÑO 1991.	59
DEL CÓDIGO NACIONAL DE RECURSOS NATURALES RENOVABLES Y DE PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE.	60
ALTERACIÓN DE LOS BIENES DE PROPIEDAD DE LA NACIÓN CON LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA DE 1991.	65
<i>Contradicción jurisprudencial</i>	65
OMISIÓN HISTÓRICA DE LAS TIERRAS BALDÍAS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA DEL AÑO 1991.	90
CAPÍTULO IV: CONSECUENCIAS DE LA TRANSICIÓN DE LOS BIENES PÚBLICOS DE LA NACIÓN AL ESTADO.	101
CONCLUSIONES.....	110
BIBLIOGRAFÍA.....	113

Lista de Tablas

Tabla 1 Acontecimientos de corrupción más destacados en el país 106

Resumen

Esta investigación subyace a la pregunta: ¿Cuáles fueron las Consecuencias de haber Pasado los Bienes de la Nación en la Constitución de Colombia de 1886 a la Administración del Estado en la Constitución Política de Colombia de 1991?, es así, que por medio del estudio documental se intentara identificar las consecuencias que conlleva el cambio de algunos de los bienes que eran de propiedad de la Nación, y que ahora son propiedad del Estado a partir de la Constitución de 1991.

Por consiguiente, estos cambios trajeron consigo la distribución de los bienes públicos que traía la derogada Constitución de Colombia de 1886, que estaban contenidos en el artículo 202, y que hacen parte de la propiedad del Estado en atención al precepto 332 de la Constitución Política de Colombia de 1991.

Es así, que el constituyente de la época cambió la destinación de la soberanía en favor del pueblo, cuando desde el año 1821, con la primera constitución del País, se había definido que la soberanía residía esencialmente en la Nación, entendiéndose como esa composición humano-integral de todos los ciudadanos colombianos residentes dentro del mismo territorio unidos por vínculos comunes, jurídicos y sociales constitutivos para lograr un mismo fin. Por otro lado, el cambio de los bienes de la Nación a favor del Estado generó unas consecuencias adversas para la protección de los mismos.

Este trabajo se desarrolla con la metodología cualitativa, evaluando la calidad de información recopilada y extractando los factores preponderantes como respuestas a las consecuencias que trajo la transición de los bienes de la Nación al Estado.

Palabras claves: Nación, Estado, Bienes, Consecuencias.

Abstract

This investigation underlies the question: What were the Consequences of having passed the Assets of the Nation in the Constitution of Colombia of 1886 to the Administration of the State in the Political Constitution of Colombia of 1991? It is so, that through the study documentary will try to identify the consequences of the change of some of the assets that were property of the Nation, and that are now property of the State from the Constitution of 1991.

Consequently, these changes brought with them the distribution of public goods that the repealed Constitution of Colombia of 1886 brought, which were contained in article 202, and that are part of the property of the State in attention to precept 332 of the Political Constitution of Colombia of 1991.

Thus, the constituent of the time changed the destination of sovereignty in favor of the people, when since the year 1821, with the first constitution of the Country, it had been defined that sovereignty resided essentially in the Nation, understood as that human composition. - comprehensive of all Colombian citizens residing within the same territory united by common, legal and social constitutive ties to achieve the same goal. On the other hand, the exchange of the Nation's assets in favor of the State generated adverse consequences for their protection.

This work is developed with the qualitative methodology, evaluating the quality of the information collected and extracting the preponderant factors as responses to the consequences brought by the transition of assets from the Nation to the State.

Keywords: Nation, State, Goods, Consequences.

Introducción

En este trabajo se exponen los cambios que ocurrieron con la expedición de la Constitución Política de Colombia del año 1991 respecto de los bienes de la Nación; puesto que el patrimonio del Estado se puede dilapidar y quedar en manos de pocos, por la coyuntura que se suscita con esta Constitución, pues esta dejó la posibilidad de adjudicar bienes a personas que difícilmente pueden hacerlos productivos, vendiéndolos a interesados para la explotación ilegal, con un impacto negativo en cuanto a la protección ambiental; perdiendo así el fin de las reformas agrarias que distintos gobiernos han planteado, pasando a manos de pocos que cuentan con un músculo financiero robusto para comprar y acrecentar sus capitales convirtiendo todo esto en un círculo vicioso.

Conviene subrayar que no podemos seguir indiferentes frente a la desigualdad, pues el inconformismo crece cada día aportando un componente de violencia y desolación todo esto en contra del progreso general al que está llamado el Estado, pues este debe ser solidario y apalancar el desarrollo individual de los colombianos como el de las regiones.

En efecto esta investigación pretende exponer y dejar a la vista algo que está pasando desapercibido y que es muy grave, pues la falta de una reforma agraria seria y contundente empobrece cada vez más al sector rural y genera grandes migraciones hacia las ciudades en donde se crean cinturones de miseria y la delincuencia aumenta, tan es así, que hay poblaciones que han sido agrícolas por mucho tiempo y en la actualidad no cuentan con jóvenes sino que se han quedado a producir los ancianos que cada vez son menos. Es por esto que se subutiliza la tierra y se deja de lado la vocación agropecuaria del país.

Con esta investigación se quiere llamar la atención del legislador para que centre su importante labor en la defensa de los bienes del estado y que se legisle de tal manera que puedan

ser utilizados bajo la premisa del progreso general y no particular, esto se puede lograr, por ejemplo, inyectando capital e incentivos a los pequeños productores agrícolas para que no salgan ni vendan sus tierras.

Por tal motivo y desde el planteamiento de la pregunta, ¿Cuáles fueron las consecuencias de haber pasado los bienes de la Nación en la Constitución de Colombia de 1886 a la administración del Estado en la Constitución de 1991?; en síntesis, se tiene que día a día se causa más detrimento al patrimonio del Estado por cuanto los privados han hecho suyos los bienes que eran de todos.

De acuerdo a lo anterior se puede decir que, una parte de la Administración Pública, que no ha sido tan buena y está en manos del Estado, actualmente ha generado desorden en varias de sus entidades, ha imposibilitado una adecuada y correcta toma de decisiones por parte de los burgo maestros, generando así un difícil acceso a la mayoría de los territorios, escaseando con políticas públicas contundentes y eficaces y, finalmente con los intereses de grandes terratenientes y de políticos que han derivado a que el Estado sea objeto de un detrimento incalculable.

Para el caso de los bienes administrados por la Nación o el Estado se hace referencia a Kalmanovitz (2005), cuando señaló que

la tenencia de la tierra en donde se moldeó por las relaciones de dominación, inicialmente durante la conquista y la colonia, y posteriormente por una élite dominante, preocupada únicamente por defender sus propios intereses y posiciones dentro de la sociedad durante la República.

Desde la dominación española regida por la Corona, se crearon instituciones que favorecían el acaparamiento de las tierras más productivas en pocos propietarios y el

confinamiento de la población indígena como mano de obra, tanto en la agricultura como en la minería, condicionando una desigual distribución de los factores productivos, entre ellos la tierra. De esta manera se conformó la estructura agraria de concentración de la propiedad rural en Colombia, que ha venido manteniéndose casi intacta a lo largo de su historia (p. 37).

El Ministro de la Defensa Nacional, en el año 2005, elevó ante la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, de acuerdo a una situación que estaban revisando, una solicitud “tendiente a establecer el procedimiento legal para el otorgamiento de concesiones en los bienes de uso público bajo la jurisdicción de la DIMAR”, de igual manera y en caso de poderse llevar a cabo lo anterior, la forma para “la reversión a favor de la Nación de los mismos y de las obras allí levantadas”, obteniendo el concepto No. 1682 de noviembre 2 de 2005.

En este concepto del Consejo de Estado (2005), además de cambiar su anterior postura, la Sala de Consulta y Servicio Civil realizó sobre el régimen de los bienes previstos en la Constitución de Colombia de 1886 y el Código Civil (Código Civil de los estados unidos de Colombia de 1873 – Código de la Unión), la siguiente disertación:

Es clásica la distinción doctrinal y legal que ha permitido clasificar los bienes de la Nación en las categorías de bienes de uso público y de bienes fiscales; distinción que se hace remontar al derecho romano, consagrada en nuestro ordenamiento positivo en el Código Civil, la cual se aplicó en nuestro derecho positivo bajo la vigencia de la Constitución de 1886. A pesar de la claridad legal en la distinción, fueron muchas las críticas formuladas por doctrina, como consecuencia de la influencia de los autores franceses que pusieron en entredicho la existencia y utilidad de estas instituciones.

Con la expedición de la Carta del año 1991, se produjeron varios cambios normativos, entre ellos se regularon algunas instituciones hasta ese entonces de creación legal, se alteró la distinción clásica de bienes de uso público y fiscales, se introdujo el concepto de Estado al lado del de Nación, y en fin, en actividades que antes eran típicamente estatales como los servicios públicos domiciliarios, se permitió la concurrencia de particulares, variando así la regulación de los bienes públicos afectados a estos servicios. (Consejo de Estado [CE], Concepto No. 1682, 1.1 Consideraciones preliminares, 2005).

Problemática de la Investigación

Debido a la actuación de distintos grupos armados ilegales, de algunas personas naturales y de otras personas jurídicas que se han valido de diversos funcionarios corruptos de algunas entidades públicas para beneficiarse de manera fraudulenta, han logrado adquirir propiedades o bienes de forma irregular o de forma ilícita, con apariencia de legalidad y en ocasiones sin el lleno de los requisitos legales; como es el caso del programa de Agro Ingreso Seguro (AIS), que fue creado bajo la Ley 1133 del año 2007, bajo la dirección de la cartera del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en cabeza de Andrés Felipe Arias; cuyo objeto consistió en “la creación e implementación del programa “Agro, Ingreso Seguro – AIS”, destinado a proteger los ingresos de los productores que resulten afectados, ante las distorsiones derivadas de los mercados externos y a mejorar la competitividad de todo el sector agropecuario nacional” (art. 1).

Dicha ley fue además pensada, a fin de subsidiar a aquellos campesinos que se vieron bastante afectados por el TLC firmado entre Colombia y los Estados Unidos de Norteamérica, sin embargo, este programa terminó ayudando a personas con comodidad económica suficiente y sin necesidades mientras que fueron pocos los campesinos que recibieron alguna ayuda de este programa.

Dicho ministro fue condenado penalmente por dichas irregularidades y corrupción en el programa.

Otro caso más reciente es la investigación realizada por la Revista Semana (2022), donde “revela cómo notarios, registradores, alcaldes y hasta inspectores de Policía se han aliado para darle apariencia de legalidad al despojo de tierras y predios” (párr. 1).

Una de las precisiones de la Constitución Política de Colombia de 1991 era la de construir una sociedad que, desde el estado social de derecho, fuera plural, diversa e incluyente, además, que debían de primar por encima de las colectivas, las libertades individuales.

Mientras que en la Constitución de Colombia de 1886 se respetaban los derechos colectivos, dentro del estado de derecho, que a los sujetos de derecho como tal.

En pocas palabras, se puede decir que la abundancia de posibilidades dirigidas al sujeto de derecho de la Constitución Política de Colombia del año 1991, crea un vacío para que inescrupulosos se conviertan en objeto de beneficios de manera indebida como: adjudicación de contratos con pliegos ajustados a las necesidades de determinados proponentes que licitan, contratación directa como favorecimiento a cuotas políticas, contratación por prestación de servicios con nóminas paralelas, pago de coimas, adjudicación de predios baldíos, adjudicación de títulos mineros de forma irregular, entre otros, aprovechándose que

el Estado social de derecho es una forma de organización política que se caracteriza por la especial naturaleza de su misión: asegurar el respeto, la garantía y la realización integral de los derechos humanos, los cuales se convierten en el fundamento y la razón última de ser del Estado (Lozano, 2013, p.11).

Por eso se propone responder ¿Cuáles fueron las Consecuencias de haber Pasado los Bienes de la Nación en la Constitución de 1886 a la Administración del Estado en la Constitución de 1991?

Objetivos

Objetivo General

Identificar las consecuencias que conlleva el cambio de algunos de los bienes que eran de propiedad de la Nación, y que ahora son propiedad del Estado a partir de la Constitución Política de Colombia del año 1991.

Objetivos Específicos

1. Diferenciar los conceptos de Nación y Estado en Colombia, sus componentes, sus finalidades y demás características que sean determinantes para la solución del problema de investigación.
2. Consolidar la historia de los bienes públicos en Colombia, desde la Constitución de Colombia del año 1886 hasta la Constitución Política de Colombia de 1991.
3. Analizar algunos acontecimientos acaecidos con los bienes públicos desde la promulgación de la Constitución Política de Colombia del año 1991 hasta la fecha y sus consecuencias.

Hipótesis

Como respuesta a la pregunta de investigación se puede concluir que, definitivamente la Constitución Política de Colombia (1991) en su artículo 332 legitimo al Estado para que fuera el titular del subsuelo, de los recursos naturales NO renovables (RRNN) y de los baldíos, quitándoselos a la Nación, tal y como los traía la Constitución de Colombia de 1886 en su artículo 202.

El subsuelo comprende los hidrocarburos, los minerales metálicos y los minerales no metálicos y, los recursos naturales no renovables se tienen, entre otros, las aguas subterráneas, yacimientos de hidrocarburos, gases naturales, explotaciones mineras y minerales de distintas clases, como el carbón, el gas natural y el petróleo.

De tal forma que las consecuencias de ello y desde ese data, los particulares, con la autorización del Estado, pueden libremente disponer de dichos bienes públicos para percibir de estas rentabilidades y otros beneficios que debían ser para la Nación, es decir, para todos los colombianos y no sólo para unos pocos.

Ahora cualquier empresa privada o particular, por medio de las sociedades de economía mixta, puede participar celebrando contratos y convenios estatales y aprovecharse de lo que antes era de todos con un beneficio adicional para ellos.

Es el caso de las empresas nacionales y extranjeras que adquirieron derechos en partes del subsuelo y ellos explotan nuestros recursos naturales no renovables y se lucran totalmente y dejan luego un gran daño ambiental a nuestro ecosistema sin podernos recuperar en un tiempo muy corto o mediano plazo.

Mas adelante vamos a ver ejemplos de países europeos y algunos latinoamericanos en donde, desde el subsuelo, con la explotación de los RRNN, lo realizan directamente dichos

países y con diferentes resultados y formas, de tal manera que perciben una participación de manera más alta que en los casos que realizan algunos particulares.

De esta explotación ha habido países que han aprovechado los recursos naturales no renovables para convertirlos en fuente de ingresos para desarrollar sus países en beneficio social y además del desarrollo sostenible de cada país; mientras que existen otros países que realizan dichas explotaciones y sus fuentes de ingresos terminan en la corrupción destruyendo el mismo medio ambiente y desde luego que la sociedad.

Se hará un breve análisis comparativo de las evoluciones y discrepancias que ha traído la extracción de los RRNN en países como Noruega, Suecia, Chile y Venezuela, con el fin de analizar, si ha sido un beneficio para sus países y sus connacionales o si de lo contrario ha sido un detrimento para sus economías para aterrizarlo con Colombia.

Para el caso de Colombia, que adolece de políticas serias para defender su territorio y sus RRNN, para el caso de las regalías, tema que se va a tratar en el capítulo III de esta investigación, únicamente se observa en La Carta Magna y sus reglamentos una leve mención, mientras que hablar de la función social que ello debería propender o de la calidad de vida que deberían gozar los colombianos, muy poco se habla; es por eso que vale la pena escudriñar en una sencilla pregunta: ¿por qué las regalías se convirtieron en un foco de aprovechamiento político para dejar en los bolsillos privados que manejan lo público, los bienes que son de todos los colombianos?.

Y la respuesta se registra cada día por los medios de comunicación en donde la ciudadanía y el mundo entero puede vislumbrar que el manejo de nuestros recursos está siendo dilapidado y los fondos que ellos generan están siendo sacados del país por las empresas

nacionales y extranjeras que explotan nuestros RRNN y el subsuelo, dejando una parte muy poca para el fondo de regalías del Estado.

Obsérvese también, como los Constituyentes del 91 desaparecieron los baldíos que traía la Constitución de Colombia de 1886 en su artículo 202, numeral 2°, desconociendo cuáles fueron sus intenciones.

Hoy en día los baldíos o realengos no tienen titularidad específica ni tampoco se cuenta con una cuantificación y ubicación clara, por lo que, en principio, se considerarían ser de la Nación al hacer parte ahora del Territorio, de acuerdo al artículo 102 de la Constitución Nacional de 1991, pero ello no es seguro ni tampoco cierto.

Y es así porque el Congreso de la República, al expedir la ley 160 de 1994, resolvió dejar consignado que el Estado podía disponer de los baldíos mediante el proceso de adjudicación en favor de personas naturales o de personas jurídicas, pero que no tengan otros predios rurales en el territorio Nacional, así que, de manera campante resolvieron adoptar un plan para entregar tierras “*baldías*” que eran de la Nación a particulares que supuestamente pasaron como campesinos, aprovechando ese cambio o alteración de los bienes que eran de la nación y dejaron de serlo con la exclusión o volteo de tierras como actualmente se ha evidenciado muy frecuentemente en algunos entes territoriales.

Indicaré, más adelante, algunos casos, para ser referentes de la vulnerabilidad con que quedaron los bienes de la Nación.

Así mismo, destacaré como mediante distintas jurisprudencias, con el paso del tiempo, han evidenciado que efectivamente sí se alteró la administración de los bienes que traía la Nación con la expedición de la Constitución vigente, y desde esta premisa, plasma las posibles conclusiones de la problemática en cuestión.

Aspectos Metodológicos

Este trabajo de profundización se desarrolla con la metodología cualitativa y el método explicativo-descriptivo, utilizando la técnica documental, consultando fuentes legales y jurisprudenciales pues pretende abordar la pregunta buscando posibles respuestas con la información recopilada

Para poder obtener información de consulta, se ofició a treinta y cinco (35) entidades públicas y privadas en aras de conseguir el objetivo general y lograr específicos; de las cuales se obtuvo respuesta de veintiocho (28) entidades, entre las cuales respondieron de manera pertinente y oportuna: la Contaduría General de la Nación, el Ministerio de Comercio, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Justicia y del Derecho, y aproximadamente siete (7) entidades restantes no atendieron a la solicitud. La técnica del cuestionario, empleada fue la siguiente manera:

1. ¿Qué es Nación?
2. ¿Qué es Estado?
3. ¿Qué son bienes de la Nación?
4. ¿Qué son bienes del Estado?
5. ¿Qué bienes tenía la Nación, cómo se clasificaban y qué entidades los tenían a cargo antes de la Constitución de 1886?
6. ¿Qué bienes tenía la Nación, cómo se clasificaban y qué entidades los tenían a cargo después de la Constitución de 1886 y hasta antes de la Constitución de 1991?
7. ¿Qué bienes tiene la Nación, cómo se clasifican y qué entidades o personas los tienen a cargo después de la Constitución de 1991?
8. ¿Qué bienes tiene el Estado, cómo se clasifican y qué entidades o personas los tienen a cargo después de la Constitución de 1991?

También se estudiaron Sentencias del Consejo de Estado, entre ellas de la Sala de Consulta y Servicio Civil y de la Sala Contenciosa Administrativa y de su Sección Primera.

Y libros de consulta como: Teoría Constitucional E Instituciones Políticas, Informe Acumulación irregular de predios baldíos en la Altillanura Colombiana, Constitución de Colombia de 1886 y Constitución Política de Colombia de 1991, entre otros documentos citados y relacionados en este documento.

Con la implementación de programas y reformas en los sistemas económicos liberales y sociales, a partir de la Constitución Política de Colombia de 1991, se permitió una reorganización del Estado, una descentralización política, fiscal y administrativa, al igual que como una organización política, se introdujo el término de propiedad privada como aquella función social que tiene el nombrado estado social de derecho; también de que estos derechos de propiedad deben ser limitados y regulados, garantizando a los dueños de la propiedad privada derechos y responsabilidades con la sociedad.

Dicho esto, las normas ya existentes en manos de los funcionarios de turno que se han aprovechado para generar interpretaciones erróneas e incluso implementar de manera arbitraria la normatividad, generando una incertidumbre social y cuestionando a las Instituciones y a los burgo maestros por la desviación y los malos manejos que han realizado con los bienes públicos.

Se encuentra entonces definiciones como las siguientes, y que a continuación señalamos porque han permanecido en el tiempo y permiten conocer la forma como hasta hoy se administran los bienes públicos, según la Ley 84 de 1873, denominado como el Código Civil de los Estados Unidos de Colombia, así:

Se llaman bienes de la Unión aquéllos cuyo dominio pertenece a la República. Si además su uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la Unión de uso público o bienes públicos del territorio (art. 674).

Son bienes de la Unión todas las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales carecen de otro dueño. (art. 675).

También encontramos que en este Código Civil de los Estados Unidos de Colombia (1873), se conceptualizó los bienes de la siguiente manera:

Los bienes consisten en cosas corporales o incorporales. Corporales son las que tienen un ser real y pueden ser percibidas por los sentidos, como una casa, un libro.

Incorporales las que consisten en meros derechos, como los créditos y las servidumbres activas. (art. 653).

Es posible que con las modificaciones planteando al código civil y la posible unificación con el código de comercio, estas definiciones puedan variar con consecuencias trascendentales tanto para el Estado como para los particulares.

Continuando con otra de las definiciones que permitirán orientar al lector en la ilustración de este trabajo; Mejía (1985), explica que

Ya en 1861 varios de esos "estados soberanos", formaron un "Pacto de Unión" que excluía los otros antes asociados, por el que entre sí se ligaban y confederaban "para siempre" y formaban otra Nación libre, soberana e independiente, denominada "Estados Unidos de Colombia". Y como si se tratase de un matrimonio, los dichos estados se obligaron "de la manera más solemne y formal a socorrerse y defenderse mutuamente". Era la fiebre del constitucionalismo, que impulsaba a cada jefe o grupo político victorioso en las urnas o en guerra interna, a poner su impronta en un Estatuto constitucional aprendido en Europa o en los Estados Unidos de Norteamérica (p. 96).

Este autor, define que el concepto de Nación libre, soberana e independiente, es de una sociedad colombiana que vive de euforias, de emociones del momento, el macondo narrado por Gabriel García Márquez, junto con la peste del insomnio que trajo como consecuencias el olvido.

