

DERECHO DE PROPIEDAD PRIVADA-Concepto

Puede definirse a la propiedad privada como el derecho real que se tiene por excelencia sobre una cosa corporal o incorporeal, que faculta a su titular para usar, gozar, explotar y disponer de ella, siempre y cuando a través de su uso se realicen las funciones sociales y ecológicas que le son propias.

DERECHO DE PROPIEDAD PRIVADA-Evolución histórica del concepto

FUNCION SOCIAL DEL DERECHO DE PROPIEDAD-Alcance

FUNCION ECOLOGICA DEL DERECHO DE PROPIEDAD-Alcance

DERECHO DE PROPIEDAD-Inconstitucionalidad expresión “arbitrariamente” contenida en definición del Código Civil

DERECHO DE PROPIEDAD-Características

Al derecho de propiedad se le atribuyen varias características, entre las cuales, se pueden destacar las siguientes: (i) Es un derecho pleno porque le confiere a su titular un conjunto amplio de atribuciones que puede ejercer autónomamente dentro de los límites impuestos por el ordenamiento jurídico y los derechos ajenos; (ii) Es un derecho exclusivo en la medida en que, por regla general, el propietario puede oponerse a la

intromisión de un tercero en su ejercicio; (iii) Es un derecho perpetuo en cuanto dura mientras persista el bien sobre el cual se incorpora el dominio, y además, no se extingue -en principio- por su falta de uso; (iv) Es un derecho autónomo al no depender su existencia de la continuidad de un derecho principal; (v) Es un derecho irrevocable, en el sentido de reconocer que su extinción o transmisión depende por lo general de la propia voluntad de su propietario y no de la realización de una causa extraña o del solo querer de un tercero, y finalmente; (vi) Es un derecho real teniendo en cuenta que se trata de un poder jurídico que se otorga sobre una cosa, con el deber correlativo de ser respetado por todas las personas.

DERECHO DE PROPIEDAD-Atribuciones

CONSTITUCION ECOLOGICA-Concepto

DESARROLLO SOSTENIBLE-Objetivo

DERECHO DE PROPIEDAD PRIVADA-Requisitos para imponer limitaciones/DERECHO DE PROPIEDAD PRIVADA-Limitaciones en aras de la conservación del medio ambiente

Para lograr el desarrollo sostenible se ha admitido por la jurisprudencia de esta Corporación, que a partir de la función ecológica que establece la Constitución Política en el artículo 58, se puedan imponer por el legislador límites o condiciones que restrinjan el ejercicio de los atributos de la propiedad privada, siempre y cuando dichas restricciones sean razonables y proporcionadas de modo que no afecten el núcleo esencial del citado derecho. Uno de los límites que se han reconocido en el ordenamiento jurídico a través de los cuales el legislador restringe las libertades individuales de las personas, entre ellas, el derecho a la propiedad privada, en aras de lograr la conservación o preservación del

medio ambiente, lo constituyen las reservas de recursos naturales renovables, previstas en el artículo 47 del Código Nacional de Recursos Naturales.

SISTEMA DE PARQUES NACIONALES NATURALES- Concepto

SISTEMA DE PARQUES NACIONALES NATURALES- Limitación del derecho de propiedad privada

El Sistema de Parques Nacionales Naturales se convierte en un límite al ejercicio del derecho a la propiedad privada, en cuanto a que las áreas que se reservan y declaran para tal fin, no sólo comprenden terrenos de propiedad estatal, sino de propiedad particular. En estos casos, los propietarios de los inmuebles afectados por dicho gravamen, deben allanarse por completo al cumplimiento de las finalidades del sistema de parques y a las actividades permitidas en dichas áreas de acuerdo al tipo de protección ecológica que se pretenda realizar. Así, por ejemplo, al declararse un parque como “santuario de flora” solamente se pueden llevar a cabo actividades de conservación, recuperación, control, investigación y educación.

DERECHO DE PROPIEDAD PRIVADA-Núcleo esencial

ENAJENACION DE BIENES-Prohibiciones

DERECHO DE ALIMENTOS-Prohibición de enajenación

DERECHOS HERENCIALES-Limitación de venta

DERECHO DE USO Y HABITACION-Prohibición de enajenación

DERECHOS MORALES DE AUTOR-Prohibición de enajenación

Es innegable que el reconocimiento de los derechos morales de autor implica la existencia de una prohibición absoluta de enajenación que no resulta contraria al núcleo esencial del derecho a la propiedad privada, pues además de velar por la defensa de un derecho fundamental que goza de primacía en nuestro ordenamiento constitucional (C.P. art. 5), mantiene incólume a través de su carácter netamente patrimonial el ejercicio de los atributos de uso, goce y explotación sobre dichos derechos.

PREDIO RURAL ADJUDICADO POR INCORA-Prohibición de enajenación

BIENES BALDIOS-Prohibición de enajenación

BIENES DE DESPLAZADOS-Prohibición de enajenación

El Decreto 2007 de 2001, en los artículos 1 y 4, establecen que una vez el Comité Municipal, Distrital o Departamental de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, declara la inminencia de riesgo de desplazamiento o de su ocurrencia por causa de la violencia en una zona determinada del territorio sometido al ámbito de su competencia, los predios rurales afectados no podrán ser objeto de enajenación o transferencia a ningún título mientras permanezca dicha declaratoria, a menos que se obtenga la autorización correspondiente por parte del citado Comité y siempre que la enajenación no se haga a favor del INCORA. A juicio de la Corte, la citada limitación de enajenación no resulta contraria

al núcleo esencial del derecho a la propiedad privada, pues su objetivo es precisamente preservar la plena disponibilidad de los bienes patrimoniales de la población sometida a actos arbitrarios de desplazamiento contrarios a su derecho fundamental de locomoción.

PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACION-Excepciones en cuanto a su apropiación por parte de particulares/PATRIMONIO CULTURAL DE IGLESIAS Y CONFESIONES RELIGIOSAS-Restricciones a la enajenación

El patrimonio cultural de la Nación aunque pertenece al Estado admite algunas excepciones en cuanto a su apropiación por parte de los particulares. Una de ellas es la prevista en el artículo 8 de la Ley 397 de 1997, conforme a la cual se reconoce el derecho de las Iglesias y Confesiones Religiosas de ser propietarias del patrimonio cultural que hayan creado, adquirido con sus propios recursos o que esté bajo su legítima posesión. En estos casos, la posibilidad de enajenación de dicho patrimonio, se somete al convenio que se celebre entre las Iglesias y el Estado, a fin de preservar el derecho de este último de readquirirlo en los términos establecidos en el artículo 72 Superior. Obsérvese cómo, en la citada disposición, el legislador consagra una limitación al derecho a la libre disponibilidad que no resulta contrario al núcleo esencial de la propiedad privada, pues mediante su establecimiento se pretende garantizar el acceso a la cultura como uno de los valores que orientan al Estado Social de Derecho, dejando a salvo los atributos de uso y goce propios del interés particular en la propiedad.

CONGELACION DE PROPIEDAD PARA REALIZACION DE OBRA DE BENEFICIO COMUN O UTILIDAD PUBLICA-Restricciones a la enajenación

ENAJENACION DE LA PROPIEDAD ACCIONARIA DEL ESTADO-Límites a la negociabilidad de las acciones

DERECHO DE PROPIEDAD PRIVADA-Prohibición de enajenación de bienes

Es compatible con el núcleo esencial del derecho a la propiedad privada que el legislador establezca prohibiciones temporales o absolutas de enajenación sobre algunos bienes, siempre y cuando se acredite que las mismas, además de preservar un interés superior que goce de prioridad en aras de salvaguardar los fines del Estado Social de Derecho, mantienen a salvo el ejercicio de los atributos de goce, uso y explotación, los cuales no sólo le confieren a su titular la posibilidad de obtener utilidad económica, sino también le permiten legitimar la existencia de un interés privado en la propiedad.

INTERPRETACION DE NORMA LEGAL POR CORTE CONSTITUCIONAL-Alcance

INTERPRETACION GRAMATICAL-Aplicación

INTERPRETACION LOGICA-Aplicación

INTERPRETACION SISTEMATICA-Aplicación

INTEPRETACION TELEOLOGICA O FINALISTICA-Aplicación

PARQUES NACIONALES NATURALES-Clase de bienes afectados por la prohibición de venta de tierras

Concluye esta Corporación a la luz de los distintos métodos de interpretación, que al disponer la norma acusada la prohibición de “ventas de tierras”, no está consagrando como lo sostienen los intervinientes y la Vista Fiscal, una limitación que se predique de las tierras baldías, pues en realidad, como se demostró, lo que establece es una restricción para llevar a cabo la enajenación a través del instituto de la compraventa, de todo tipo de bienes que se encuentren ubicados en las zonas correspondientes al Sistema de Parques Nacionales Naturales, en la medida en que la ley no distingue la clase de propiedad frente a la cual procede dicha prohibición.

VENTA DE TIERRAS-Prohibición respecto de zonas declaradas como Parques Nacionales Naturales no desconoce derecho de propiedad privada

Para la Corte mediante la limitación o restricción al atributo de la libre enajenación prevista en la norma demandada, consistente en prohibir “las ventas de tierras” particulares que se encuentran en zonas declaradas como Parques Nacionales Naturales, se pretende garantizar como interés superior del Estado Social de Derecho (C.P. art. 8), el cumplimiento de la función ecológica que le es inherente al derecho de dominio (C.P. arts. 58, 79 y 80). En criterio de esta Corporación, es innegable que en virtud de lo previsto en el artículo 79 de la Constitución Política, es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente y conservar las áreas de especial importancia ecológica, como lo son, los denominados Parques Nacionales Naturales. Dentro de las atribuciones reconocidas para cumplir con dicha obligación constitucional, se le confiere al legislador en el artículo 80 Superior, la posibilidad de establecer medidas de protección dirigidas a velar por la conservación, restauración o sustitución de los recursos naturales, con el propósito de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental que puedan causar daño a los ecosistemas de especial importancia ecológica. Por lo que bien puede el legislador como medida de protección de los recursos naturales prohibir “las ventas de tierras”, sin que por ello se desconozca -ipso facto- el núcleo esencial del derecho a la propiedad privada. Es evidente que a través de la citada limitación, se

exterioriza el carácter relativo del derecho a la propiedad privada, en la medida en que se sujeta su realización al cumplimiento de los fines ecológicos previstos en la Constitución (C.P. arts. 8, 58, 79 y 80). Lo que a su vez se convierte en una clara manifestación del principio de primacía del interés público o social sobre el interés privado del propietario, en los términos consagrados en el artículo 58 de la Carta Política.

LEGISLADOR-Facultad de asignar a ciertos bienes la calidad de inembargables e inalienables

PARQUES NACIONALES NATURALES-Utilización y disfrute de bienes por titulares del derecho de dominio

La limitación impuesta a la disposición de los bienes que se incorporan al Sistema de Parques Nacionales Naturales a fin de realizar la función ecológica prevista a la propiedad privada en la Constitución, no implica un desconocimiento de los atributos de uso, goce y explotación sobre los mismos. En efecto, aun cuando la declaratoria de una zona de reserva ecológica conduce a la imposición de gravámenes para la utilización y disfrute de los bienes de propiedad particular que se incorporan al citado sistema de protección ecológica de mayor extensión, es claro que dentro de los precisos límites normativos -propios del reconocimiento de un derecho de carácter relativo- los titulares de dicha modalidad de dominio, pueden proceder a su correspondiente explotación económica, por ejemplo, en actividades investigativas, educativas y recreativas.

OBITER DICTA-Concepto

Referencia: expediente D-5948

Asunto: Demanda de
inconstitucionalidad contra el artículo
13 (parcial) de la Ley 2ª de 1959.

Demandante: Ludwing Mantilla Castro.

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL.

Bogotá, D.C., quince (15) de marzo de dos mil seis (2006).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Ludwing Mantilla Castro, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, demandó la inexequibilidad del artículo 13 (parcial) de la Ley 2ª de 1959.

El Magistrado Sustanciador, mediante Auto del veintitrés (23) de agosto de 2005, admitió la demanda, dispuso su fijación en lista, y simultáneamente, corrió traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su competencia. En la misma providencia, se ordenó comunicar la iniciación del proceso al Ministro del Interior y de Justicia, al Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, al Director de la Unidad Administrativa Especial del Sistema Nacional de Parques Nacionales Naturales y a los Decanos de las Facultades de Derecho de las Universidades Rosario y Nacional de Colombia, para que, si lo estimaban conveniente, intervinieran impugnando o defendiendo la disposición acusada.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe el texto del artículo parcialmente acusado, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 29.861 de enero 27 de 1959, resaltándose la parte demandada.

“LEY 2ª DE 1959

(enero 17)

*“Sobre economía forestal de la Nación y conservación
de recursos naturales renovables”*

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 13. Con el objeto de conservar la flora y la fauna nacionales, declárese “Parques Nacionales Naturales” aquellas zonas que el Gobierno Nacional, por intermedio del Ministerio de Agricultura, previo concepto favorable de la Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales, delimite y reserve de manera especial, por medio de Decretos, en las distintas zonas del país y en sus distintos pisos térmicos, y en las cuales, quedará prohibida la adjudicación de baldíos, **las ventas de tierras**, la caza, la pesca, y toda actividad industrial, ganadera o agrícola, distinta a la del turismo o a aquellas que el Gobierno Nacional considera convenientes para la conservación o embellecimiento de la zona. Dentro de estos parques pueden crearse reservas integrales biológicas, en los casos en que ello se justifique a juicio del Ministerio de Agricultura y de la Academia de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales”.

III. DEMANDA

3.1. Normas constitucionales que se consideran infringidas

El demandante considera que la disposición acusada vulnera los artículos 2, 5, 8, 13, 58, 63, 79 y 102 de la Constitución Política.

3.2. Fundamentos de la demanda

■

De acuerdo con el accionante, el Sistema de Parques Nacionales previsto en la Ley 2ª de 1959 y en el Decreto 2811 de 1974, se integra por terrenos de propiedad pública y propiedad privada, tal y como lo ha reconocido este Tribunal, por ejemplo, en sentencia C-649 de 1997[1]. Por lo anterior, una vez la Administración declara, reserva y delimita un área determinada para constituir un parque natural, el conjunto de inmuebles públicos o privados que lo integran, se someten a los gravámenes que se derivan de las finalidades de conservación, perpetuación y protección establecidas en el actual Código Nacional de Recursos Naturales[2].

Al existir títulos de propiedad privada sobre un conjunto de bienes que integran el denominado parque natural, es preciso reconocer que aun cuando de los mismos se predicen las restricciones o limitaciones que se imponen para asegurar que en su ejercicio se cumplan las funciones ecológicas previamente señaladas, no por ello puede el legislador establecer una prohibición absoluta de enajenación, contraria al núcleo esencial del derecho de propiedad.

A juicio del accionante, recogiendo lo expuesto por esta Corporación en la citada sentencia C-649 de 1997[3], una cosa son los gravámenes que se imponen a todos los bienes que integran un parque natural como bien público (C.P. art. 63), y otra totalmente distinta es desconocer el atributo de la enajenabilidad de la propiedad privada (C.P. art. 58)[4].

A continuación señala el accionante que al establecer la norma acusada la prohibición de *ventas de tierras* en las zonas correspondientes a un Sistema de Parques Nacionales, somete a los propietarios de los bienes privados a una limitación desproporcionada, pues los condena a morir con dichos predios o a esperar -eventualmente- la gracia del Estado, que se manifiesta en ofertas de compra o en procesos de expropiación. En su opinión, la función ecológica reconocida a los parques naturales se acredita con el cumplimiento de las limitaciones que se imponen al uso de los bienes, sin que importe quien es el titular de los mismos.

Indica además que la norma acusada **discrimina de manera injustificada a los propietarios de los predios ubicados en las áreas que integran los parques naturales,** al prohibirles de manera absoluta la venta de sus inmuebles, vulnerando con ello el **principio de igualdad** consagrado en nuestra Constitución Política. Textualmente, manifiesta que:

“[Si el principio de igualdad] se traduce en el derecho que tienen todas las personas a que no se consagren excepciones, privilegios o restricciones que exceptúen a unos individuos y comprometan a otros en idénticas circunstancias, de donde se infiere que la real y efectiva igualdad consiste en aplicar la ley en cada uno de los acaecimientos según las diferencias constitutivas de ellos. (...) se está discriminando el núcleo esencial de la propiedad y desfavoreciendo así los derechos de los propietarios de predios ubicados dentro de los Parques Nacionales Naturales, en lo referente a la no enajenabilidad de sus bienes inmuebles, al limitarse la libre circulación de sus bienes, quedando condenados a perpetuidad y en la incertidumbre si algún día el estado les compra sus propiedades”.

Así mismo, señala que el precepto legal demandado desconoce el artículo 63 Superior, puesto que si bien la citada norma constitucional establece que los parques naturales son inalienables, su alcance normativo debe interpretarse en el sentido de que los bienes públicos o privados que los integran no pueden ser objeto de sustracción ni de cambio de destinación por parte del legislador. En este sentido, en el caso de los inmuebles privados, no puede permitirse -en términos constitucionales- la imposición de una prohibición absoluta de enajenación contraria al núcleo esencial del derecho a la propiedad privada, ya que en últimas se estaría legitimando una ocupación de hecho por parte del Estado, siendo que dichos bienes deben ser adquiridos mediante compra o expropiación.

Finalmente, el accionante pone de presente las instrucciones administrativas números 010 de 1995 y 01-34 de 2001 expedidas por la Superintendencia de Notariado y Registro, y dirigidas a los Notarios y

Registradores de Instrumentos Públicos, en donde con fundamento en la norma demandada se prohíbe indiscriminadamente la enajenación de bienes que se encuentran incluidos en los Sistemas de Parques Naturales, sin tener en cuenta la naturaleza pública o privada de los mismos. El siguiente corresponde al contenido de la instrucción administrativa No. 010 de 1995, citado por el demandante:

“(…) En consonancia con lo establecido por los artículos 1521 y subsiguientes, y 1740 y siguientes del Código Civil, relacionados con el **objeto o causa ilícitos**, generadores de **nulidad absoluta** que vicia aquellos negocios que afectan los intereses del orden público, llevan a este despacho a recordarles la **prohibición para autorizar y registrar** escrituras públicas relacionadas con predios ubicados al interior de áreas del Sistema de Parques Naturales;espero la colaboración de ustedes en la adopción de medidas tendientes a la estricta observancia de este instructivo”.

