

Parte orgánica de la Constitución colombiana (De los elementos constitutivos del Estado colombiano)

Wilson Herrera Llanos *

Resumen

Los elementos básicos del Estado colombiano son: El territorio, la población y el poder o autoridad. El presente artículo analiza el territorio o elemento físico del Estado y todos sus componentes, a partir de lo establecido en el artículo 101 de la Constitución Política: suelo, subsuelo, mar territorial, zona contigua, plataforma continental, zona económica exclusiva, espacio aéreo, segmento de la órbita geoestacionaria y el espacio electromagnético.

Palabras claves: Territorio, suelo, subsuelo.

Abstract

The basic elements of the Colombian State are: the territory, people and power or authority. This article analyzes the territory as the State's physical element and all its components, from what is established in article 101 of the Political Constitution: soil, subsoil, marginal sea, continuous zone, continental shelf, exclusive economic zone, aerial space, the segment of the geostationary orbit, and the electromagnetic space.

Key words: Territory, soil, subsoil.

Fecha de recepción: 14 de septiembre de 2000

I. PRECISIONES GENERALES SOBRE EL TEMA

De acuerdo con la teoría general de la Constitución, o Derecho Constitucional General, materia que, como

sabemos, se constituye en requisito fundamental para el análisis del contenido de nuestra Carta en particular, se puede decir que con ligeras, por no decir formales diferencias, los autores están de acuerdo en señalar como elementos que integran, suponen o condicionan, la existencia jurídico-política del Estado, al TERRITORIO o elemento físico, a la POBLACIÓN o elemento humano y al poder o AUTORIDAD, elemento jurídico y coercitivo, sin olvidarnos de

* Abogado. Especialista en Derecho Administrativo; profesor de Procedimiento Administrativo de la División de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Norte y de las asignaturas Derecho Constitucional Colombiano y Derecho Administrativo General de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre, seccional Atlántico

quienes incluyen además, como un cuarto elemento, al denominado «fin del Estado», «reconocimiento de su soberanía», etc.¹

Sin detenernos en las razones de una u otra denominación, esos tres elementos nos servirán de guía expositiva en estas anotaciones al texto constitucional colombiano, no obstante que un examen cuidadoso del orden formal o esquemático de presentación de tales temas que hace la Constitución de 1991, nos mueve a suponer que el criterio del constituyente de ese año, al consagrar en su Título V los vocablos «organización» y «estructura» del Estado, para referirse y desarrollar sólo uno de tales elementos (el poder o autoridad), como si el Estado se redujera sólo al aparato institucional que gobierna o impera organizado en ramas y órganos, fue el de asignar a la expresión «organización del Estado» el sentido de la «governabilidad», es decir, el que se refiere a la forma como el Estado dispone su autoridad para regir en la mejor forma, que se hubiera expresado mejor como «estructura del poder estatal», sentido que, como se ve, difiere del que le hemos de imprimir a este estudio académico de los elementos constitutivos del Estado.

En efecto, nuestra Carta constitucional primero denomina su Título III, «de los habitantes y del territo-

¹ NARANJOMESA, Vladimiro. *Teoría Constitucional*. Bogotá, Temis, 1991, p. 71 y ss.

rio», de manera independiente, y después denomina su Título V como «de la Organización del Estado», y lo integra con dos capítulos llamados «de la estructura del Estado», el uno, en el que se define exclusivamente la composición y funciones de las ramas y órganos del poder público, y la «función pública», el otro, en el que se fijan los criterios para el manejo del personal adscrito a dichas ramas y órganos.

Como se ve, en el Título V el constituyente de 1991 enunció, de manera general, la forma de organización gubernamental adoptada por el Estado colombiano a partir de ramas y órganos autónomos e independientes sin olvidarse, después de describirlos y señalar someramente sus respectivas funciones (capítulo I) y de precisar las reglas básicas para el manejo del personal adscrito a su desempeño (capítulo II).

Más tarde, en títulos consecutivos se desarrolla de manera particular y específica la normatividad de dicha estructura.

De manera más lógica, o por lo menos más sistemática, desde el punto de vista de la técnica expositiva, la Carta de 1886 desarrollaba en títulos, en su orden, primero el tema relativo a la Nación y al Territorio, después el de los Habitantes, nacionales y extranjeros, con sus derechos y garantías y, finalmente, el de las ramas y órganos del poder público.