La cita anterior plasma cómo a pesar de las guerras internas y después bipartidistas del momento, con la administración Nacional de 1821 hasta la creación de la Constitución de

Colombia de 1886, intentaron unificar distintas ideologías políticas y administrativas que cada Estado tenía en ese entonces, resultado cuestionado por algunos contradictores que se enfocaron a ser la oposición creando grupos por fuera de la ley, y que hasta el día de hoy se ha mantenido en el tiempo, incluso con un proceso de paz vigente que solo dejó la creación de una Jurisdicción Especial para la Paz, pero que a la fecha cada gobierno entrante de cada líder político de turno, manejan o ignoran a su manera sin darle una continuidad a lo que inicialmente se plasmó en los acuerdos; pasa y ha pasado con la carta magna con las tantas modificaciones que le hacen a la misma.

Continuando con las definiciones de la investigación para este caso y con afinidad a la sentencia de fecha 30 de abril de 2012 del Consejo de Estado, mediante que puntualiza la siguiente:

El Estado cumple simplemente una función de protección, administración, mantenimiento y apoyo financiero. Es decir, frente a estos bienes ninguna entidad pública tiene un dominio similar al de un particular respecto de un bien de su propiedad, sino derechos de administración y policía en interés general para proteger su uso y goce común (6.1. Los bienes de dominio público y sus características).

Al hablar de un Estado que no tiene dominio como si lo tiene un particular, con respecto a bienes de su propiedad, deja entre dicho que realmente la propiedad del Estado que debería crear pertenencia y dolientes no solo en las entidades públicas, también en la ciudadanía, simplemente se deja a la voluntad y al cuidado de los funcionarios públicos que se encuentren en el momento, cualquier decisión que se aplique como ha pasado en la mayoría de veces, queda en un escándalo mediático y con algunos pocos en la cárcel, solo porque no se tiene la presión suficiente de la sociedad para darle valor al nacionalismo en el sentido de pertenencia, y no de

indiferencia que es lo que suele suceder con los bienes del Estado, la sociedad cada vez reclama más derechos y olvida que nuestra carta magna también exige obligaciones artículo 95 de nuestra Obra Constitucional vigente.

A continuación, se describirá algunas de las teorías explicativas de la administración pública, en las cuales apreciaremos la forma como el Estado ejerce la Administración de los bienes:

Teorías explicativas de la Administración Pública

Según Vera-Álava et al., (2017),

La administración pública desde un punto de vista formal, se entiende a la entidad que administra, es decir, al organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales.

Desde un punto de vista material, se entiende más bien la actividad administrativa, o sea, la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia, tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión. (p. 288).

Dicen los autores que la administración pública es la que se encarga de manejar los recursos y el trabajo para satisfacer el interés público, tomándose así, como esas expectativas para toda la colectividad. (2017).

También que con su función administrativa y de gestión, a lo largo del territorio nacional, las entidades públicas denominan la administración pública como a esa forma de democracia para que sus conciudadanos participen de las decisiones políticas que se pueda adoptar.

Así mismo, siguiendo a los autores (2017) puntualizan con que, la administración pública, genera una obligación que todos los países la tienen que cumplir, para que suplan sus fines estatales.

Sin embargo, aducen que, aunque es muy difícil de encontrar una nación que sea ignorada, se debe propender por implementar modelos eficientes a fin de lograr ese desarrollo económico y social que se necesita en toda Latinoamérica. (Vera-Álaba et al, 2017).

Teoría de la Nación

Uno de los catedráticos más destacados desde los años 90, Rafael Calduch (1991) en su libro *Relaciones Internacionales*, presentó una distinción abrupta entre Nación y Estado que confundían algunos internacionalistas, que sostenían que estas dos son indisolubles, siendo ello errado, pues el Estado-nación no es uno sólo, esa asociación es bastante improcedente si se tiene

que el concepto de nación hace referencia a una realidad sociocultural bien delimitada que, aunque relacionada con el Estado, no puede quedar restringida a su ámbito. En efecto, en la actualidad existen grupos nacionales que se encuentran repartidos entre diferentes estados, tal vez el caso más destacable sea el de la nación alemana distribuida entre la República Federal de Alemania, Austria y Polonia. Análogamente, existen estructuras estatales que albergan en su seno diversas naciones como ocurre con Yugoslavia que aglutina a las naciones servia, croata, eslovena y macedonia, así como a minorías nacionales albanesa, búlgara y rumana. Por todo ello, creemos necesario proceder a una superación de esta visión formalista del Estado, por lo demás obsoleta y disconforme con la mayoría de las realidades estatales de nuestros días. (párr. 19).

Así mismo, se puede resaltar como dice Amengual (1982) que “Si la nación es la unidad consciente y la voluntad refleja de ser pueblo unido, el Estado es la estructuración jurídico-política de esta unidad como tal” (citado por Calduch, 2017, 2. Los conceptos de Pueblo y Nación).

Otro apunte importante para destacar esas distintas teorías de la Nación que rodaban por el mundo con distintos autores y formas y contradicciones, traído por Couloumbis Y Wolfe (1991)

Las expresiones “nación” y “Estado” son conceptualmente muy distintas, aunque se las emplea en forma indiferenciada con mucha frecuencia. La nación es un concepto histórico fundado en la identidad cultural que comparten personas individuales; Estado es una unidad política definida en función de población, territorio y un gobierno autónomo” (citado por Calduch, 2017, p. 16).

Teoría del Estado

La definición de Estado, para el escritor Naranjo (2003), en su libro intitulado *Teoría Constitucional e Instituciones Políticas*, por ejemplo, mencionó lo siguiente:

Hemos comenzado nuestra definición de Estado, en un sentido amplio, diciendo que es *un conglomerado social, político y jurídicamente constituido*. Ese conglomerado humano es lo que constituye, en términos genéricos, la *población* del Estado. La existencia de un Estado supone necesariamente, como elemento previo, una población. Este elemento está en la base misma de la organización estatal; constituye su sustrato. La población está compuesta por un conjunto de personas, de seres racionales que cumplen un ciclo vital determinado, durante el cual persiguen a la vez fines individuales y colectivos.

Así, la población puede ser considerada a la vez, como elemento humano y como elemento sociológico; este resulta de la voluntad de ese conglomerado de convivir en busca de la realización de sus fines colectivos y aun individuales. Esta solidaridad del grupo se manifiesta desde las primeras organizaciones sociales, la familia, la horda, el clan, la tribu; luego se traspasa al marco de la ciudad y, en un estado más evolucionado, al de la provincia o país bajo la autoridad de un príncipe o señor. Ya en la época moderna, ese sentimiento se cristaliza alrededor de la idea de *Nación*, suscitándose en torno a ella un *sentimiento nacional*, en el cual se resumen hoy las afinidades que aproximan a los miembros de toda comunidad política. La población, como elemento del Estado moderno, se concibe entonces en la forma de una Nación (p. 89).

Naranjo indicó en esta obra que, “En efecto, la mayoría de las personas identifican al Estado con alguno de los elementos que lo constituyen” (p. 71) y para este caso, lo asimiló con gobierno, e indicó que se puede evidenciar cuando los ciudadanos usaban expresiones como “el Estado manda”, “el Estado prohíbe”, “el Estado cobra impuestos” entre otras. (p. 71).

Por otra parte, las teorías expuestas anteriormente, permiten dar inicio a un recuento histórico en el desarrollo de las leyes que ha tenido Colombia. Luego de la Independencia, con la Constitución del año 1821, conocida con la Constitución de Cúcuta, en su Artículo 55 numeral 2º se le otorgó facultad al Congreso de administrar, conservar y enajenar los bienes nacionales, referidos a las tierras realengas o baldías asumidas por la aquella República de Colombia de la corona española.

Con la ley del 13 de octubre de 1821 se crearon las oficinas de agrimensor sobre las enajenaciones de las tierras baldías y se derogó el anterior método nombrado como de composición, entre otros. Y a los que estaban en las situaciones antes mencionadas se les otorgó

un año para solicitar la titulación de dichos baldíos so pena de reversarse al patrimonio del Estado.

En el año 1829 fue expedido el Decreto del 24 de octubre de ese año, por el libertador Simón Bolívar, conocida como Ley 10 parte IV del Tratado V de la Recopilación Granadina, en ella se dijo que las minas eran de la República y se podían conceder en propiedad a los conciudadanos.

Salió la normatividad colombiana el Decreto del 4 de mayo de 1843 que reglamentó la Ley del 4 de marzo de 1843, sobre las posesiones de los baldíos extendiendo un término para los que no hayan solicitado la adjudicación, so pena de considerarlos como meros tenedores y debían pagar un arriendo a cargo del fisco por el valor del 5% del avalúo de cada bien, y finalmente retornarlos al patrimonio de la nación en dado caso.

En 1853 se impuso el obligatorio registro de los baldíos, en el año 1866 con la Ley 70 del 4 de julio se recibieron los títulos de gracia y concesiones o ventas por medio del decreto reglamentario del 23 de agosto del mismo año para ir legalizando las tierras baldías hasta el año 1808, se admitieron luego las escrituras de las ventas realizadas por los españoles hasta dos años después, al igual que las de los gobiernos republicanos de la Nueva Granada de 1819, y hasta el año 1866 las de la Confederación Granadina, la de los Estados Unidos de Nueva Granada y la de Colombia. Desde esta época (1866) se dispuso en la Ley citada, que es título legal la posesión ejercida por más de veinticinco (25) años continuos y de buena fe.

Luego se promulgó el Código Fiscal conocido como la Ley 106 de 1873 en donde se refiere a que las tierras baldías serían adjudicadas a los pobladores reunidos en sitios de asentamiento para contribuir con la deuda pública de entonces y para el acrecimiento de

empresas constructoras de nuevas vías públicas, a parte de las posesiones de los 25 años indicados anteriormente.

Posterior a todo lo anterior, entre los años 1874 y 1928 estando la agricultura en inicio del desarrollo de manera negociante y la conocida gran depresión mundial y anteriores a la segunda guerra mundial, se expidieron distintas leyes como la Ley 61 del 24 de junio de 1874 con sus posteriores reglamentarios decretos 520 de 1878 y 640 de 1982 estableciendo que los baldíos se adquirirían por cultivos.

Las Leyes 75 y 153 del año 1887 (Código Civil) introduciendo algunas reformas sobre la posesión de estos bienes, sobre la expedición de títulos y que luego de estos debían estar por cuatro (4) años más sin enajenarlos.

Se llegó al año 1905 y fue expedida la Ley 56 para las tierras baldías en donde se dispuso que los títulos serían entregados por el Ministerio de Obras Públicas e inscribirse en el registro, con las restricciones de reversión si no se cultivaba dichos baldíos adjudicados. Se generó un antecedente de la Ley 200 del año 1936, con la ley 56 citada al indicar que “La posesión de terrenos baldíos es la tenencia de éstos con ánimo de dueño, ya sea por sí mismo o en representación de terceros, en virtud de actos de dominio” (art. 10).

La ley 56 citada fue reglamentada por el Decreto 1113 del 19 de octubre de 1905 enunciando distintas formas para la transmisión del dominio de los terrenos o tierras baldías, como también la adjudicación de estas a los cultivadores, cesiones a los empresarios para el desarrollo de las obras de gran utilidad pública, nuevos pobladores y a los ya acentuados, entre otros. (art.1°).

Se expidió un nuevo Código Fiscal conocido por la Ley 110 del año 1912 en donde se definió al baldío como “aquellos terrenos situados dentro del límite del territorio nacional que

carecen de otro dueño” (art. 44), e insistió en que “los baldíos no eran susceptibles de adquirir por prescripción”. (art. 61).

En la década de 1928 se acentuó con más rigor los conflictos entre los colonos y los terratenientes y se organizó la industrialización, periodo en el que fueron expedidas las Leyes 85 de 1920, 68 de 1924, 74 de 1926 y 89 de 1927. Ya para la década siguiente se presentaron las invasiones de grandes extensiones por parte de los arrendatarios colonos en distintas regiones del País, teniéndose que adoptar políticas de parcelaciones en donde se compraban los baldíos ilegalmente ocupados, mediante la Ley 87 (régimen parcelario) y Ley 120 (prescripción y registro) ambas del año 1928 y la Ley 37 del año 1931 que reconoció la propiedad privada de predios que explotaban crudo.

En los cuarenta años subsiguientes, se legalizó el régimen de la tenencia de las tierras que eran grandes propiedades, y procedieron a la legalización con nuevos títulos y finalmente se consolidó las élites de los latifundistas, entre ellas se expidieron las leyes 160 de 1936 que asignó titularidad a los particulares que explotaban petróleo en las tierras que fueron salidas del patrimonio nacional antes del 28 de octubre de 1873 y, la conocida ley 200 del mismo año, sobre el régimen de tierras, en “la cual se presume que no son baldíos, sino de propiedad privada, los fundos poseídos por particulares” que explotaban económicamente “el suelo a través de hechos positivos propios de dueño”, como se traía en las leyes anteriores. (art.1°).

Con la llegada al ordenamiento legal, el Decreto 59 de 1938, dispuso que quienes cultivaban o fueran colonos debían pedir se les adjudicaran estas tierras, y no se les reconocía la posesión económica sobre la justa prescripción que traía la Ley 13 de octubre de 1821.

Luego la ley 100 de 1944 trajo un nuevo régimen de tierras y ley 97 de 1946 sobre la nueva forma de adjudicación de tierras baldías. Y un año siguiente mediante el Decreto 547

(1947) se inició el procedimiento administrativo para adjudicar los baldíos a los cultivadores o colonos a cambio de bonos.

En los últimos treinta años anteriores a la Constitución vigente, fueron expedidas las Leyes 35 de 1961 Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, ley 1ª de 1968, se organizó un acuerdo entre terratenientes y las élites políticas denominado el Pacto de Chicoral, situación que impidió una correcta redistribución de la tierra, permitió geográficamente un aceleramiento de ciudadanos concentrados en distintos predios baldíos y otros que fueron expulsados de sus territorios de otras comunidades. Pasando por la 4ª del 1973 modificatoria de la Ley 200, 135 y 1ª del 68, la Ley 6ª del año 1975 sobre contratos de aparcería y otras formas de explotación de la tierra, entre otras.

Se promulgó la Ley 160 del año 1994, luego de la Constitución Política de 1991, conocida como el Sistema de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, en donde se extendieron subsidios a fin de adquirir la tierra y se reformó el entonces llamado Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, también la Ley 139 del 1994 la cual creó el certificado del incentivo forestal, la Ley 1133 de 2007 que implementó el controvertido programa Agro Ingreso Seguro, la Ley 1448 del año 2011 que dispuso de la asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado en Colombia, la Ley 1450 de 2011 como el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014,

Luego la Ley 1561 del año siguiente que creó “un proceso especial para otorgar título de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles urbanos y rurales de pequeña entidad económica”, así como también “para sanear la falsa tradición” (art.1º).

Posteriormente la Ley 1731 del 2014 que financiaron la reactivación de distintos sectores agrícolas; y finalmente la Ley 1776 de 2016 en donde se crearon las ZIDRES, conocidas como Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social, entre otras.

Volviendo a la Sentencia SU-235 del 2016 la Corte Constitucional Aseveró que: “sólo pueden acceder a los baldíos las personas que no sean propietarias de otros bienes rurales, y cuyo patrimonio se encuentre por debajo de determinado tope máximo” (El derecho a la adjudicación). Requisitos especiales que el Gobierno impone para que cierto sector vulnerable acceda a programas específicos de adjudicación de baldíos.

También dijo que:

es así como el Gobierno ha diseñado programas dirigidos especialmente a las víctimas del conflicto armado, o de desastres naturales, y a las mujeres cabeza de hogar, según la facultad establecida en la misma Ley 160 de 1994 (párr. 117, inc. 2°).

Sentencia que les devolvió más de 7.000 hectáreas a un grupo poblacional de víctimas que fueron despojados de predios baldíos que ocupaban legítimamente desplazándolos forzosamente en la década de los 90 en el Departamento del Cesar en la Hacienda Bellacruz por las sociedades M.R. de Inversiones y Grupo Agroindustrial Hacienda La Gloria S.A.

Importante resaltar con esta sentencia lo señalado sobre los terrenos baldíos desde la perspectiva constitucional en los siguientes apartes

El problema de la naturaleza de los bienes baldíos desde el punto de vista constitucional se suscitó en dicha sentencia como consecuencia de que el numeral 2° del artículo 202 de la Constitución de 1886 establecía explícitamente que los baldíos pertenecen a la República, junto con las minas y salinas que anteriormente les pertenecían a los Estados.

Entre tanto, la Constitución Política de 1991 no se refiere a los baldíos cuando enumera la propiedad sobre el subsuelo y los recursos naturales renovables. Por lo tanto, el demandante en aquella oportunidad interpretó la ausencia de una mención específica de los baldíos como un cambio normativo, y específicamente como un cambio en la propiedad sobre los baldíos (párr.86).

En cuanto a conceptos y lineamientos metodológicos se tiene que esta información se recaudó de forma cualitativa descriptiva, mediante cuestionario que fue resuelto por las entidades públicas peticionadas como de las privadas junto a la los libros y sentencias que fueron consultadas.

El trabajo realizado en esta investigación como estudio descriptivo, se refiere a varios acontecimientos del Estado y de la Nación, en diversos momentos de la historia colombiana sobre los bienes. Se trata de un estudio de tipo metodológico cualitativo con un método de investigación documental mediante la técnica de cuestionario.

El objetivo de esta tesis es identificar las consecuencias que con lleva el cambio de algunos de los bienes que eran de propiedad de la Nación, y que ahora son propiedad del Estado a partir de la Constitución Política de Colombia del año 1991.

También, diferenciar los conceptos de Nación y Estado en Colombia, sus componentes, sus finalidades y demás características que sean determinantes para la solución del problema de investigación. Y poder, consolidar la historia de los bienes públicos en Colombia, desde la constitución del año 1886 hasta la constitución de 1991. Por último, analizar algunos acontecimientos acaecidos con los bienes públicos desde la expedición de la actual Constitución de Colombia hasta la fecha y sus consecuencias.

Se realizó consulta a treinta y cinco (35) entidades entre públicas y privadas por la afinidad con el tema, aunque las respuestas no fueron tan representativas puesto que de las entidades consultadas solo veintiocho (28) respondieron, algunas de manera acertada y con información e insumos importantes; otros simplemente los remitieron a otros supuestamente por competencia; las siete (7) restantes no contestaron nada del cuestionario. Lo que se logró con esta técnica de investigación fueron los conceptos institucionales y jurídicos de una manera clara y sencilla.

El recopilar las respuestas emitidas por las entidades que mostraron interés a las inquietudes expuestas, duró entre 20 a 30 días hábiles, teniendo en cuenta la pandemia que se desarrolló en la vigencia de 2020.

Capítulo I: Conceptos de Nación y Estado según algunos teóricos.

Conceptualización de Nación y Estado

De los teóricos tratados en adelante se recopilan los conceptos en cuanto a Nación y a Estado; así las cosas, se tiene que las formas de gobierno que existía en la Constitución de Colombia de 1886, con el expresidente Rafael Núñez en dónde planteó construir un programa que regenerara ese sistema federal descentralizado por un sistema que fuera todo centralizado, teniendo su propia presidencia, fue cogiendo auge a partir de los años 1886 en adelante.

Y fue a partir de la Constitución de Colombia de 1886 que “La Nación Colombiana se reconstituye en forma de República unitaria”. (art.1°).

Sin embargo, yéndonos a la historia más antigua, exactamente con los Diálogos de Platón esboza que, un Estado ideal, es que la política es ese perfeccionamiento y felicidad que los ciudadanos desean tener.

Afirma que cada uno no se basta a sí mismo, por lo que el ser humano necesita vivir en sociedad. Por eso, para conseguir un Estado perfecto, busca la ciudad justa, formada por hombres justos y virtuosos.

Debido a la clara evidencia de que no todos los hombres están igualmente dotados por naturaleza, ni deben realizar las mismas funciones, cada uno tiene algo diferente que aportar para una sociedad perfecta. Para que esta funcione, cada uno debe realizar su función de forma virtuosa. Los gobernantes deberían ser los que estén mejor dotados para ello, y vayan a servir al bien común y a la justicia. Los guardianes se encargan de velar por la seguridad de la ciudad; y los trabajadores, campesinos, etc., deben cuidar el aspecto material (Monsalve, s.f., párr. 4).

Según este planteamiento de Platón, se puede deducir que dicha definición permitía establecer el Estado desde la participación de los ciudadanos con suficientes capacidades en el territorio, muy diferente a la representación de un ente jurídico institucional manejado por unos pocos que se aprovechan en ocasiones de su estatus de funcionarios públicos.

El derecho romano sometía a sus ciudadanos a disfrutar de todo lo que contenía el imperio buscando el bienestar común como beneficio y ventajas de pertenecer al mismo.

La palabra Estado en sentido más moderno, de acuerdo a Vladimiro Naranjo (2003), se remonta a la época del renacimiento en Italia, en donde se empezó a distinguir la totalidad del territorio de las comunidades políticas particulares en el que se encontraba dividido el país.

Nos indicó el autor, que

Cada reino constituía una cita. Surgió entonces, en el lenguaje jurídico italiano, el término *Stato* (de *status*), sinónimo de situación, que fue unido primero al nombre de la ciudad, v. gr.: *Stato Firenze*. De esta manera, se encontró un término que podría aplicarse a cualquier fenómeno político, sin consideración a la forma que revistiera — monarquía o república—, o a su tamaño — Estado grande o pequeño—. La primera utilización del término en su sentido moderno se atribuye a Maquiavelo (2000), al introducir en la literatura política de la época, a través de *El Príncipe* (1515) la expresión "lo stato", para designar el nuevo status político (2.4 Origen de la palabra Estado en sentido moderno).

La definición de Estado, para este autor, de una manera amplia la definió como ese conglomerado social, político y jurídicamente constituido. Ese conglomerado humano es lo que constituye, en términos genéricos, la población del Estado. La existencia de un

Estado supone necesariamente, como elemento previo, una población. Este elemento está en la base misma de la organización estatal; constituye su sustrato.