IV. INTERVENCIONES

4.1. Intervención del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural

La ciudadana Doris Navarro Suárez, en representación del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER-, intervino en el presente proceso con el fin de solicitar que se declare exequible el precepto legal acusado.

En opinión de la interviniente, la demanda presenta un análisis sesgado de la disposición acusada pues pretende reconocerle un núcleo total y absoluto a la propiedad privada, en lo que se refiere a su disposición o enajenación,

sin tener en cuenta las obligaciones y cargas relativas a las funciones social y ecológica que le son propias (C.P. art. 58).

En criterio del Instituto, las limitaciones previstas en la norma demandada, se enmarcan *“en el concepto y la protección al uso del suelo y a la existencia de variadas riquezas ambientales en las distintas zonas de nuestro territorio nacional, las cuales podrían desaparecer sino protegemos y tutelamos aquel bien jurídico o buscamos propender un desarrollo integral y sostenible que va más allá del mero beneficio de los particulares”*. Sin embargo, en criterio del interviniente, la satisfacción de los citados objetivos debe lograrse respetando los derechos adquiridos con justo título y antes de la expedición de la Ley 2ª de 1959, en cuyo caso ante la afectación del núcleo esencial de la propiedad, *“por aquellas circunstancias que derivan una responsabilidad en la actuación administrativa, al imponer ciertas limitaciones o cargas al ejercicio de un derecho”*, es viable establecer una excepción al tratamiento general previsto en la disposición demandada, siempre que ello no se traduzca en la inconstitucionalidad de los principios de la no enajenabilidad y de la prohibición de adjudicación de los terrenos correspondientes a reservas especiales, como lo son los parques naturales.

4.2. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

La ciudadana Ana María del Pilar Nieto, en nombre y representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentó escrito de intervención por medio del cual solicita a la Corte declarar exequible la norma acusada.

Recuerda la interviniente que esta Corporación ha sostenido que en los parques naturales es posible encontrar propiedad pública y propiedad privada. Así las cosas, manifiesta que en el caso de entenderse que la disposición acusada prohíbe la libre circulación de los inmuebles privados, se estaría en la práctica vulnerando el núcleo esencial del derecho a la propiedad, y en consecuencia, se impondría la obligación legal de adquirir dichos bienes mediante compra o expropiación. No obstante, en su opinión, en el asunto bajo examen no se presenta la citada hipótesis, *“pues la*

prohibición de las ventas de tierras se refiere sólo a bienes baldíos; el artículo 14 de la Ley 2° de 1959 faculta al Gobierno a expropiar las tierras de particulares; el ejercicio de la propiedad de tierras por parte de los particulares sólo está limitado en cuanto a su uso, es decir que se respete la preservación ecológica de la zona sin que se limite su enajenación”.

4.3. Intervención del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial -Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales-

La ciudadana Norma Constanza Niño Galeano, en representación del Ministerio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial -Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales- presentó escrito de intervención por medio del cual solicita a la Corte declarar exequible la norma demandada.

Según la interviniente, el propósito de la Ley 2ª de 1959 es el de garantizar la protección de las tierras baldías de la Nación, destinándolas a la conservación y protección de nuestros bosques, del suelo, el agua, la fauna y la flora silvestre y demás recursos naturales renovables, a través de la declaratoria de zonas de reserva forestal y áreas de parques nacionales naturales, logrando con ello impedir la apropiación indiscriminada de grandes extensiones de tierra por parte de los colonos, quienes a partir de una explotación económica indiscriminada desconocen los fines ecológicos previstos en la Constitución Política, que apunta -primordialmente- al logro de un desarrollo sostenible. En su opinión, de haberse querido por el legislador *“restringir las ventas de tierras o mejoras de los particulares, como así lo considera el ciudadano accionante, no se hubiera tomado el trabajo de consagrar en el artículo 14, la expropiación potestativa de esos inmuebles, cuando queden incorporadas en las zonas establecidas como Parques Nacionales Naturales y declaradas de utilidad pública”.*

En este orden de ideas, destaca que la Ley 2ª de 1959 distinguió las tierras públicas de las privadas, para los efectos de las medidas allí adoptadas, de manera tal, que el artículo 13 y su parágrafo hacen referencia a los terrenos

baldíos reservados de la Nación y, por lo tanto, las restricciones allí plasmadas se predicen sólo de éstos; mientras que el artículo 14 determinó *“la aplicación potestativa del mecanismo indemnizatorio para los inmuebles privados objeto de afectación legal por la declaratoria de las áreas de Parques Nacionales Naturales”*.

Sostiene que conforme a la jurisprudencia proferida por la Corte, si en la declaratoria de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales quedan incorporados bienes de propiedad privada, el derecho a la propiedad subsiste pero los atributos del uso y del usufructo pueden ser limitados. Advierte que las personas que acrediten legalmente propiedad sobre éstas áreas pueden vender pero quien compra sabe que está dentro de un área protegida donde existen ciertas actividades que están reglamentadas y otras prohibidas. En este contexto, manifiesta que: *“es claro que la afectación siendo una restricción legal que una entidad pública impone a una propiedad para propósitos de interés público, no sacan al inmueble del comercio, el propietario puede disponer del mismo cuando a bien tenga, pero sobre el bien recaen ciertas limitaciones, las cuales persisten así se cambie de propietario”*.

A su juicio, la declaratoria del Sistema de Parques Nacionales Naturales entendida frente a la propiedad privada, como una afectación o limitación al uso que debe dársele a los inmuebles ubicados en un suelo destinado a la protección y conservación de la biodiversidad, hace parte integrante de las funciones social y ecológica de la propiedad prevista por el Constituyente de 1991, en aras de garantizar a todos los habitantes un ambiente sano, protegiendo la riqueza e integridad del ambiente. De ahí que esa limitación de carácter ambiental al dominio privado, no es excesiva y de ningún modo anula por completo el núcleo esencial del derecho de propiedad. Conforme a esta argumentación, la interviniente concluye:

“(...) el uso de la propiedad privada en atención a la función social y ecológica que le fue atribuida por el Constituyente, debe estar acorde con los objetivos y fines por los cuales se crearon las áreas del

sistema de parques nacionales naturales, es decir, actividades permitidas que no vayan a causar alteraciones de significación al ambiente natural que albergan estas áreas protegidas (....) el propietario y como lo ha dicho la Corte, puede enajenar ese inmueble, de manera que quien lo adquiere, compra ese inmueble afectado por el sistema de parques Nacionales, luego tampoco la limitación que impone el área protegida, anula el derecho de disposición de la propiedad dentro de la órbita del comercio, porque (...) la declaratoria de las áreas del sistema de parques Nacionales no afectan la titularidad del inmueble, sino el uso de la propiedad ubicado en un suelo de protección, de conservación para garantizar la biodiversidad, como patrimonio natural de la Nación, porque así lo ha decidido el legislador por mandato mismo del Constituyente. (...) Cuando entró a regir la Carta Política de 1991 y en tratándose de las prerrogativas constitucionales de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, atribuidas en el artículo 63 a los parques naturales, hizo también carrera la interpretación en el sentido que los terrenos de propiedad particular ubicados en dichas áreas protegidas quedaban por fuera del comercio. Afortunadamente la Corte Constitucional zanjó este aspecto en la ya citada sentencia C-649 de 1997 que declaró la inexecutable de la facultad de sustraer las áreas del sistema de parques nacionales naturales, al señalar que la propiedad privada siendo compatible con estas áreas protegidas es enajenable. (...)

En conclusión el particular con justo título, esto es, con título originario del Estado que acredite propiedad privada de un inmueble afectado con la declaratoria de las áreas del sistema, puede disponer de la propiedad privada enajenándola y en todo caso, el tercero la adquiere con la afectación del sistema de parques nacionales naturales.”[5]

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

En el concepto de rigor, el Representante del Ministerio Público solicita a la Corte que declare exequible el artículo demandado, con fundamento en las razones que a continuación se exponen.

Para el Jefe del Ministerio Público, el Estado en relación con los recursos naturales renovables tiene la obligación de protegerlos, desarrollando acciones concretas tendientes a su defensa, como lo es la de reservar una parte del territorio con el fin de adelantar programas de conservación o restauración del medio ambiente, sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos por terceros.

Señala que el Sistema de Parques Naturales está conformado por áreas que debido a sus características naturales, culturales o históricas tienen un gran valor para el patrimonio nacional, razón por la cual deben ser sometidas únicamente a actividades de conservación, investigación, recuperación y control. Ello implica que el uso de tales áreas no puede ser pleno sino limitado a aquellos actos encaminados a lograr el fin para el cual fue creada la reserva.

Afirma que la prohibición de realizar determinadas actividades en las áreas integradas al Sistema de Parques Nacionales Naturales si bien puede llegar a constituir una limitación al ejercicio de los derechos económicos del propietario del inmueble, no puede predicarse que esté vulnerando el artículo 58 Superior, sino que, por el contrario, lo desarrolla pues no debe olvidarse que el Constituyente de 1991 adicionó a la función social que debía cumplir la propiedad, una función ecológica, más aún cuando se trata de áreas con valores naturales excepcionales para el patrimonio nacional que resulta imprescindible mantener para el beneficio de las generaciones presentes y futuras, tal y como lo disponen los artículos 79 y 80 Superiores.

Arguye que teniendo en cuenta que debido a las limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad en los terrenos particulares que se encuentran dentro de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, puede

afectarse el núcleo esencial del derecho de propiedad, la misma ley demandada en el artículo 14 señala que el Gobierno podrá expropiar las tierras o mejoras de particulares que se encuentran en tales zonas. Con fundamento en lo anterior, la Vista Fiscal señala que el artículo 13 de la Ley 2ª de 1959 no vulnera el artículo 58 Superior, por las siguientes razones:

“Dado que los recursos naturales renovables que por sus características merecen ser objeto de reserva pueden estar ubicados tanto en áreas que pertenecen al Estado como en terrenos de propiedad privada, pues la naturaleza no conoce ese tipo de divisiones, es lógico pensar que los parques nacionales naturales pueden estar integrados por áreas de una y otra clase, lo cual en el caso que nos ocupa nos lleva a preguntarnos si, tal como lo interpreta el actor, la Ley 2ª de 1959 le impide al particular vender las tierras de su propiedad, vulnerando así la garantía de la propiedad privada y a los derechos adquiridos consagrada en el artículo 58 Superior.

La respuesta es no, pues si bien el ejercicio del derecho de propiedad debe estar acorde con las finalidades propias del área reservada, la propiedad se mantiene en cabeza de su titular y éste puede disponer de ella, siempre y cuando el **uso** del área, que es el afectado, esté conforme con aquel que exige la protección de los recursos naturales renovables y el medio ambiente. Así lo determina el artículo 47 del Decreto 2811 de 1997, cuando expresa que la reserva de los recursos naturales renovables se llevará a cabo sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos por terceros. Lo que efectivamente no se puede enajenar, porque así lo ordena el artículo 63 de la Carta Política de 1991, son las áreas que forman parte del sistema de parques nacionales naturales que pertenecen al Estado”.

Para el Jefe del Ministerio Público la disposición acusada no vulnera el artículo 13 Superior, toda vez que el mismo no prohíbe las ventas de tierras particulares sino que limita su uso de manera justificada.

Para concluir, la Vista Fiscal sostiene que el artículo parcialmente acusado tampoco vulnera el artículo 63 de la Constitución Política, pues el carácter de inalienables que le da dicha norma a los parques naturales, entre otros bienes, se refiere a aquellas zonas que están vinculadas a ellas pero que pertenecen al Estado.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Conforme al artículo 241 ordinal 4º de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad del precepto normativo acusado previsto en el artículo 13 de la Ley 2ª de 1959, ya que se trata de una disposición contenida en una ley de la República.

Problema jurídico

1

2. De acuerdo con los argumentos esgrimidos en la demanda, en las distintas intervenciones y teniendo en cuenta el concepto de la Vista Fiscal, le corresponde a esta Corporación establecer, si se desconoce o no el núcleo esencial del derecho a la propiedad privada, cuando en la norma demandada se prohíbe “*las ventas de tierras*” que integran el denominado Sistema de Parques Nacionales Naturales.

Para resolver el citado interrogante, la Sala Plena (i) realizará unas breves consideraciones sobre el derecho a la propiedad privada y su función ecológica en el Estado Social de Derecho; (ii) reiterará -a continuación- sus precedentes en relación con el núcleo esencial del citado derecho; (iii) y finalizará con el estudio puntual acerca de la exequibilidad o inexequibilidad del precepto legal demandado.

Del derecho a la propiedad privada y su función ecológica en el Estado Social de Derecho

3. La Constitución Política de 1991, en el artículo 58, al recoger el criterio funcionalista de la propiedad[6], la reconoce como un derecho económico que apunta primordialmente a garantizar la participación del propietario en la organización y desarrollo de un sistema económico-social, mediante el cual se pretende lograr el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, que se traducen en servir a la comunidad, promover la prosperidad general, estimular el desarrollo económico y lograr la defensa del medio ambiente (C.P. arts. 2, 8, 58, 79 y 80).

La propiedad privada, como fundamento de las relaciones económicas, sociales y políticas, ha sido concebida a lo largo de la historia, como aquella relación existente entre el hombre y las cosas que lo rodean, que le permite a toda persona, siempre y cuando sea por medios legítimos, incorporar a su patrimonio los bienes y recursos económicos que sean necesarios para efectuar todo acto de uso, beneficio o disposición que requiera.

El concepto de propiedad no ha sido una idea estática e inamovible. En un comienzo en el derecho romano fue concebido bajo una estructura sagrada, absoluta e inviolable[7], que a pesar de ser abandonada en la época feudal por razón de la restricción del comercio[8], fue retomada al amparo del triunfo de las revoluciones burguesas, configurándose -en ese momento- como un derecho natural de los ciudadanos contra la opresión del monarca. De esta forma el derecho a la propiedad, aseguró a cada hombre un espacio exclusivo e imperturbable en el que no existía injerencia alguna sobre sus bienes, y que garantizaba un poder irrestricto y autónomo sobre sus posesiones.

Sin embargo, esa noción clásica de la propiedad, que se inscribe en una concepción individualista, progresivamente fue cediendo a las exigencias de justicia social y de desarrollo económico sostenible, que le imprimieron

una importante variación en su concepción, pues pasó de ser considerada como un derecho absoluto para convertirse en un derecho relativo, susceptible de limitación o restricción, en aras de hacer efectivos los intereses públicos o sociales que priman en la sociedad[9].

4. El Constituyente de 1991 no fue ajeno a esa evolución de la doctrina[10]. Como primera medida, la actual Carta reconoce al igual que lo hizo la Constitución de 1886 que el interés privado debe ceder ante el interés público o social cuando quiera que aquellos se encuentren en conflicto[11]. En concordancia con lo anterior, la Constitución prescribe que a la propiedad le corresponde cumplir funciones sociales y ecológicas que además de ser inherentes al reconocimiento del citado derecho conducen a la imposición de obligaciones que legitiman su ejercicio. En desarrollo de estas máximas, el Constituyente le otorgó al Estado la posibilidad de decretar expropiaciones por motivos de utilidad pública o de interés social previamente definidos por el legislador, por vía administrativa o mediante sentencia judicial, siempre que se reconozca el pago de una indemnización a la persona privada de su derecho con arreglo a la ley (C.P. art. 58). Igualmente, la Carta Política reconoce que se podrá declarar extinguido el dominio sobre los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del tesoro público o con grave deterioro de la moral social (C.P. art. 34).

La propiedad privada cede también frente al interés público en caso de guerra y únicamente para atender los requerimientos propios del enfrentamiento armado, lo cual incluye la posibilidad de que la propiedad inmueble sea ocupada temporalmente de acuerdo con las necesidades del conflicto (C.P. art. 59, Ley 137 de 1994. art. 26). Del mismo modo, en reconocimiento de la función social que le confiere la Constitución, la propiedad privada también puede ser gravada por el Estado de acuerdo con los criterios de justicia y equidad (C.P. arts. 95-9 y 338), tal y como ocurre con la potestad de los municipios de imponer tributos a la propiedad inmueble prevista en el artículo 317 Superior[12].

En este orden de ideas, la propiedad privada ha sido reconocida por esta Corporación como un derecho subjetivo al que le son inherentes unas funciones sociales y ecológicas, dirigidas a asegurar el cumplimiento de varios deberes constitucionales, entre los cuales, se destacan la protección del medio ambiente, la salvaguarda de los derechos ajenos y la promoción de la justicia, la equidad y el interés general como manifestaciones fundamentales del Estado Social de Derecho (C.P. arts 1° y 95, num 1 y 8)[13]. De manera que el mismo ordenamiento jurídico a la vez que se encuentra comprometido con el respeto a su núcleo esencial, debe adoptar medidas que permitan asegurar el logro de las citadas funciones, lo que conduce -en últimas- a consolidar los derechos del propietario con las necesidades de la colectividad, debidamente fundamentadas en el Texto Superior.

5. Ahora bien, conforme a la normatividad civil se entiende por dominio o propiedad, el derecho real más completo que se puede tener sobre una cosa corporal o incorporeal, ya que otorga a su titular las máximas facultades que se pueden predicar sobre un bien. Así se encuentra definido en los artículos 669 y 670 del Código Civil, en los siguientes términos:

“**Artículo 669.** El dominio (que se llama también propiedad) es el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella arbitrariamente[14], no siendo contra ley o contra derecho ajeno. // La propiedad separada del goce de la cosa se llama mera o nuda propiedad.

Artículo 670. Sobre las cosas incorporeales hay también una especie de propiedad. Así, el usufructuario tiene la propiedad de su derecho de usufructo”.

Esta Corporación en sentencia C-595 de 1999, al pronunciarse sobre la exequibilidad del citado artículo 669 del Código Civil, declaró inexecutable la expresión “*arbitrariamente*”, por entender que la misma envuelve un marcado interés individualista reconocido por el legislador en el año de 1887, que no resulta compatible al amparo de una nueva Constitución, que se cimienta sobre el principio del Estado Social de Derecho, y que, por lo tanto, excluye una concepción absoluta, sagrada e inviolable de la propiedad privada. Textualmente, este Tribunal manifestó:

“La Constitución de 1991 reconstituyó a Colombia como un "Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria... fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general". // Como lógico corolario, la configuración del derecho de propiedad (reiterativa de la inconsistencia anotada a propósito de la Reforma de 1936), se hizo atenuando aún más las connotaciones individualistas del derecho y acentuando su función social; agregó además el Constituyente que al derecho de propiedad le es inherente una función ecológica y creó, con el mandato de que sean protegidas, y promovidas formas asociativas y solidarias de propiedad. (...)