Y es que si por «organización» debe entenderse, a la luz del diccionario de la lengua, el orden en que se disponen los elementos constitutivos de algo, con un fin determinado, es decir, la realización de una buena disposición material y funcional, «sujetando a reglas el número, orden, armonía y dependencia de las partes», en tanto que «estructura» es esa disposición en sí misma, todo lo cual conlleva una concepción integral, no se ve la razón para que la Constitución, bajo el epígrafe de «organización del Estado», sólo incluya uno de sus elementos.

Todo esto nos indica que, contrario a lo que estiman algunos autores², no creemos que éste sólo sea un tema propicio para un manual de derecho sino que se trata de la ubicación conceptual de los temas en un estatuto que, como en la Carta constitucional, la ubicación expositiva de cada vocablo puede estar sujeta a interpretaciones sobre el criterio o espíritu del constituyente, con todas las consecuencias de aplicación práctica que esto conlleva.

De todas formas, como nuestros comentarios han sido titulados «parte orgánica de la Constitución» para desarrollar los «elementos constitutivos del Estado», sí hemos creído que por la claridad académica que una visión global de estos temas requiere, la mejor disposición de

dichos comentarios, en un orden coherente de exposición sistemática, debe referirse, primero, al territorio colombiano, después, a la población y, finalmente, a la autoridad o poder público, sin dejar de incluir en cada uno todo su desarrollo temático, a fin de evitar dispersiones que generen confusión en quien se inicia en estos estudios.

II. DEL TERRITORIO COLOMBIANO

a. Presentación

El tema del Territorio, como ámbito físico, que jurídica, política y administrativamente está comprometido con el ejercicio de la soberanía estatal, se encuentra desarrollado en nuestra Carta de manera dispersa.

Es así como en el artículo 101, que encabeza el capítulo 4 del Título III, se consagra su noción y elementos, en tanto que su carácter y dominio fiscal se expresan en los artículos 63, 102 y 332, que son normas ubicadas indistintamente en los títulos II, III y XII y, finalmente, las formas de su organización y manejo a través de circunscripciones con nivel de entidades territoriales, creadas o por crear, se tratan en los artículos 285 a 337 del Título XI constitucional.

Para seguir con nuestro criterio de coherencia y exposición global, nuestros comentarios se harán no sólo desde la perspectiva de la noción del territorio y su contenido básico,

² DÍAZ ARENAS, Pedro. *La Constitución Política colombiana*. Bogotá, Temis, 1993, p.86.

sino que los extenderemos a la forma como constitucionalmente éste ha sido organizado para cumplir con el cometido básico estatal de su administración política y jurídica.

b. De su noción y elementos

La importancia de la noción de Territorio como depositario de una Soberanía Absoluta de los estados ha disminuido desde el momento en que la Soberanía propiamente dicha se convirtió en una materia sujeta a regulación del campo internacional, donde impera, aunque sea revestida de formalismo jurídico, la voluntad del más fuerte, y donde las regulaciones internas, en últimas, dependen del acuerdo bilateral o multilateral de los estados, a través de los cuales se pueden llegar a imponer limitaciones aun en los campos de la explotación económica de recursos propios.

La Constitución colombiana desde sus albores adoptó la no siempre aceptada técnica de definir su Territorio a través del enunciado de los tratados internacionales determinantes de sus límites con las naciones vecinas.

Hasta 1968, en la Carta sólo se mencionó el Suelo como elemento territorial, pero autores como Alvaro Copete Lizalde sostenían, con fundamento en que el artículo 4º declaraba que el Territorio, con los bienes públicos que de él formaban parte, pertenecían a la Nación, que tal de-

claración era una implícita referencia a otros elementos del territorio como el subsuelo, el Espacio Aéreo, el Mar Territorial y la Plataforma Continental.

La reforma constitucional de 1968 asumió positivamente, por primera vez, estos elementos, sin abandonar la descripción de sus límites a partir de los tratados que los causaron y sin dejar de lado el texto del viejo artículo 4º, pero fue la Carta de 1991 la que extendió el concepto de Territorio, además, a la Zona Económica Exclusiva, al Segmento de la Orbita Geoestacionaria y al Espectro Electromagnético y abandonó el enunciado de los tratados de límites, aunque no dejó de mencionar los territorios insulares.