La población está compuesta por un conjunto de personas, de seres racionales que cumplen un ciclo vital determinado, durante el cual persiguen a la vez fines individuales y colectivos. Así, la población puede ser considerada a la vez, como elemento humano y como elemento sociológico; este resulta de la voluntad de ese conglomerado de convivir en busca de la realización de sus fines colectivos y aun individuales. Esta solidaridad del grupo se manifiesta desde las primeras organizaciones sociales, la familia, la horda, el clan, la tribu; luego se traspa al marco de la ciudad y, en un estado más evolucionado, al de la provincia o país bajo la autoridad de un príncipe o señor. Ya en la época moderna, ese sentimiento se cristaliza alrededor de la idea de Nación, suscitándose en torno a ella un sentimiento nacional, en el cual se resumen hoy las afinidades que aproximan a los miembros de toda comunidad política. La población, como elemento del Estado moderno, se concibe entonces en la forma de una Nación. (2003).

Sin embargo, como lo señaló Hauriou (1998) por su parte, cuando definió al Estado como ese “conjunto de la población, de civilización ya avanzada, donde el poder político separado de todo elemento extraño, especialmente de toda patrimonialidad, toma el aspecto de una autoridad soberana que se ejerce sobre hombres libres” como se cita en Naranjo. (2003).

Finalmente, y para concluir, con las distintas formas de conceptualizar o definir Estado como se ha proyectado esta investigación, es preciso traer a colación una parte de la Sentencia de la Corte Constitucional C-221 del año 1997 cuando definió:

cuando la Carta se refiere al Estado, y le impone un deber, o le confiere una atribución, debe entenderse prima facie que la norma constitucional habla genéricamente de las

autoridades estatales de los distintos órdenes territoriales. Ahora bien, ello no impide que en determinadas oportunidades la Carta pueda asimilar, en un precepto específico, las palabras Estado y Nación, y por ende denomine estatal a una competencia nacional o a la titularidad de la Nación sobre un determinado recurso. Sin embargo, como en principio la Constitución reserva la palabra Estado para hablar del conjunto de autoridades de los distintos niveles territoriales, deberá mostrarse por qué en determinada disposición esa palabra puede ser considerada un sinónimo de Nación. (párr.9).

Es decir que, el Estado colombiano, a partir del año 1991, se constituyó como un estado social de derecho, como una república unitaria y, en cuanto a su descentralización y autonomía, como un Estado democrático, de acuerdo a la participación y al pluralismo que existe dentro de su territorio.

En conclusión, se podría decir que Estado es aquella comunidad organizada y unida por distintos grupos poblacionales que forman un orden dentro del territorio colombiano para lograr los fines de la Nación, desde sus instituciones y organismos legalmente constituidos para ello.

Capítulo II: Identificación de los Bienes Públicos en Colombia.

Como se ha venido analizando líneas atrás, los países se conforman, a parte de su conglomerado social y su geografía, entre tantas, también con sus bienes, sin importar si son bienes públicos o privados.

En este caso, se pretende identificar cuáles serían esos bienes públicos que conforman o que estarían dentro de nuestro país y en algunos casos fuera de él, como sería el caso de los inmuebles en donde se encuentran radicadas las embajadas o los consulados a nivel internacional.

Con la promulgación de nuestra Constitución Política de Colombia de 1991, se estableció que “los bienes de uso público son inalienables, imprescriptibles e inembargables” (art.63).

Sin embargo, antes de la entrada de nuestra actual Obra constitucional, el Código Civil trae su definición de

Bienes públicos y de uso público. Se llaman bienes de la Unión aquellos cuyo dominio pertenece a la República.

Si además su uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la Unión de uso público o bienes públicos del territorio. (art.674).

Estos bienes se distinguen de los bienes privados, en que se hallan fuera del comercio, es decir, ningún particular puede enajenarlos ni adquirir por prescripción bienes de naturaleza o uso público.

Posteriormente, con el Decreto 2324 de 1984, "*por el cual se reorganiza la Dirección General Marítima y Portuaria*", trajo la siguiente definición de los bienes de uso público así

Las playas, los terrenos de bajamar y las aguas marítimas, son bienes de uso público, por tanto, intransferibles a cualquier título a los particulares, quienes sólo podrán obtener concesiones, permisos o licencias para su uso y goce de acuerdo a la ley y a las disposiciones del presente decreto. En consecuencia, tales permisos o licencias no confieren título alguno sobre el suelo ni subsuelo. (art. 166).

Reseña histórica de los bienes antes de la Constitución de Colombia de 1886.

Colombia, comienza con este descubrimiento, dando el paso a la conquista y la colonia española, quienes a su vez tenían el referente del derecho romano, que es de donde nace o surge la denominada propiedad privada.

De antaño, la propiedad de la tierra, la tenía la Corona, quienes, al pasar el tiempo, empezaron a asignarlas o repartirlas de tres maneras, la primera cuando se fundaba un grupo poblacional o cuando se solicitaba para uso particular, la segunda repartición empezó a ser gratuita y posteriormente con las necesidades de la Corona se empezaron a hacer ventas o públicas subastas, exceptuando la asignación de formación de grupo poblacional, y la última forma fue la de la composición, que consistió en legalizar las ocupaciones de hecho de las tierras cuando no contaban con los requisitos legales vigentes para ello.

Arribado el independista Simón Bolívar y proclamada la Constitución Política de Colombia, en el Departamento de Norte de Santander, en la ciudad de Villa del Rosario de Cúcuta, fue expedida por el Congreso de aquel entonces la Ley del 13 de octubre de 1821, “por medio de la cual se declaró que las tierras baldías pertenecían a la República”, y fueron creadas las oficinas de agrimensor [que se refieren a la especialidad de la Topografía], se eliminó la composición descrita líneas atrás, se dispuso sobre la enajenación de las tierras baldías para promover la explotación de la agricultura, se indicó que de estas ventas el dinero recaudado se

destinaría al pago de la administración pública, se protegieron los resguardos indígenas por primera vez en la historia de Colombia.

Cuando se expidió en la ciudad de Bogotá la Constitución Política de la República de Colombia en el año 1830, se mantuvo la misma extensión del territorio nacional, se mantuvo las atribuciones del Congreso en cuanto a lo que tiene que ver con la administración, con la conservación y también con la enajenación de los bienes que hacían parte de la Constitución anterior.

Francisco de Paula Santander, en su calidad de presidente en el año 1832 le dio una nueva Constitución al País con el nombre *Constitución Política del Estado de la Nueva Granada* el cual textualmente se dispuso que: “El congreso decretará cierto número de fanegadas de tierras baldías en beneficio de los fondos y rentas de cada provincia”. (art.166).

Divisiones en las que estaba fraccionado en dicha fecha el País, según lo citado en el artículo 150 de aquella norma Superior.

En su par 197 decía que “no habrá en el Estado bienes raíces que tengan carácter de inajenables”, mientras que se garantizaba que cualquier propiedad privada o de destinación particular no sería arrebatada a ningún granadino, ni tampoco sería aplicada para ningún uso público, sin contar con el pleno consentimiento de su propietario previo a la compensación del granadino, exceptuando, eso sí, necesidades públicas comprobadas según se desprende del artículo 193.

Esta Constitución garantizó que las tierras baldías eran de propiedad única y exclusivamente de la Nación por la propia libertad de disposición de estas. Y, a su vez, cuando los bienes inmuebles privados se necesitaren para ser públicos se indemnizaba a sus propietarios.

Posteriormente se promulgó la Constitución Política de la República de la Nueva Granada en el año 1843, en donde se mantuvo la misma protección de los bienes descritos, como lo decía el Artículo 14 “Es un deber del Gobierno proteger la libertad, la seguridad, la propiedad, y la igualdad de los granadinos”; y al igual que se mantuvo la garantía de la indemnización por alguna pública necesidad, según su par 162.

Y en el siguiente 166 se prohibió fundar mayorazgos, vinculaciones y bienes raíces inajenables. Facultó al Congreso para decretar la enajenación de los bienes nacionales y los autorizó para que realizaren hipotecas sobre los bienes y sobre las rentas de la nación para el pago de los empréstitos.

Esta Constitución también garantizó que los bienes de la Nación seguirían bajo su propiedad y libertad de disposición, así como la calidad de ser enajenables.

Entrando a la época del federalismo, en el año 1853, los representantes del Congreso de la República (Senado y Cámara de Representantes) de antaño, promulgaron la Constitución Política de la República de la Nueva Granada en atención a que, según ellos, la del 43 no satisfacía los deseos ni las necesidades de la Nación (Restrepo, 1995).

Se empezó a demarcar o delimitar todo el territorio nacional del de los extranjeros, a dividir, suprimir y crear provincias entre sí, se dispuso sobre la administración, venta o adjudicación de los territorios baldíos y otros bienes nacionales y, se otorgaron privilegios exclusivos, como indemnizaciones, a bienes privados cuando se cambiaba su destinación a ser públicos. De acuerdo a este cambio de idea de Estado, la Constitución definió la competencia, sobre la titularidad y sobre la disposición de los bienes dependiendo si era de la Nación o de las provincias.

Fue por dicho acto Supremo, que se crearon, por medio de Leyes de la república, los Estados de Panamá (1855), Antioquia (1856) y Santander (1857), luego los Estados Federales de Cauca, Cundinamarca, Boyacá, Bolívar y Magdalena (1857), y se dispuso definir las extensiones territoriales que tenían cada uno de estos últimos, y se dispuso de la libertad y autonomía sobre los terrenos baldíos que traía la Nación previamente reservadas.

Ya para 1858 al promulgarse la Constitución Política para la Confederación Granadina, se unieron los anteriores estados transcritos en uno sólo y se sometieron a lo que el Gobierno general dispusiera de acuerdo a lo aprobado en el Acto Legislativo del 10 de febrero del mismo año.

Como lo indicó el autor Restrepo (1995) en su texto *Constituciones Políticas Nacionales de Colombia*, al realizar una compilación de las constituciones de Colombia a lo largo de la historia, en este escenario, se debe hacer referencia a lo previsto en la Constitución referida en el párrafo anterior del Artículo 6 en donde se realizó un listado de los bienes de la Confederación, así

1. Todos los muebles e inmuebles que hoy pertenecen a la República;
2. Las tierras baldías no cedidas y las adjudicadas, cuya adjudicación caduque;
3. Las vertientes saladas que hoy pertenecen a la República;
4. Las minas de esmeraldas y de sal gemma, estén o no en tierras baldías;
5. Todos los créditos activos reconocidos a favor de la República, o que se reconozcan a favor de la Confederación;
6. Los derechos que se reservó la República en el Ferrocarril de Panamá;
7. Son de cargo de la Confederación:

- 1) Las deudas interior y exterior que hoy reconoce la República, o que reconozca la Confederación;
- 2) Las pensiones legalmente concedidas por la Nación;
- 3) Todos los gastos para el Gobierno de la Confederación (p. 264-265).

En el Artículo 15 numeral 15 de la citada Norma Suprema, se le asignó como competencia exclusiva al Gobierno general, entre otras, “El gobierno y la administración de las fortalezas, puertos marítimos, fluviales y secos en las fronteras; y la de los arsenales, diques, y demás establecimientos públicos y bienes pertenecientes a la Confederación” (p. 267).

La guerra en contra del Gobierno de Ospina la ganó el opositor Mosquera, y fue a partir de este evento que apareció la nueva política del País con ayuda de Obando, convirtiéndola de conservadora a liberalista para llegar a la Constitución Política de los Estados Unidos de Colombia.

Aquí los estados soberanos formaron una Nación libre (Artículo 1) se mantuvo la administración de los bienes y se adicionaron otros, como se lee del artículo 17 numeral 5°

El régimen y la administración del comercio exterior, de cabotaje y costanero; de las fortalezas, puertos marítimos, fluviales y secos en las fronteras; arsenales, diques y demás establecimientos públicos y bienes pertenecientes a la Unión. (p.308).

El Capítulo III trajo la clasificación de los Bienes y las Cargas de la Unión, los cuales, se desarrollaron en los artículos 28, 29 y 30 todo lo concerniente al I) reconocimiento como deuda propia de las que habían en el interior como en el exterior de la Confederación, así como de los Estados Unidos de La Nueva Granada, por otro lado también se reconocieron los II) créditos conocidos como empréstitos, los suministros, los sueldos, las pensiones y, las indemnizaciones

en el interior, y finalmente con los III) bienes, los derechos, las acciones, las rentas y las contribuciones que fueron de las ya extinguidas confederaciones, y en cuanto a los terrenos baldíos de la Nación que se encontraban con gravamen hipotecario para cubrir las obligaciones adquiridas con la nación, únicamente se podían disponer para ello cediéndose a nuevos pobladores para compensarse y auxiliarse a las empresas de nuevas vías de comunicación (p.311 - 312).

Continuaba en poder del Congreso la disposición para decretar sobre la enajenación y usos públicos de los bienes de la Confederación y cualquier clase de controversia sobre estos y entre algunos estados y el Gobierno general en cuanto a la titularidad o propiedad sería dirimida por la Corte Suprema de Justicia a voces del Artículo 48 y s.s.

Entonces, constitucionalmente, en cuanto a su administración y competencias, existían dos clases de propietarios de los bienes, por un lado, los que eran de la Confederación, y por el otro los de cada Estado Confederado, que al conformarse el Gobierno general los bienes fueron asignados según los artículos 17, 28, 29 y 30 a la Unión.

Finalmente, sobre los bienes se dispuso en su par 49-2 la facultad al Congreso de decretar la enajenación de aquellos bienes y también la facultad para su aplicación a ser usados como bienes públicos; sobre las tierras baldías se mantuvo la afectación que sería solo para el pago para la deuda pública o de tenerse que ceder a los nuevos pobladores o también para contrastar la afectación entregárseles en compensación y como auxilio a las empresas para desarrollar nuevos proyectos de transporte terrestre y, de los territorios con poca población o los que eran ocupados por tribus indígenas, se debían ceder al Gobierno general para fomentar las colonizaciones y con ello realizar las mejoras respectivas, las cuales fueron regidas por varias leyes especiales, como lo disponía el artículo 78.

Concluyendo la época descrita, Rafal Núñez, inició el programa denominado “Regeneración” quien gobernó desde el año 1880 a 1882 y luego estuvo gobernando desde el año 1884 hasta dos años después en el 1886.

Bienes públicos desde la Constitución de Colombia de 1886.

Con la Constitución de Colombia de 1886, los entonces llamados Estados Unidos de Colombia pasaron a formar, en dicha época, la República unitaria a voces del Artículo 1°.

Se indicó que la soberanía residía “esencial y exclusivamente en la Nación”, de la cual emanaron los poderes públicos. (art. 2).

Cada uno de los extinguidos Estados, se denominaron Departamentos y, pasaron a la entera subordinación de un Estado central.

Es decir, que en la práctica de esta constitución se planteó la separación de poderes de los pensadores Montesquieu, Hobbes y Locke, teniendo en cuenta la forma de gobierno de la monarquía en donde nace dicha teoría, por la necesidad de la población que pedía a gritos una distribución de poderes en un territorio dominado por un rey.

En el inicio de ese texto Supremo, se dispuso también que “el territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenece únicamente a la Nación” (art.4).

Y casi finalizando en el Título XIX, recopiló los bienes y cargas de la Nación, de la siguiente manera:

Pertenecen a la República de Colombia:

1. Los bienes, rentas, fincas, valores, derechos y acciones que pertenecían a la Unión Colombiana en 15 de abril de 1886;

2. Los baldíos, minas y salinas que pertenecían a los Estados, cuyo dominio recobra la Nación, sin perjuicio de los derechos constituidos a favor de terceros por dichos Estados, o a favor de éstos por la Nación a título de indemnización;

3. Las minas de oro, de plata, de platino y de piedras preciosas que existan en el territorio nacional, sin perjuicio de los derechos que por leyes anteriores hayan adquirido los descubridores y explotadores sobre algunas de ella. (art.202).

Es determinante, conocer cómo se inicia la clasificación de los bienes destinados a la Nación y que son de la República de Colombia y cómo dicha clasificación permitió dar un orden a la Administración de los mismos.

Aun así, los delegatarios de los Estados, reunidos en el Consejo Nacional Constituyente, facultaron a las Asambleas para que dirigieran y fomentaran por medio de ordenanzas y con sus propios recursos, entre otros,

la colonización de tierras pertenecientes al Departamento, la apertura de caminos y de canales navegables, la construcción de vías férreas, la explotación de bosques de propiedad del Departamento, y la canalización de ríos. (art.185).

También adjudicaron a los Departamentos “los bienes, derechos, valores y acciones que, por leyes, o por decretos del Gobierno nacional, o por cualquier otro título pertenecieron a los extinguidos Estados soberanos”, perteneciéndoles mientras existan legalmente (art.188).

En otras palabras, con esta constitución de 1886 aparece la figura de Nación como administrador de los recursos del Estado centralizado respetando la propiedad privada y recobrando propiedades bajo la figura de indemnización.

Es de anotar que, con la introducción al ordenamiento legal del Código Civil, aparece la clasificación de los bienes de la Unión, en donde se regula lo referente a la propiedad pública, asignándoles características específicas, como la imprescriptibilidad.

Así mismo, se definió que los bienes que no era de propiedad de “los habitantes” se les llamaban “bienes de la Unión o bienes fiscales” (art.674).

Esta distinción también hizo lo propio frente a los baldíos, frente a “la propiedad de las aguas, su uso y goce”, como también los límites puestos a nuevas obras, “al aprovechamiento de aguas y a los derechos adquiridos”. (art. 674).

Según el artículo 669 de este Código Civil indica que la Nación es la propietaria de los bienes baldíos, e indica que el dominio es “el derecho real en una cosa corporal para gozar y disponer de ella arbitrariamente, no siendo contra la ley o derecho ajeno”.

Al respecto refiere Pimiento (2010), en su obra *Teoría de los bienes de uso público*:

Cuando la norma establece que son bienes de la Unión aquellos cuyo dominio pertenece a la República, se refiere expresamente a la propiedad (...) [en los] que algunos de estos bienes a pesar de estar fuera del comercio, pueden ser objeto de propiedad (p. 134).

Con respecto a la Constitución de Colombia de 1886 cuyas reformas en total fueron setenta y tres (73), solo se describen las concernientes a los bienes objeto de esta investigación, iniciando con el Acto No. 07 el 08 de abril del año 1905, que en el artículo 1° modificó el Artículo 185 suprimiendo la inmigración, y quedando “la importación de capitales extranjeros, la construcción de vías férreas y la canalización de ríos” y agregó el vocablo baldío, sin embargo el anterior acto legislativo quedó derogado por el Acto Legislativo N° 2 del 12 de agosto de 1908.

Para el año 1910 el día 31 de octubre se promulgó el Acto Legislativo N° 3, en donde se dispuso que “los bienes y las rentas” que había en cada Departamento y en cada Municipio les

pertenecía a estos exclusivamente y se estableció que el Gobierno Nacional no podría “conceder exenciones de derechos departamentales o municipales” (art. 50).

Se indicó también

“que los bienes, derechos, valores y acciones que por leyes o por Decretos del Gobierno Nacional o por cualquier otro título pertenecieron a los extinguidos Estados Soberanos, continuarán siendo propiedad de los respectivos Departamentos”. (art.51).

A los dos años siguientes, se expidió el Código Fiscal mediante la Ley 110 de 1912, en donde se fijaron los procedimientos de la Hacienda Nacional para su administración y organización. Entre otros, ésta se abrogó la facultad de administrar todos los bienes de la nación, también de adquirir los bienes a nombre del Estado, aquellos ocultos, baldíos, minas, los entregados a los colonos, al fomento de obras públicas, los bosques nacionales, los de reserva territorial del Estado y de sus productos.

Luego se promulgó el Acto Legislativo No. 1 del 5 de agosto del año 1936 por medio del cual se reformó la Constitución del año 1886, en donde se garantizó la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con justo título, se dispuso que de existir algún conflicto por motivos de utilidad pública el interés particular cedía al interés general, también que la propiedad tenía que cumplir con la función social implicando obligaciones, como brevemente se resume en su Artículo 10.

Entrado el año 1954, tal y como lo dice Restrepo (1995) con el Acto Legislativo No. 5 del 31 de agosto, la Asamblea Nacional Constituyente confirió la autorización “al Legislador para crear establecimientos públicos, dotados de personería jurídica autónoma, para la prestación de uno o más servicios especialmente determinados” y “en sus actividades podrán abarcar todo el territorio nacional o parte de él”. (art. 1).

Así mismo el legislador de dicha época autorizó a los Departamentos y a los Municipios para que ellos mismos crearan los establecimientos de este género en cada una de sus provincias y proceder con prestar los servicios públicos. (p.502).

Ahora con el Acto Legislativo No. 1 del 11 de diciembre del año 1968 se reformó la Constitución Política de Colombia por medio del Congreso de Colombia, en dispuso que forman parte de Colombia “además de las islas, islotes, cayos, morros y bancos que les pertenecen a los mares limítrofes, la Isla de Malpelo y el Archipiélago de San Andrés y Providencia” (art.1-1).

Y en su inciso segundo dispuso que: “a su vez que también son parte de Colombia el espacio aéreo, el mar territorial y la plataforma continental; manteniéndose lo reglamentado sobre el manejo de los bienes públicos” (art.1).

Teniendo en cuenta que el Congreso de Colombia decretó el Acto Legislativo No. 1 del 16 de febrero del año 1945 por medio del cual reformó la constitución de 1886, estableció las rentas nacionales y fijó los gastos en que podía incurrir la administración, entre otros, y promulgó el Acto Legislativo No. 5 del 27 de agosto de 1954 por medio del cual no se modificó la estructura íntegra de los bienes y de las cargas que eran de la Nación.

Se concluye entonces que, con posterioridad a la Constitución de Colombia de 1886 y hasta la Constitución Política de Colombia del año 1991, la clasificación de los bienes prevista en el artículo 202 no tuvo ninguna modificación ni reforma al respecto, se mantuvo literalmente como fuera redactado.

Bienes públicos a partir de la Constitución Política de Colombia de 1991

Después de casi ciento cinco (105) años y de setenta y tres (73) reformas constitucionales, sólo hasta el año 1991 con la expedición de la Obra Fundamental vigente, se modificó el artículo 202 de la Constitución de Colombia de 1886, así: “Artículo 332. El estado es

propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes”. (Const. P.,1991).