De todo lo que anteriormente se ha expuesto se desprende con meridiana claridad que el concepto de propiedad que se consagra en la Constitución colombiana de 1991, y las consecuencias que de él hay que extraer (la doctrina de la Corte ejemplificada en las citas anteriores así lo confirma), es bien diferente del que se consignó en el Código Civil adoptado en 1887 y, por tanto, que el uso que allí se prescribe del concepto de propiedad, dista mucho de coincidir con el que ha propuesto el Constituyente del 91; por ende, se deduce que el contenido del art. 669 del Código Civil según el cual, el propietario puede ejercer las potestades implícitas en su derecho *arbitrariamente*, no da cuenta cabal de lo que es hoy la propiedad en Colombia. // A más de lo anterior, es pertinente subrayar que ciertos conceptos jurídicos definidos por el legislador,

cumplen una importante función simbólica, v.gr: *libertad, responsabilidad, obligación, facultad, culpa*, y, por tanto, suministran la clave de lo que el ordenamiento es, de la filosofía que lo informa; en este caso, queda claro que el artículo 669 no puede simbolizar de modo veraz lo que es hoy el dominio en Colombia, por mandato del Estatuto soberano.

La Corte ha afirmado, en múltiples ocasiones, que la propiedad, en tanto que derecho individual, tiene el carácter de fundamental, bajo las particulares condiciones que ella misma ha señalado. Justamente los atributos de goce y disposición constituyen el núcleo esencial de ese derecho, que en modo alguno se afecta por las limitaciones originadas en la *ley* y el *derecho ajeno* pues, *contrario sensu*, ellas corroboran las posibilidades de restringirlo, derivadas de su misma naturaleza, pues todo derecho tiene que armonizarse con las demás que con él coexisten, o del derecho objetivo que tiene en la Constitución su instancia suprema. // Por esas consideraciones, la Corte procederá a retirar el término *arbitrariamente* (referido a los atributos del derecho real de propiedad en Colombia) del artículo 669 del Código Civil, demandado”.

Al derecho de propiedad se le atribuyen varias características, entre las cuales, se pueden destacar las siguientes: (i) Es un *derecho pleno* porque le confiere a su titular un conjunto amplio de atribuciones que puede ejercer autónomamente dentro de los límites impuestos por el ordenamiento jurídico y los derechos ajenos; (ii) Es un *derecho exclusivo* en la medida en que, por regla general, el propietario puede oponerse a la intromisión de un tercero en su ejercicio; (iii) Es un *derecho perpetuo* en cuanto dura mientras persista el bien sobre el cual se incorpora el dominio, y además, no se extingue -en principio- por su falta de uso; (iv) Es un *derecho autónomo* al no depender su existencia de la continuidad de un derecho principal; (v) Es un *derecho irrevocable*, en el sentido de reconocer que su extinción o transmisión depende por lo general de la propia voluntad de su propietario y no de la realización de una causa extraña o del solo querer de un tercero,

y finalmente; (vi) Es un *derecho real* teniendo en cuenta que se trata de un poder jurídico que se otorga sobre una cosa, con el deber correlativo de ser respetado por todas las personas.

En cuanto a sus atribuciones, las mismas persisten desde el derecho romano[15] y se resumen en los actos materiales y jurídicos que permiten a su titular el aprovechamiento de su derecho, en concreto, a través de los beneficios del uso, el fruto y la disposición. En cuanto al primero, reconocido como el *ius utendi*, se limita a consagrar la facultad que le asiste al propietario de servirse de la cosa y de aprovecharse de los servicios que pueda rendir. Por su parte, el segundo, que recibe el nombre de *ius fruendi o fructus*, se manifiesta en la posibilidad del dueño de recoger todos los productos que acceden o se derivan de su explotación. Finalmente, el tercero, que se denomina *ius abutendi*, consiste en el reconocimiento de todas aquellas facultades jurídicas que se pueden realizar por el propietario y que se traducen en actos de disposición o enajenación sobre la titularidad del bien.

6. De acuerdo con lo expuesto y teniendo como fundamento la Constitución Política de 1991, es claro que puede definirse a la propiedad privada como el derecho real que se tiene por excelencia sobre una cosa corporal o incorporeal, que faculta a su titular para usar, gozar, explotar y disponer de ella, siempre y cuando a través de su uso se realicen las funciones sociales y ecológicas que le son propias.

Por lo que respecta a la función ecológica de la propiedad, puede afirmarse que su consagración constitucional constituye una novedosa respuesta del Constituyente a la problemática planteada por la explotación y uso indiscriminado de los bienes y derechos particulares en contra de la preservación del medio ambiente sano, considerado como un derecho y bien colectivo en cuya protección debe estar comprometida la sociedad entera (C.P. arts. 79 y 80).

En este contexto, como lo ha reconocido esta Corporación, con la introducción de la citada función ecológica se ha incorporado una concepción del ambiente como límite para el ejercicio de los atributos de la propiedad privada, propiciando lo que este Tribunal ha denominado como “*ecologización de la propiedad*”. Al respecto, en sentencia C-126 de 1998[16], la Corte señaló:

“[El] cambio de paradigma que subyace a la visión ecológica sostenida por la Carta implica que la propiedad privada no puede ser comprendida como antaño. En efecto, en el Estado liberal clásico, el derecho de propiedad es pensado como una relación individual por medio de la cual una persona se apropia, por medio de su trabajo, de los objetos naturales. Esta concepción fue legitimada, desde el punto filosófico, por autores como Locke, para quien el trabajo es necesario para que el ser humano subsista, pues sólo de esa manera puede satisfacer sus necesidades materiales, por lo cual se entiende que, por medio del trabajo productivo, la persona se apropia del bien sobre el cual ha recaído su labor, con lo cual saca ese objeto del estado originario en que todos los recursos naturales pertenecían a todos. A su vez, la economía política clásica, de autores como Adam Smith, defendió la idea de que esa apropiación individualista era socialmente benéfica ya que permitía una armonía social, gracias a los mecanismos de mercado. Sin embargo, con la instauración del Estado interventor, esa perspectiva puramente liberal e individualista de la propiedad entra en crisis, con lo cual el dominio deja de ser una relación estricta entre el propietario y el bien, ya que se reconocen derechos a todos los demás miembros de la sociedad. Es la idea de la función social de la propiedad, que implica una importante reconceptualización de esta categoría del derecho privado, ya que posibilita que el ordenamiento jurídico imponga mayores restricciones y cargas a la propiedad, al decir de Duguit, como la propiedad reposa en la utilidad social, entonces no puede existir sino en la medida de esa utilidad social. Ahora bien, en la época actual, se ha producido una “ecologización” de la propiedad privada, lo cual tiene notables consecuencias, ya que el propietario individual no

sólo debe respetar los derechos de los miembros de la sociedad de la cual hace parte (función social de la propiedad) sino que incluso sus facultades se ven limitadas por los derechos de quienes aún no han nacido, esto es, de las generaciones futuras, conforme a la función ecológica de la propiedad y a la idea del desarrollo sostenible. Por ello el ordenamiento puede imponer incluso mayores restricciones a la apropiación de los recursos naturales o a las facultades de los propietarios de los mismos, con lo cual la noción misma de propiedad privada sufre importantes cambios”. (Subrayado por fuera del texto original).

En cuanto hace parte del entorno vital del hombre, indispensable para su supervivencia y la de las generaciones futuras, el medio ambiente se encuentra al amparo de lo que la jurisprudencia ha distinguido con el nombre de “*Constitución Ecológica*”, conformada por el “conjunto de disposiciones superiores que fijan los presupuestos a partir de los cuales deben regularse las relaciones de la comunidad con la naturaleza y que, en gran medida, propugnan por su conservación y protección”[17].

En efecto, a partir de una lectura sistemática y armónica de las normas que orientan la concepción ecologista de la Constitución Política, particularmente de los artículos 2°, 8°, 49, 58, 63, 67, 79, 80, 95-8, 277-4, 289, 300-2, 313-9, 317, 331, 333, 334 y 366, es posible sostener que el Constituyente de 1991 tuvo una especial preocupación por la defensa y conservación del ambiente y la protección de los bienes y riquezas ecológicas y naturales necesarios para un desarrollo sostenible. Por lo que, hoy en día, el ambiente sano no sólo es considerado como un asunto de interés general, sino primordialmente como un derecho de rango constitucional del que son titulares todas las personas en cuanto representan una colectividad[18].

En esta medida, la Constitución Política dispone que la protección del ambiente y de los recursos naturales es un asunto que corresponde en

primer lugar al Estado, señalando además que los particulares son responsables del cumplimiento de los deberes relacionados con la conservación del mismo (C.P. art. 95-8). Así, por ejemplo, en sentencia C-430 de 2000[19], la Corte reconoció el conjunto de atribuciones y deberes concurrentes que en materia de protección al ambiente le asisten al Estado y a los particulares, en los términos que a continuación se exponen:

“[Por una parte] se reconoce el medio ambiente sano como un derecho del cual son titulares todas las personas -quienes a su vez están legitimadas para participar en las decisiones que puedan afectarlo y deben colaborar en su conservación-; por la otra, se impone el Estado los deberes correlativos de: 1) proteger su diversidad e integridad, 2) salvaguardar las riquezas naturales de la Nación, 3) conservar las áreas de especial importancia ecológica, 4) fomentar la educación ambiental, 5) planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para así garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, 6) prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, 7) imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados al ambiente y 8) cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas de frontera”.

Cabe destacar que los derechos y las obligaciones ecológicas definidas por la Constitución Política giran, como lo reconoce el artículo 80 Superior[20], en torno al concepto de *desarrollo sostenible*, el cual, en palabras de esta Corporación, pretende, “superar una perspectiva puramente conservacionista en la protección del medio ambiente, al intentar armonizar el derecho al desarrollo -indispensable para la satisfacción de las necesidades humanas- con las restricciones derivadas de la protección al medio ambiente”[21].

Así las cosas, es evidente que el desarrollo social y la protección del medio ambiente imponen un tratamiento unívoco e indisoluble que permita progresivamente mejorar las condiciones de vida de las personas y el bienestar social, pero sin afectar ni disminuir irracional o desproporcionadamente la diversidad natural y biológica de nuestro ecosistema. Sobre esta particular, la Corte ha señalado que:

“El crecimiento económico, fruto de la dinámica de la libertad económica y la propiedad privada, puede tener un alto costo ecológico y proyectarse en una desenfrenada e irreversible destrucción del medio ambiente, con las secuelas negativas que ello puede aparejar para la vida social. La tensión desarrollo económico - conservación y preservación del medio ambiente, que en otro sentido corresponde a la tensión bienestar económico - calidad de vida, ha sido decidida por el Constituyente en una síntesis equilibradora que subyace a la idea de desarrollo económico sostenible consagrada de diversas maneras en el texto constitucional (CP arts. 80, 268-7, 334, 339 y 340)”[\[22\]](#).

En otro pronunciamiento este Tribunal dispuso:

"Las normas ambientales, contenidas en diferentes estatutos, respetan la libertad de la actividad económica que desarrollan los particulares, pero le imponen una serie de limitaciones y condicionamientos a su ejercicio que tienden a hacer compatibles el desarrollo económico sostenido con la necesidad de preservar y mantener un ambiente sano. Dichos estatutos subordinaban el interés privado que representa la actividad económica al interés público o social que exige la preservación del ambiente, de tal suerte que el particular debe realizar su respectiva actividad económica dentro de

los precisos marcos que le señala la ley ambiental, los reglamentos y las autorizaciones que debe obtener de la entidad responsable del manejo del recurso o de su conservación. (...)

El particular al realizar su actividad económica tiene que adecuar su conducta al marco normativo que la orienta, la controla y la verifica, con el fin de que no cause deterioro al ambiente, o lo reduzca a sus más mínimas consecuencias y dentro de los niveles permitidos por la autoridad ambiental. (...)

La autoridad ambiental, debe admitir el ejercicio de una actividad económica legítima cuando su ejercicio no comprometa los límites tolerables de la contaminación, pues si los excede, el bien común exigirá que restrinja o se prohíba al particular el ejercicio de su actividad”[23].

7. Para lograr precisamente el desarrollo sostenible se ha admitido por la jurisprudencia de esta Corporación[24], que a partir de la función ecológica que establece la Constitución Política en el artículo 58, se puedan imponer por el legislador límites o condiciones que restrinjan el ejercicio de los atributos de la propiedad privada, siempre y cuando dichas restricciones sean razonables y proporcionadas de modo que no afecten el núcleo esencial del citado derecho.

Uno de los límites que se han reconocido en el ordenamiento jurídico a través de los cuales el legislador restringe las libertades individuales de las personas, entre ellas, el derecho a la propiedad privada, en aras de lograr la conservación o preservación del medio ambiente, lo constituyen las reservas de recursos naturales renovables, previstas en el artículo 47 del Código Nacional de Recursos Naturales. Al respecto, dispone la citada norma:

“Sin perjuicio de derechos legítimamente adquiridos por terceros o de las normas especiales de este Código, podrá declararse reservada una porción determinada o la totalidad de recursos naturales renovables de una región o zona cuando sea necesario para organizar o facilitar la prestación de un servicio público, adelantar programas de restauración, conservación o preservación de esos recursos y del ambiente, o cuando el Estado resuelva explotarlos”.

Dentro del concepto general del régimen de reservas, una de sus principales manifestaciones es el Sistema de Parques Nacionales Naturales, que debido a su importancia ecológica, es considerado por el Constituyente de 1991 en el artículo 63 como un bien del Estado, frente al cual se predicán los atributos de inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad propios de los bienes de uso público[25]. Mediante el Sistema de Parques Nacionales Naturales, tal y como lo reconoce la doctrina[26], se delimitan áreas que por los valores de conservación de sus ecosistemas, o por sus condiciones especiales de flora y fauna, representan un aporte significativo para la investigación, educación, recreación, cultura, recuperación o control, no sólo de nuestro país sino en general del patrimonio común de la humanidad.

En estos términos, se define el mencionado sistema en el artículo 327 del Código Nacional de Recursos Naturales, como: *“el 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”*.

Como lo ha reconocido esta Corporación, el Sistema de Parques Nacionales Naturales se convierte en un límite al ejercicio del derecho a la

propiedad privada, en cuanto a que las áreas que se reservan y declaran para tal fin, no sólo comprenden terrenos de propiedad estatal, sino de propiedad particular[27]. En estos casos, los propietarios de los inmuebles afectados por dicho gravamen, deben allanarse por completo al cumplimiento de las finalidades del sistema de parques[28] y a las actividades permitidas en dichas áreas de acuerdo al tipo de protección ecológica que se pretenda realizar. Así, por ejemplo, al declararse un parque como “*santuario de flora*” solamente se pueden llevar a cabo actividades de conservación, recuperación, control, investigación y educación[29].

Lo anterior no implica que los bienes de carácter privado cambien o muten de naturaleza jurídica, por ejemplo, en cuanto a los legítimos dueños de los terrenos sometidos a reserva ambiental, sino que, por el contrario, al formar parte de un área de mayor extensión que se reconoce como bien del Estado, se someten a las limitaciones, cargas y gravámenes que se derivan de dicho reconocimiento, lo que se traduce, en tratándose de los parques naturales, en la imposibilidad de disponer dichos inmuebles por fuera de las restricciones que surgen de su incorporación al citado sistema. Precisamente, en la mencionada sentencia C-649 de 1997[30], esta Corporación manifestó:

“(…) Lo anterior conduce a considerar que, con fundamento en la Constitución, le corresponde al legislador establecer el marco normativo general relativo al ambiente, dentro del cual necesariamente se comprenden las regulaciones concernientes a los recursos naturales renovables. Por lo tanto, corresponde al legislador determinar las condiciones bajo las cuales se pueden constituir dichas reservas o sustraer las áreas de tales reservas, con la salvedad que mas adelante se hará.

El derecho constitucional que tienen todas las personas a gozar de un ambiente sano, configura indudablemente un cometido estatal, que

se cumple no solamente a través de la acción legislativa, sino de la actividad administrativa. Es decir, que cuando la Constitución impone al Estado el deber de asegurar el goce del referido derecho a las personas, indudablemente hay que entender que tal deber pesa sobre todas las ramas del poder público. De este modo se explica que dentro de los cometidos de la administración relativos al manejo, preservación, conservación, restauración y sustitución del ambiente, se encuentra indudablemente la potestad, originada en la habilitación del legislador a aquélla, para constituir reservas, modificarlas o sustraer de ellas las áreas o zonas correspondientes.

La protección que el art. 63 de la Constitución establece al determinar que los bienes allí mencionados son inalienables, inembargables e imprescriptibles, debe interpretarse, con respecto a los parques naturales, en el sentido de que dichas limitaciones las estableció el Constituyente con el propósito de que las áreas alindadas o delimitadas como parques, dada su especial importancia ecológica (art. 79), se mantengan incólumes e intangibles, y por lo tanto, no puedan ser alteradas por el legislador, y menos aún por la administración, habilitada por éste”.

En este orden de ideas, es claro que mediante la incorporación de terrenos de propiedad privada al Sistema de Parques Nacionales Naturales se puede limitar el ejercicio de las atribuciones que surgen del derecho a la propiedad privada, estableciendo restricciones o gravámenes que condicionan el uso, la explotación y disponibilidad de los inmuebles que lo integran. En todo caso, si bien dichas restricciones se ajustan a los pilares de la Constitución Ecológica, y por lo mismo, a la función que en materia de protección al medio ambiente establece la Carta Fundamental frente al desarrollo del mencionado derecho a la propiedad privada (C.P. art. 58), las mismas deben ser razonadas y proporcionales de modo que no afecten el núcleo esencial del citado derecho.

Con fundamento en lo anterior, esta Corporación procederá a reiterar la jurisprudencia acerca del núcleo esencial del derecho a la propiedad privada, para con posterioridad proceder al análisis de constitucionalidad de la disposición acusada.

Del núcleo esencial del derecho a la propiedad privada

8. Este Tribunal, entre otras, en las sentencias T-427 de 1998[31], T-554 de 1998[32], C-204 de 2001[33], T-746 de 2001[34], C-491 de 2002[35] y C-1172 de 2004[36], ha reconocido que el núcleo esencial del derecho a la propiedad privada lo constituye el nivel mínimo de ejercicio de los atributos de goce y disposición, que produzcan utilidad económica en su titular. Así lo sostuvo inicialmente en la citada sentencia T-427 de 1998[37], al manifestar que:

“En ese orden de ideas y reivindicando el concepto de la función social, el legislador le puede imponer al propietario una serie de restricciones a su derecho de dominio en aras de la preservación de los intereses sociales, respetando sin embargo, el núcleo del derecho en sí mismo, relativo al nivel mínimo de goce y disposición de un bien que permita a su titular obtener utilidad económica en términos de valor de uso o de valor de cambio que justifiquen la presencia de un interés privado en la propiedad”.