Es así como el artículo 101 de la actual Constitución Política acoge, en su primer inciso, el principio de la determinación de los límites mediante tratados o laudos, para después, en su inciso final, incluir como componentes de su territorio, «también», al Subsuelo, al Mar Territorial, a la Zona Contigua, a la Plataforma Continental, a la Zona Económica Exclusiva, al Espacio Aéreo, al Segmento de la Orbita Geoestacionaria, y al Espectro Electromagnético con el espacio donde éste actúa.

Estas diferentes formas de extensión jurídica del Territorio Nacional consagradas en el inciso 4) del artículo 101 de la Carta, tienen su caracterización conceptual propia, inva-

riable y única, por lo que, lejos de pretender originalidad o innovación en su tratamiento, a lo sumo logremos, con el mayor esfuerzo, intentar una explicación básica de cada uno de estos importantes fenómenos de la Técnica y del Derecho, no sin antes, como es obvio, ubicarlos históricamente y plantear un criterio sobre su percepción.

Respecto al SUELO, que es la noción más primariamente identificada con el territorio, podemos decir, consecuentes con nuestra afirmación inicial, que su caracterización menos controvertible es la que lo señala como aquella superficie delimitada en que un Estado ejerce su jurisdicción, tal como se desprende de los primeros incisos del artículo 101 de nuestra Carta al señalar que los límites de Colombia, léase de su suelo o superficie, son los establecidos en los tratados o definidos en los laudos arbitrales.

Este sentido nos permite estimar desacertada la censura que hacen algunos autores a la aparente exclusión que del «suelo» como componente territorial se supone en el enunciado del inciso 4) de esa norma, pues la referencia de los primeros incisos de ella a esa extensión de tierra firme continental o insular, determinable por tratados o laudos, es obviamente alusiva a dicha noción, y no otra explicación tiene que el inciso cuarto empiece diciendo «también forman parte de», para indicar a las claras que ya antes se ha

mencionado una parte de ese territorio y no era necesario repetir su nominación.

Ahora, como expresión de la soberanía interior, el concepto de SUBSUELO, que es toda esa parte de terreno subyacente a la capa de tierra de la superficie del Estado, en una extensión triangular que va desde los límites del territorio al centro de la tierra, por su carácter de fuente inagotable de riquezas naturales, sí ha generado más conflictos críticos que el Suelo mismo, y por eso tiene dos menciones diferentes en la Constitución; la una, como parte del Dominio eminente que enuncia el artículo 101, y la otra, como parte de la Propiedad del Estado que declara el artículo 332 de la misma.

Es sabido que la reserva Estatal del Subsuelo se mantuvo en Colombia desde la Colonia hasta cuando los estados federados rompieron esa tradición en sus propias legislaciones y permitieron que las riquezas naturales fueran objeto del ejercicio de las potestades del propietario particular, traspasadas después a compañías extranjeras, y que esa situación se mantuvo incólume en la Constitución de 1886, con su doctrina de los «derechos adquiridos» como es hoy mantenida por la de 1991 en sus artículos 332 y 360.

La innegable importancia del Mar Territorial, como primera extensión estratégica y militar del Territorio, acentuada por su eventual carácter

de «despensa alimenticia de la humanidad» y fuente de explotación de riquezas naturales, es hoy materia de un unánime reconocimiento internacional, con la única limitación del derecho al paso rápido e ininterrumpido de buques extranjeros reconocido por algunas conferencias como la de Ginebra de 1958.

No obstante, la siempre sugestiva perspectiva de los pueblos poderosos de ampliar sus pretensiones de explotación y dominio, y la necesaria reacción defensiva de los débiles, más que la diversidad de condiciones naturales, ha provocado, en el concierto de naciones, innumerables controversias de difícil solución, tales como la determinación de su anchura, el sistema para medirla y la fijación de los derechos del Estado ribereño, amén de la variabilidad de las circunstancias políticas y económicas como conatural impedimento de uniformidad de criterios en estas materias.