Ahora bien, la Constitución Política de Colombia del año 1991 menciona que: “El territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la Nación”. (art. 102).

De tal manera que la última Asamblea Nacional Constituyente, restó de los bienes de la Nación los más importantes y se los entregó al Estado para su manejo y distribución.

Estos bienes públicos fueron clasificados de otra forma, según la citada Constitución Política de Colombia del año 1991, y se estableció que

los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables. (art. 63).

Así las cosas, y aunque produzca vergüenza, que han sido las corruptelas y la laxitud de la administración las que han agravado el problema de la tierra en nuestro país. Se asignaron tierras baldías del Estado por parte del entonces INCODER (Instituto Colombiano de Desarrollo Rural) a personas que no tienen nada que ver con la reforma agraria, quienes los han transformado en fincas privadas.

Estos terrenos baldíos también han entrado a formar parte de grandes empresas con arraigo en Colombia, aunque se sabe que la ley lo prohíbe, su finalidad es garantizar la equidad en el acceso a la tierra a quienes más lo necesitan y quienes hacen de cada metro cuadrado una fuente de producción agrícola y de subsistencia.

En la misma Constitución de 1991, se organizó el Patrimonio Cultural de la Nación y, a su vez, se dispuso literalmente que:

El Patrimonio Cultural de la Nación está bajo la protección del Estado. El patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional, pertenecen a la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles. La ley establecerá los mecanismos para readquirirlos cuando se encuentren en manos de particulares y reglamentará los derechos especiales que pudieran tener los grupos étnicos asentados en territorios de riqueza arqueológica. (art. 72).

De acuerdo a lo anterior, como quedó consignado en la Ley 1185 de 2008 la cual modificó la Ley 397 del año 1997, se integró el patrimonio cultural que tenía la Nación, y se dispuso quedara así

la política estatal en lo referente al patrimonio cultural de la Nación tendrá como objetivos principales la salvaguardia, protección, recuperación, conservación, sostenibilidad y divulgación del mismo, con el propósito de que sirva de testimonio de la identidad cultural nacional, tanto en el presente como en el futuro. (art.4).

Una de las obligaciones que trajo esta ley para los ciudadanos quedó consignada en el parágrafo primero sobre el encontrarse bienes del patrimonio público y no los reportaba así.

Quien de manera fortuita encuentre bienes integrantes del patrimonio arqueológico, deberá dar aviso inmediato al Instituto Colombiano de Antropología e Historia o la autoridad civil o policiva más cercana, las cuales tienen como obligación informar del hecho a dicha entidad, dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes al encuentro. (art.3).

De igual manera, la Constitución Política de Colombia de 1991 sobre el subsuelo y el espacio electromagnético dispuso que:

El espectro electromagnético es un bien público inajenable e imprescriptible sujeto a la gestión y control del Estado. Se garantiza la igualdad de oportunidades en el acceso a su uso en los términos que fije la ley. (art.75).

Con respecto a que el Estado empezaría a ser competitivo como se indica en párrafos anteriores, culminó por decir “para garantizar el pluralismo informativo y la competencia, el Estado intervendrá por mandato de ley para evitar las prácticas monopolísticas en el uso del espectro electromagnético” (art.75), lo que hoy en día sucede con las licitaciones de la televisión pública y contratos del servicio público de internet para todo el territorio Nacional, entre otros servicios, que en vez de ejecutarse en debida forma se vuelven proyectos que solo favorecen el patrimonio de aquellos que se apropian indebidamente de estos recursos públicos que deberían ser destinados para contribuir a un buen desarrollo de la población rural.

De otro lado, la actual Carta Fundamental, resalta que:

Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular. Del mismo modo señala que las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común. (art.82).

Después de 20 años, se modificaron varios artículos de la Constitución Política de Colombia (1991) con respecto a los bienes públicos mediante el Acto Legislativo 3 del año 2011 en su artículo 1°, haciendo referencia al impacto fiscal, quedando entonces así:

La explotación de un recurso natural no renovable causará a favor del Estado una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte. (art.360).

Mientras que, con los entes territoriales, el legislador dispuso que, como en dichos territorios se realizarían distintas clases de aprovechamiento de los recursos naturales no renovables con efectos económicos a los mismos entes territoriales se debía proceder así

Los departamentos, distritos y municipios en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los municipios y distritos con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, tendrán derecho a participar en las regalías y compensaciones, así como a ejecutar directamente estos recursos. (art.361).

Se supone que las regalías generan una compensación para los entes territoriales (departamentos y municipios) de todo el País, entonces es importante preguntar si el Puerto de Buenaventura, con las regalías que ha obtenido durante el tiempo que ha funcionado ha entregado bienestar a la comunidad que habita en esa zona, cuando los cordones de miseria y pobreza son evidentes en el territorio, y cada vez aumentan los índices de delincuencia en esos sectores, sin dejar de lado temas neurálgicos como la corrupción de los gobernantes de turno.

Dicho Artículo fue modificado con la promulgación del Acto Legislativo 5 del año 2011 cambiándole el orden al artículo y restándole el beneficio que tenían los departamentos y municipios sobre dicha explotación y se creó el Sistema general de regalías.

A su turno el desarrollo del anterior que traía el artículo posterior, disponía que con los ingresos provenientes de dichas regalías y que no sean asignadas a los entes territoriales, se creará un fondo nacional de regalías, para distribuirlos entre estos a la promoción de la minería, a

la preservación del medio ambiente y a financiar proyectos regionales prioritarios definidos en estos entes territoriales. (art. 361).

El cual fuera modificado por éste mismo Acto Legislativo 5 de 2011, pero a su vez, adicionado por el Acto Legislativo 4 del año 2017 en 6 párrafos más con miras a invertir proyectos de transformación y otros para el desarrollo de la implementación de lo que se denominó el acuerdo final para la paz, pero por un periodo de 20 años.

Con la introducción de la constituyente del 91 se dispuso también que:

Los bienes y rentas tributarias o no tributarias o provenientes de la explotación de monopolios de las entidades territoriales, son de su propiedad exclusiva y gozan de las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares.

Los impuestos departamentales y municipales gozan de protección constitucional y en consecuencia la ley no podrá trasladarlos a la Nación, salvo temporalmente en caso de guerra exterior (art.362).

Los tributos que en forma independiente recauden tanto los municipios como los departamentos, la Nación le da la potestad de tener la autonomía de administrarlos y ejecutarlos en los planes de desarrollo de cada nivel territorial, pero hace la salvedad de aclarar que solo en caso de guerra exterior, la Nación podrá exigir a los municipios y a los departamentos el tributo que considere para solventar los gastos de esa guerra.

En definitiva, se mencionarán los numerales que clasifican y dan orden a los bienes del Estado de la siguiente manera:

- 1) El subsuelo y los recursos naturales no renovables,
- 2) El mar territorial,
- 3) La zona contigua,

- 4) La plataforma continental,
- 5) La zona económica exclusiva,
- 6) El espacio aéreo,
- 7) El segmento de la órbita geoestacionaria,
- 8) El espectro electromagnético,
- 9) Bienes que posee como propiedad privada, patrimoniales o fiscales, por ejemplo: los terrenos, edificios, fincas, granjas, equipos, enseres, acciones, rentas y bienes del presupuesto, etc.,
- 10) Bienes de la riqueza cultural nacional, por ejemplo: el Patrimonio Cultural, el Patrimonio Arquitectónico y el Patrimonio Histórico. (Fachadas de inmuebles de valor arquitectónico o histórico).
- 11) Bienes de uso público, por ejemplo: Los bienes de dominio público por su naturaleza como los ríos, torrentes, playas marítimas y fluviales, radas, y también los que, siendo obra del hombre, como las calles, caminos, plazas, parques, carreteras, ejidos, canales, puertos, puentes y demás obras públicas de aprovechamiento o utilización, entre otros.
- 12) Bienes del espacio público, por ejemplo: las playas, los terrenos de bajamar y las aguas marítimas, son bienes de uso público, que, al ser intransferibles a los particulares, no son intransferibles, inembargables e imprescriptibles.

Capítulo III: Acontecimientos Sucedidos con los Bienes Públicos desde la Promulgación de la Constitución Política de Colombia del año 1991.

El fenómeno de toda Latinoamérica y el Caribe con el coletazo económico de los años 80, generó un impacto en las capitales de esta región, impulsándolos a dejar un proteccionismo en la industria y por supuesto en la economía de estos países. Esta globalización creó la necesidad de hacer aperturas económicas y por ende renovaciones en políticas públicas y en temas legislativos.

Se da inicio a la Asamblea Constituyente quien originó la actual Constitución Política de Colombia de 1991. El tránsito de la Constitución de Colombia de 1886 a la Constitución de Política de Colombia de 1991, genera una necesidad de ampliar el tema legislativo, pues la constitución de 1886 limitaba la ampliación de la ejecución macroeconomía que permitía un desarrollo para generar competitividad en la nación con la misma industria.

Con la pandemia del año 2020, muchas leyes fueron ajustadas a las necesidades sociales que surgieron; también mostró una realidad social de cómo vivían algunas personas residentes de las zonas urbanas del país, evidenciándose las duras condiciones de algunos ciudadanos que vivían en estrato 5 y 6, que no tenían en ocasiones ni para comer, ni para pagar los servicios públicos que no son subsidiados para este sector, medida que se realiza por los ingresos que cada ciudadano percibe en el tipo de trabajo o forma de adquirir dichos recursos.

Si la Constitución Política de Colombia de 1991, menciona que se debe garantizar la participación social en cada una de las decisiones que afectan no solo el territorio, sino también a las comunidades, tal y como lo prescribe así,

Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del

Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines. (art.79).

Diferente con lo que sucedió en la constitución de Colombia de 1886, en donde nació la necesidad de proteger estos recursos naturales, y se creó una normatividad más acorde a las necesidades y a la costumbre de la sociedad de ese entonces.

Con la expedición del Decreto 2811 de 1974 que es el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, el principio que menciona el artículo 1 del código en donde el patrimonio es común o también llamado patrimonio de la humanidad, lo que indica que la protección para estos recursos dependerá netamente de la Nación.

Al mismo tiempo, el Artículo 83 indica que ya sobre los bienes lo siguiente

Salvo derechos adquiridos por particulares, son bienes inalienables e imprescriptibles del Estado:

- a.- El álveo o cauce natural de las corrientes;
- b.- El lecho de los depósitos naturales de agua;
- c.- La playas marítimas, fluviales y lacustres;
- d.- Una faja paralela a la línea de mareas máximas o a la del cauce permanente de ríos y lagos, hasta de treinta metros de ancho;
- e.- Las áreas ocupadas por los nevados y por los cauces de los glaciares;
- f.- Los estratos o depósitos de las aguas subterráneas ...”.

Del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente.

Antes de la promulgación de la Constitución Política de Colombia de 1991, se había expedido el Decreto 2811 del año 1974 “por medio del cual se dictó el Código Nacional de

Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente” el cual había sido reglamentado mediante Decretos Nacionales 1608 y 1715 del año 1978, 704 de 1986 y 305 de 1988, pero que a su vez sufrió distintas modificaciones con el transcurrir del tiempo, y es desde el año 1981 con la Ley 56, luego con el decreto 222 de 1983, la ley 84 de 1989, la ley 13 de 1990 hasta llegar a la expedición y promulgación de la Constitución del año 1991, que se empezó a derogar tácitamente varios de sus artículos.

Luego del cambio constitucional, el decreto 2811 fuera también modificado tácitamente por el decreto 99 del año 1993, por la Ley 142 del año 1994, la Ley 188 del año 1995 y la Ley 461 de 1998, la cual la Corte Constitucional en sentencia C-126 del 01 de abril de 1998 declaró su exequibilidad.

Por otro lado, el Código referido fue complementado con la Ley 491 del año 1999 que estableció un seguro ecológico, disposición que a su vez modificó el Código de las penas en dicho sentido, este mismo fue modificado tácitamente con la expedición de las Leyes 576 y 611 de 2000, el Decreto 955 del año 2000, la Ley 1021 de 2006 y Ley 1753 de 2015.

Este Código en su primer artículo, trae el principio donde señala “que el ambiente es patrimonio común y de utilidad pública e interés social” y que “el Estado y los particulares participarán en su preservación y manejo”, además que es necesario para la supervivencia y para el desarrollo económico y social de los pueblos, según el siguiente precepto, lo que indica que la protección para estos recursos dependerá del Estado y los particulares.

Con posterioridad a la Norma Fundamental, aún a lo anterior, se reglamentó, mediante los Decretos Nacional 4688 de 2005 y 2372 de 2010, el Código Nacional aquí citado, en donde claramente se hizo una distribución de bienes del Estado como de la Nación así:

Salvo derechos adquiridos por particulares, son bienes inalienables e imprescriptibles del Estado:

- a.- El álveo o cauce natural de las corrientes;
- b.- El lecho de los depósitos naturales de agua;
- c.- Las playas marítimas, fluviales y lacustres;
- d.- Una faja paralela a la línea de mareas máximas o a la del cauce permanente de ríos y lagos, hasta de treinta metros de ancho;
- e.- Las áreas ocupadas por los nevados y por los cauces de los glaciares;
- f.- Los estratos o depósitos de las aguas subterráneas. (art.83).

En este artículo se puede apreciar que se trata de una especie de clasificación de bienes naturales que están ubicados en la parte del suelo a excepción de los depósitos de las aguas subterráneas que como su propio nombre lo indica son subterráneas.

Por otra parte, y, sobre los bienes de la Nación, el Legislador dispuso el siguiente articulado para reglamentar lo tocante a, los recursos naturales renovables, dentro del mismo Código así,

Pertenecen a la nación los recursos naturales renovables y demás elementos ambientales regulados por este Código que se encuentren dentro del territorio Nacional, sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos por particulares y de las normas especiales sobre baldíos (art. 42).

Al respecto como se trató en el capítulo segundo de esta investigación el Legislador desde antaño siempre ha garantizado los derechos que han sido adquiridos por personas particulares sobre los terrenos o tierras baldías, que en esas épocas se les entregaba para su uso comunal o para formar comunidades.

Se puede observar también que el Legislador garantizó a la Nación, salvo los derechos adquiridos, el reservarse “la propiedad de aguas minerales y termales y su aprovechamiento se hará según lo establezca el reglamento”. (art. 85).

Por su parte, definió que las “pendientes son recurso natural utilizable para generar energía, distinto e independiente del suelo y de las aguas, cuyo dominio se reserva la Nación, sin perjuicio de los derechos adquiridos”. (art. 168).

El legislador le reservó a la Nación el dominio y el uso de los siguientes bienes para su explotación

Sin perjuicio de derechos adquiridos, la Nación se reserva el dominio y el uso de la energía hidráulica que pueda ser desarrollada por la combinación de aguas y pendientes, aunque aquellas estén concedidas o se hallen afectadas a otros usos.

Así mismo, la Nación se reserva el dominio de la energía que pudiere llegar a generarse con las corrientes marinas o con las mareas, sin perjuicio de derechos adquiridos. (art. 169).

En Colombia existe también la posibilidad de tener recursos geotérmicos, los cuales salen del calor o la energía interna de la tierra y pueden ser aprovechados según su nivel término y tipo de fluido existente en un determinado yacimiento, y por esta existencia, el Legislador, sin perjuicio de los derechos ya adquiridos, le reservó a la Nación el dominio de estos recursos geotérmicos (art. 174).

Seguidamente en el mismo texto legal, consagró el Legislador como bienes de propiedad de la Nación las plantaciones forestales industriales originadas en el cumplimiento de las obligaciones de los que aprovechen los bosques Nacionales.

Podrá otorgarse permiso o concesión en estas áreas con prelación para el concesionario o el titular de permiso que estableció la plantación forestal industrial.

Para los efectos del presente artículo se asimilan a plantaciones forestales industriales los bosques naturales regenerados y mejorados con medio silvícolas distintos de la plantación. (art. 234).

Sea del caso señalar también que el legislador le dio un trato a la fauna silvestre que habita en todo el País como ser de titularidad de la Nación, exceptuando las especies de los zoo criaderos y cotos de caza de propiedad particular (art. 248).

Al igual que se ratificó la propiedad de los recursos como bienes de la Nación los “hidrobiológicos existentes en aguas territoriales y jurisdiccionales de la República, marítimas, fluviales o lacustres. La explotación de dichos recursos hidrobiológicos hecha por particulares, estará sujeta a tasas”. (art.267).

Sobre este artículo, es importante transcribir su aparte final el cual prescribe que: “las especies existentes en aguas de dominio privado y en criaderos particulares no son bienes Nacionales, pero estarán sujetas a este Código y a las demás normas legales en vigencia.” (art. 267).

Entendiéndose ello, como aquella garantía constitucional que se fue dando a lo largo de la promulgación de cada constitución sobre los derechos adquiridos por las poblaciones, pero que, de cierta manera están sujetas a la ley para efectivizar su conservación y reproducción.

Finalmente, en el Código Nacional hasta aquí tratado, se hizo referencia a los parques naturales dando la siguiente conceptualización

se denomina sistema de parques Nacionales al conjunto de áreas con valores excepcionales para el patrimonio Nacional que, en beneficio de los habitantes de la

nación y debido a sus características naturales, culturales o históricas, se reserva y declara comprendida en cualquiera de las categorías que adelante se enumeran. (art.327).

Con la normatividad anteriormente transcrita sobre algunos de estos bienes naturales, se puede evidenciar que el Legislador siempre les garantizó estos bienes a los particulares que traían mediante los derechos por ellos adquiridos desde antaño, sin desmejorarles sus calidades ni menos retirárselas, su titularidad o usufructo por la misma la garantía constitucional que se fue dando constitución tras constitución.

Aunque la constitucional garantiza al Estado la protección de los recursos mencionados, ¿por qué en la actualidad son tan discutidos y polémicos los permisos que distintas entidades del gobierno entregan para explotar y aprovechar los recursos?, solo porque estos bienes no se puedan vender y no se pueden adquirir por posesión, o quizás por la mala administración de los funcionarios del gobierno de turno, sus intereses personales y particulares.

Alteración de los bienes de propiedad de la Nación con la Constitución Política de Colombia de 1991.

Contradicción jurisprudencial.

Desde la expedición del Código descrito en el acápite anterior y con el tránsito de la actual Constitución, las Cortes del País han sentado jurisprudencia sobre dichos cambios, los cuales los describiré a continuación.

La Corte Constitucional hace énfasis en cuanto a la propiedad ya descrita en dicha Obra Fundamental, y por medio de la sentencia T-566/92 indicó que “la propiedad está protegida y garantizada junto con los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles” (2. Clases de nexos).

En esta jurisprudencia, se puede observar con total claridad, cómo la misma Corte Constitucional, empezó a precisar que los bienes que eran de la nación dejaron de serlo, veamos la forma como puntualizó el órgano de cierre de lo constitucional,

La propiedad estatal también se encuentra determinada en el artículo 58 de la Constitución y en el artículo 332 que se refiere en forma global al subsuelo y a los recursos naturales no renovables como pertenecientes no ya a la República, sino al Estado. (CC, T-566/92, 1992).

Indicó además la garante de la Constitución que, en ésta, se hace una diferenciación de la propiedad en tres clases, privada, estatal y pública.

En cuanto a la propiedad privada dice que “puede ser individual” (art.58) o “colectiva” (arts. 58 inciso 3º, 64 y 329), que es “individual, como una forma de aplicar y organizar la riqueza social para que genere desarrollo económico” (párr.28) y, colectiva como aquellos bienes que conforman entidades territoriales indígenas sujetas a la ley orgánica del ordenamiento territorial.

Ahora, de la propiedad estatal indica que, son aquellos bienes que le pertenecen al Estado (art. 332) y que se componen del i) subsuelo y los recursos naturales no renovables; ii) el mar territorial, iii) la zona contigua, iv) la plataforma continental, v) la zona económica exclusiva; vi) el espacio aéreo, vii) el segmento de la órbita geoestacionaria, viii) el espectro electromagnético (CP, art. 102) y ix) bienes que posee como propiedad privada, en iguales condiciones que los particulares (CP, art. 58). (b. Bienes del Estado).

Y concluye con relacionar que los bienes de propiedad pública como están descritos (arts. 63, 82, 102) en la misma obra Superior, se diferencian no es por la titularidad sino por la afectación que tienen al dominio público, también se diferencian por motivos de interés general

(CP, art. 1º), y se relacionan con, la riqueza cultural nacional, con el uso público y con el espacio público.

Es decir, indica la Corte

Y la propiedad pública consagrada en los artículos 63, 82 y 102 de la Constitución. En los artículos citados no se consagra un derecho en el sentido habitual de la expresión. Son más propiamente, unas garantías institucionales, unas protecciones constitucionales de determinados bienes, inspiradas en distintas razones de interés público: culturales, ecológicas, protección de minorías, protección de dominio público. (párr.31).

Sobre lo anterior la Corte recordó, en la misma sentencia que estos bienes que son considerados como de dominio público, se determinarán por las disposiciones legales que de una u otra manera las clasifican y si son afectadas a fines de utilidad pública. (CC, T-566/92, 1992).

Con base en esta jurisprudencia es necesario traer a colación la clasificación que realizaren sobre los bienes en tres segmentos, así

Bienes afectados al fomento de la riqueza nacional.

Esta clase de bienes de dominio público está formada por los bienes que están afectos al fomento de la riqueza nacional. Por ejemplo: el patrimonio cultural, arqueológico e histórico.

En este grupo se ubican los bienes de dominio privado o estatal destinados al uso público, como el caso de las fachadas de los inmuebles que poseen un valor histórico o arquitectónico, en los que el dominio es exclusivo de una persona, pero no pueden ser alterados por el valor que representan para la sociedad (art. 9º de la Ley 9a de 1989). (c. Bienes de dominio público).

Valga la pena indicar que esta clasificación inicial que realiza la Corte refiere a aquellos bienes que tienen un valor más económico, moral, o por decirlo, es más intrínseco de la Nación, los cuales se distinguen por ser reconocidos a nivel nacional e internacional; como, por ejemplo, los citan, los patrimonios culturales, arqueológicos e históricos que tiene la Nación y que son de dominio público a nivel general.

La misma sentencia explica sobre los

Bienes afectados al uso público.