La misma posición jurisprudencial fue reiterada en las sentencias T-554 de 1998[38] y C-204 de 2001[39]. En este último caso, al declarar exequible el artículo 2529 del Código Civil que exige al poseedor de un bien cuyo propietario resida en el extranjero, el doble del tiempo que se impone al poseedor cuyo dueño habita en el territorio colombiano, para adquirir por

prescripción. En relación con el núcleo esencial del derecho a la propiedad privada, la Corte señaló:

“De otro lado, sí el legislador puede imponer restricciones al derecho de dominio, también puede condicionar el acceso a él por prescripción señalando distintos periodos de tiempo para ello, sin que de ninguna manera desconozca el núcleo esencial del derecho a la propiedad, porque **el mínimo de goce y disposición de un bien se mantiene, aún cuando el titular no los ejerza**. Tampoco resultan afectados los derechos del poseedor, ya que las facultades de uso y goce con ánimo de señor y dueño se mantienen, pero nunca la de disposición, de la cual tan solo existe una mera expectativa. En estos términos, la Corte considera que la norma acusada no resulta desproporcionada en detrimento del poseedor, porque sus derechos quedan siempre a salvo, y que en cambio si permite compensar la situación del propietario ausente”[\[40\]](#).

En idéntico sentido, este Tribunal se pronunció en las sentencias T-746 de 2001[\[41\]](#) y C-491 de 2002[\[42\]](#). En esta última oportunidad, el fallo de esta Corporación se originó en una demanda ciudadana impetrada contra el artículo 217 del Decreto 1355 de 1970, que establece que los alcaldes pueden imponer una construcción de obra, cuando los muros de un antejardín o los frentes de una casa se encuentran en mal estado de conservación o de presentación. En criterio de la Corte, dichas atribuciones no vulneran el núcleo esencial del derecho a la propiedad privada, salvo la correspondiente al mal estado de presentación, la cual tan sólo se ajusta al Texto Constitucional, en el entendido que para su ejercicio el alcalde “*debe ceñirse exclusivamente a las normas que, en materia urbanística, o de conservación del patrimonio cultural o histórico, establezcan los parámetros estéticos o de presentación que deben cumplir dichas edificaciones*”[\[43\]](#).

Finalmente, en sentencia C-1172 de 2004[44], al declarar exequible el artículo 723 del Código Civil, que reconoce la extinción del derecho a la propiedad privada por la inundación de una heredad por un término superior a diez años, esta Corporación manifestó -en relación con el núcleo esencial del citado derecho- que el mismo se constituye por el mínimo espacio de libertad para que las personas puedan usar y disponer libremente de sus bienes dentro del marco jurídico[45].

9. En virtud de lo anterior, es claro que si bien los atributos del derecho a la propiedad privada pueden ser objeto de limitación o restricción, en aras de cumplir con las funciones sociales y ecológicas que reconoce la Constitución Política, no por ello puede llegarse al extremo de lesionar su núcleo esencial que se manifiesta en el nivel mínimo de ejercicio de los atributos de goce y disposición, que produzcan utilidad económica en su titular.

En cuanto se refiere al atributo de la libre disposición o enajenación de los bienes (*ius abutendi*), independientemente de que ya no exista en la actual Carta Política, una cláusula como la prevista en el artículo 37 de la Constitución de 1886 que establecía: “*No habrá en Colombia bienes raíces que no sean de libre enajenación ni obligaciones irredimibles*”[46]; lo cierto es que como lo ha reconocido esta Corporación, la regla general es que dicha atribución al constituir una de las expresiones inherentes al ejercicio del derecho a la propiedad privada, no puede ser objeto de restricciones irrazonables o desproporcionadas, que se traduzcan en el desconocimiento del interés legítimo que le asiste al propietario de obtener una utilidad económica sobre los mismos, tal y como se deduce de la protección de su núcleo esencial, en los términos jurisprudenciales previamente expuestos.

Por ello, esta Corporación ha admitido que no se desconoce el citado núcleo esencial cuando se imponen por el legislador prohibiciones temporales de enajenación sobre algunos bienes, o en ciertos casos, limitaciones intemporales o por extensos períodos de tiempo, siempre y

cuando se acredite que las mismas, además de preservar un interés superior orientado a realizar los fines del Estado Social de Derecho, mantienen incólume los atributos de goce, uso y explotación que le permitan a su titular -de acuerdo con las limitaciones previstas en el ordenamiento jurídico- obtener algún tipo de utilidad económica que justifique la presencia de un interés privado en la propiedad. Veamos a continuación algunos ejemplos que ilustran la anterior conclusión:

- En primer lugar, el artículo 1866 del Código Civil establece el principio general en materia de enajenabilidad de bienes. De acuerdo con esta disposición, *“pueden venderse todas las cosas corporales o incorporeales, cuya enajenación no esté prohibida por la ley”*, so pena de considerar que dicho acto está incurso en nulidad absoluta por la existencia de un objeto ilícito[47]. Dichas prohibiciones en el citado estatuto normativo, se encuentran previstas, entre otras, (i) en el artículo 424 al proscribir la cesión a cualquier título del derecho a pedir alimentos[48]; (ii) en el artículo 1520 al excluir del comercio la venta de los derechos herenciales de persona no fallecida[49]; (iii) en el artículo 1942 al impedir la cesión del derecho que nace del pacto de retroventa, ya sea por acto entre vivos o por causa de muerte[50]; (iv) en el artículo 878 al prohibir de manera absoluta la transmisión de los derechos de uso y habitación[51]; y finalmente, (v) en el artículo 1521 al considerar que existe objeto ilícito en la enajenación: *“(a) De las cosas que están fuera del comercio; (b) De los derechos o privilegios que no pueden transferirse a otra persona; (c) De las cosas embargadas por decreto judicial a menos que el juez lo autorice o el acreedor consienta en ello”*.

Obsérvese cómo respecto de algunas de las mencionadas prohibiciones de enajenación su alcance es *intemporal*, como ocurre con la prohibición de cesión del derecho a pedir alimentos, la venta de los derechos herenciales de persona no fallecida, la transmisión de los derechos que surgen del pacto de retroventa y la cesión de los derechos de uso y habitación; mientras que otras se encuentran sujetas a *término cierto pero indefinido*, como sucede con las cosas embargadas por decreto judicial, pues es claro que la misma perdurará hasta tanto subsista la cautela judicial o se obtenga, en su lugar,

el consentimiento del acreedor o la autorización judicial para proceder a su levantamiento.

Estas limitaciones a pesar de prohibir la enajenación de derechos que se incorporan al patrimonio de una persona a manera de derechos personales sobre los cuales se ejerce propiedad privada[52], no implican el desconocimiento del núcleo esencial del citado derecho, porque además de preservar sobre ellos los atributos de goce, uso y explotación, responden a la necesidad de asegurar un interés superior que goza de prioridad en aras de salvaguardar los fines del Estado Social de Derecho. Así ocurre, por ejemplo en el caso del derecho a pedir alimentos, en la medida en que se garantiza a través de su prohibición que efectivamente el titular de los mismos satisfaga su derecho al mínimo vital[53]; en tratándose de la limitación de venta de derechos herenciales de persona no fallecida, al mantener con carácter de orden público la intangibilidad del patrimonio de quien se espera suceder, como uno de los atributos que integran el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica (C.P. art. 14)[54]; en cuanto a los derechos de uso y habitación, al velar en su condición de derechos personalísimos porque se satisfagan integralmente las necesidades esenciales del usuario o del habitador, incluyendo -en algunos casos- a su familia[55]; y frente a las cosas embargadas, con miras a afianzar la prenda general de los acreedores, como medio para lograr el cumplimiento del fin del Estado consistente en alcanzar la convivencia pacífica (C.P. art. 2).

- En segundo lugar, una de las manifestaciones del derecho a la propiedad intelectual previsto en el artículo 61 del Texto Superior, son los denominados derechos de autor. Éstos comprenden tanto derechos patrimoniales como derechos morales a favor del creador de una producción del intelecto. Mediante los *derechos patrimoniales* se conceden al inventor o a sus causahabientes los beneficios económicos derivados del aprovechamiento o explotación de la obra, los cuales se extienden durante el período de tiempo establecido en la ley. A través de los *derechos morales* se reconoce -entre otras prerrogativas- la facultad del autor de decidir sobre la divulgación de su creación, la posibilidad de reclamar en

todo tiempo su paternidad y el derecho a oponerse a cualquier alteración que modifique sustancialmente su naturaleza.

De acuerdo con el ordenamiento jurídico colombiano[56], la normatividad comunitaria andina[57] y los convenios internacionales sobre derechos de autor[58] los derechos morales del creador de una producción del intelecto se consideran derechos perpetuos, inalienables e irrenunciables, que por encontrarse fuera del comercio, no son susceptibles de negociación.

A juicio de esta Corporación, la razón que fundamenta la existencia de la citada prohibición de enajenación, es el hecho de considerar que los derechos morales constituyen una manifestación de la personalidad de su titular, los cuales como expresión de su ser racional, son susceptibles de protección como derechos inalienables de rango fundamental (C.P. art. 5)[59].

En este orden de ideas, es innegable que el reconocimiento de los derechos morales de autor implica la existencia de una prohibición absoluta de enajenación que no resulta contraria al núcleo esencial del derecho a la propiedad privada, pues además de velar por la defensa de un derecho fundamental que goza de primacía en nuestro ordenamiento constitucional (C.P. art. 5), mantiene incólume a través de su carácter netamente patrimonial el ejercicio de los atributos de uso, goce y explotación sobre dichos derechos.

- En tercer lugar, la Ley 160 de 1994 y el Acuerdo No. 023 de 1995 establecen que los predios rurales adjudicados por el INCORA con anterioridad a la vigencia de dicha ley, no pueden ser objeto de transferencia de dominio hasta tanto se cumpla un plazo de quince (15) años contados a partir de la primera adjudicación en propiedad que se haga sobre la respectiva parcela o cuota del predio, a menos que dicha transferencia se realice a favor de campesinos de escasos recursos, siempre y cuando se acompañe de la autorización previa y expresa de la Junta Directiva del citado Instituto[60]. Pasado el mencionado término, el

propietario deberá informar a la entidad su intención de enajenar el inmueble, la cual tendrá la primera opción de readquirirla dentro de los tres (3) meses siguientes a la recepción del aviso[61].

En criterio de esta Corporación, aun cuando las normas en cuestión establecen una prohibición temporal de enajenación, es claro que las mismas no resultan contrarias al núcleo esencial del derecho a la propiedad privada, pues no sólo mantienen intacto el ejercicio de los atributos de goce y explotación sobre los predios rurales debidamente adjudicados, sino que también propenden por la realización del principio de democratización de la propiedad a favor de trabajadores agrarios y campesinos, previsto -entre otros- en los artículos 58, 60 y 64 del Texto Superior[62]. Así, al pronunciarse sobre prohibiciones de enajenación en materia de bienes baldíos, este Tribunal señaló:

“Como es sabido, atendiendo al sentido y alcance del artículo 58 de la Constitución, la adquisición y ejercicio de la propiedad privada puede ser susceptible de una serie de condicionamientos y cargas impuestos por el Estado, en razón de que la propiedad no se concibe como un derecho absoluto sino relativo, lo cual se deriva del principio constitucional solidarista de que "la propiedad es una función social que implica obligaciones".

Ahora bien, si la relativización de la propiedad se predica del dominio privado, con mayor razón debe predicarse del que se genera cuando la Nación adjudica los bienes baldíos, si se repara que éstos indefectiblemente están destinados a contribuir al logro de fines esenciales del Estado (C.P. art. 2), en lo económico y social, particularmente en lo que concierne con la creación de las condiciones materiales que contribuyan a la dignificación de la vida de los trabajadores del campo, mediante su acceso a la propiedad y a los bienes y servicios complementarios requeridos para la explotación de ésta y para su mejoramiento social y cultural. (...)

La limitación introducida por la norma acusada sobre el tamaño transferible de la propiedad originada en una adjudicación de baldíos, no atenta contra el derecho de propiedad ni su libre enajenación. En efecto, ha sido la voluntad del legislador, amparada como se dijo en la previsión del art. 150-18 y en la persecución de los fines constitucionales de lograr el acceso de los campesinos a la propiedad rural, el de limitar la adjudicación de baldíos, salvo las excepciones que establezca la Junta Directiva del INCORA, a una unidad de explotación económica denominada UAF (ley 160/94 art. 66). Por lo tanto, este límite a la adjudicación guarda congruencia con el precepto acusado, que prohíbe a toda persona adquirir la propiedad de terrenos inicialmente adjudicados como baldíos si la respectiva extensión excede de una UAF, precepto que consulta la función social de la propiedad que comporta el ejercicio de ésta conforme al interés público social y constituye una manifestación concreta del deber del Estado de "promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios...con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos" (art. 64 C.P.).

Es evidente que si se limita la posibilidad de adquirir la propiedad de los baldíos, o la que se deriva de un título de adjudicación de baldíos a una UAF, como lo prevé el acápite normativo acusado, más posibilidades tendrá el Estado de beneficiar con dicha propiedad a un mayor número de campesinos, aparte de que se logrará el efecto benéfico de impedir la concentración de la propiedad o su fraccionamiento antieconómico”.

- En cuarto lugar, el Decreto 2007 de 2001[63], en los artículos 1 y 4, establecen que una vez el Comité Municipal, Distrital o Departamental de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, declara la inminencia de riesgo de desplazamiento o de su ocurrencia por causa de la

violencia en una zona determinada del territorio sometido al ámbito de su competencia, los predios rurales afectados no podrán ser objeto de enajenación o transferencia a ningún título mientras permanezca dicha declaratoria, a menos que se obtenga la autorización correspondiente por parte del citado Comité y siempre que la enajenación no se haga a favor del INCORA[64]. A juicio de la Corte, la citada limitación de enajenación no resulta contraria al núcleo esencial del derecho a la propiedad privada, pues su objetivo es precisamente preservar la plena disponibilidad de los bienes patrimoniales de la población sometida a actos arbitrarios de desplazamiento contrarios a su derecho fundamental de locomoción[65].

- En quinto lugar, el patrimonio cultural de la Nación aunque pertenece al Estado admite algunas excepciones en cuanto a su apropiación por parte de los particulares. Una de ellas es la prevista en el artículo 8 de la Ley 397 de 1997, conforme a la cual se reconoce el derecho de las Iglesias y Confesiones Religiosas de ser propietarias del patrimonio cultural que hayan creado, adquirido con sus propios recursos o que esté bajo su legítima posesión. En estos casos, la posibilidad de enajenación de dicho patrimonio, se somete al convenio que se celebre entre las Iglesias y el Estado, a fin de preservar el derecho de este último de readquirirlo en los términos establecidos en el artículo 72 Superior[66]. Obsérvese cómo, en la citada disposición, el legislador consagra una limitación al derecho a la libre disponibilidad que no resulta contrario al núcleo esencial de la propiedad privada, pues mediante su establecimiento se pretende garantizar el acceso a la cultura como uno de los valores que orientan al Estado Social de Derecho, dejando a salvo los atributos de uso y goce propios del interés particular en la propiedad.

- En sexto lugar, **en el derecho administrativo se reconoce la figura de la congelación como un instrumento jurídico mediante el cual se puede restringir la facultad de disposición de un bien de propiedad privada.** En estos casos, el vendedor únicamente puede enajenar el bien a la entidad de derecho público que esté encargada de la ejecución y desarrollo de una obra de beneficio común. Así, por ejemplo, en materia de obras públicas para la generación de electricidad, acueductos y demás sistemas de

regadío, la Ley 56 de 1981 establece que una vez declarada la utilidad pública de la zona, la entidad encargada del proyecto tiene la primera opción de compra de todos los bienes inmuebles en ella comprendidos durante el término de dos (2) años[67]. En idéntico sentido, la Ley 9 de 1989, aplicable a zonas urbanas y suburbanas estableció que la congelación de propiedades para la realización de una obra de beneficio común o utilidad pública tendrá una duración de tres (3) años prorrogables hasta por otros tres (3), luego de lo cual el inmueble puede ser enajenado a cualquier persona[68].

- Finalmente, el artículo 14 de la Ley 226 de 1995, le otorga al gobierno nacional la atribución de disponer en el programa de enajenación de participaciones en entidades estatales distintas medidas dirigidas a garantizar la realización del principio de democratización de la propiedad accionaria. Entre estas alternativas se consagra la posibilidad de “*incluir la limitación de la negociabilidad de las acciones, a los destinatarios de condiciones especiales, hasta por dos (2) años a partir de la fecha de la enajenación*”. En criterio de este Tribunal, la citada cláusula limitativa de la disponibilidad de las acciones se enmarca dentro del principio de democratización de la propiedad y, por lo mismo, no resulta lesiva del citado derecho, en cuanto pretende hacer efectivo los mandatos de la democracia participativa en el campo económico[69].

10. En conclusión, es compatible con el núcleo esencial del derecho a la propiedad privada que el legislador establezca prohibiciones temporales o absolutas de enajenación sobre algunos bienes, siempre y cuando se acredite que las mismas, además de preservar un interés superior que goce de prioridad en aras de salvaguardar los fines del Estado Social de Derecho, mantienen a salvo el ejercicio de los atributos de goce, uso y explotación, los cuales no sólo le confieren a su titular la posibilidad de obtener utilidad económica, sino también le permiten legitimar la existencia de un interés privado en la propiedad.

11. Conforme a los argumentos anteriormente expuestos, esta Corporación procederá al análisis de constitucionalidad de la disposición acusada, a fin de determinar su exequibilidad o no.

Análisis de la disposición acusada.

12. De acuerdo con lo previsto en el artículo 13 de la Ley 2ª de 1959, con el objeto de conservar la flora y la fauna nacionales, en el Sistema de Parques Nacionales Naturales, quedará prohibida “*la adjudicación de baldíos, las ventas de tierras, la caza, la pesca, y toda actividad industrial, ganadera o agrícola, distinta a la del turismo o a aquellas que el Gobierno Nacional considera convenientes para la conservación o embellecimiento de la zona*”[\[70\]](#).

Para el accionante, la disposición acusada es contraria al núcleo esencial del derecho a la propiedad privada, pues en la medida en que se establece una prohibición general de “*ventas de tierras*”, se está incluyendo dentro de la misma a los inmuebles privados que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales, lo que conduce al desconocimiento de la regla establecida por esta Corporación en la citada sentencia C-649 de 1997[\[71\]](#), conforme a la cual la declaratoria de áreas sometidas a reserva ecológica, no puede afectar la titularidad del derecho de dominio, sino tan sólo el uso de los bienes ubicados en la correspondiente zona de conservación.

Para los intervinientes y la Vista Fiscal, el precepto legal demandado no alude a una prohibición de enajenación de inmuebles privados, sino tan sólo a una restricción para la venta de bienes baldíos, ya que para el caso de la propiedad privada se previó el mecanismo indemnizatorio derivado de la expropiación, señalado en el artículo 14 de la Ley 2ª de 1959[\[72\]](#).

13. Si bien por regla general la jurisprudencia de esta Corporación ha reconocido que no le corresponde a la Corte determinar cuál es la interpretación vinculante de una norma legal[\[73\]](#), excepcionalmente se ha

permitido el ejercicio de dicha atribución, para poder realizar adecuadamente el juicio de constitucionalidad, cuando una o varias de las interpretaciones de la norma demandada tengan la virtualidad de desconocer el ordenamiento Superior. Precisamente, en sentencia C-1071 de 2003[74], este Tribunal señaló:

“Recuérdese que, en principio, como lo ha sostenido en múltiples oportunidades la jurisprudencia de esta Corporación, no le corresponde a la Corte Constitucional fijar el sentido normativo de las disposiciones acusadas. A pesar de ello, la interpretación de un texto legal adquiere relevancia constitucional cuando éste es susceptible de más de una interpretación, y al menos uno de sus sentidos normativos aparece como contrario a la Carta. En tales casos, la Corte debe determinar el sentido del texto legal demandado, para poder realizar el examen de constitucionalidad. Sin embargo, si del análisis hecho por la Corte resulta que la interpretación presuntamente inconstitucional no es razonable, la Corte debe descartarla, sin que ello afecte la constitucionalidad de la disposición demandada. En los otros casos, cuando una interpretación razonable de la disposición resulte contraria a la Constitución, y otras se ajusten a ella, la Corte debe declarar su constitucionalidad, siempre y cuando se interprete de conformidad con la Carta”.

En el presente caso, observa la Corte que frente a la disposición acusada existen acercamientos hermenéuticos disímiles. Por una parte, el accionante considera que la prohibición de “*ventas de tierras*” se refiere tanto a los inmuebles de propiedad pública como de propiedad privada que se incorporan al Sistema de Parques Nacionales Naturales, desconociendo con ello el núcleo esencial del derecho a la propiedad privada; mientras que, por la otra, para los intervinientes y la Vista Fiscal, dicha prohibición resulta exclusivamente aplicable para los bienes baldíos, pues frente a los

inmuebles de naturaleza privada se prevé el mecanismo de la expropiación en el artículo 14 de la misma Ley 2ª de 1959.

En virtud de lo anterior, en primer lugar, debe esta Corporación establecer cuál de los sentidos normativos que se dan del texto demandado resulta predicable del mismo, para con posterioridad, determinar si se aviene o no a la Constitución Política.

14. Acudiendo inicialmente a una interpretación exclusivamente gramatical o literal sobre el aparte normativo acusado, la Corte encuentra que el artículo 13 de la Ley 2ª de 1959, establece claramente dos tipos distintos de actos jurídicos objeto de prohibición, por una parte, se refiere a la *adjudicación de baldíos*, y por la otra, a las *ventas de tierras*.

Como puede advertirse, se trata de conceptos jurídicos disímiles pues mientras que la *adjudicación de baldíos*, como lo ha reconocido esta Corporación[75], supone la existencia de un bien fiscal adjudicable por la Nación a través del INCORA, una vez se cumplan las exigencias previstas en el ordenamiento jurídico[76]; las *ventas de tierras* corresponden a un típico acto traslativo de dominio sobre todo tipo de bienes, siempre que su enajenación no se encuentre prohibida por la ley[77].

Así no queda duda que las *ventas de tierras* se refieren a un concepto genérico en el que tan sólo se excluyen las enajenaciones prohibidas por la ley, a diferencia de lo que sucede con la *adjudicación de baldíos*, que supone la existencia de un tipo especial de propiedad inmueble cuya titularidad le corresponde a la Nación, y cuyos bienes son objeto de adquisición por parte de los beneficiarios previstos en el ordenamiento jurídico a través de un modo complejo de transmisión del derecho de dominio, propio del derecho administrativo, que precisamente se denomina “*adjudicación*”[78]. Los bienes que son objeto de esta figura se conocen con el nombre de “*bienes baldíos*”, y se definen en el Código Civil, en el artículo 675, como: “*las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales [de la Unión] carecen de otro dueño*”.

Por consiguiente, un criterio de interpretación gramatical demuestra que en la disposición acusada existen dos actos jurídicos distintos objeto de prohibición, en primer lugar, la adjudicación de tierras baldías que se encuentran incorporadas en las áreas reconocidas como Sistema de Parques Nacionales Naturales, y en segundo término, las ventas de tierras que se sometan a la misma reserva ecológica, sin importar su carácter público o privado, en la medida en que la ley no realiza ningún tipo distinción[79].

15. De acuerdo con una interpretación lógica del aparte normativo acusado, encuentra esta Corporación que los bienes baldíos, conforme se señaló anteriormente, no son susceptibles de venta, como título traslativo de dominio que permita su adquisición, sino exclusivamente de adjudicación.

Por ello, cuando la norma demandada señala que quedan prohibidas las *ventas de tierras*, bajo ninguna hipótesis puede estar haciendo referencia a las tierras baldías, pues éstas en razón a su naturaleza especial de derecho público, no pueden adquirirse mediante el título de la compraventa. Al respecto, dispone el encabezado del artículo 65 de la Ley 160 de 1994: “*la propiedad de los terrenos baldíos adjudicables, sólo puede adquirirse mediante título traslativo de dominio otorgado por el Estado a través del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, o por las entidades en las que delegue esta facultad*” [80].

16. Teniendo como fundamento una interpretación armónica y sistemática del precepto legal demandado, para la Corte es claro que la Ley 2ª de 1959, no se limita a incorporar limitaciones o restricciones exclusivamente a cargo de los bienes baldíos que hacen parte de las zonas de reserva ambiental, sino que, por el contrario, introduce todo tipo de condicionamientos para las distintas clases de bienes que delimitan dichas áreas ecológicas, incluyendo los inmuebles de propiedad privada.

Así, a manera de ejemplo, el artículo 9° de la citada Ley, le confiere al gobierno nacional la posibilidad de regular la utilización de los terrenos de propiedad privada que se encuentran localizados en las zonas de reserva forestal[81]. El artículo 14, por su parte, admite que al declararse una zona como Parque Nacional Natural, el mismo gobierno podrá expropiar las “*tierras o mejoras de particulares que en ellas existan*”[82]. Finalmente, el párrafo del artículo 17, reconoce que los títulos de dominio expedidos conforme a la ley, no serán objeto de desconocimiento por el simple hecho de declararse determinadas áreas geográficas como objeto de especial protección ambiental y ecológica[83].

De donde resulta, que en sentido contrario de lo expuesto por los intervinientes y la Vista Fiscal, la disposición acusada al incluir dentro del catálogo de prohibiciones las “*ventas de tierras*” se orientó a impedir cualquier acto de enajenación de toda clase de bienes que formen parte del Sistema de Parques Nacionales Naturales, comprendiendo -entre ellos- a los inmuebles de propiedad privada. Sin limitarse exclusivamente a restringir la adjudicación de baldíos, frente a los cuales existe -como ya se vio- una disposición expresa en el mismo precepto legal demandado.

17. Por último, una interpretación teleológica o finalista de la disposición acusada, revela que a través de la misma se pretenden preservar las reservas ambientales frente a los distintos actos materiales o jurídicos del hombre que tengan la virtualidad de generar una amenaza a las riquezas que en materia de flora y fauna habitan en dichos espacios ecológicos. Por eso, se prohíben comportamientos como la caza, la pesca y la actividad ganadera, agrícola o industrial, al tiempo que se impide la adjudicación de baldíos y las ventas de tierras.

Fue precisamente en la colonización desmedida y ausente de vigilancia y control, en donde el legislador de 1959 encontró el fundamento para impedir la realización de los citados actos, incluyendo *las ventas de tierras* entre particulares, pues aún las mismas podían generar graves problemas para la preservación, conservación y perpetuación de los

recursos ambientales, derivados -entre otros- de la explotación económica y del parcelamiento o desglose indiscriminado de dichos inmuebles. Textualmente, en los antecedentes legislativos que sirvieron de origen a la Ley 2ª de 1959, se afirmó:

“La colonización agrícola sin reglamento o sin vigilancia, amenaza destruir gran parte de la flora y de la fauna colombiana si no se toman medidas adecuadas de protección.(...) Persuadidos de que el país no cuenta con recursos suficientes para vigilar debidamente la caza, la pesca y la explotación de bosques, nos ha parecido que remedio inmediato consiste en escoger zonas en los distintos climas de Colombia, cerrándolas totalmente para la colonización, la explotación, la caza y la pesca. Esas zonas servirán primero como refugios intocables y se convertirán más tarde, a medida que las posibilidades del fisco lo permitan, en parques nacionales del pueblo colombiano”.

Y más adelante, se señaló:

“El Ministro Espinosa Valderrama informa que este proyecto fue elaborado por los técnicos del Ministerio en colaboración con los expertos extranjeros y presentado al Congreso por su antecesor en esta Cartera. Sin embargo dice que luego tuvo la oportunidad de estudiarlo, una vez hecha la fusión de los cuatro proyectos que se habían redactado y se le introdujeron excelentes modificaciones. Declara que lo fundamental de esta iniciativa consiste en reservar buena parte de las tierras que tiene capas forestales, **sustrayéndolas del comercio o de la adquisición por particulares**, a fin de que esas reservas sean administradas por el Gobierno con un nuevo sentido de la propiedad y de la mayor convivencia pública” [84].

Por consiguiente, concluye esta Corporación a la luz de los distintos métodos de interpretación, que al disponer la norma acusada la prohibición de “*ventas de tierras*”, no está consagrando como lo sostienen los intervinientes y la Vista Fiscal, una limitación que se predique de las tierras baldías, pues en realidad, como se demostró, lo que establece es una restricción para llevar a cabo la enajenación a través del instituto de la compraventa, de todo tipo de bienes que se encuentren ubicados en las zonas correspondientes al Sistema de Parques Nacionales Naturales, en la medida en que la ley no distingue la clase de propiedad frente a la cual procede dicha prohibición.

18. Al establecerse entonces en la norma acusada que queda prohibida las “*ventas de tierras*” no sólo frente a los terrenos de propiedad pública, sino también en relación con los inmuebles de propiedad privada, es claro que frente a los titulares de esta última, es indispensable precisar si en razón de esta prohibición se vulnera o no el núcleo esencial de su derecho a la propiedad privada (C.P. art. 58), *que se constituye a partir del “nivel mínimo de goce y disposición de un bien que permita a su titular obtener utilidad económica en términos de valor de uso o de valor de cambio que justifiquen la presencia de un interés privado en la propiedad”*[85].

En el asunto bajo examen, encuentra la Corte que la disposición demandada no viola el núcleo esencial del derecho a la propiedad privada, por las siguientes razones:

- En primer lugar, como previamente se señaló, esta Corporación ha reconocido que no se desconoce el citado núcleo esencial cuando se imponen por el legislador prohibiciones temporales o absolutas de enajenación sobre algunos bienes, siempre y cuando se acredite que las mismas, además de preservar un interés superior que goce de prioridad en aras de salvaguardar los fines del Estado Social de Derecho, mantienen incólume los atributos de goce, uso y explotación que le permitan a su titular obtener algún tipo de utilidad económica que justifique la presencia de un interés privado en la propiedad. Así se demostró, entre otras, en tratándose de las prohibiciones de enajenación sobre: (i) el derecho a pedir

alimentos; (iii) los derechos herenciales de persona no fallecida; (iii) el derecho que nace del pacto de retroventa; (iv) los derechos de uso y habitación; (v) los derechos morales de autor; (vi) los predios rurales adjudicados por el INCORA; (vii) los bienes situados en zonas en las que se haya declarado la inminencia de riesgo de desplazamiento; (viii) los inmuebles sometidos a la aplicación de la figura de la congelación administrativa, y finalmente, (ix) las acciones adquiridas a partir del desarrollo de procesos de democratización accionaria en empresas públicas.

Para la Corte mediante la limitación o restricción al atributo de la libre enajenación prevista en la norma demandada, consistente en prohibir “*las ventas de tierras*” particulares que se encuentran en zonas declaradas como Parques Nacionales Naturales, se pretende garantizar como interés superior del Estado Social de Derecho (C.P. art. 8), el cumplimiento de la *función ecológica* que le es inherente al derecho de dominio (C.P. arts. 58, 79 y 80).

En criterio de esta Corporación, es innegable que en virtud de lo previsto en el artículo 79 de la Constitución Política, es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente y conservar las áreas de especial importancia ecológica, como lo son, los denominados Parques Nacionales Naturales. Dentro de las atribuciones reconocidas para cumplir con dicha obligación constitucional, se le confiere al legislador en el artículo 80 Superior, la posibilidad de establecer *medidas de protección* dirigidas a velar por la conservación, restauración o sustitución de los recursos naturales, con el propósito de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental que puedan causar daño a los ecosistemas de especial importancia ecológica. Por lo que bien puede el legislador como *medida de protección* de los recursos naturales prohibir “*las ventas de tierras*”, sin que por ello se desconozca *-ipso facto-* el núcleo esencial del derecho a la propiedad privada.

En el presente caso, es claro que a través de la prohibición de enajenación prevista en la norma demandada, se pretende preservar, salvaguardar y

perpetuar los recursos ambientales presentes en el Sistema de Parques Nacionales Naturales. Así se reconoció en los antecedentes legislativos de la Ley 2ª de 1959, al consagrar que la sustracción del comercio de los inmuebles de propiedad privada que se encuentran en las citadas zonas de reserva ecológica, apunta a impedir su explotación económica indiscriminada derivada de la colonización agrícola que amenaza destruir gran parte de la diversidad de la flora y fauna colombiana[86].

Por consiguiente, es evidente que a través de la citada limitación, se exterioriza el carácter relativo del derecho a la propiedad privada, en la medida en que se sujeta su realización al cumplimiento de los fines ecológicos previstos en la Constitución (C.P. arts. 8, 58, 79 y 80). Lo que a su vez se convierte en una clara manifestación del principio de primacía del interés público o social sobre el interés privado del propietario, en los términos consagrados en el artículo 58 de la Carta Política.

- En segundo término, el artículo 63 de la Constitución de 1991, le otorga al legislador la posibilidad de ampliar los atributos de la inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, a bienes distintos de los expresamente mencionados en dicha disposición, entre los cuales, se destacan los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo y el patrimonio arqueológico de la Nación.

Precisamente, en sentencia C-474 de 2003[87], esta Corporación señaló que:

La Constitución colombiana radica en el Congreso la cláusula general de competencia, tal y como esta Corte lo ha señalado en numerosas ocasiones (CP arts 150 ords 1 y 2). Esto significa que en principio las reglas a las cuales se sujeta la sociedad son expedidas por el Congreso, mientras que el Presidente ejerce su potestad

reglamentaria para asegurar la debida ejecución de las leyes (CP art. 189 ord. 11). (...)

Un examen de las competencias atribuidas expresamente al Gobierno y a otras autoridades constitucionales muestra que la Carta no atribuye a ninguna de ellas la regulación específica de la protección del patrimonio arqueológico y cultural de la Nación, por lo cual, por cláusula general de competencia, dicha regulación corresponde al Congreso. Pero eso no es todo; esa conclusión se ve reforzada por numerosas disposiciones constitucionales que indican que la regulación del tema de la propiedad y del patrimonio arqueológico de la Nación corresponde primariamente a la ley. Así, no sólo los artículos 58, 60, 61, 63 y 150 ordinales 18 y 24 atribuyen un papel esencial al Legislador en la regulación de las distintas formas de propiedad sino que, además, **el artículo 63 atribuye a la ley la determinación de los bienes que son inembargables, inalienables**, mientras que el artículo 72 especifica que corresponde al Legislador establecer los mecanismos que permitan readquirir los bienes que integran el patrimonio arqueológico y cultural, cuando éstos se encuentren en manos de los particulares”. (Subrayado por fuera del texto original)[88].

En este contexto, en aras de garantizar la realización de la función ecológica inherente al derecho de dominio, el legislador puede extender frente a los terrenos de propiedad privada que se incorporan al Sistema de Parques Nacionales Naturales, la prohibición de realizar actos que impliquen la transferencia de dicho dominio, a fin de controlar el proceso de colonización sobre las mencionadas zonas ambientales de gran riqueza ecológica. Con todo, si bien la limitación prevista en la norma demandada es legítima, ello no excluye la posibilidad del Estado de adquirir los citados inmuebles mediante el procedimiento de compra o a través de la declaratoria de expropiación. Dichas alternativas se encuentran reconocidas, entre otros, en los artículos 14 de la misma Ley 2ª de 1959[89] y 335 del Código Nacional de Recursos Naturales[90].

- En tercer lugar, la limitación impuesta a la disposición de los bienes que se incorporan al Sistema de Parques Nacionales Naturales a fin de realizar la función ecológica prevista a la propiedad privada en la Constitución, no implica un desconocimiento de los atributos de uso, goce y explotación sobre los mismos. En efecto, aun cuando la declaratoria de una zona de reserva ecológica conduce a la imposición de gravámenes para la utilización y disfrute de los bienes de propiedad particular que se incorporan al citado sistema de protección ecológica de mayor extensión, es claro que dentro de los precisos límites normativos -propios del reconocimiento de un derecho de carácter relativo- los titulares de dicha modalidad de dominio, pueden proceder a su correspondiente explotación económica, por ejemplo, en actividades investigativas, educativas y recreativas[91].