Esta categoría la integran en primer lugar, los bienes de dominio público por naturaleza, definidos en la ley como aquellos que reúnen determinadas condiciones físicas, como los ríos, torrentes, playas marítimas y fluviales, radas, entre otros y también los que siendo obra del hombre, están afectados al uso público en forma directa como los caminos, canales, puertos, puentes y demás obras públicas de aprovechamiento o utilización generales cuya conservación y cuidado sean de competencia de las autoridades locales. (c.2. Bienes afectados al uso público.).

La distinción refiere que, estos recursos naturales renovables, que se observan en todo el País y como lo referencie en subcapítulo anterior, son bienes que son de la Nación a voces del artículo 42 del Código *Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente*.

También concluye la Corte Constitucional con la distinción de los

Bienes afectados al espacio público.

La definición de los bienes del Estado destinados al uso público se encuentra en el artículo 9º de la Ley 9a de 1989 que determina que los bienes de uso público hacen parte del concepto general de espacio público. (. . .)

El legislador del año 1984 al expedir el Decreto Ley 2334 afirmó el concepto que traía el artículo 9 citado anteriormente y los clasificó de la siguiente manera:

las playas, los terrenos de bajamar y las aguas marítimas, son bienes de uso público, por tanto, intransferibles a cualquier título a los particulares, quiénes sólo podrán obtener concesiones, permisos o licencias para su uso y goce de acuerdo a la ley y las disposiciones del presente decreto. (c.3. Bienes afectados al espacio público.)

De la misma manera el consejo de Estado en su Sección Tercera, al resolver un recurso de apelación en el trámite de una acción popular, referente a obtener la protección a la moralidad administrativa y al patrimonio público como derechos colectivos afectados, la Magistrada Ruth Stella Correa Palacio realizó también una diferenciación de los bienes como de uso público así:

son aquellos bienes destinados al uso, goce y disfrute de la colectividad y, por lo tanto, están al servicio de todos los habitantes en forma permanente, con las limitaciones que establece el ordenamiento jurídico y la autoridad competente que regula su utilización; (CE, No AP19001-23-31-000-2005-00993-01,2007).

Por ejemplo, dijo la Sección Tercera, que dichos bienes son los ejidos, las calles, los caminos, los parques, las plazas, los puentes, las carreteras, etc.

A su vez, desarrolló también una conceptualización sobre los bienes denominados como fiscales o patrimoniales distinguiéndolos así de los anteriores, como:

Los bienes fiscales o patrimoniales, son aquellos que pertenecen a sujetos de derecho público de cualquier naturaleza u orden y que, por lo general, están destinados al cumplimiento de las funciones públicas o servicios públicos; tales como los terrenos, edificios, fincas, granjas, equipos, enseres, acciones, rentas y bienes del presupuesto, etc., es decir, afectos al desarrollo de su misión y utilizados para sus actividades, o pueden constituir una reserva patrimonial para fines de utilidad común. Su dominio corresponde a la República, pero su uso no pertenece generalmente a los habitantes, de manera que el Estado los posee y los administra en forma similar a como lo hacen los particulares con los bienes de su propiedad. Los mismos a su vez se pueden subdividir en bienes fiscales propiamente dichos y bienes fiscales adjudicables o baldíos; estos últimos corresponden a los predios de la Nación que pueden ser adjudicados a las personas que reúnan las condiciones y requisitos establecidos en la legislación. (6.1. Los bienes de dominio público).

Es importante destacar lo que el Magistrado Álvaro Namén Vargas Bogotá en ponencia del Concepto número 2154 del 2014 sobre la clasificación de los bienes, expresó lo siguiente:

la clasificación de los bienes fundamentada en las categorías normativas del derecho civil debe ceder y dar paso a una en la que se unifique la denominación bajo el término “bienes públicos” y donde el factor de diferenciación entre ellos sea la posibilidad de disposición del Estado, en atención al grado de afectación al interés general. Es importante advertir que esta nueva aproximación no implica la desaparición de las categorías tradicionales, sino su incorporación dentro de un espectro más amplio, en virtud del cual la noción de “bienes públicos” no se agota en los bienes de uso público y en los fiscales, ni se define por un factor normativo, sino por la disposición y afectación

del bien. (CE, Sala de Consulta y Servicio Civil, No 11001-03-06-000-2013-00364-00 (2154) 2014).

Para hablar del anterior grado de disposición, bien constitucional o bien legal, la misma Sala emitió un pronunciamiento al respecto con el concepto número 1682 del 2 de noviembre del año 2005, el cual, se relacionará información también importante más adelante, en el siguiente entendido:

En criterio de la Sala una clasificación sencilla que pudiera abarcar el conjunto de estos bienes, debe estar centrada en la presencia o no de la posibilidad de disposición de los mismos, de manera que uno de los grupos está conformado por aquellos bienes cuyo dominio se ejerce por las entidades públicas de manera similar al de los particulares, y por lo mismo (bajo múltiples limitaciones) están en el comercio, son enajenables, y con ellos se conforma el patrimonio de las entidades dueñas, y el otro grupo o categoría está conformada por todos aquellos bienes que no están en el comercio y tienen los atributos fijados por la misma Constitución de ser inalienables, inembargables e imprescriptibles. Estas categorías pueden denominarse, como lo ha hecho otras veces la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Suprema de Justicia, bienes patrimoniales o bienes fiscales, e incluso, retomando la vieja locución del Código Fiscal, bienes de la hacienda pública para los primeros y bienes no patrimoniales o especialmente protegidos para los segundos. Esta última expresión busca cobijar bajo una misma categoría, a más de los llamados bienes de uso público, todos aquellos que gozan del mismo régimen constitucional de protección enumerados en el artículo 102, si bien difieran en algunos otros elementos, como el de su finalidad o afectación y el del titular del derecho de dominio. (1.2 La regulación constitucional).

Sobre este tema la Corte Constitucional al revisar una tutela, que a la postre amparó los derechos fundamentales a la libre circulación de una comunidad, los cuales fueron vulnerados por una municipalidad al levantar la afectación de una vía pública y convertirla en un bien privado de un particular, se pronunció en la sentencia T-150 del año 1995 refiriendo que:

Ahora bien, la afectación consiste en una manifestación de voluntad expresa del poder público, por medio del cual se incorpora un bien al uso o goce de la comunidad, ya sea directo o indirecto. Como se desprende de la anterior definición, para que el fenómeno de la afectación sea posible requiere de dos momentos claramente identificables: a) un aspecto material, esto es, la existencia de un bien apto para el uso público y b) el aspecto intencional o subjetivo, que consiste en la declaración de voluntad o en el accionar del órgano estatal que demuestra de manera directa e inequívoca el deseo de consagrar un bien al uso público. (La Afectación al uso público).

Esta afectación está prevista para los bienes de acuerdo a su naturaleza, por ejemplo los ríos, las playas, el mar, y las vías (de acuerdo a su naturaleza) y plazas o parques descritos en cada POT (de acuerdo a una decisión administrativa de por medio); y de acuerdo al interés público, como decir los de conservación arquitectónica o ecológica; para que el Estado decida si conserva la propiedad o si de lo contrario decida levantar dicha afectación y posteriormente entrar a disponer y enajenar el bien.

Trayendo nuevamente el concepto No. 2154 de 2014 del Consejo de Estado se dejó sentado que

La Sala, en el concepto referido, se apoyó en un sector de la doctrina nacional que propugna la idea de que la propiedad del Estado sobre los bienes de uso público se ha ido imponiendo.

Contrario a lo sostenido por quienes defienden la tesis de que no hay propiedad de los bienes de uso público porque el Estado no ejerce el usus de ellos, considera que sí lo hay, al menos en los bienes destinados a los servicios públicos; también hay el fructus, ya que cada día se nota la tendencia de la administración a sacar provecho de su dominio. Y en cuanto a la inalienabilidad, es decir, a la imposibilidad de disponer de ellos, lo que hace que no se configure por este aspecto la propiedad en un sentido pleno en los bienes de uso público, concluye que esta característica probaría más bien la propiedad, porque la interdicción de vender sería inútil si el Estado no fuera propietario; además es difícil de admitir que la desafectación del dominio público que tiene por efecto permitir su alienación, tiene por virtud crear un derecho de propiedad que no existía.

(Reconocimiento de la propiedad Pública).

Entonces, el Estado puede disponer de los bienes que tiene a su cargo teniendo en cuenta la afectación, bien al uso o bien al servicio público, de acuerdo al procedimiento y limitaciones que la ley prescribe. Por ejemplo, los bienes fiscales están dentro del comercio y son enajenables, como los vehículos, los edificios, los enseres y muebles; y por otro lado, los bienes fiscales adjudicables, como los baldíos; los bienes fiscales que están por fuera del comercio, entre estos están las playas, ríos, lagos, parques naturales, los puentes, puertos, entre otros, ya mencionados anteriormente; por lo que el Estado con su propiedad de estos dispone de su administración y explotación económica de acuerdo a sus condiciones de mercado, técnicas y jurídicas.

Ahora, la misma Corte Constitucional en la sentencia C-088/94 declaró exequible condicionalmente el artículo 14, literal b) del

“proyecto de Ley Estatutaria No. 209 Senado y 01 Cámara de Representantes, por el cual se desarrolla el derecho de libertad religiosa y de cultos reconocido por el artículo 19 de

la Constitución Política (...) siempre que no se trate de bienes pertenecientes al patrimonio cultural de la Nación, que está sujeto a la especial protección del Estado, con la posibilidad de que la ley establezca mecanismos para readquirirlos”. (Resuelve).

De la anterior decisión mayoritaria, es interesante traer a colación el salvamento de voto efectuado por los Magistrados José Gregorio Hernández Galindo y Hernando Herrera Vergara, en el cual aclararon su voto toda vez que consideraron que, con el fallo, se realizaría una expropiación indebida de aquellos bienes que traían las iglesias católicas desde antaño en sus inmuebles

En la Sala Plena de la Corte se aprobó que la disposición transcrita era exequible siempre que la propiedad y posesión garantizadas no se refieran a bienes de aquellos que conforman la identidad nacional, los cuales, según el artículo 72 de la Constitución Política, pertenecen a la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles. El precepto que acabamos de mencionar fue introducido en la Constitución de 1991, no en la de 1886 y, en consecuencia, siguiendo el mismo principio ínsito en el artículo 332 de la Carta Política -atinerante a la propiedad del Estado sobre el subsuelo y los recursos naturales no renovables-, debe entenderse y aplicarse sin perjuicio de los derechos adquiridos antes de ser expedido el nuevo precepto constitucional. No puede ahora pretenderse que son del Estado las obras artísticas que al expedirse la Constitución de 1991 ya se encontraban dentro del patrimonio de una determinada iglesia o confesión religiosa, pues dicha propiedad tenía en la Carta anterior y tiene en la vigente expresa garantía constitucional que no puede ser desconocida por un fallo de esta Corte. Una interpretación contraria a la expuesta implicaría, ni más ni menos, una expropiación indebida, pues se trata de bienes de propiedad de particulares.

Estimamos que la sentencia, al no hacer con claridad estas distinciones, incurrió en una interpretación incompleta y por tanto errónea del artículo 72 de la Constitución, el cual no puede verse ni aplicarse de manera aislada sino en concierto con la integridad del sistema constitucional (CC, C-088/94, 1994).

Sobre este salvamento de voto de los magistrados Hernández y Herrera se puede apreciar que, en un contexto constitucionalista, los magistrados no estuvieron de acuerdo con la decisión mayoritaria, por haber desconocido esos derechos adquiridos de antaño que se hablaba líneas atrás y que constitución tras constitución los estaban amparando a dichos particulares, por lo que se considera que se debió ahondar más en el tema y ser más garantista de la propiedad o titularidad de esos bienes en favor de los particulares como sus propietarios legítimos.

En otro aspecto jurisprudencial, la Dirección General Marítima (DIMAR) en el año 1995 por medio de aquel Ministro de Desarrollo Económico, elevó una consulta a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, siendo respondida a través del concepto No. 745 del 29 de noviembre del año 1995, con posterioridad a la promulgación de la Norma de Normas, en donde respondieron al cuestionamiento que hiciera sobre algunos bienes inmuebles de titularidad de la Corporación Nacional de Turismo, los cuales fueron ocupados por particulares, siendo estos bienes imprescriptibles, precisando se les indique mediante qué procedimiento pueden recuperarlos, al cual, se le sindicó el camino legal para ello, realizando la Sala, dentro de su concepto, una importante descripción de los bienes así

I. Clases de propiedad. Con fundamento en la Constitución Política, la jurisprudencia distingue tres clases de propiedad: privada, estatal y pública. En efecto, a la clasificación que comprende la propiedad privada y la propiedad estatal, se agrega hoy un tercer grupo, el de la propiedad pública, que es aquella afectada por disposición de la ley al

cumplimiento de finalidades públicas, las cuales pueden ser cumplidas no solamente por el Estado sino, también, por particulares (LA SALA CONSIDERA Y RESPONDE).

Sobre esta distinción a priori, la Sala definió estas tres distinciones de las clases de propiedad que existen en el ordenamiento legal y constitucional, diferenciando los bienes estatales de los privados y agregó uno nuevo, los bienes de propiedad pública que son aquellos que los particulares también los pueden utilizar para el cumplimiento de los fines del Estado.

Veamos,

La propiedad privada, tanto la individual (art. 58) como la colectiva o comunitaria: este es el caso de los resguardos indígenas (art. 329) y de las áreas ocupadas por comunidades negras en la cuenca del Pacífico (art. 55 transitorio), está sometida al cumplimiento de una función social y ecológica que implica obligaciones, y goza de la protección consistente en que junto a los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, no puede ser desconocida ni vulnerada por leyes posteriores. (1.1).

Aquí discrimina la propiedad privada en los distintos sectores del país que tienen los particulares y de manera grupal o colectiva, como los resguardos indígenas, comunidades afrodescendientes, entre otros, desarrollando una función social.

La propiedad estatal comprende los bienes que el Estado posee como propiedad privada, en condiciones similares a la que detentan los particulares. Pero también y principalmente, comprende aquellos elementos constitutivos del territorio de Colombia con respecto a los cuales tiene un dominio eminente que le permite el ejercicio de actos de soberanía: tales son el suelo (territorio continental e islas, islotes, cayos, morros y bancos que le pertenecen), el subsuelo, el mar territorial, la zona contigua, la plataforma

continental, la zona económica exclusiva, el espacio aéreo, el espectro electromagnético y el espacio donde actúa, y un eventual segmento de órbita geoestacionaria, de conformidad con el derecho internacional o con las leyes colombianas a falta de normas internacionales. De modo que el territorio, "con los bienes públicos que de él forman parte", pertenecen a la Nación, personificación jurídica del Estado (arts. 101, 102 y 332 de la Constitución). (1.2).

Sobre esta descripción se tiene, entonces, que, el Consejo de Estado a los pocos años de promulgada la Carta Magna, aseveró que todos los bienes públicos que forman parte del territorio, le pertenecen a la nación y citó los preceptos 101, 102 y 332 de la CN, siendo ello, en principio, una postura acertada.

Pero leyendo con detenimiento su concepto, incluyó indebidamente estos bienes de la Nación como bienes estatales, siendo dos nociones totalmente distintas.

Luego, la Sala terminó por describir que los bienes de propiedad pública están conformados por

los bienes de dominio público, tiene también como titular principal al Estado, pero admite excepcionalmente la titularidad de particulares. Esta clase de propiedad está destinada o afectada legalmente a un uso público, a un servicio público, o al fomento de la riqueza nacional. La constituyen, por consiguiente, los bienes de uso público, tales como ríos, playas marítimas y fluviales, calles, caminos, puentes, plazas, cuyo uso pertenece a todos los habitantes del territorio; los bienes fiscales o patrimoniales que, afectados a la prestación de servicios públicos, se subdividen en "fiscales comunes" (edificios de las oficinas públicas, escuelas, hospitales, cuarteles, granjas experimentales, los lotes de terreno destinados a obras de infraestructura dirigidas a la instalación o

dotación de servicios públicos", en "estrictamente fiscales" (los dineros a disposición de las tesorerías, los impuestos, las multas, los recursos del presupuesto) y en "fiscales adjudicables", esto es, los baldíos destinados a ser adjudicados para su explotación económica; y los bienes que forman el patrimonio arqueológico, cultural e histórico de la nación, incluyendo los inmuebles de propiedad particular que hayan sido declarados monumentos nacionales conforme a la Ley 163 de 1959 y su Decreto Reglamentario 264 de 1963. Existen también los bienes parafiscales, originados en contribuciones parafiscales y que tienen un tratamiento especial. (1.3.).

Sobre estos bienes de propiedad pública, como los distinguió el Consejo De Estado, se mantendrá su destinación así, mientras cumplan con esos fines antes mencionados por tener esas características especiales, a estos bienes la misma Constitución les extendió la condición de ser bienes, inembargables, inalienables e imprescriptibles.

Luego de una década de promulgada la Carta Política del 91, mediante la sentencia C-628 de 2003 la Corte Constitucional realizó nuevamente una diferenciación de la propiedad de los recursos naturales no renovables y sus regalías que hay con la Constitución de 1991 y las que había en la de 1886 en el siguiente sentido, pero previo a ello me permito dar un alcance de lo que se hablaba en el primer capítulo sobre la conceptualización de nación y estado realizada por la Corte Constitucional al reseñarse:

cuando la Carta se refiere al Estado, y le impone un deber, o le confiere una atribución, debe entenderse prima facie que la norma constitucional habla genéricamente de las autoridades estatales de los distintos órdenes territoriales. Ahora bien, ello no impide que en determinadas oportunidades la Carta pueda asimilar, en un precepto específico, las palabras Estado y Nación, y por ende denomine estatal a una competencia nacional o a la

titularidad de la Nación sobre un determinado recurso. Sin embargo, como en principio la Constitución reserva la palabra Estado para hablar del conjunto de autoridades de los distintos niveles territoriales, deberá mostrarse por qué en determinada disposición esa palabra puede ser considerada un sinónimo de Nación. (3.1).

Aquí la Corporación Máxima de la Jurisdicción Constitucional indica que al referirse a Estado mediante un deber, se debe entender sobre las atribuciones que les entrega a las autoridades estatales de todo el País en específico, pero que si en algunos apartes del texto Superior hace referencia a estos preceptos puedan entenderse casi que similares, argumentación que no se comparte en esta investigación, pues de allí deviene que si existió ese cambio indebido de los bienes de la Nación a manos del Estado.

Ahora bien, en líneas siguientes, la Corte, de antaño realizó una comparación hermenéutica acerca de los bienes de la Nación, en cuanto a las regalías se refiere de la siguiente manera:

Una primera posibilidad hermenéutica sería considerar que, por exclusión, la Nación es la titular de las regalías y de los recursos naturales no renovables, por lo cual habría que concluir que la Constitución se refiere a la Nación cuando establece que la explotación de un recurso natural no renovable “causará a favor del Estado una contraprestación económica a título de regalía” (CP art. 360). Esta interpretación es plausible pues de esa manera podríamos explicar que las regalías no son propiedad privada, ni de las entidades territoriales, y son reguladas por el Congreso. Además, la titularidad nacional de tales recursos parece adecuarse a una de las finalidades del Constituyente en esta materia, a saber, que todos los colombianos deben poder beneficiarse de la explotación de un

recurso natural no renovable, y no únicamente los habitantes de determinado departamento o municipio que, por un albur de la naturaleza, poseen tal recurso.

Finalmente, esta interpretación parece ser la que mejor se adecua a la tradición jurídica colombiana que, desde el punto de vista territorial, clasifica, conforme a lo señalado por el artículo 80 de la Ley 153 de 1887, a las personas de derecho público en Nación y entidades territoriales. (12-).

Sobre este tema es preciso analizar si efectivamente el trato que se le da a las regalías como de propiedad de la Nación para repartirse proporcionalmente a todas las entidades territoriales debe equipararse con otros recursos, y en iguales condiciones entrar a repartirse para todos en ese bien común general, se cita la sentencia de la siguiente manera:

Sin embargo, la anterior hermenéutica enfrenta dos dificultades, que la hacen inadmisibles. En primer término, si las regalías fueran propiedad de la Nación, no parece muy lógico que ésta no pueda favorecerse de las mismas. En efecto, según la regulación constitucional, las entidades territoriales son quienes finalmente se benefician del producto de las regalías, ya sea por medio de los derechos de participación y de las compensaciones (CP art. 360), o ya sea por la distribución que realiza el Fondo Nacional de Regalías (CP art. 360). De otro lado, desde el punto de vista literal, los artículos 332 y 360 emplean la palabra Estado que, como hemos visto, en general designa al conjunto de autoridades públicas y no únicamente a la Nación. Este uso de la palabra Estado, en vez de la palabra Nación, no parece casual, ya que, durante la vigencia de la Constitución derogada, la jurisprudencia había interpretado el artículo 202 de la Constitución de 1886 como una norma que establecía la propiedad de la Nación sobre el subsuelo y todas aquellas minas que no fueran de propiedad privada. Así, según la Corte Suprema de

Justicia, estas minas “subsisten como una riqueza yacente que pertenece a la Nación”, mientras que el Consejo de Estado consideraba que “por medio del artículo 202 se regresó a la nacionalización total de las minas que pertenecían a los Estados soberanos”. (12-2).

Interesante es la sentencia en cita toda vez que, de realizar una acepción de los vocablos de nación y estado, de pasar a analizar sobre los recursos naturales no renovables y sus regalías de las dos últimas Constituciones y las dificultades hermenéuticas que hacen parte del problema de esta investigación, concluye con analizar que, en la Corte Suprema de Justicia y en el Consejo de Estado en sus épocas, no tenían la misma claridad sobre los bienes que traía consigo el artículo 202 de la Constitución de 1886, pues la primera refería que dichos bienes, minas, eran de propiedad de la nación porque no tenían dueño, patrimonio yacente, y la segunda, refería que la Nación se había adjudicado nuevamente para sí la titularidad de estos bienes que traía consigo la antepenúltima Constitución (1863).