- Finalmente, si bien esta Corporación en sentencia C-649 de 1997[92], señaló que el Sistema de Parques Nacionales Naturales se integra tanto por terrenos de propiedad pública como de propiedad privada; la *ratio decidendi* de dicha providencia no consistió -como lo sostiene el demandante- en sostener que se desconoce el núcleo esencial del derecho a la propiedad privada por el establecimiento de restricciones o limitaciones al atributo de la libre enajenación de los bienes[93], sino que, por el contrario, la misma apuntó a reconocer que las áreas que integran una de las mencionadas zonas de reserva ecológica no pueden ser sustraídas ni por el legislador ni por la Administración de su expresa destinación como mecanismo de protección al medio ambiente, en los términos consagrados en los artículos 63, 79 y 80 del Texto Superior. Ello es así, entre otras, por las siguientes razones:

- En primer lugar, porque el párrafo que se cita por el accionante se deriva del acápite destinado al estudio acerca de la posibilidad de atribuir al Ministerio del Medio Ambiente la función de sustraer las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales. Así se deduce de la lectura del problema jurídico planteado y del encabezamiento de las consideraciones expuestas sobre dicha materia por este Tribunal. En

cuanto al problema jurídico, se precisó que: “Según los antecedentes que se han relatado le corresponde a la Corte resolver los siguientes interrogantes: (...) - La función de sustraer, total o parcialmente, las áreas que integran el Sistema Nacional de Parques Nacionales Naturales y las reservas forestales nacionales puede asignarse a la Administración o, es un competencia privativa del legislador. Es decir, sólo a éste corresponde realizar dicha actividad?”[94]. En relación con el encabezado, se señaló: “2.2. La sustracción de áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y de zonas de reserva”. Así las cosas, es claro que en ningún momento la Corte procedió al análisis de la vulneración del núcleo esencial del derecho a la propiedad privada por la existencia de límites al atributo de la libre enajenación de los bienes de naturaleza privada que se incorporan a reservas ecológicas de mayor extensión, pues como se precisó, el pronunciamiento de esta Corporación con carácter vinculante se limitó a la definición de la autoridad competente para sustraer áreas de las citadas zonas de reserva[95].

- En segundo término, porque es claro, que aun, del análisis del aparte jurisprudencial citado por el accionante, no se deriva que necesariamente exista una vulneración al núcleo esencial del derecho a la propiedad privada por el establecimiento de limitaciones al atributo de la libre enajenación, pues si bien inicialmente se alude al carácter dispositivo de dicho tipo de propiedad, con posterioridad se hace referencia a la imposición de cargas para legitimar su ejercicio. Obsérvese cómo, a juicio de esta Corporación, la posible afectación del núcleo esencial no se deriva de las restricciones que se impongan en cuanto a su enajenabilidad, sino de las cargas que limiten el uso, goce y explotación del citado derecho. De suerte que, si éstas desconocen dicho núcleo esencial, es obligación del Estado adquirir el respectivo inmueble mediante compra o expropiación. Textualmente, la Corte manifestó:

“Es necesario precisar, que dentro de las zonas delimitadas y, por consiguiente, reservadas o destinadas a parques naturales, no sólo se comprenden terrenos de propiedad estatal, sino de propiedad privada. Si bien en estos casos subsiste la propiedad privada, que es enajenable, ella está **afectada** a la finalidad de interés público o social propia del sistema de parques nacionales, **afectación que**

implica la imposición de ciertas limitaciones o cargas al ejercicio de dicho derecho, acordes con dicha finalidad. No obstante, debe aclararse, que en cuanto se afecte el núcleo esencial del derecho de propiedad **con la referida afectación** el respectivo inmueble debe ser adquirido mediante compra o expropiación”[96].

En consecuencia, al no constituir las referencias acerca de la enajenabilidad de los bienes de propiedad privada la *ratio decidendi* de la sentencia C-649 de 1997[97], como previamente se demostró, es pertinente reconocer que dichas referencias jurisprudenciales corresponden al concepto de "*obiter dicta*", o lo que es lo mismo, alude a todas aquellas reflexiones u opiniones más o menos incidentales propuestas por el juez al momento de motivar o argumentar su fallo, que carecen de carácter vinculante, en cuanto no constituyen el principio, la regla o la razón general que sirven de soporte a la decisión judicial[98].

19. Con fundamento en las razones anteriormente expuestas, esta Corporación encuentra que la disposición acusada se ajusta integralmente al Texto Constitucional, en cuanto permite realizar la *función ecológica* que le asiste a la propiedad privada, en aras de garantizar el principio de primacía del interés general sobre el interés privado del propietario.

VII. DECISIÓN.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Declarar **EXEQUIBLE** la expresión “*las ventas de tierras*” prevista en el artículo 13 de la Ley 2ª de 1959.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Presidente

EN COMISION

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

CON ACLARACION DE VOTO

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

**ACLARACION DE VOTO A LA SENTENCIA C-189 DEL 2006 DEL
MAGISTRADO JAIME ARAUJO RENTERIA**

Referencia: expediente D-5948

Demanda de inconstitucionalidad contra
el artículo 13 (parcial) de la Ley 2ª de
1959

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de esta Corte, me permito aclarar mi voto a la presente sentencia, con fundamento en las siguientes razones:

El artículo 63 de la Constitución Nacional establece que los parques naturales son bienes inalienables, imprescriptibles e inembargables. En mi concepto, en el contexto de una Constitución ecológica, la propiedad no se concibe como un derecho fundamental de carácter absoluto, sino que constituye un derecho sometido a claras y expresas limitaciones en razón de la función social y ecológica que debe cumplir.

En este sentido, la historia del ordenamiento jurídico colombiano se caracteriza por prohibir la libre disposición de esta clase de bienes de uso público o bienes ecológicos y lo que se permite realizar es la expropiación o venta al Estado.

En este mismo sentido, considero conveniente recordar que la propiedad es una institución social y aún en el liberalismo clásico, como en el caso de Locke, se la concibe como el derecho a una propiedad “media”, sin justificar grandes propiedades, ni toda clase de propiedad.

En conclusión, considero que no se puede vender lo que está sustraído del libre comercio, en este caso, los parques naturales que por su esencia son inalienables. Por lo tanto, la limitación prevista en la norma es, a mi juicio, válida desde el punto de vista constitucional.

Fecha *ut supra*.

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

[1] M.P. Antonio Barrera Carbonell.

[2] Al respecto dispone el artículo 328 del citado código: “*Las finalidades principales del sistema de parques nacionales son: a) Conservar con valores sobresalientes de fauna y flora y paisajes o reliquias históricas, culturales o arqueológicas, para darles un régimen especial de manejo fundado en una planeación integral con principios ecológicos, para que permanezcan sin deterioro; b) La de perpetuar en estado natural muestras de comunidades bióticas, regiones fisiográficas, unidades biogeográficas, recursos genéticos y especies silvestres amenazadas de extinción, y para: 1. Proveer puntos de referencia ambientales para investigaciones científicas, estudios generales y educación ambiental. 2. Mantener la diversidad biológica. 3. Asegurar la estabilidad ecológica, y c) La de proteger ejemplares de fenómenos naturales culturales, históricos y otros de interés internacional, para contribuir a la preservación del patrimonio común de la humanidad*”.

[3] M.P. Antonio Barrera Carbonell.

[4] Al respecto, cita el siguiente aparte jurisprudencial: *“En necesario precisar, que dentro de las zonas delimitadas y, por consiguiente, reservadas o destinadas a parques naturales, no sólo se comprenden terrenos de propiedad estatal, sino de propiedad privada. Si bien en estos casos subsiste la propiedad privada, que es enajenable, ella esta afectada a la finalidad de interés público o social propia del sistema de parques nacionales, **afectación** que implica la imposición de ciertas limitaciones o cargas al ejercicio de dicho derecho, acordes con dicha finalidad. No obstante, debe aclararse, que en cuanto se **afecte el núcleo esencial del derecho de propiedad** con la referida afectación al respectivo inmueble debe ser adquirido mediante compra o expropiación”*. (Resaltados que corresponden al texto de la demanda).

[5] Subrayado de acuerdo al texto original.

[6] Sentencia C-595 de 1999. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

[7] PETIT. Eugéne. Tratado Elemental de Derecho Romano. 9º Edición. Ediciones jurídicas. Buenos Aires. Pág. 229 y subsiguientes.

[8] Véase, GALGANO. Francesco. Historia del Derecho Mercantil. Editorial Laia. Barcelona. 1980. ASCARELLI. Tulio. Iniciación al Estudio del Derecho Mercantil. Editorial Bosch. Barcelona.. 1964.

[9] Así se sostuvo en sentencia T-245 de 1997 (M.P. Fabio Morón Díaz), en los siguientes términos: *“En el derecho moderno, se reconoce a la propiedad como un derecho relativo y no absoluto, como resultado de la evolución de principios de orden filosófico y político que han influido en el proceso de su consolidación jurídica, los cuales han contribuido a limitar en buena medida los atributos o poderes exorbitantes reconocidos a los propietarios”*.

[10] Véase, al respecto, T-427 de 1998 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), T-554 de 1998 (M.P. Fabio Morón Díaz), C-595 de 1999. (M.P. Carlos Gaviria Díaz), C-204 de 2001 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), T-746 de 2001. (M.P. Alfredo Beltrán Sierra), C-491 de 2002 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra) y C-1172 de 2004 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández).

[11] Sobre la materia, la Constitución de 1886, en el artículo 31, disponía que: *“Los derechos adquiridos con justo título con arreglo a las leyes civiles por personas naturales o jurídicas, no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. // Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública, resultaren en conflicto los derechos de particulares con la necesidad reconocida por la misma ley; el interés privado deberá ceder al interés público. Pero las expropiaciones que sea preciso hacer requieren plena indemnización con arreglo al Artículo siguiente”*.

[12] Dispone la norma en cita: *“Sólo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización. // la ley determinará un porcentaje de estos tributos, que no podrá exceder del promedio de las sobretasas existentes, a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de los municipios del área de su jurisdicción”* Así, por ejemplo, en sentencia C-275 de 1996 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), esta Corporación manifestó que el derecho a la propiedad privada *“no es en modo alguno de carácter absoluto y su reconocimiento constitucional no comporta la inmunidad del dueño ante la potestad del Estado de imponer tributos que tornen por base la propiedad”*.

[13] Véase, sentencia T-427 de 1998. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

[14] La expresión resaltada y subrayada fue declarada inexecutable por esta Corporación mediante sentencia C-595 de 1999 (M.P. Carlos Gaviria Díaz).

[15] PETIT. Eugéne. Op.Cit. Pág. 230.

[16] M.P. Alejandro Martínez Caballero.

[17] Véase, sentencias T-411 de 1992 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), C-519 de 1994 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), T-046 de 1999 (M.P. Hernando Herrera Vergara), C-596 de 1998 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), C-431 de 2000 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa).

[18] Sentencia T-466 de 2003. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

[19] M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

[20] Dispone la norma en cita: *“El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. // Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. // Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas”*.

[21] Sentencia C-058 de 1994. (M.P. Alejandro Martínez Caballero). En idéntico sentido, en sentencia C-519 de 1994, esta Corporación sostuvo que: *“El concepto de desarrollo sostenible, esto es, la necesidad de compatibilizar, articular y equilibrar el desarrollo humano con el entorno ecológico, de forma tal que las necesidades de la generación presente no comprometa la capacidad de la*

generación futura para satisfacer sus propias necesidades, apareció por primera vez en el informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y Desarrollo de 1987, también conocido como el informe "Nuestro Futuro Común". En dicho documento se señaló: "La satisfacción de las necesidades y aspiraciones humanas es el principal objetivo del desarrollo. En los países en desarrollo no se satisfacen las necesidades esenciales -alimento, ropa, abrigo, trabajo- de gran número de personas, que tienen además legítimas aspiraciones a una mejor calidad de vida. Un mundo en que la pobreza y la desigualdad son endémicas estará siempre propenso a crisis ecológicas o de otra índole. El desarrollo duradero requiere la satisfacción de las necesidades básicas de todos y extiende a todos la oportunidad de satisfacer sus aspiraciones a una vida mejor (...) El crecimiento y el desarrollo económicos implican evidentemente cambios en los ecosistemas físicos. No todo ecosistema se puede conservar intacto en todo lugar. Un bosque se puede agotar en una parte de la vertiente y prosperar en otra parte, cosa que no es censurable si se ha planeado la explotación y se han tenido en cuenta sus efectos sobre las tasas de erosión del suelo, régimen del agua y las pérdidas genéticas. En general, los recursos renovables como los bosques y los bancos de peces no se agotan necesariamente si la explotación se mantiene dentro de los límites que establecen la regeneración y el crecimiento natural. Pero la mayoría de los recursos renovables forman parte de un sistema complejo e interconectado, y es preciso definir el máximo rendimiento durable después de haber considerado los efectos que la explotación tendrá sobre el conjunto del sistema (...). En suma, el desarrollo duradero es un proceso de cambio en el cual la explotación de los recursos, la orientación de la evolución tecnológica y la modificación de las instituciones están acordes y acrecientan el potencial actual y futuro para satisfacer las necesidades y aspiraciones humanas".

[22] Sentencia T-251 de 1993. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

[23] Sentencia T-254 de 1993. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

[24] Véase, sentencias C-126 de 1998. M.P. Alejandro Martínez Caballero y C-1172 de 2004. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

[25] Al respecto, en sentencia C-649 1997 (M.P. Antonio Barrera Carbonell), esta Corporación manifestó: "Debe precisar la Corte, en primer término, cuál es el alcance de la regulación contenida en el artículo 63 de la Constitución. Con este propósito observa que esta norma distingue entre: bienes de uso público; parques naturales; tierras comunales de grupos étnicos; tierras de resguardo; patrimonio arqueológico de la Nación, así como otros bienes determinados por el legislador, que tienen la calidad de inalienables, imprescriptibles e inembargables. // Se equivoca el demandante, cuando asimila los bienes de uso público a que alude el artículo 674 del Código Civil, con los demás bienes que menciona la referida disposición constitucional, es decir, tanto los allí determinados, como otros que la ley pueda afectar con las limitaciones antes mencionadas".

[26] Véase, VALENCIA ZEA. Arturo. Derecho Civil. Derechos Reales. Décima Edición. Tomo II. Temis. Bogotá. 2001.

[27] Véase, sentencia C-649 1997. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

[28] Dispone, al respecto, el artículo 328 del Decreto 2811 de 1974: "**Artículo 328.** Las finalidades principales del sistema de parques nacionales son: **a)** Conservar con valores sobresalientes de fauna y flora y paisajes o reliquias históricas, culturales o arqueológicas, para darles un régimen especial de manejo fundado en una planeación integral con principios ecológicos, para que permanezcan sin deterioro; **b)** La de perpetuar en estado natural muestras de comunidades bióticas, regiones fisiográficas, unidades biogeográficas, recursos genéticos y especies silvestres amenazadas de extinción, y para: **1.** Proveer puntos de referencia ambientales para investigaciones científicas, estudios generales y educación ambiental. **2.** Mantener la diversidad biológica. **3.** Asegurar la estabilidad ecológica, y **c)** La de proteger ejemplares de fenómenos naturales culturales, históricos y otros de interés internacional, para contribuir a la preservación del patrimonio común de la humanidad."

[29] Sobre la materia, señalan los artículos 329, 331 y 332 del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables: "**Artículo 329.** El sistema de parques nacionales tendrá los siguientes tipos de áreas: **a) Parque Nacional:** área de extensión que permita su autorregulación ecológica y cuyos ecosistemas en general no han sido alterados sustancialmente por la explotación u ocupación humana, y donde las especies vegetales de animales, complejos geomorfológicos y manifestaciones históricas o culturales tiene valor científico, educativo, estético y recreativo nacional y para su protección se somete a un régimen adecuado de manejo; **b) Reserva natural:** área en la cual existen condiciones primitivas de flora, fauna y gea, y está destinada a la conservación, investigación y estudio de sus riquezas naturales; **c) Área natural única:** área que, por poseer condiciones especiales de flora o gea, es escenario natural raro; **d) Santuario de flora:** área dedicada a preservar especies o comunidades vegetales para conservar recursos genéticos de la flora nacional; **e) Santuario de fauna:** área dedicada a preservar especies o comunidades de animales silvestres, para conservar recursos genéticos de la

fauna nacional, y f) **Vía parque:** faja de terreno con carretera, que posee bellezas panorámicas singulares o valores naturales o culturales, conservada para fines de educación y esparcimiento”.

“**Artículo 331.** Las actividades permitidas en el sistema de parques nacionales son las siguientes: **a)** En los parques nacionales, las de conservación, de recuperación y control, investigación, educación, recreación y de cultura; **b)** En las reservas naturales las de conservación, investigación y educación; **c)** En las áreas naturales únicas las de conservación, investigación y educación; **d)** En los santuarios de flora y fauna, las de conservación, de recuperación y control, de investigación y educación, y **e)** En las vías parques las de conservación, educación, cultura y recreación”.

“**Artículo 332.** Las actividades permitidas en las áreas de sistemas de parques nacionales deberán realizarse de acuerdo con las siguientes definiciones: **a) De conservación:** son las actividades que contribuyen al mantenimiento en su estado propio los recursos naturales renovables y al de las bellezas panorámicas y fomentan el equilibrio biológico de los ecosistemas; **b) De investigación:** son las actividades que conducen al conocimiento del ecosistema y de aspectos arqueológicos y culturales, para aplicarlo al manejo y uso de los valores naturales e históricos del país; **c) De educación:** son las actividades permitidas para enseñar lo relativo al manejo, utilización y conservación de valores existentes y las dirigidas a promover el conocimiento de las riquezas naturales e históricas del país y de la necesidad de conservarlas; **d) De recreación:** son las actividades de esparcimiento permitidas a los visitantes de áreas del sistema de parques nacionales; **e) De cultura:** son las actividades tendientes a promover el conocimiento de valores propios de una región, y **f) De recuperación y control:** son las actividades, estudios e investigaciones, para la restauración total o parcial de un ecosistema o para acumulación de elementos o materia que lo condicionan”.

- [30] M.P. Antonio Barrera Carbonell.
- [31] M.P. Alejandro Martínez Caballero.
- [32] M.P. Fabio Morón Díaz.
- [33] M.P. Alejandro Martínez Caballero.
- [34] M.P. Alfredo Beltrán Sierra.
- [35] M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.
- [36] M.P. Clara Inés Vargas Hernández.
- [37] M.P. Alejandro Martínez Caballero.
- [38] M.P. Fabio Morón Díaz.
- [39] M.P. Alejandro Martínez Caballero.
- [40] Subrayado por fuera del texto original.
- [41] M.P. Alfredo Beltrán Sierra.
- [42] M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.
- [43]

En cuanto al alcance del núcleo esencial del derecho a la propiedad privada, se sostuvo que: “**4. Restricciones al derecho de propiedad en relación con la propiedad inmueble.** De conformidad con los razonamientos anteriores, el derecho de dominio, que incluye la potestad de usar, gozar y disponer de un bien determinado, puede ser sometido a restricciones por parte del legislador. Aunque el ordenamiento constitucional exige que tales restricciones sean razonadas y proporcionales de modo que no afecten el núcleo esencial del derecho de propiedad, lo cierto es que, mientras tales limitantes sean respetadas, la ley se encuentra habilitada por la Constitución para aplicarlas cuando ello resulte necesario para satisfacer los intereses sociales.(...)”