Ahora más adelante la misma jurisprudencia pasó ahora a efectuar una línea predecesora de dichas disposiciones constitucionales y arguyó que

La Corte analizó entonces los antecedentes de los artículos 332 y 360 y pudo entonces constatar que la utilización de la palabra Estado en estas normas no es una inadvertencia de los constituyentes, sino que tiene una finalidad específica profunda. Así, en varias ocasiones los miembros de la Asamblea indicaron explícitamente que en materia de Hacienda Pública la palabra Estado no es un sinónimo de Nación, sino que es un concepto más general que engloba a todos los niveles territoriales. Por ejemplo, en el debate en la Comisión Segunda sobre la propiedad del subsuelo, expresamente se señaló

que era necesario sustituir la propiedad nacional entonces vigente por una “propiedad del Estado representado en la Nación, departamentos y municipios (...)

Esta introducción de la palabra Estado tiene, además, en materia de regalías, una finalidad clara pues quiere prevenir dos riesgos opuestos. De un lado, los constituyentes pretendieron evitar la centralización nacional de los beneficios derivados de la explotación de los recursos naturales, ya que una tal concentración les parecía incompatible con el espíritu descentralizador de la Carta, pues las regalías eran consideradas uno de los instrumentos más importantes para fortalecer los fiscos de las entidades territoriales. Por ello se trataba de evitar que la Nación se reservara para sí el producto de las regalías (...).

De otro lado, la regulación constitucional aprobada en la Asamblea también pretende evitar el riesgo inverso, esto es, que el producto de las regalías sea exclusivo de aquellos municipios o departamentos que, por una casualidad de la naturaleza, tuvieron la fortuna de contar con una riqueza natural, ya que esto es incompatible con la equidad y el logro de un desarrollo regional equilibrado. (13-).

Hasta aquí la guardiana de la Constitución en la sentencia que se está analizando realiza una interpretación acerca de algunos de los bienes que eran de propiedad de la Nación y que desde la actual Constitución del 91 pasaron a manos del Estado sin encontrar que exista un perjuicio por el mentado cambio o alteración sufrida con el artículo 332 vigente, por consiguiente, se podría generar una duda y tomar ese cambio como una cortina de humo para que, desde otro campo, pudieran distribuir los bienes acomodados al Estado y explotarlos de manera privada con los alcances que se han visto en la actualidad sobre estos.

Sin embargo, se puede identificar una concepción muy acomodaticia de la Corte, garante de nuestra Obra Fundamental, cuando apoyó a los constituyentes de la época en el siguiente sentido

Conforme a lo anterior, es claro que la Asamblea Constituyente evitó atribuir a la Nación la propiedad de los recursos no renovables, para evitar la centralización de sus beneficios, pero que tampoco quiso, por razones de equidad y de equilibrio regional, municipalizarlos o atribuir su propiedad a los departamentos. En ese orden de ideas, resulta perfectamente lógico que la titularidad de tales recursos y de las regalías que genera su explotación sea de un ente más abstracto, que representa a todos los colombianos y a los distintos niveles territoriales, esto es, del Estado colombiano como tal, quien es entonces el propietario de los recursos no renovables y el titular de las regalías. (14).

Aquí la Corte ratifica que, es el Estado, el que es el propietario de los recursos del subsuelo, como los no renovables y, quien puede distribuir de las regalías que se perciben por la explotación de estos que están en vía de extinción.

Luego entra a ratificar aún más lo dicho reglón anterior que

La Corte reitera entonces lo señalado en anteriores decisiones, esto es, que es el Estado como tal quien es el titular de las regalías. En ese orden de ideas, es natural que la Carta establezca diferentes competencias y derechos a los diversos órdenes territoriales a fin de lograr las finalidades perseguidas por el Constituyente en esta materia. Así, a la Nación le corresponde la regulación y gestión de las regalías, pues de esa manera se logra un beneficio global equitativo para todos los colombianos. La Nación debe entonces respetar los derechos de participación y de compensación de las entidades territoriales, y está

obligada a distribuir las sumas restantes a las entidades territoriales, por lo cual las autoridades centrales no se benefician directamente de las regalías. Por ende, la gestión de esos recursos no se le confiere a la Nación para que sus beneficios se concentren en el Gobierno central, sino para que pueda haber una distribución equitativa de las regalías, que sea acorde con el desarrollo armónico de las regiones (CP art. 334), para lo cual la Constitución ha previsto precisamente la existencia del “Fondo Nacional de Regalías” (CP art. 361). Por su parte, a las entidades territoriales les corresponde el goce final del producto de esos recursos, ya que ellos están destinados a estimular la descentralización, favorecer la propia minería y proteger el medio ambiente (CP. art. 360).

Así las cosas, las regalías son del Estado, el cual es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables (CP art. 332), por lo cual la explotación de estos últimos causa en su favor una contraprestación económica definida por la ley (CP art. 360) (15).

Únicamente la Nación juega el papel de ser quien regula y gestiona el resultado final de las regalías repartiendo, según corresponda, a los entes territoriales una parte de las regalías.

De la anterior apreciación jurisprudencial se podría decir entonces que, de acuerdo a las previsiones contenidas en el Precepto constitucional actual “el Estado es el propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables” (art. 332), no existiría diferenciación entre Nación y Estado, toda vez que, aquella equivale a esta para los mismos efectos, por ello arguye que las regalías van para las entidades territoriales y no para la Nación.

Situación que se deberá analizar más detalladamente, pues no se haya ese importante o trascendental cambio de aquellos bienes que era de la Nación a ser ahora del Estado, pues como se dijo en el primer capítulo, la Nación está compuesta por el Territorio, la Población y el

Gobierno, y entre estos, naturalmente están, reunidos todos los ciudadanos del País y sus representatividades gubernamentales o territoriales, entonces no habría necesidad de haber realizado dicho cambio si la finalidad de la explotación de los bienes de la Nación siempre fue y ha sido distribuirse equitativamente entre todos sus asociados.

Si se tiene en cuenta, el Legislador, les garantizó a los particulares que traían consigo derechos adquiridos desde épocas pasadas la explotación o titularidad de estos bienes el respeto por su continuidad así, porqué entonces, sí realizó el cambio trascendental de la nacionalización de los bienes a ser estatales, siendo la Nación un componente general de los colombianos.

Sería del caso entrar a analizar otra decisión jurisprudencial del Consejo de Estado cuando el Ministro de Defensa Nacional para el año 2005, elevó una consulta ante la Sala de Consulta y Servicio Civil, con el fin de verificarse cuál es el mecanismo para que se otorguen las concesiones de los bienes que son de uso público bajo la jurisdicción de la DIMAR, así como determinar en cada caso en concreto, la forma de reversar estos a su propietario original, la Nación.

Obteniéndose entonces el concepto No. 1682 de noviembre 2 de 2005, en el cual, además de cambiar su anterior postura, la Sala realizó sobre el régimen de los bienes previstos en la Constitución de 1886 y el Código Civil de 1873 (Código de la Unión), la siguiente disertación importantísima para la investigación

Es clásica la distinción doctrinal y legal que ha permitido clasificar los bienes de la Nación en las categorías de bienes de uso público y de bienes fiscales; distinción que se hace remontar al derecho romano, consagrada en nuestro ordenamiento positivo en el Código Civil, la cual se aplicó en nuestro derecho positivo bajo la vigencia de la Constitución de 1886. A pesar de la claridad legal en la distinción, fueron muchas las

críticas formuladas por doctrina, como consecuencia de la influencia de los autores franceses que pusieron en entredicho la existencia y utilidad de estas instituciones.

Con la expedición de la Carta del año 1991, se produjeron varios cambios normativos, entre ellos se regularon en la Carta algunas instituciones hasta ese entonces de creación legal, se alteró la distinción clásica de bienes de uso público y fiscales, se introdujo el concepto de Estado al lado del de Nación, y en fin, en actividades que antes eran típicamente estatales como los servicios públicos domiciliarios, se permitió la concurrencia de particulares, variando así la regulación de los bienes públicos afectados a estos servicios. (1.1 Consideraciones preliminares).

En este aparte se empieza a tomar una concepción constitucional distinta por parte del Consejo de Estado de la que adoptó diez años atrás con el concepto enunciado y analizado líneas arriba.

En dichas jurisprudencias anteriores se pasaba por alto esta distinción, no se había hablado con mayor claridad, es desde aquí donde el Consejo de Estado se refiere la expresión “se alteró”, tratándose a ese cambio que hicieron de los bienes que eran de la Nación a ser ahora bienes del Estado, diferenciándose con los bienes fiscales y de uso público.

Por otro lado, se refirió también a la introducción del concepto de Estado al lado del de Nación dentro del texto fundamental, como ese cambio trascendental que trajo la promulgación de la actual Constitución, lo que en las jurisprudencias anteriores y aquí transcritas y analizadas, afirmaban en unas, que eran vocablos similares, y en otras, que una refería a la otra en cuanto a su forma de administrar en sus órganos a la administración sin que fueran excluyentes entre sí; cuando en realidad se vislumbra con el pasar de los años, que efectivamente la intención del Constituyente de entonces, que reunió distintas fuerzas políticas, fue empezar de nuevo a

apropiarse con más facilidad y desde la institución del Estado de los recursos públicos recibidos por la explotación de la mayoría de estos en manos de unos privados, haciéndole eco al *Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente*.

Así mismo, también clarifica cómo desde esta Constitución de 1991 se traspasaron las funciones que tenía a cargo el Estado de la prestación de los servicios públicos domiciliarios a que fuera los particulares a prestarlos, dejando sí la responsabilidad patrimonial al Estado únicamente cuando un particular que ejecuta los servicios públicos incumple con su prestación.

De allí que, se observa, sin lugar a dudas, que efectivamente se varió la regulación de los bienes públicos que eran de la Nación a ser ahora del Estado.

Dentro del concepto requerido por la DIMAR se indicó también lo siguiente

La denominación que abarcaba los bienes de uso público y los bienes fiscales en el Código Civil era indiscutiblemente la de bienes nacionales. Por excepción, algunas normas utilizaban giros similares con el mismo contenido, como por ejemplo la locución sitios de propiedad de la Unión del artículo 682 del Código Civil, cuya interpretación se pide en la solicitud de concepto, y que se refiere indistintamente a cualquier tipo de propiedad de la Nación sobre el suelo. Por lo general, la doctrina y la jurisprudencia actuales emplean la expresión bienes públicos para referirse a la categoría jurídica que engloba todos los bienes detentados por las entidades de derecho público. (1.2 La regulación).

Sobre la anterior disertación del Consejo de Estado, la Sala entró a revisar las disposiciones aplicables que existen en la actual Constitución, las cuales fueron transcritas líneas arriba, pero me permitiré transcribir sólo los artículos usados para mayor ubicación constitucional del génesis actual de nuestros bienes: Artículos 63, 72, 75, 82, 102, 332, 360 y 362.

Con base en las anteriores disposiciones constitucionales, la Sala de Consulta y Servicio Civil manifestó que existen ahora regulados unos nuevos bienes “que no encajan cabalmente dentro de ninguna de aquellas clasificaciones” de los bienes fiscales y los bienes de uso público, pues las normas atrás citadas, refieren que, a la clasificación conocida de estos, se incluyeron ahora desde el 91 “los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación”. (p.5).

Se infiere que clasificaron estos bienes en dos grupos de acuerdo a la posibilidad de disposición de los mismos, el primero, sobre los bienes cuyo dominio es ejercido por las entidades públicas, casi que de la misma forma al que ejercen los particulares, los cuales están en el comercio, pero con ciertas limitaciones, son enajenables y de allí forman el patrimonio de la entidad propietaria de cada uno de estos, y el segundo, corresponde a los bienes que se apartan de los anteriores, es decir, no son comerciables, y gozan de la atribución constitucional de ser inalienables, inembargables e imprescriptibles.

Sobre estos grupos la misma jurisprudencia los han denominado como bienes patrimoniales o bienes fiscales, y si nos retrocedemos en el tiempo con el antiguo Código Fiscal se llamaban, en su orden como, bienes de la hacienda pública y los llamados bienes no patrimoniales o protegidos especialmente.

Estos bienes de uso público, he de resaltar, que todos gozan de la protección constitucional al tenor de lo dispuesto por el Canon 102.

Ahora referiré jurisprudencialmente lo que se ha dicho sobre los baldíos por la Corte Constitucional en una de sus sentencias la T-548 de 2016, en donde en el estudio de una revisión de acción de tutela interpuesta por el antiguo INCODER en contra de la decisión judicial de una adjudicación en pertenencia a una ciudadana que pretendió usucapir un bien que no tenía

antecedentes registrales, la Sala amparó los derechos al INCODER, anuló la sentencia de usucapión y dispuso al accionante adelantar inmediatamente el proceso de clarificación del fundo en debate sin retirarle la posesión de la prescribiente e incluyéndola en una lista como beneficiaria de adjudicación de baldíos con la anuencia de los requisitos para tal fin.

De esta decisión la Corte nos dio un referente sobre los bienes baldíos así:

La Carta Política de 1991 reiteró la tradicional concepción según la cual pertenecen a la Nación los bienes públicos que forman parte del territorio, dentro de los cuales se encuentran las tierras baldías. En efecto, el artículo 102 superior dispuso que: “El territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la Nación”. (5.1. Los bienes).

También advirtió y reflexionó la Corte los conceptos de Soberanía y de los bienes públicos haciendo una diferenciación como paso a transcribir

Esta Corporación ha explicado que la Constitución consagró así no sólo el llamado “dominio eminente”, el cual se encuentra íntimamente ligado al concepto de soberanía, sino también la propiedad o dominio que ejerce la Nación sobre los bienes públicos que de él forman parte. Desde esta perspectiva, la jurisprudencia ha precisado, según los lineamientos de la legislación civil, que la denominación genérica adoptada en el artículo 102 de la Carta Política comprende tanto los bienes de uso público como los bienes fiscales, así:

“(i) Los bienes de uso público, además de su obvio destino se caracterizan porque “están afectados directa o indirectamente a la prestación de un servicio público y se rigen por normas especiales”. El dominio ejercido sobre ello se hace efectivo con medidas de

protección y preservación para asegurar el propósito natural o social al cual han sido afectos según las necesidades de la comunidad.

(ii) Los bienes fiscales, que también son públicos aun cuando su uso no pertenece generalmente a los ciudadanos, se dividen a su vez en: (a) bienes fiscales propiamente dichos, que son aquellos de propiedad de las entidades de derecho público y frente a los cuales tienen dominio pleno “igual al que ejercen los particulares respecto de sus propios bienes”; y (b) bienes fiscales adjudicables, es decir, los que la Nación conserva “con el fin de traspasarlos a los particulares que cumplan determinados requisitos exigidos por la ley”, dentro de los cuales están comprendidos los baldíos” (CC, T-548/16, 2016).

De acuerdo con la Corte Constitucional se puede concluir que, los bienes privados son totalmente distintos a los bienes públicos y gozan de algunas características que los hacen diferentes de estos, como son de ser imprescriptibles, inajenables e inembargables según el ordenamiento jurídico del País.

Omisión histórica de las tierras baldías en la Constitución Política de Colombia del año 1991.

El Constituyente vigente en el desarrollo de su Obra Fundamental o en la creación de su articulado, omitió referirse o pronunciarse de manera clara y literal acerca de las tierras baldías que traían las anteriores constituciones.

Y muy a pesar de que en varias decisiones de la Corte Constitucional ha querido suplir dicha omisión o silencio fundamental, ha expedido distintos pronunciamientos tratando de aclarar que se refiere la constitución a los baldíos cuando habla de que el estado es el propietario del territorio y su suelo, de ahí lo equipara con un baldío, siendo ello algo incomprensible, pues es algo así como manifestar que lo que no está prohibido está permitido.

En estos escenarios de vacíos u omisiones legislativas no debemos realizar similitudes o comparaciones para que, por medio de una analogía, se supla la ignorancia del Constituyente en no referirse al tema y tratar de darle una aparente solución.

La Corte Constitucional en una de sus jurisprudencias, SU 235/16, realizó un detallado análisis de los baldíos y, en un caso en particular, resolvió iniciar con su evolución legal, su naturaleza, su finalidad, sus destinatarios o potenciales beneficiarios de los programas para adjudicación de baldíos, en los siguientes términos

En algunos períodos el régimen jurídico de los baldíos se ha aproximado más al modelo del dominio eminente y de la res nullius. Sin embargo, al margen de los cambios en los objetivos políticos buscados con el régimen de baldíos en cada momento histórico, desde la conquista el régimen jurídico ha preservado ininterrumpidamente la propiedad estatal sobre estos bienes, a los que hoy clasifica como bienes fiscales adjudicables. Por otra parte, se puede concluir que a partir de la Ley 200 de 1936, y aún más claramente con la Ley 135 de 1961, se ha ido configurando la autonomía del derecho agrario frente a las normas generales del derecho civil (83).

En este aparte, la Corporación garante de nuestra Carta Fundamental les dio una categoría a los baldíos totalmente errada, diciendo que desde tiempos atrás, más exactamente “desde la conquista, el régimen jurídico ha preservado” a los bienes fiscales como de propiedad estatal, siendo ello apresurado, pues de las anteriores constituciones se ha observado que los baldíos no han tenido propietario fijo y con poca claridad la última Constitución.

Mas adelante la Corte precisa y reconoce de la inexistencia del ordenamiento legal y al respecto indica

Dentro de esta autonomía cobra especial importancia el papel cada vez mayor que se le otorga al Estado para dirigir la reforma agraria, y en especial, el valor jurídico que se le da a los títulos de adjudicación de baldíos. Ante el silencio legal, la jurisprudencia, manteniendo una visión más tradicionalista, afirmó que los actos administrativos inicialmente no eran títulos, sino simples “actos declarativos de propiedad”, mientras que con posterioridad a la Ley 135 de 1961 fueron expresamente considerados como títulos declarativos de la propiedad adquirida mediante la ocupación, y ya con la Ley 160 de 1994, los llamados títulos “traslaticios del dominio”, por medio de los cuales el Estado transfiere la propiedad (83).

Es relevante para la investigación realizar un breve resumen de lo que ha sido la evolución legal de los bienes baldíos en el País para determinar qué cambios o consecuencias tuvo la alteración de los bienes baldíos de la nación con la Obra Fundamental del 91.

Recordaré nuevamente de la época de la Colonia, con la Ley 1 del Título XII del Libro IV de la recopilación de las Leyes de las Indias, en donde su propietario era la Real Corona de Fernando V, en donde se entregaban las tierras a quienes las iban a habitar y por un periodo mínimo de cuatro años, so pena de sanciones si las enajenaban en este tiempo.

Actuación que se llamó o fuera conocida como repartimiento de los bienes baldíos o realengos, la cual se podía sanear mediante el mecanismo de la composición, que fuera establecida en dicha época para recibir el justo título.

A posteriori, se denominó la Justa prescripción por explotación económica, que se equipara en la actualidad al amparo posesorio, y consistía era en recibir el Acto por medio del cual se realizaba la adjudicación por parte del Soberano, del Rey o del Gobernador. A su turno si los explotadores de dichos baldíos no los usufructuaban se retornaban a la Corona.

Luego de la Independencia, con la Constitución del año 1821, en su Artículo 55 numeral 2° se le otorgó la facultad al Congreso de administrar, conservar y enajenar los bienes nacionales, referidos a las tierras realengas o baldías asumidas por la aquella República de Colombia de la corona española.

Como lo describí en el capítulo II, con la ley del 13 de octubre de 1821 se crearon las oficinas de agrimensor sobre las enajenaciones de las tierras baldías y se derogó el anterior método nombrado como de composición, entre otros. Y a los que estaban en las situaciones antedichas se les otorgó un año para solicitar la titulación de dichos baldíos so pena de reversarse al patrimonio del Estado.

Se expidió el Decreto del 24 de octubre del año 1829 por el reconocido libertador, conocida como la Ley 10 parte IV del Tratado V de la Recopilación Granadina, en ellas se dijo que las mismas eran de la República y se podían conceder en propiedad a los conciudadanos.

Salió a la normatividad colombiana el Decreto del 4 de mayo de 1843 que reglamentó la Ley del 4 de marzo de 1843 sobre las posesiones de los baldíos extendiendo un término para los que no hayan solicitado la adjudicación, so pena de considerarlos como meros tenedores y debían pagar un arriendo a cargo del fisco por el valor del 5% del avalúo de cada bien, y finalmente retornarlos al patrimonio de la nación en dado caso.

En 1853 se impuso el obligatorio registro de los baldíos, en el año 1866 con la Ley 70 del 4 de julio se recibieron los títulos de gracia y concesiones o ventas por medio del decreto reglamentario del 23 de agosto del mismo año para ir legalizando las tierras baldías hasta el año 1808, se admitieron luego las escrituras de las ventas realizadas por los españoles hasta dos años después, al igual que las de los gobiernos republicanos de la Nueva Granada a 1819, y hasta el año 1866 las de la Confederación Granadina, Estados Unidos de Nueva Granada y de Colombia.

Desde esta época (1866) se dispuso en la Ley citada, que es título legal la posesión ejercida por más de veinticinco años continuos y de buena fe.

Se expidió el Código Fiscal conocido como la Ley 106 de 1873 en donde se refiere a que las tierras baldías serían adjudicadas a los pobladores reunidos en sitios de asentamiento para contribuir con la deuda pública de entonces y para el acrecimiento de empresas constructoras de nuevas vías públicas, a parte de las posesiones de los 25 años indicados anteriormente.

Posterior a todo lo anterior, en el periodo comprendido entre los años 1874 y 1928 en plena depresión mundial y antes de la segunda guerra mundial, se expidieron distintas leyes como la Ley 61 del 24 de junio de 1874 con sus posteriores reglamentarios decretos 520 de 1878 y 640 de 1882 estableciendo que los baldíos se adquirirían por cultivos. Las Leyes 75 y 153 del año 1887 (Código Civil) introduciendo algunas reformas sobre la posesión de estos bienes, sobre la expedición de títulos y que luego de estos debían estar por cuatro años más sin enajenarlos.

Se llegó al año 1905 y fue expedida la Ley 56 para las tierras baldías en donde se dispuso que los títulos serían entregados por el Ministerio de Obras Públicas e inscribirse en el registro, con las restricciones de reversión si no se cultivaba dichos baldíos adjudicados.

Se generó un antecedente de la Ley 200 del año 1936, con el artículo 10 de la ley 56 citada al indicar que la posesión de las tierras baldías se denominaba como la tenencia con ánimo de señor y dueño.