Precisamente sobre este particular, la Corte Constitucional señaló que el carácter social del derecho de propiedad autoriza al legislador para obligar al propietario, ya no sólo a abstenerse de realizar conductas que limiten el ejercicio de su derecho, sino a desplegar acciones positivas que tiendan a efectivizarlo. En este sentido, la Corte dijo lo siguiente:

“En ese orden de ideas y reivindicando el concepto de la función social, el legislador le puede imponer al propietario una serie de restricciones a su derecho de dominio en aras de la preservación de los intereses sociales, respetando sin embargo, el núcleo del derecho en sí mismo, relativo al nivel mínimo de goce y disposición de un bien que permita a su titular obtener utilidad económica en términos

de valor de uso o de valor de cambio que justifiquen la presencia de un interés privado en la propiedad.
(...)

Pues bien, para esta Corte es claro que la medida que se demanda está acorde con la segunda de las situaciones planteadas. (...) [El] buen estado de conservación de un bien inmueble es factor indispensable para el normal desenvolvimiento de la vida comunitaria, más todavía si se habla de partes de inmuebles que podrían estar expuestas al público o que son aledañas a espacios comúnmente transitados por personas. De conformidad con el artículo 2º de la Carta Política, las autoridades de la república están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra y bienes, función que -en el contexto que se analiza- se ejercería a través del control a la estabilidad y consistencia de las edificaciones. Desde este punto de vista, no cabe duda que a la medida acusada le incumbe la seguridad de los individuos que se encuentran en cercanías de casas, edificios o muros de antejardines -aunque, en verdad de cualquier elevación arquitectónica- por lo que lo perseguido a través del deber asignado al alcalde local es que se reparen, mediante construcción, aquellas estructuras que puedan presentar un riesgo ajeno de tipo personal o, incluso, patrimonial.

[En efecto] la presentación exterior de las edificaciones corresponde más a un aspecto de la autonomía de la voluntad vinculado con el derecho de uso y goce de la propiedad privada, así como con la libertad de expresión y con el libre desarrollo de la personalidad, que con la seguridad exterior. En este sentido, no podría afirmarse que el alcalde está habilitado para ordenar la construcción de obra por mal estado de presentación si esta presentación no constituye factor de riesgo para la comunidad. (...)

En definitiva, podría argüirse que la norma que autoriza a los alcaldes a ordenar construcción de obra por mal estado de presentación de muros y frentes de edificaciones es exequible en la medida en que se la entienda como una atribución que se ejerce, no de acuerdo con el criterio personal del funcionario administrativo, sino conforme las disposiciones legales y reglamentarias, relativas a urbanismo o a conservación del patrimonio cultural o histórico que definen, en cada caso concreto, cuáles son los requisitos, parámetros, criterios y demás condiciones estéticas que deben cumplirse en el mantenimiento de las construcciones”. Subrayado por fuera del texto original.

[44] M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

[45] Textualmente se señaló: “Ciertamente, el contenido esencial del derecho de propiedad, entendido como aquel mínimo subjetivo o espacio de libertad para que las personas puedan ejercer y disponer libremente de sus bienes dentro del marco jurídico, no puede ser interferido por el Estado so pretexto de regular su función social y ecológica, ya que ante todo se trata de un derecho fundamental que permite el desarrollo de un ámbito de libertad personal y en este sentido debe protegerse constitucionalmente. Por ello, las limitaciones que puedan imponerse al propietario por el legislador deben tener en cuenta los principios de razonabilidad y proporcionalidad, que exigen un balance equitativo entre los intereses individuales y los intereses de la sociedad”.

[46] Subrayado por fuera del texto original.

[47] Dispone el artículo 1519 del Código Civil: “Hay un objeto ilícito en todo lo que contraviene al derecho público de la nación (...)”. Por su parte, el artículo 1741, determina: “La nulidad producida por un objeto o causa ilícita, y la nulidad producida por la omisión de algún requisito o formalidad que las leyes prescriben para el valor de ciertos actos o contratos en consideración a la naturaleza de ellos, y no a la calidad o estado de las personas que los ejecutan o acuerdan, son nulidades absolutas”.

[48] Al respecto, la norma en cita dispone: “El derecho de pedir alimentos no puede transmitirse por causa de muerte, ni venderse o cederse de modo alguno, ni renunciarse”.

[49] Determina el precepto legal señalado: “El derecho de suceder por causa de muerte a una persona viva no puede ser objeto de una donación o contrato, aun cuando intervenga el consentimiento de la misma persona.(...)”.

[50] Dispone la citada norma: “El derecho que nace del pacto de retroventa no puede cederse”.

[51] En el citado precepto normativo, se señala que: “Los derechos de uso y habitación son intransmisibles a los herederos, y no pueden cederse a ningún título, prestarse no arrendarse. // Ni el usuarios ni el habitador pueden arrendar, prestar o enajenar objeto alguno de aquellos a que se extiende el ejercicio de su derecho (...)”.

[52] Código Civil, artículos 666, 669 y 670.

[53] Al respecto, esta Corporación ha señalado: “El derecho de alimentos es aquél que le asiste a una persona para reclamar de quien está obligado legalmente a darlos, lo necesario para su subsistencia cuando no está en capacidad de procurársela por sus propios medios. La obligación alimentaria está entonces en cabeza de la persona que, por mandato legal, debe sacrificar parte de su propiedad con el fin de garantizar la supervivencia y desarrollo del acreedor de los alimentos”.(Sentencia C-153 de 2003. M.P. Eduardo Montealegre Lynett).

[54] Sobre la materia, en sentencia T-912 de 2000 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), se manifestó: “La Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, han considerado que las personas naturales tienen derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica. Este reconocimiento como derecho, surgió en nuestro país, y más especialmente en nuestra legislación reciente, con la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991, la cual en su artículo 14 plantea como objeto del mismo, el que toda persona sea protegida jurídicamente. Tal protección conlleva una serie de derechos y obligaciones, lo que eleva a nivel constitucional el reconocimiento de las personas como sujetos de derechos. A su vez, éste concepto -sujeto de derecho-, abarca elementos tan importantes que identifican a la persona y que siendo conocidos jurídicamente, como atributos de la personalidad corresponden al nombre, el domicilio, la nacionalidad, el patrimonio, el estado civil y la capacidad”. (Subrayado por fuera del texto original).

[55] Dispone el artículo 874 del Código Civil: “El uso y la habitación se limitan a las necesidades personales del usuario o del habitador. // En las necesidades personales del usuario o del habitador se comprenden las de su familia. // La familia comprende la mujer y los hijos; tanto lo que existen al momento de la constitución, como lo que sobrevienen después, y esto aun cuando el usuario o habitador no esté casado, ni haya reconocido hijo alguno a la fecha de la constitución (...) Comprende, además, las personas que a la misma fecha vivan con el habitador o usuario, y a costa de estos; y las personas a quienes estos deben alimentos”.

[56] Determina el artículo 20 de la Ley 23 de 1982 que: “El autor tendrá sobre su obra un derecho perpetuo, inalienable e irrenunciable, para: // a) Reivindicar en todo tiempo la paternidad de su obra y, en especial, para que se indique su nombre o seudónimo cuando se realice cualquiera de los actos mencionados en el artículo 12 de esta ley; // b) Oponerse a toda deformación, mutilación u otra modificación de la obra, cuando tales actos puedan causar o acusen perjuicio a su honor o a su reputación, o la obra se demerite, y a pedir reparación por éstos; // c) A conservar su obra inédita o anónima hasta su fallecimiento, o después de él cuando así lo ordenase por disposición testamentaria; // d) A modificarla, antes o después de su publicación; // e) A retirarla de la circulación o suspender cualquier forma de utilización aunque ella hubiese sido previamente autorizada.

Parágrafo 1.- Los derechos anteriores no pueden ser renunciados ni cedidos. Los autores al transferir o autorizar el ejercicio de sus derechos patrimoniales no conceden sino los de goce y disposición a que se refiere el respectivo contrato, conservando los derechos consagrados en el presente artículo.

Parágrafo 2. A la muerte del autor corresponde a su cónyuge y herederos consanguíneos el ejercicio de los derechos indicados en los apartes a) y b) del presente artículo.- A falta del autor, de su cónyuge o herederos consanguíneos, el ejercicio de estos derechos corresponderá a cualquier persona natural o jurídica que acredite su carácter de titular sobre la obra respectiva.

Parágrafo 3.- La defensa de la paternidad, integridad y autenticidad de las obras que hayan pasado al dominio público, estará a cargo del Instituto Colombiano de Cultura cuando tales obras no tengan titulares o causahabientes que puedan defender o tutelar estos derechos morales.

Parágrafo 4.- Los derechos mencionados en los apartes d) y e) sólo podrán ejercitarse a cambio de indemnizar previamente a terceros los perjuicios que se les pudiese ocasionar.”

[57] Artículo 11 de la Decisión 351 de 1993 de la Comunidad Andina de Naciones, mediante la cual se estableció el régimen común sobre derechos de autor y derechos conexos. Al respecto, determina

la norma en cita: “El autor tiene el derecho inalienable, inembargable, imprescriptible e irrenunciable de: a) Conservar la obra inédita o divulgarla; // b) Reivindicar la paternidad de la obra en cualquier momento; y, // c) Oponerse a toda deformación, mutilación o modificación que atente contra el decoro de la obra o la reputación del autor.// A la muerte del autor, el ejercicio de los derechos morales corresponderá a sus derechohabientes, por el plazo a que se refiere el Capítulo VI de la presente Decisión. Una vez extinguido el derecho patrimonial, el Estado u otras instituciones designadas, asumirán la defensa de la paternidad del autor y de la integridad de su obra.”

[58] Artículo 6 bis del Convenio de Berna para la protección de las obras artísticas y literarias, conforme al cual: “Artículo 6bis. Derechos morales:

1. Derecho de reivindicar la paternidad de la obra; derecho de oponerse a algunas modificaciones de la obra y a otros atentados a la misma;

2. Después de la muerte del autor;

3. Medios procesales

1) Independientemente de los derechos patrimoniales del autor, e incluso después de la cesión de estos derechos, el autor conservará el derecho de reivindicar la paternidad de la obra y de oponerse a cualquier deformación, mutilación u otra modificación de la misma o a cualquier atentado a la misma que cause perjuicio a su honor o a su reputación.

2) Los derechos reconocidos al autor en virtud del párrafo 1) serán mantenidos después de su muerte, por lo menos hasta la extinción de sus derechos patrimoniales, y ejercidos por las personas o instituciones a las que la legislación nacional del país en que se reclame la protección reconozca derechos. Sin embargo, los países cuya legislación en vigor en el momento de la ratificación de la presente Acta o de la adhesión a la misma, no contenga disposiciones relativas a la protección después de la muerte del autor de todos los derechos reconocidos en virtud del párrafo 1) anterior, tienen la facultad de establecer que alguno o algunos de esos derechos no serán mantenidos después de la muerte del autor.

3) Los medios procesales para la defensa de los derechos reconocidos en este artículo estarán regidos por la legislación del país en el que se reclame la protección.”

[59] En sentencia C-053 de 2001 (M.P. Cristina Pardo Schlesinger), la Corte señaló: “Los derechos de autor comprenden un conjunto de prerrogativas del autor respecto de la obra, que son divisibles en dos grandes clases, los derechos morales y los patrimoniales. // 5. Los derechos morales son aquellos que nacen como consecuencia de la creación misma y no del reconocimiento administrativo, son de carácter extrapatrimonial, inalienable, imprescriptible e irrenunciable. Estos incluyen: - el derecho a divulgar la obra, - el derecho al reconocimiento de la paternidad intelectual, - el derecho al respeto y a la integridad de la obra, impidiendo las modificaciones no autorizadas sobre la misma, - el derecho al retracto, que le permite al autor retirarla del comercio.

Al respecto, esta Corporación ha manifestado: “a. El contenido moral del derecho que tiene el autor sobre la propiedad intelectual que es inalienable, irrenunciable e imprescriptible e independiente del contenido patrimonial del mismo, contrario a lo que ocurre con el derecho de propiedad común, que sólo tiene un contenido patrimonial, alienable, renunciable y prescriptible.” Sentencia C-334 de 1993 (M.P. Alejandro Martínez Caballero)

Más detalladamente, en otra oportunidad sostuvo: “El derecho de autor, en los países de vieja tradición jurídica latina como es el caso colombiano, es un concepto complejo y bien elaborado, en el que concurren las dos dimensiones que hoy por hoy se le reconocen como esenciales: la primera, la que se traduce en **el derecho personal o moral**, que nace con la obra misma, como consecuencia del acto de creación y no por el reconocimiento de autoridad administrativa; ellos son extrapatrimoniales inalienables, irrenunciables y, en principio, de duración ilimitada, pues están destinados a proteger los

intereses intelectuales del autor y respecto de ellos el Estado concreta su acción, garantizando el derecho que le asiste al titular de divulgar su obra o mantenerla en la esfera de su intimidad, de reivindicar el reconocimiento de su paternidad intelectual sobre la misma, de exigir respeto a la integridad de su obra y de retractarse o arrepentirse de su contenido.” Sentencia C-276 de 1996 (M.P. Julio César Ortiz)

6. Así mismo, la Corte ha afirmado que estos derechos morales de autor son fundamentales: *“18. Antes de analizar estas acusaciones, la Corte estima pertinente señalar que, los derechos morales de autor se consideran derechos de rango fundamental, en cuanto la facultad creadora del hombre, la posibilidad de expresar las ideas o sentimientos de forma particular, su capacidad de invención, su ingenio y en general todas las formas de manifestación del espíritu, son prerrogativas inherentes a la condición racional propia de la naturaleza humana, y a la dimensión libre que de ella se deriva. Desconocer al hombre el derecho de autoría sobre el fruto de su propia creatividad, la manifestación exclusiva de su espíritu o de su ingenio, es desconocer al hombre su condición de individuo que piensa y que crea, y que expresa esta racionalidad y creatividad como manifestación de su propia naturaleza. Por tal razón, los derechos morales de autor, deben ser protegidos como derechos que emanan de la misma condición de hombre.”*

[60] Dispone, al respecto, el artículo 39 de la Ley 160 de 1994: *“Quienes hubieren adquirido del INCORA Unidades Agrícolas Familiares con anterioridad a la vigencia de la presente Ley, quedan sometidos al régimen de propiedad parcelaria que en seguida se expresa:*

Por el solo hecho de la adjudicación, se obligan a sujetarse a las reglamentaciones existentes sobre uso y protección de los recursos naturales renovables, así como a las disposiciones sobre caminos y servidumbres de tránsito y de aguas que al efecto dicte el Instituto.

Hasta cuando se cumpla un plazo de quince (15) años, contados desde la primera adjudicación que se hizo sobre la respectiva parcela, no podrán transferir el derecho de dominio, su posesión o tenencia sino a campesinos de escasos recursos sin tierra, o a minifundistas. En este caso el adjudicatario deberá solicitar autorización expresa del INCORA para enajenar, gravar o arrendar la Unidad Agrícola Familiar(...).”

A su vez, el artículo 25 del Acuerdo No. 023 de 1995, dispone: *“De conformidad con lo previsto en el artículo 39 de la Ley 160 de 1994, hasta cuando se cumpla un plazo de quince (15) años, contados desde la primera adjudicación en propiedad que se hizo sobre la respectiva parcela o cuota parte del predio, los adjudicatarios de que se trate deberán solicitar autorización previa y expresa de la Junta Directiva del INCORA para transferir su dominio, posesión o tenencia, o la cesión total o parcial de los derechos que recaigan sobre aquella, y en todo caso la enajenación o traspaso sólo podrá hacerse en favor de los campesinos de escasos recursos sin tierra o de minifundistas.*

Las autorizaciones relacionadas con el gravamen o limitación del dominio serán autorizadas por el Gerente General del INCORA.

El Instituto dispone de un plazo de tres (3) meses, contados a partir de la recepción de la petición, para expedir la autorización correspondiente, transcurridos los cuales, si no se pronunciare, se entenderá que consiente en la solicitud del adjudicatario.

PARAGRAFO.- El adquirente o cesionario se subrogará en todas las obligaciones contraídas por el enajenante o cedente en favor del Instituto”.

****** Es importante resaltar que de acuerdo al Decreto 1292 del 21 de mayo de 2003, se ordenó la supresión y liquidación del INCORA, la cual se amplió mediante el Decreto 1492 de 2006.

[61] Sobre la materia, el artículo 26 del Acuerdo No. 023 de 1995, dispone: *“Quienes hayan adquirido el dominio sobre una parcela cuya primera adjudicación se hubiere efectuado en un lapso superior a los quince (15) años, deberán informar expresa y previamente al Instituto respecto de*

cualquier proyecto de enajenación sobre la parcela respectiva, para que el INCORA haga uso de la primera opción de readquirirla dentro de los tres (3) meses siguientes a la fecha de recepción del aviso. Si dentro de este plazo no hubiere pronunciamiento expreso del Instituto, o este rechazare en igual forma la opción, el adjudicatario quedará en libertad para disponer de la parcela, sin sujeción al régimen de la propiedad parcelaria. (...)”.

[62] La última de las citadas disposiciones señala: “Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, (...), con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos”.

[63] “Por el cual se reglamentan parcialmente los Artículos 7º, 17 y 19 de la Ley 387 de 1997, en lo relativo a la oportuna atención a la población rural desplazada por la violencia, en el marco del retorno voluntario a su lugar de origen o de su reasentamiento en otro lugar y se adoptan medidas tendientes a prevenir esta situación.”

[64] Determinan las citadas normas: “**Artículo 1º.** Declaratoria de la inminencia de riesgo de desplazamiento o de desplazamiento forzado en una zona y limitaciones a la enajenación o transferencia a cualquier título de bienes rurales. // Con el objeto de proteger la población de actos arbitrarios contra su vida, integridad y bienes patrimoniales, por circunstancias que puedan originar o hayan originado un desplazamiento forzado; el Comité Municipal, Distrital o Departamental de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, declarará mediante acto motivado, la inminencia de riesgo de desplazamiento o de su ocurrencia por causa de la violencia, en una zona determinada del territorio de su jurisdicción, procediendo a: (...) 2. Informar a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente, sobre la declaratoria de zona de riesgo inminente de desplazamiento o de desplazamiento forzado, señalando a los propietarios o poseedores de predios rurales que pudieren resultar afectados por tales situaciones, y solicitándole abstenerse de inscribir actos de enajenación o transferencia a cualquier título de los bienes rurales referidos, mientras permanezca vigente esta declaratoria, salvo que se acredite el cumplimiento previo de los requisitos especiales que se establecen en el artículo 4º del presente decreto.”

“**Artículo 4º.** Requisitos especiales para la enajenación de bienes rurales. Los propietarios de los inmuebles ubicados dentro de las zonas rurales declaradas como de riesgo inminente de desplazamiento o de desplazamiento forzado por la violencia, que deseen transferir el derecho de dominio sobre los mismos, antes de que cesen los efectos de esta medida, deberán obtener del Comité Municipal, Distrital o Departamental de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, autorización para enajenar el inmueble; o podrán transferirlo al INCORA, en aplicación de lo señalado en el inciso cuarto del numeral 1 del artículo 19 de la Ley 387 de 1997, evento en el cual, no se requiere de la autorización del Comité. // El Registrador de Instrumentos Públicos sólo podrá inscribir el acto de enajenación o transferencia, cuando se le presente la autorización del Comité, la cual deberá incorporarse al contrato o acto de transferencia del derecho sobre el predio, o cuando la transferencia se haga a favor del INCORA.”

[65] Véase, entre otras, sentencia T-025 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[66] Dispone la norma en cita: “**Artículo 8. Declaratoria y manejo del patrimonio cultural de la Nación.** El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Cultura y previo concepto del Consejo de Monumentos Nacionales, es el responsable de la declaratoria y del manejo de los monumentos nacionales y de los bienes de interés cultural de carácter nacional. (...) **PARAGRAFO 1o.** Se reconoce el derecho de las iglesias y confesiones religiosas de ser propietarias del patrimonio cultural que hayan creado, adquirido con recursos o que estén bajo su legítima posesión. Igualmente, se protegen la naturaleza y finalidad religiosa de dichos bienes, las cuales no podrán ser obstaculizadas ni impedidas por su valor cultural. Al tenor del artículo 15 de la Ley 133 de 1994, el Estado celebrará con las correspondientes iglesias y confesiones religiosas, convenios para establecer el régimen de estos bienes, incluyendo las restricciones a su enajenación y exportación y las medidas para su inventario, conservación, restauración, estudio y exposición.”

[67] Los artículos 9 y 16 de la Ley 56 de 1981, disponen: “**ARTICULO 9o.** A partir de la fecha de la resolución ejecutiva que declare de utilidad pública la zona de un proyecto, corresponderá a la entidad que en ella se señale como propietaria, la primera opción de compra de todos los inmuebles comprendidos en tal zona. // Una vez ejecutoriada la mencionada resolución se fijará copia de ella junto con la lista que contenga el censo de las propiedades afectadas en las notarías, oficinas de registro de instrumentos públicos, alcaldías e inspecciones de policía de los municipios y corregimientos involucrados. // Las oficinas de registro se abstendrán de registrar las escrituras que contengan transferencias entre vivos, del dominio o limitaciones del mismo de tales propiedades, si no se acredita que la entidad propietaria en cuyo favor se establece esta opción ha renunciado a ella o no ha hecho uso oportuno de la misma. // Si la entidad propietaria no ejerce la opción de compra dentro del plazo que señale el Decreto reglamentario de esta Ley, que no podrá pasar de dos años (2), o lo hiciere en forma negativa, la opción caducará.”. “**ARTICULO 16.** Declárase de utilidad pública e interés social los planes, proyectos y ejecución de obras para la generación, transmisión, distribución de energía eléctrica, acueductos, riego, regulación de ríos y caudales, así como las zonas a ellos afectadas.”

[68] Precisamente, el artículo 37 de la Ley 9 de 1989 señala: “**ARTICULO 37.** Toda afectación por causa de una obra pública tendrá una duración de tres (3) años renovables, hasta un máximo de seis (6) y deberá notificarse personalmente al propietario e inscribirse en el respectivo Folio de Matrícula Inmobiliaria, so pena de inexistencia. La afectación quedará sin efecto, de pleno derecho, si el inmueble no fuere adquirido por la entidad pública que haya impuesto la afectación o en cuyo favor fue impuesta, durante su vigencia. El Registrador deberá cancelar las inscripciones correspondientes, a solicitud de cualquier persona, previa constatación del hecho.

En el caso de las vías públicas, las afectaciones podrán tener una duración máxima de nueve (9) años.”

[69] En sus propias palabras, la Corte manifestó: “(...) si bien se mira el precepto legal, su sentido consiste en preservar el espíritu auténtico del artículo 60 de la Constitución, que lleva a un traslado efectivo y real de la propiedad accionaria, de las empresas estatales que se enajenen, a los trabajadores, a las organizaciones solidarias y de trabajadores y a las cooperativas, pues, al establecer un término mínimo dentro del cual la participación accionaria por ellos adquirida permanecerá en sus manos, evita las prácticas encaminadas a obtener que beneficiarios reales ajenos a esos sectores se valgan de las condiciones especiales que la Constitución les otorga para utilizarlos como "testaferros" o adquirentes transitorios que, una vez surtido el proceso correspondiente, les traspasen las acciones adquiridas.

Se da entonces la justificación del trato diferente, a raíz de la necesidad de previsiones razonables, que deben ser previamente conocidas por los eventuales compradores de acciones, según las cuales, si se goza de las condiciones especiales previstas en la Constitución, precisamente para salvaguardar la garantía en ella consagrada, se deberá entender desde el principio que conservarán la propiedad de ellas por un tiempo definido en la ley”.

[70] Se subraya el aparte normativo objeto de acusación.

[71] M.P. Antonio Barrera Carbonell.

[72] Al respecto, dispone la norma en cita: “**Artículo 14.** Decláranse de utilidad pública las zonas establecidas como "Parques Nacionales Naturales". El Gobierno podrá expropiar las tierras o mejoras de particulares que en ellas existan”.

[73] Sentencias C-239 de 1994 y C-568 de 2000

[74] M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[75] Sentencias T-566 de 1992 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), T-572 de 1994 (M.P. Alejandro Martínez caballero) y C-595 de 1995 (M.P. Carlos Gaviria Díaz).

[76] Las mismas se encuentran previstas entre los artículos 65 a 78 de la Ley 160 de 1994, “*Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones*”, y se concretan en: (i) Haber ocupado el terreno por espacio no inferior a cinco (5) años; (ii) Haberlo explotado económicamente por un término igual al anterior; (iii) Dicha explotación debe haberse adelantado de acuerdo con la aptitud del suelo, establecida por el INCORA en la inspección ocular; y (iv) Que el solicitante no sea propietario o poseedor a cualquier título de otros predios rurales en el territorio nacional.

[77] Dispone el artículo 1866 del Código Civil: “*Pueden venderse todas las cosas corporales, o incorporeales, cuya enajenación no esté prohibida por la ley*”. A su vez el artículo 1521 del mismo

Estatuto Civil, señala: “Hay un objeto ilícito en la enajenación: 1) De las cosas que no están en el comercio, 2) De los derechos o privilegios que no pueden transferirse a otra persona, 3) De las cosas embargadas por decreto judicial a menos que el juez lo autorice o el acreedor consiente en ello”.

[78] En cuanto a las personas que pueden beneficiarse con la adjudicación de baldíos, el artículo 65 de la Ley 160 de 1994, dispone: “(...) No podrá hacerse adjudicación de baldíos sino por ocupación previa, en tierras con aptitud agropecuaria que se estén explotando conforme a las normas sobre protección y utilización racional de los recursos naturales renovables, en favor de personas naturales, empresas comunitarias y cooperativas campesinas, en las extensiones y condiciones que para cada municipio o región del país señale la Junta Directiva”.

[79] La Ley 160 de 1994, en el parágrafo del artículo 67, también prohíbe la adjudicación de baldíos que sean aledaños al Sistema de Parques Naturales. Precisamente, el siguiente es el tenor literal de la citada disposición: “No serán adjudicables los terrenos baldíos dentro de un radio de 5 Kilómetros alrededor de las zonas donde se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, las aledañas a Parques Nacionales Naturales y las seleccionadas por entidades públicas para adelantar planes viales u otros de igual significación cuya construcción pueda incrementar el precio de las tierras por factores distintos a su explotación económica”.

[80] Subrayado por fuera del texto original.

[81] Dispone la norma en cita: “**Artículo 9.** Con el fin de conservar sus suelos, corrientes de agua y asegurar su adecuada utilización, el Gobierno reglamentará la utilización de los terrenos de propiedad privada que se encuentren localizados dentro de los límites de las Zonas de Reserva Forestal o de Bosques Nacionales”.

[82] Señala la cita disposición: “**Artículo 14.** Decláranse de utilidad pública las zonas establecidas como “Parques Nacionales Naturales”. El Gobierno podrá expropiar las tierras o mejoras de particulares que en ellas existan”.

[83] Determina la norma en referencia: “**Parágrafo.** Los títulos de dominio expedidos por el Instituto de Colonización e Inmigración a favor de los colonos establecidos dentro de las zonas a que se refiere esta Ley, conservan toda su eficiencia legal, y los colonos que aún no hayan obtenido el correspondiente título de adjudicación de su parcela, podrán solicitarlo del Ministerio de Agricultura, conforme a las disposiciones legales vigentes y al artículo 7 de la presente Ley”.

[84] Historia de las leyes. Legislatura de 1959. Tomo IV. Segunda etapa. Págs. 119 y 149. (Subrayado por fuera del texto original).

[85] Sentencias T-427 de 1998 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), T-554 de 1998 (M.P. Fabio Morón Díaz), C-204 de 2001 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), T-746 de 2001 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra), C-491 de 2002 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra) y C-1172 de 2004 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández).

[86] Historia de las leyes. Legislatura de 1959. Tomo IV. Segunda etapa. Págs. 119 y 149.

[87] M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

[88] En el mismo sentido, se puede consultar la sentencia C-649 de 1997, en donde se hace referencia a la extensión de los atributos de protección previstos en el artículo 63 del Texto Superior a las zonas de reserva forestal.

[89] Señala la cita disposición: “**Artículo 14.** Decláranse de utilidad pública las zonas establecidas como “Parques Nacionales Naturales”. El Gobierno podrá expropiar las tierras o mejoras de particulares que en ellas existan”.

[90] Dispone la norma en cita: “Cuando sea necesario incorporar tierras o mejoras de propiedad privada en el Sistema de Parques nacionales se podrá decretar la expropiación conforme a la ley”.

[91] Sobre la materia, señala el artículo 332 del Código Nacional de Recursos Naturales: “Las actividades permitidas en las áreas de Sistemas de Parques Nacionales deberán realizarse de acuerdo con las siguientes definiciones: (...) **b) De investigación:** Son las actividades que conducen al conocimiento de ecosistemas y de aspectos arqueológicos y culturales, para aplicarlo al manejo y uso de los valores naturales e históricos del país; **c) De educación:** Son las actividades permitidas para enseñar lo relativo al manejo, utilización y conservación de valores existentes y las dirigidas a promover el conocimiento de las riquezas naturales e históricas del país y de la necesidad de conservarlas; **D) De recreación:** Son las actividades de esparcimiento permitidas a los visitantes de áreas del sistema de parques nacionales (...)”

[92] M.P. Antonio Barrera Carbonell.

[93] Al respecto, cita el siguiente aparte jurisprudencial: “En necesario precisar, que dentro de las zonas delimitadas y, por consiguiente, reservadas o destinadas a parques naturales, no sólo se comprenden terrenos de propiedad estatal, sino de propiedad privada. Si bien en estos casos subsiste la propiedad privada, que es enajenable, ella está afectada a la finalidad de interés público o social propia del sistema de parques nacionales, **afectación** que implica la imposición de ciertas limitaciones o cargas al ejercicio de dicho derecho, acordes con dicha finalidad. No obstante, debe aclararse, que en cuanto

se afecte el núcleo esencial del derecho de propiedad con la referida afectación al respectivo inmueble debe ser adquirido mediante compra o expropiación". (Resaltados que corresponden al texto de la demanda).

[94] La disposición objeto de demanda en aquella ocasión determinaba que: "**Artículo 5 de la Ley 99 de 1993. Funciones del Ministerio.** Corresponde al Ministerio del Medio Ambiente: (...) 18. Reservar, alindar y sustraer las áreas que integran el Sistema nacional de Parques Nacionales Naturales y las reservas forestales nacionales, y reglamentar su uso y funcionamiento". En opinión del accionante, el precepto legal demandando desconocía la Constitución Política, en cuanto que permitía a la autoridad administrativa ambiental efectuar la "sustracción" de las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales, desconociendo que dicha atribución es propia del legislador.

[95] Precisamente, en palabras de este Tribunal, se sostuvo que: "2.2.5. El artículo 327 del Código de los Recursos Naturales Renovables y de Protección al Ambiente define los parques nacionales, así: "Se denomina sistema de parques nacionales el conjunto de áreas con valores excepcionales para el patrimonio 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".

De dicha definición se concluye que los parques nacionales configuran un tipo específico de reserva, la cual a su vez, está constituida por diferentes clases de áreas que tienen diversas destinaciones, según se desprende del art. 329 de dicho Código (...)

Es necesario precisar, que dentro de las zonas delimitadas y, por consiguiente, reservadas o destinadas a parques naturales, no sólo se comprenden terrenos de propiedad estatal, sino de propiedad privada. Si bien en estos casos subsiste la propiedad privada, que es enajenable, ella está afectada a la finalidad de interés público o social propia del sistema de parques nacionales, afectación que implica la imposición de ciertas limitaciones o cargas al ejercicio de dicho derecho, acordes con dicha finalidad. No obstante, debe aclararse, que en cuanto se afecte el núcleo esencial del derecho de propiedad con la referida afectación el respectivo inmueble debe ser adquirido mediante compra o expropiación.

2.2.6. Observa la Corte que con anterioridad a la Constitución de 1991, siempre se consideró que la regulación en materia de reservas correspondía al legislador, quien determinaba la competencia, y los requisitos y condiciones para su constitución. Salvo en algunos casos en que directamente se estableció por el legislador la reserva (vgr. la de la Sierra de la Macarena), otras, fueron establecidas por la administración con arreglo a las directrices trazadas por el legislador. Así, específicamente la ley señaló competencia al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria -INCORA- para constituir reservas sobre terrenos baldíos para colonización y otras finalidades (art. 3o. ley 135/61) y alINDERENA para constituir reservas sobre recursos naturales renovables (art. 38, letra b) del decreto 133/76).

Igualmente, le correspondía al legislador regular lo relativo a la extinción, modificación o sustracción de las áreas de reserva.

2.2.7. Como se ha explicado la constitución de reservas tiene fundamento en el sistema normativo del ambiente en la Constitución Política, pues ellas constituyen mecanismos para el manejo, la protección, la preservación, restauración y sustitución de los recursos naturales renovables.

Lo anterior conduce a considerar que, con fundamento en la Constitución, le corresponde al legislador establecer el marco normativo general relativo al ambiente, dentro del cual necesariamente se comprenden las regulaciones concernientes a los recursos naturales renovables. Por lo tanto, corresponde al legislador determinar las condiciones bajo las cuales se pueden constituir dichas reservas o sustraer las áreas de tales reservas, con la salvedad que más adelante se hará.

El derecho constitucional que tienen todas las personas a gozar de un ambiente sano, configura indudablemente un cometido estatal, que se cumple no solamente a través de la acción legislativa, sino de la actividad administrativa. Es decir, que cuando la Constitución impone al Estado el deber de asegurar el goce del referido derecho a las personas, indudablemente hay que entender que tal deber pesa sobre todas las ramas del poder público. De este modo se explica que dentro de los cometidos de la

administración relativos al manejo, preservación, conservación, restauración y sustitución del ambiente, se encuentra indudablemente la potestad, originada en la habilitación del legislador a aquélla, para constituir reservas, modificarlas o sustraer de ellas las áreas o zonas correspondientes.

La protección que el art. 63 de la Constitución establece al determinar que los bienes allí mencionados son inalienables, inembargables e imprescriptibles, debe interpretarse, con respecto a los parques naturales, en el sentido de que dichas limitaciones las estableció el Constituyente con el propósito de que las áreas alindadas o delimitadas como parques, dada su especial importancia ecológica (art. 79), se mantengan incólumes e intangibles, y por lo tanto, no puedan ser alteradas por el legislador, y menos aún por la administración, habilitada por éste.

El sistema ambiental que ha configurado la Constitución fue una respuesta del Constituyente al preocupante y progresivo deterioro del ambiente y de los recursos naturales renovables. Ello explica la necesidad de salvaguardar para las generaciones presentes y futuras los elementos básicos que constituyen el sustrato necesario para garantizar un ambiente sano, mediante la preservación y restauración de los ecosistemas que aún perviven. **En tal virtud, entiende la Corte que la voluntad del Constituyente fue que las áreas integradas al sistema de parques nacionales se mantuvieran afectadas a las finalidades que le son propias; por consiguiente, la calidad de inalienables de los parques naturales, reconocida en el art. 63 debe entenderse, en armonía con los arts. 79 y 80, en el sentido indicado antes, esto es, que las áreas o zonas que los integran no pueden ser objeto de sustracción o cambio de destinación. En tales condiciones, se repite, ni el legislador ni la administración facultada por éste, pueden sustraer, por cualquier medio las áreas pertenecientes al referido sistema.**

Finalmente estima la Corte que debe precisar lo siguiente: Con respecto a otros bienes a los cuales el legislador le pueda atribuir, según el art. 63, las mencionadas restricciones, hay que entender que si él tiene la voluntad para crearlas, igualmente tiene la potestad para eliminarlas, según lo demanden los intereses públicos o sociales. De este modo, las zonas de reservas forestales, que no formen parte del sistema de parques naturales, sí pueden ser objeto de sustracción por el Ministerio del Medio Ambiente.

En razón de lo anterior, la Corte estima que es inconstitucional la expresión "y sustraer" incluida en el numeral 18 del art. 5 de la ley 99 de 1993, referida a las áreas integrantes de parques nacionales, mas no cuando se trate de zonas de reserva forestal". (Subrayado y resaltado por fuera del texto original).

[96] Subrayado por fuera del texto original.

[97] M.P. Antonio Barrera Carbonell.

[98] Véase, al respecto, la sentencia SU-047 de 1999. M.P. Alejandro Martínez Caballero.