Ley reglamentada con el Decreto 1113 del 19 de octubre de 1905 consagrando diversos procedimientos para enajenar el dominio de los terrenos baldíos, como la adjudicación a los cultivadores, cesiones a los empresarios para el fomento de obras de utilidad pública, nuevos pobladores y a los ya acentuados, entre otros. (art.1).

Se expidió un nuevo Código Fiscal conocido por la Ley 110 del año 1912 en donde se definió al baldío como son “los terrenos situados dentro de los límites del territorio nacional que carecen de otro dueño” (art. 44), e insistió en que los baldíos no eran susceptibles de adquirir por prescripción (art. 61).

En la década de 1928 se acentuó con más rigor los conflictos entre los colonos y los terratenientes y se organizó la industrialización, periodo en el que fueron expedidas las Leyes 85 de 1920, 68 de 1924, 74 de 1926 y 89 de 1927. Ya para la década siguiente se presentaron las invasiones de grandes extensiones por parte de los arrendatarios colonos en distintas regiones del País, teniéndose que adoptar políticas de parcelaciones en donde se compraban los baldíos ilegalmente ocupados, mediante las Leyes 87 (régimen parcelario) y 120 (prescripción y registro) de 1928 y 37 de 1931 que concedió como privados los predios que explotaban crudo.

En los cuarenta años subsiguientes, se legalizó el sistema de tenencia de tierras de grandes propiedades, se legalizaron varios títulos y se consolidó las élites de los latifundistas, entre ellas se expidieron las leyes 160 de 1936 que asignó titularidad a los particulares que explotaban petróleo en las tierras que fueron salidas del patrimonio nacional antes del 28 de octubre de 1873 y, la conocida ley 200 del mismo año, sobre el régimen de tierras, el que dispuso

se presume que no son baldíos, sino de propiedad privada, los fundos poseídos por particulares, entendiéndose que dicha posesión consiste en la explotación económica del suelo por medio de hechos positivos propios de dueño, como las plantaciones o sementeras, la ocupación con ganados y otros de igual significación económica. (art.1).

Con el inicio del Decreto 59 de 1938 se dispuso que, quienes cultivaban o fueran colonos debían solicitar dicha adjudicación, y no se les reconocía la posesión económica sobre la justa prescripción que traía la Ley 13 de octubre de 1821.

Luego la ley 100 de 1944 trajo un nuevo régimen de tierras y ley 97 de 1946 sobre la nueva forma de adjudicación de tierras baldías. Y un año siguiente mediante el Decreto 547 se inició el procedimiento administrativo para adjudicar los baldíos a los cultivadores o colonos a cambio de bonos.

En los últimos treinta años anteriores a la Constitución vigente fueron expedidas las Leyes 35 de 1961 Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, ley 1ª de 1968, se organizó un acuerdo entre terratenientes y las élites políticas denominado el Pacto de Chicoral, situación que impidió una correcta reestructuración de los terrenos, aceleró la concentración de predios baldíos y la expulsión de sus territorios a otras comunidades.

Pasando por la 4ª del 73 modificatoria de la Ley 200, 135 y 1ª del 68, la 6ª del 75 sobre contratos de aparcería y otras formas de explotación de la tierra, entre otras.

Hasta esta época histórica de Colombia se tiene que en la Constitución de 1991 no se refirió nada acerca de los baldíos y sí se hacía en las anteriores constituciones, como lo fue en la derogada de 1886, en donde en su artículo 202 prescribe que los baldíos son bienes de la República, entiéndase esta la Nación en la época.

Luego se promulgó la ley 160 del año 1994, con posterioridad a la Carta Magna actual, conocida como el Sistema de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, en donde se extendieron subsidios para adquirir la tierra y se reformó el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, la ley 139 del 94 la cual creo el certificado del incentivo forestal, la ley 1133 de 2007 que implementó el controvertido programa Agro Ingreso Seguro, la ley 1448 del año 2011 que dispuso de la asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado en Colombia, la ley 1450 de 2011 como el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, la ley 1561 del año siguiente que creó el “procedimiento especial para otorgar títulos de propiedad al poseedor material de

bienes inmuebles urbanos y rurales de pequeñas entidades económicas”, también el procedimiento de sanear la falsa tradición, la ley 1731 del 2014 que financiaron la reactivación de distintos sectores agrícolas, entre otras.

Volviendo a la Sentencia SU-235/16 la Corte Aseveró que “sólo pueden acceder a los baldíos las personas que no sean propietarias de otros bienes rurales, y cuyo patrimonio se encuentre por debajo de determinado tope máximo”. (párr.7).

Requisitos especiales que el Gobierno impone para que cierto sector vulnerable acceda a programas específicos de adjudicación de baldíos. También dijo que “es así como el Gobierno ha diseñado programas dirigidos especialmente a las víctimas del conflicto armado, o de desastres naturales, y a las mujeres cabeza de hogar, según la facultad establecida en la misma Ley 160 de 1994” (117).

Sentencia que les devolvió más de 7.000 hectáreas a un grupo poblacional víctimas que fueran despojados de predios baldíos que ocupaban legítimamente desplazándolos forzosamente en la década de los 90 en el Departamento del Cesar en la Hacienda Bellacruz por las sociedades M.R. de Inversiones y por el Grupo Agroindustrial Hacienda La Gloria S.A.

Importante resaltar de esta sentencia lo señalado por la Corte sobre los terrenos baldíos desde la perspectiva constitucional en los siguientes apartes

El problema de la naturaleza de los bienes baldíos desde el punto de vista constitucional se suscitó en dicha sentencia como consecuencia de que el numeral 2º del artículo 202 de la Constitución de 1886 establecía explícitamente que los baldíos pertenecen a la República, junto con las minas y salinas que anteriormente les pertenecían a los Estados. Entre tanto, la Constitución Política de 1991 no se refiere a los baldíos cuando enumera la propiedad sobre el subsuelo y los recursos naturales renovables. Por lo tanto, el

demandante en aquella oportunidad interpretó la ausencia de una mención específica de los baldíos como un cambio normativo, y específicamente como un cambio en la propiedad sobre los baldíos. (86).

La Corte, sin embargo, sostuvo desde entonces que la ausencia de una referencia explícita a la propiedad de los baldíos en la Constitución no podía interpretarse de tal manera. Para la Corte los baldíos son bienes públicos, y como tales, deben entenderse comprendidos dentro de la categoría enunciada en el artículo 102 de la Carta Política de 1991, que establece que “[e]l territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la Nación” (87).

La Corte de manera pacífica ha sostenido que, con la era republicana y hasta la vigencia de la Constitución de 1991 como de la derogada, el Estado procedió a enajenar los bienes baldíos argumentando el dominio eminente que aquel tenían sobre estos bienes y que además porque esos bienes eran de su propiedad y, por ello, siendo titular de estos bienes los podía negociar.

La Corte Constitucional en la Sentencia C-595 de 1995 manifestó:

En efecto, el artículo 102 del Ordenamiento Superior al prescribir que: ‘El territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la Nación’ está consagrando no sólo el llamado ‘dominio eminente’, que como es sabido, se encuentra íntimamente ligado al concepto de soberanía, en razón de que el Estado sólo ejerce sobre el territorio un poder supremo, pues ‘no es titular del territorio en el sentido de ser ‘dueño’ de él, sino en el sentido de ejercer soberanía sobre él’, sino también a la propiedad o dominio que ejerce la Nación sobre los bienes públicos que de él forman parte. (c. Propiedad de).

En atención a la reciente sentencia de tutela, SU-095/18, la garante de la Constitución, decidió abordar el tema de la propiedad o titularidad del subsuelo y especificó que para la explotación de los RRNN no renovables, el ente territorial debía coordinar con la Nación para dicho propósito.

Y precisó una conceptualización interesante para la investigación indicando que

De los argumentos expuestos se deduce que los artículos constitucionales que definen competencias en materia de recursos naturales no renovables al referirse al concepto de Estado, hacen alusión a su concepción en sentido amplio y en consecuencia a facultades concedidas tanto a entidades e instituciones del nivel nacional como de los niveles territoriales en forma conjunta. En consecuencia, la propiedad del subsuelo y de los recursos naturales no renovables está en cabeza de las autoridades estatales de los distintos órdenes territoriales y también de la población colombiana como componentes y elementos estructurales del Estado (*4.1.1 Alcance del concepto*).

Concepción que demuestra que el cambio trascendental sufrido de los bienes de la Nación que traía el artículo 202 de la Constitución derogada del año 1886 para ser del Estado por medio el artículo 332 de la actual Constitución de 1991, verdaderamente demuestra que se incurrió en un error que le ha impedido que los ciudadanos colombianos representados por el Estado puedan ejercer esa soberanía que se tenía sobre la Nación, entendiéndose en cuanto a sus bienes, porque con la expedición de la del año 1991 los constituyentes les cambiaron a todos los colombianos esa calidad de tener propia soberanía en la nación para ser ahora una soberanía que reside en el pueblo, es decir, cada colombiano es soberano en sí mismo, pero no ya en la nación.

Siguiendo lo expuesto esta sentencia (SU-095), se puede indicar que

la Constitución de 1886 la palabra Nación se utilizaba para referirse a las competencias de autoridades centrales y con la expedición de la Constitución en 1991 el concepto de Estado se refiere al conjunto de autoridades públicas, forma diferente al uso del concepto originario de Nación. (4.1.1).

En fin, con el presente subcapítulo quedó diferenciado y discriminado, por decirlo de alguna manera, la transición, transformación y distinción que tuvieron los bienes que traía la Constitución de 1886 como de propiedad de la Nación, con la actual Constitución del 91 a ser de propiedad del Estado, entiéndase estos bienes como el subsuelo, los recursos naturales no renovables y los baldíos.

Capítulo IV: Consecuencias de la transición de los bienes públicos de la Nación al Estado.

En definitiva, es de precisar una vez más que la Nación se puede concebir como esa composición humano-integral de todos los ciudadanos colombianos residentes dentro del mismo territorio unidos por vínculos comunes, jurídicos y sociales constitutivos para lograr un mismo fin.

En cuanto a Estado se puede decir que es aquella comunidad organizada y unida por distintos grupos poblacionales que forman un orden dentro del territorio colombiano para lograr los fines de la Nación, desde sus instituciones y organismos legalmente constituidos para ello.

En contexto y teniendo en cuenta la definición de Nación y Estado, es dable realizar una comparación corta pero interesante para los resultados de la presente investigación sobre los bienes referidos anteriormente, trayendo a la postre un artículo realizado por Ruiz (2013) sobre los Recursos naturales no renovables en los siguientes términos:

Una sociedad bien informada y con instituciones públicas sólidas, debe ser capaz de tomar adecuadas determinaciones respecto al uso de sus recursos naturales no renovables (en adelante, “RRNN no renovables”). Decisiones que, ante las circunstancias cambiantes, pueden y deben ser periódicamente revisadas. Cambia el precio de los RRNN no renovables, también las condiciones técnicas de su extracción y sus impactos ambientales y sociales, así como la capacidad institucional que regula la actividad minera, los valores sociales y las circunstancias económicas que definen la evaluación costo-beneficio. (párr.3).

En efecto, la desinformación de la comunidad es lo que ha permitido la mala administración del Estado con respecto a los recursos, con una tendencia al despilfarro y a la

corrupción apropiándose de estos bienes con apariencia legal, pues estos ciudadanos son proclives al engaño y a la manipulación, como resultado, estos recursos que deben ser para todos los ciudadanos, terminan en manos de unos pocos.

Como dice Ruiz (2013),

En el ámbito mundial se han usado los RRNN no renovables de maneras muy diversas y con resultados muy distintos. Hay países que los han aprovechado para convertirlos en fuente de recursos para el beneficio social y el desarrollo sostenible, y hay otros donde han terminado por alimentar sistemas corruptos, dando lugar a la destrucción ambiental y social. Revisemos las condiciones e implicaciones de la extracción de RRNN no renovables en cuatro economías: Dos de alto ingreso per-cápita y calidad de vida como son Noruega y Suecia y dos más cercanas a nosotros Chile y Venezuela. (párr.5).

Y destaca el autor como Noruega para el año 1990 creó el Fondo Petrolero, el cual es conocido internacionalmente por ser el fondo soberano más grande del planeta, y que para esa época tenía más de un billón de dólares en su portafolio.

Estos recursos fueron una gran oportunidad para catapultarse como un país pionero en el sector petrolero, pasando con una efectiva redistribución de sus ingresos y una acertada colaboración del Estado en la extracción. Este país es uno de los países a nivel mundial con menos corrupción y con mayor desarrollo en cuanto a la educación de los ciudadanos que, aunque puede ser utópico es quien inspira a países como el de nosotros a seguir un claro ejemplo de la buena gestión de la administración estatal en manos de los funcionarios públicos competentes.

Por consiguiente, tomado como referencia y ejemplo a otra población europea como lo es Suecia quien para el ámbito mundial son pioneros en ser transparentes con la información y en

donde el acceso que tiene la población a todos los archivos oficiales invita a realizar minuciosamente el estudio del gasto público del Nación.

Este país es uno de los países menos corruptos del mundo, está ubicado con 85 puntos según el Índice de Percepción de la Corrupción del Sector Público en Suecia, frente a los demás.

Continuando con la comparación de los países que han gestionado de una forma idónea sus recursos y bienes públicos desde la Nación por medio de la diligencia del Estado, es importante hablar de la región latinoamericana, Ruiz refiere a Chile como otro país pionero en generar sus mejores resultados con sus bienes y exportaciones.

Precisa que un caso cercano es Chile, con una economía

calificada como una de las más dinámicas del mundo, con alto nivel de competitividad.

Atrae capital extranjero y el sector privado invierte capital en el exterior. Es el país con mayor inversión de capital de empresas nacionales en otros países de la región. Chile se caracteriza por una política macroeconómica sólida y estable desde 1990, cuando el gobierno empezó a generar superávit y a reducir agresivamente la deuda pública con el fin de estar en capacidad de hacer política fiscal anticíclica, y por un importante apoyo a la diversificación de procesos productivos. Es el país de América Latina que mejor ha logrado relacionar el desarrollo económico y social con la minería (párr.10).

Siguiendo con lo mencionado por Ruiz, el nuevo gobierno puede generar alteraciones y grandes consecuencias de impacto a la economía y a las políticas públicas chilenas. Pues para el año 2020, la economía de Chile fue cayendo desde el 2018 consecuencia de las bajas exportaciones de la minería, especialmente el cobre, su déficit se financió con medidas de contención fiscal, debido también al malestar que estaba generando las inversiones desequilibradas del gobierno que ocasionaron que la población se alzara en la convocatoria a un

referendo, que busca un nuevo cambio constitucional pues desde la dictadura de Pinochet no se tiene una Constitución más adecuada a las necesidades de la población.

Otro de los países cercanos a Colombia y que refiere el autor en su artículo frente a “evaluar el impacto social, económico y ambiental de la extracción de recursos” (2013) fue Venezuela, el cual lo identificó como contradictorio con la calidad humana de sus connacionales frente a los países comparados y analizados anteriormente.

Hoy en día, se conoce como está Venezuela; sus ingresos producto de las exportaciones se han estado disminuyendo, su economía está siendo regulada por China, a quienes les deben una cifra grande en millones de dólares que casi que sería de ellos, y aun así, al “tener una de las reservas de petróleo más grandes del mundo” (2012), sus manejos económicos en comparación con Noruega y Suecia frente a la sociedad o a sus connacionales ha sido a dicha época también inadecuada, desproporcional y discriminatoria de sus creencias políticas y partidistas, separándolos de los fines de su Constitución y de sus derechos nacionales como internacionales.

A fecha del año 2020, los habitantes de Venezuela no cuentan con un buen nivel de vida si se compara con otros países del mundo en iguales condiciones con los RNNR, se conoce que la inmigración de una parte de su pueblo venezolano ha decantado el resultado errado y desigualitario de sus recursos producto “de los ingresos provenientes de los recursos no renovables” y un alto grado de corrupción en lo público. (2012).

De otro lado Colombia adolece de políticas serias para defender su territorio y sus RNNR y es así que las regalías que referí en el capítulo II de esta investigación, únicamente se observa en La Carta Magna y sus reglamentos una leve mención, pero de la calidad de vida de los colombianos y de una función social muy poco se habla; es por eso que vale la pena escudriñar en preguntas como ¿por qué las regalías se convirtieron en un foco de aprovechamiento político

para dejar en bolsillos privados que manejan lo público los bienes que son de todos los colombianos?. Y la respuesta es registrada a diario por los medios de comunicación en donde la ciudadanía y el mundo entero puede vislumbra que el manejo de nuestros recursos está siendo dilapidado y los fondos que ellos generan están siendo sacados del país.

Tal vez Colombia no ha podido contar con una gran capacidad institucional del sector público ni privado para adquirir una buena forma de realizar o ejecutar programas para la extracción, con impactos ambientales reducidos a la propia biodiversidad nacional y a su vez al flagelo del escalabro económico público y lograr así, un verdadero desarrollo sostenible a pesar de contar con suficientes recursos y riquezas que desde los años 90 se han usufructuado por unos pocos mientras los burgomaestres tratan de cumplir sus populistas programas políticos adquiriendo y cada día más deuda pública internacional. De manera que las oportunidades laborales han disminuido y la calidad de vida empeora con el pasar de los días y se engendra una generación de violencia producto del resultado de equivocaciones pasadas que nadie quiere asumir.

Con el periodo del expresidente Álvaro Uribe Vélez, se dice se tramitaron y así entregaron un sin número de títulos mineros para el sector privado exclusivamente. Según la misma Procuraduría solicitó cancelar treinta y siete de esos títulos por haber sido otorgados en áreas especialmente protegidas, a saber, parques nacionales que se ubican en el Sistema de Parques Nacionales Naturales, siendo prohibida dichas explotaciones.

Al margen de lo anterior, existen también grupos apartados de la ley, algunos particulares y otros empresarios que explotan ilegalmente los yacimientos mineros escondiendo y ocultando tal extracción con fines lucrativos privados y deteriorando el ecosistema regional.

El siguiente cuadro presenta los acontecimientos de la historia del país que han dejado rastros o detrimentos económicos en los últimos veintitrés (23) años.

Tabla 1

Acontecimientos de corrupción más destacados en el país

AÑO	ACONTECIMIENTOS DE CORRUPCIÓN MÁS DESTACADOS EN EL PAIS
1999	<p>Investigaciones como: El escándalo de Chambacú en Cartagena; El escándalo de Foncolpuertos con el tema de las pensiones cerca de once (\$ 11) mil millones de pesos apropiados fraudulentamente de bienes públicos; el escándalo de Dragacol cuando incumplieron con la limpieza del canal de acceso al puerto de barranquilla con unas pérdidas de corrupción de más de seiscientos (UD \$ 600.000) millones de dólares</p>
2004	<p>El escándalo de Invercolsa cuando el exministro Londoño adquirió \$145 millones de acciones a la filial de la estatal Ecopetrol, sin que devolviera dichos recursos a pesar de existir órdenes judiciales en tal sentido</p>
2006	<p>Cajanal no fue ajena a dichos actos de corrupción con los bienes públicos, se apropiaron varios funcionarios y abogados de más de \$50.000 millones de pesos a costa de falsas pensiones de gracia y desfalcos por más de \$600.000 millones de pesos.</p>
2007	<p>El escándalo de Commsa, firma colombo española que incumplió con la construcción desde 1990 de la troncal del Magdalena perdiéndose más de US\$53 millones de dólares</p>
2009	<p>El escándalo de Agro Ingreso Solidario en donde se asignaron subsidios por más de \$200.000 millones de pesos a narcotraficantes y prestantes familias del Magdalena y del Valle del Cauca</p>
2010	<p>Se tiene el carrusel de la contratación conocido en Bogotá por los hermanos Nule y Samuel Moreno con un detrimento patrimonial de cerca de los \$2.2 billones de pesos</p>
2011	<p>Escándalo en la Salud calculado en billones de pesos sustraídos del ministerio de la protección social; así mismo cerca de \$400.000 millones sustraídos de la DIAN apropiándose algunos funcionarios de recursos del Estado.</p>
2012	<p>El carrusel de las pensiones en el Consejo Superior de la Judicatura por más de \$3.421 millones de pesos; el escándalo de Termorrío que generó una condena a la Nación por el incumplimiento de la empresa estatal CORELCA generadora de energía por más de \$60.3 millones de dólares.</p>
2015	<p>Desfalcos por más de \$25.000 millones de pesos en la salud del Huila; también se conoció el carrusel de la educación en Córdoba con desfalcos por más de \$164.500 millones de pesos en tramitar pensiones a falsos educadores; el escándalo en Ibagué por el incumplimiento de las construcciones para el</p>

	desarrollo de juegos nacionales con pérdidas cercanas a los \$66.000 millones de pesos; se conoció el desfalco también a COLPENSIONES en Armenia por un valor aproximado de \$75.000 millones de pesos.
2016	Se descubrieron más de 13 escándalos en todo el País, entre ellos, con el cartel del síndrome de Down por \$10.000 millones de pesos y el cartel de la hemofilia con desfalcos de hasta \$80.000 millones de pesos provenientes del sector salud en los departamentos de la costa atlántica; el conocido escándalo de REFICAR en Cartagena con un desfalco por más de \$610.000 millones de pesos por incrementos en los sobrecostos de la obra de la Refinería de Cartagena; el escándalo del Hospital Universitario del Valle con detrimentos por valores de \$123.783 millones de pesos. Se presentaron los casos conocidos como ODEBRECHT conocidos como coimas y sobornos para funcionarios públicos y gubernamentales; el cartel de las regalías en Córdoba en donde se desviaron cerca de \$150 millones de pesos; cartel de la chatarrización del ministerio del Transporte que ocasionó al estado pérdidas por más de \$600 millones de pesos; en Coljuegos con un detrimento patrimonial de \$2.000 millones de pesos; el escándalo en Llanopetrol con apropiación de más de \$18.000 millones de pesos; el cartel de la Toga que se encontró una malversación en recursos en más de \$10.000 millones de pesos; el desfalco a ECOPETROL por valores cercanos a los \$134.000 millones de pesos; el cartel del SIDA y el cartel de los alimentos en las fuerzas militares de Colombia por más de \$210.000 y \$60.000 millones de pesos respectivamente.
2017	
2018 - 2019	Escándalos por corrupción entre otros, sobre la federación colombiana de futbol, FONADE, las chuzadas, DIAN, cuarta brigada del Ejército, personería de Tabio y la universidad Distrital, entre tantos.

Adaptado de “Chambacú y Dragacol. Dos escándalos que marcaron a Pastrana” por EL TIEMPO, 2021, (<https://bit.ly/3FVhR6h>)

Adaptado de “Foncolpuertos, 20 años después” por el Espectador, 2015, (<https://bit.ly/3WiX9mk>)

Adaptado de “Tribunal ordena a Fernando Londoño devolver acciones de Ecopetrol” por Portafolio, 2021, (<https://bit.ly/3uSHHSb>)

Adaptado de “La corrupción acabó con Cajanal. El ministro de protección, Diego Palacio, garantiza continuidad de pagos a pensionados” por CARACOL RADIO, 2009, (<https://bit.ly/3HHrxmw>).

Adaptado de “Commsa. Un pleito de 577 KM” por EL TIEMPO, 2004, (<https://bit.ly/3PuUjbA>)

Adaptado de “Así fue el escándalo de Agro Ingreso Seguro que llevó a la cárcel a Arias” por el COLOMBIANO, 2019, (<https://bit.ly/3WjQTL9>)

Adaptado de “‘Carrusel’ de la contratación: diez años del gran robo a Bogotá” por EL TIEMPO, 2020, (<https://bit.ly/3VYdr4i>)

Adaptado de “Implicados en el escándalo del ‘carrusel de la salud’ fueron inhabilitados de por vida para contratar con el Estado” por infobae, 2021, (<https://bit.ly/3BGL5Ds>)

Adaptado de “Capturas por ‘carrusel’ de pensiones, el otro lío de la judicatura”, por EL TIEMPO, 2015, (<https://bit.ly/3PLgZ7X>)

Adaptado de “El complot de Termorío” por EL TIEMPO, 2001, (<https://bit.ly/3BAvWn5>)

Adaptado de “El carrusel de la educación en Córdoba tiene en líos a Benedetti” por EL UNIVERSAL, 2017, (<https://bit.ly/3PxDHZx>)

Adaptado de “La corrupción arrasó con los escenarios deportivos de Ibagué” por CARACOL RADIO, 2017, (<https://bit.ly/3uRCYQK>)

Adaptado de “Por caso de Colpensiones, imputan cargos a 15 personas en Armenia” por Fiscalía General de la Nación, 2015, (<https://bit.ly/3BAxkWP>)

Adaptado de “Reficar: el desfalco donde triunfó la impunidad” por razonpublica, 2018, (<https://bit.ly/3Fv6W1X>)

Adaptado de “Posible detrimento patrimonial en Hospital Universitario del Valle por \$123.783 millones” por EL ESPECTADOR, 2016, (<https://bit.ly/3WpE2ar>)

Adaptado de “El escándalo de Odebrecht revive en Colombia” por EL PAÍS, 2009, (<https://bit.ly/3uZqKFC>)

Adaptado de “Por escándalo de Llanopetrol, Alan Jara dejaría su cargo en la Unidad de Víctimas” por Portafolio, 2017, (<https://bit.ly/3V3ugJY>)

Adaptado de “El 'Cartel de la Toga' revela alto nivel de corrupción en las cortes de Colombia” por InSight Crime, 2021, (<https://bit.ly/3FYVJs1>)

Adaptado de “Ratifican fallo por desfalco a Ecopetrol” por elCOLOMBIANO, 2020, (<https://bit.ly/3W3xiPs>)

Entre otras tantas.

Acontecimientos provenientes de investigaciones adelantadas por realizar actos en contra de los recursos públicos del Estado que fueran realizados por funcionarios públicos, políticos, particulares y privados nacionales e internacionales que desangraron el erario público.

A su turno me permito destacar un informe rendido por la Contraloría General de la Nación, Informe de Actuación Especial- ACES (2014) en una auditoría realizada al antiguo INCODER y a la Superintendencia de Notariado y Registro en donde se halló “la responsabilidad fiscal, disciplinaria y penal” en un alcance fiscal de \$150.378,92 millones de pesos, por I) incumplimientos a los artículos 1, 12 y 72 de la Ley 160 del año 1994 por parte del Incoder por presunta connotación fiscal en la cuantía referida, II) por la acumulación de baldíos por parte de particulares a partir de la actualización de área sin los requisitos legales hacia la Superintendencia referida y III) por la deficiente gestión jurídica del Incoder en la recuperación de los terrenos baldíos acumulados.

Es de resaltar que esta investigación también guarda armonía con la información presentada toda vez que, reviste de las características iniciales para concluir con que el cambio de los bienes que eran de la Nación al ser ahora del Estado a partir de la Constitución del año 1991 permitió que funcionarios del Estado accedieran precisamente al aprovechamiento del

mandato constitucional en favor de unos pocos y de poderosas élites del país y de extranjeros, pues la idea de la constitución de 1991 fue, distribuir la tierra rural para al sector productivo y en favor de las familias más pobres del país bajo el concepto de la acción afirmativa del Estado.

Con lo anterior, no se deja cerrada la información, pues existen más consecuencias que analizar en detalle y sobre los bienes traspasados de la Nación al Estado, como es el caso de los particulares que prestan los servicios públicos domiciliarios y guardan sus rendimientos o dividendos para privados, pero dejando, eso sí, la responsabilidad en cabeza del Estado, el que luego de declararse sus responsabilidades a quien se le cobra es a la Nación, y muy poco se repite contra el agente responsable directo.

CONCLUSIONES

Con la presente investigación se mostró como la Nación tiene unas cargas definidas en la constitución actual y desde antaño se habían establecido con las derogadas normas fundamentales, con la entrada de la Constitución de Colombia de 1991, los constituyentes que estaban suscribiendo dicha Asamblea, alteraron no solo la adjudicación de la soberanía que estaba en cabeza de la Nación dejándola a partir de esta en cabeza del pueblo como soberano, sino que además, alteraron los bienes que eran de propiedad de la Nación, aprovechando ese cambio de soberanía, y los pasaron a ser bienes de propiedad del Estado, siendo el estado responsable por los actos de sus agentes pero quien responde patrimonialmente es la Nación.

De ahí que, la jurisprudencia al inicio de la constitución de 1991 fue muy silente sobre el tema y permitió que los términos Nación y Estado se equipararan a similares connotaciones, cuando sus definiciones son distintas y los elementos diferentes, por lo que se llevó a entender que, estas dignidades favorecieron más al sistema que a la protección de los bienes de todos los colombianos.

Por lo tanto, sólo hasta el año 2005 con el concepto 1682 del Consejo de Estado se reconoció la alteración que trajo la constitución de 1991 de los bienes que traía la carta magna de 1886, la mezcla de los términos Nación y Estado en la Constitución.

En conclusión, se puede determinar también la participación o concurrencia de particulares prestadores de servicios públicos domiciliarios ha contribuido al desmedro del fisco nacional.

Efectivamente el cambio de administración de los bienes trajo como consecuencias desfavorables que, distintos actores políticos, funcionarios públicos y dirigentes de todo el País

como particulares nacionales y extranjeros, se fueran apropiando poco a poco de los bienes que eran de todos los nacionales, causando gran disminución al patrimonio nacional.

Se concluye también que la falta de una reforma agraria seria y contundente empobrece cada vez más al sector rural y genera grandes migraciones hacia las ciudades en donde se crean cinturones de miseria y la delincuencia aumenta, ya no se cuenta con jóvenes en el campo, sino que ahora solo producen los ancianos, que cada vez son menos. Es por esto que se subutiliza la tierra y se deja de lado la vocación agropecuaria del país.

Definitivamente la constitución de 1991 en su artículo 332 legitimó al Estado para que fuera el titular del subsuelo y de los RRNN, quitándoselos a la Nación como lo traía en el artículo 202 de la constitución de 1886.

Se destaca como los Constituyentes de 1991 desaparecieron los baldíos que traía la constitución de 1886 en su artículo 202, numeral 2°, desconociendo cuáles fueron sus intenciones. Y hoy en día los baldíos o realengos no tienen titularidad específica ni tampoco se cuenta con una cuantificación y ubicación clara, por lo que, en principio, se considerarían ser de la Nación al hacer parte del Territorio de acuerdo al artículo 102 de la Constitución Nacional, pero ello no es seguro ni tampoco cierto.

El Constituyente vigente en el desarrollo del texto fundamental o en la creación de su articulado, omitió referirse o pronunciarse de manera clara y literal acerca de las tierras baldías que traían las anteriores constituciones.

Por último, se tiene que los bienes de uso público, pertenecen “a todos los habitantes del territorio y entre éstos encontramos por ejemplo las calles, plazas, puentes, caminos, ríos, entre otros”.

Y los bienes que restaron de la Nación con la constitución de 1991 fueron, el subsuelo y los recursos naturales no renovables, mientras que al Estado le dejaron los que se renuevan naturalmente, es decir, no necesitan de cierta manera la intervención del hombre.

BIBLIOGRAFÍA

- Acto Legislativo 7/05, abril 08, 1905. Diario Oficial. [D.O.]: AÑO XLI. N. 12327. Obtenido de <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1825731>
- Acto Legislativo 3/10, octubre 31, 1910. Diario Oficial. [D.O.]: AÑO XLVI. N. 14131. Obtenido de <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1825559>
- Acto Legislativo 1/36, agosto 05, 1936. Diario Oficial. [D.O.]: AÑO LXXII. N. 23263. Obtenido de <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1824914>
- Acto Legislativo 1/45, junio 18, 1945. Diario Oficial. [D.O.]: AÑO LXXX. N. 25769. Obtenido de <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1824969>
- Acto Legislativo 5/54, agosto 27, 1954. Diario Oficial. [D.O.]: AÑO XCI. N. 28649. Obtenido de <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Acto/1825719>
- Acto Legislativo 1/68, diciembre 11, 1968. Diario Oficial. [D.O.]: AÑO CV. N. 32673. Obtenido de <https://bit.ly/3W5Aieu>
- Acto Legislativo 3/11, julio 1, 2011. Diario Oficial. [D.O.]: N. 48177. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43214>
- Acto Legislativo 5/11, julio 18, 2011. Diario Oficial. [D.O.]: N. 48134. Obtenido de <https://bit.ly/3FSQdaf>
- Acto Legislativo 4/17, septiembre 8, 2017. Diario Oficial. [D.O.]: N. 50.350. Obtenido de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/acto_legislativo_04_2017.html
- Calduch, R.- *Relaciones Internacionales* - Edit. Ediciones Ciencias Sociales. Madrid, 1991
obtenido de <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-55159/lib1cap6.pdf>.

Código Civil [Cód. C.] (1873). (Colombia). Código Civil de los Estados unidos de Colombia.

Obtenido el 12 de septiembre de 2021.

http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/codigo_civil.html

Código Civil, [Cód. C.] (1887). (Colombia). Código Civil. Obtenido de

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=39535>

Concepto de Nación. (2018) Nación colombia.leyderecho.org. Recuperado de

<https://colombia.leyderecho.org/nacion/>

Concepto de Estado. (2018). Estado colombia.leyderecho.org. Recuperado de

<https://colombia.leyderecho.org/estado/>

Consejo de Estado [C.E.], noviembre 29, 1995, Concepto No. 745, (Colombia). Procedimiento para la recuperación de bienes fiscales. Obtenido el 05 marzo de 2021

<https://bit.ly/3FVsJBn>

Consejo de Estado [CE], noviembre 02, 2005. Concepto No. 1682, 1100-03-06-000-2005-01682-

00. (Colombia). Bienes de uso público bajo jurisdicción de la Dirección General

Marítima, DIMAR. Obtenido el 18 de noviembre de 2021. <https://bit.ly/3HF9tsY>

Consejo de Estado [CE] Sala de lo Contencioso Administrativo, agosto 17, 2007 M.P.: R.

Correa. No. 19001-23-31-000-2005-00993-01(AP). (Colombia). Obtenido el 23 de

octubre de 2021. <https://bit.ly/3Fy68JD>

Consejo de Estado [CE] Sala Contenciosa Administrativa, abril 30, 2012 M.P.: R. Correa. No.

25000-23-26-000-1995-00704-01(21699). (Colombia). Obtenido el 17 de septiembre de

2021. <https://bit.ly/3WqCRYI>

Consejo de Estado [CE], Sala de Consulta y Servicio Civil, junio 18, 2014. M.P.: A. Vargas. No.

11001-03-06-000-2013-00364-00 (2154) Referencia: (Colombia). Obtenido el 9 de marzo de 2021. <https://bit.ly/3W5iCzu>

Constitución 1ª de 1821 [Const. P.]. (1821). Colombia. Obtenido el 19 de septiembre de 2020.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=13690>

Constitución Política de la República de Colombia de 1830 [Const. P.]. (1830). Colombia.

Obtenido el 17 de septiembre de 2020. <https://bit.ly/3j8Qdtz>

Constitución Política del Estado de la Nueva Granada de 1832 [Const. P.]. (1832). Colombia.

Obtenido el 17 de septiembre de 2020. <https://bit.ly/3HFnGpJ>

Constitución de la República de Nueva Granada de 1843 [Const. P.]. (1843). Colombia.

Obtenido el 17 de septiembre de 2020. <https://bit.ly/2km1Lf7>

Constitución Política de los Estados Unidos de Colombia de 1863 [Const. P.]. (1863). Colombia.

Obtenido el 17 de septiembre de 2020. <https://bit.ly/2mglOMx>

Constitución de Colombia [Const. P.]. (1886). Colombia. Obtenido el 17 de septiembre de 2020.

<https://bit.ly/2kA0wcl>

Constitución política de Colombia [Const. P.]. (1991) Colombia: Legis, 41ª ed.

Contraloría General de la Nación. Informe de Actuación Especial (ACES)

Corte Constitucional [CC], octubre 23, 1992. M.P.: A. Martínez. Sentencia T-566/92.

(Colombia). Obtenido el 26 abril de 2020. <https://bit.ly/3W5iJLq>

Corte Constitucional [CC], marzo 03, 1994. M.P.: F. Morón. Sentencia C-088/94. (Colombia).

Obtenido el 14 abril de 2020. <https://bit.ly/3Friweq>

Corte Constitucional [CC], diciembre 07, 1995. M.P.: C. Gaviria. Sentencia C-595/95.

(Colombia). Obtenido el 21 junio de 2021. <https://bit.ly/3PvIO4S>

Corte Constitucional [CC], abril, 29, 1997. M.P.: A. Martínez. Sentencia C-221/97 (Colombia)

Obtenido de <https://bit.ly/3gOwuPq>

Corte Constitucional. [C.C.], julio 29, 2003, M.P: J. Araujo. Sentencia C-628/03 (Colombia).

Obtenido de <https://bit.ly/3ht06ls>

Corte Constitucional [CC], mayo, 12, 2016. M.P.: G. Ortiz. Sentencia SU-235/16 (Colombia)

obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/SU235-16.htm>

Corte Constitucional. [C.C.], octubre 11, 2016, M.P: J. Palacio. Sentencia T-548/16 (Colombia).

Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-548-16.htm>

Corte Constitucional. [C.C.], octubre 11, 2018, M.P: C. Pardo. Sentencia SU-095/18 (Colombia).

Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/SU095-18.htm>

Decreto 1113/05, septiembre 19, 1905. Ministerio de Obras Públicas. (Colombia). Obtenido el

19 de agosto de 2020. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1226323>

Decreto 59/38, enero 11, 1938. Ministerio de Agricultura y Comercio. (Colombia). Obtenido el

19 de septiembre de 2021. <https://bit.ly/3PsaPt7>

Decreto 547/47, febrero 17, 1947. Ministerio de la Economía Nacional. (Colombia). Obtenido el

08 de marzo de 2021. <https://bit.ly/3HF5VHp>

Decreto 2811/74, diciembre 18, 1974. Presidente de la República. (Colombia). Obtenido el 14 de

mayo de 2021. <https://bit.ly/3FwQuhF>

Decreto 2324/84, septiembre 18, 1984. Ministerio de Defensa Nacional. (Colombia). Obtenido el

12 de marzo de 2021. <https://bit.ly/3uU3f0M>

Decreto 4688/05, diciembre 21, 2005. Presidente de la República. (Colombia). Obtenido el 28 de

octubre de 2020. <https://bit.ly/3W3ZxOO>

Decreto 2372/10, julio 01, 2010. Presidente de la República. (Colombia). Obtenido el 28 de octubre de 2020. <https://bit.ly/3hw5XXa>

Kalmanovitz, S. (2005). Aspectos de la agricultura colombiana en el siglo XX. *Ensayo síntesis del libro La Agricultura Colombiana en el Siglo XX*.

Ley 84/73, mayo 26, 1873. Diario Oficial. [D.O.]: 2.867. (Colombia). Obtenido el 6 de marzo de 2021. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/codigo_civil.html

Ley 56/05, abril 29, 1905. Diario Oficial. [D.O.]: AÑO. XLI. N. 12346. (Colombia). Obtenido el 6 de marzo de 2021. <https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1608710>

Ley 110/12, noviembre 23, 1912. Diario Oficial. [D.O.]: AÑO. XLIX. N. 14845. (Colombia). Obtenido el 6 de marzo de 2021. <https://bit.ly/3BEiC1n>

Ley 87/28, noviembre 15, 1928. Diario Oficial. [D.O.]: AÑO. LXVI. N. 20951. (Colombia). Obtenido el 6 de marzo de 2021. <https://bit.ly/3j84MOj>

Ley 120/28, noviembre 23, 1928. Diario Oficial. [D.O.]: AÑO. LXIV. N. 20958. (Colombia). Obtenido el 6 de marzo de 2021 <https://bit.ly/3FTVoqu>

Ley 160/36, noviembre 14, 1936. Diario Oficial. [D.O.]: AÑO. LXXII. N. 23351. (Colombia). Obtenido el 9 de marzo de 2021 <https://bit.ly/3Fwqz9U>

Ley 200/36, diciembre 30, 1936. Diario Oficial. [D.O.]: AÑO. LXXVII. N 23388. (Colombia). Obtenido el 6 de marzo de 2021. <https://bit.ly/3j8Qn4s>

Ley 100/44, diciembre 31, 1944. Diario Oficial. [D.O.]: AÑO. LXXX. N 25759. (Colombia). Obtenido el 6 de marzo de 2021. <https://bit.ly/3hxgL7x>

Ley 97/46, diciembre 30, 1946. Diario Oficial. [D.O.]: AÑO. LXXXII. N. 26327. (Colombia). Obtenido el 8 de marzo de 2021 <https://bit.ly/3j1wA6R>

Ley 35/61, julio 12, 1961. Diario Oficial. [D.O.]: AÑO. XCVIII. N. 30566. (Colombia).

Obtenido el 19 de agosto de 2020. <https://bit.ly/3W6X2dV>.

Ley 6/75, enero 10, 1975. Diario Oficial. [D.O.]: AÑO. CXI. N. 34244. (Colombia). Obtenido el

19 de agosto de 2020. <https://bit.ly/3uRhbss>

Ley 139/94, junio 21, 1994. Diario Oficial. [D.O.]: AÑO. CXXX. N. 41.401. (Colombia).

Obtenido el 15 de agosto de 2021 <https://bit.ly/3V07Dpx>

Ley 160/94, agosto 05, 1994. Diario Oficial. [D.O.]: N. 41.479. (Colombia). Obtenido el 15 de

agosto de 2021. <https://bit.ly/3HFm27y>

Ley 397/97, agosto 07, 1997. Diario Oficial. [D.O.]: N. 43.102. (Colombia). Obtenido el 1 de

agosto de 2021. <https://bit.ly/3j6A6Nn>

Ley 491/99, enero 13, 1999. Diario Oficial. [D.O.]: N. 43.477. (Colombia). Obtenido el 4 de

agosto de 2021 <https://bit.ly/3PsxSUJ>

Ley 1133/07, abril 10, 2007. Diario Oficial. [D.O.]: 46.595. (Colombia). Obtenido el 21 de julio

de 2021. <https://bit.ly/3UZpDAz>

Ley 1185/08, marzo 12, 2008. Diario Oficial. [D.O.]: 46.929. (Colombia). Obtenido el 1 de

agosto de 2021 <https://bit.ly/3uTvDQJ>

Ley 1561/12, julio 11, 2012. Diario Oficial. [D.O.]: 48.488. (Colombia). Obtenido el 21 de julio

de 2021. <https://bit.ly/3Ystn0b>

Lozano B, Carlos A, *¿Qué es el Estado social y democrático de derecho?* Defensoría del Pueblo,

Bogotá, 2013 <https://bit.ly/3BC4aa1>

Maquiavelo, N. (2000) *El Príncipe*, Madrid. Alianza Editorial. p.37.

Monsalve, A. (s.f.). obtenido de <https://colegiokolbe.com/el-estado-ideal-de-platon-frente-a-la->

[democracia-actual/](https://colegiokolbe.com/el-estado-ideal-de-platon-frente-a-la-democracia-actual/)

Mejía, I. (1985). La constitución de 1886, transito al estado moderno, 88-105.

<https://revistas.udea.edu.co/index.php/red/article/view/332565/20788454>

Naranjo, V. (2003) *Teoría Constitucional E Instituciones Políticas*. Ed. Temis S.A. Bogotá D.C.

Pimiento, J. (2010) *Teoría de los bienes de uso público*. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia.

Restrepo, C. (1995) *Constituciones Políticas Nacionales de Colombia*. Compilación. 2ª Edición.: Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita. Universidad Externado de Colombia. Bogotá D.C.

Ruiz, J. (2013) Semana. Recursos naturales no renovables: Oportunidades y riesgos. Obtenido de

<https://sostenibilidad.semana.com/blog/articulo/recursos-naturalesn-renovables-colombia/30175>

Semana. (2022). Notarios, registradores, alcaldes y hasta inspectores de Policía están salpicados en una presunta red de despojo de tierras y predios. *Revista semana*.

<https://bit.ly/3Fz1Z8n>

Vera-Álava, C., Navas-Bayona, W., & Amén-Chinga, C. (2017). Algunas especificaciones acerca de la administración de empresas. *Ciencias económicas y empresariales*, 3(esp)., 284-298. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5907378>