Así vemos cómo Estados Unidos, que sostuvo una rígida posición de defensa de las 3 millas, la ha abandonado por la de las 200 millas en defensa del espacio aéreo de ese Mar. En la 3ª Reunión del Consejo Interamericano de Jurisconsultos de 1956 se rechazó la extensión de las 3 millas y se justificó su ampliación a límites que atendieran factores geológicos, geográficos y biológicos. La 3ª Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho al Mar al fin dispuso la anchura del mar territorial hasta

un límite que no exceda de 12 millas.

No por otra razón algunos autores se refieren a la ZONA CONTIGUA, esa franja de mar adyacente al ar territorial, más que como una parte física del territorio, como un instrumento de negociación y discordia en la incesante lucha política que enfrenta a los estados ávidos de extensión creciente de su dominio con los que pretenden mantener intacta sus riquezas, y a la ZONA ECONÓMICA EXCLUSIVA, que es una extensión de 200 millas medidas de donde se mide el mar territorial, como un mecanismo jurídico que permite conciliar los derechos del Estado ribereño con los derechos de los otros estados en lo referente a exploración y explotación, conservación y administración de recursos, utilización de islas artificiales, investigación científica marina y protección del medio marino.

En este mismo orden de ideas, la importancia geológica de la PLATAFORMA CONTINENTAL, definida por la geografía física como aquella base sobre la cual tienen su asiento las elevaciones continentales que se encuentran por debajo del mar, sabemos que alcanzó importancia política, jurídica y económica desde cuando el presidente norteamericano Harry Truman, en su declaración de 1945, estimó que los recursos naturales del subsuelo y lechos marinos pertenecían a Estados Unidos y eran sujetos de su jurisdicción y control, y mucho más cuando tal

declaración fue oficializada en la Convención de Ginebra de 1958 con una mayor cobertura de beneficios.

El artículo 1° de la Convención sobre Plataforma la definió entonces como «el lecho del mar adyacente a las costas pero después del Mar Territorial», es decir, excluyó del concepto a aquella porción de subsuelo marino que se inicia en la costa y que en suave declive se introduce en el mar hasta la profundidad que alcanza el punto límite del mar territorial, con lo que se abarcaba un mayor espacio físico y se obtenía una mayor posibilidad de explotación y riqueza.

El gran interés económico y biológico de la plataforma continental ha ocasionado, como ha ocurrido con los otros elementos del Territorio del Estado, serios problemas para su delimitación, a tal punto que la Tercera Conferencia del Mar, en un intento por resolverlos, decidió propender por la confirmación de la soberanía del Estado Ribereño sobre dicha plataforma y por la facultad de los estados sin plataforma para tender cables submarinos y tuberías con la aprobación de aquél, lo que, como puede verse, es una solución marcada siempre con el sello de la mejor opción para el país poderoso.

En todo este concierto de intereses Colombia ha seguido un proceso de fijación de su mar territorial que va desde las 12 millas, en la Ley 24 de 1923, pasando por la 70 de 1931, que

aceptó solo 20 kilómetros en materia de aduanas, y por el Decreto 3183 de 1952, que reconoció 3 millas para efectos de pesca, vigilancia y seguridad marina y una zona contigua de 9 millas, hasta llegar a la ley 10 de 1978, reglamentada parcialmente por el Decreto 1436 de 1984.

La ley 10 de 1978 fijó el mar territorial en 12 millas náuticas o de 22 kilómetros más 224 metros (artículo 1°); extendió su soberanía al espacio situado sobre el mar territorial y al lecho y subsuelo de ese mar; admitió el paso inocente (artículo 2°); estableció una zona económica exclusiva de 200 millas náuticas (artículo 7°); y, finalmente, extendió su soberanía igualmente a su Plataforma Continental (artículo 10°), todo lo cual sólo ha llegado a constituir siempre «un primer paso» que abre expectativas de discusión pero que no asegura reconocimiento alguno, como igualmente ha sucedido en el caso del ESPACIO AÉREO.

Respecto a este elemento, definido elementalmente por la ley 89 de 1938 como «aquel espacio que cubre el territorio», es innegable que proyecta hoy, por encima de las simples connotaciones del tema sobre la aviación comercial, unos contornos de mayor profundidad técnica, económica y jurídica al lado de las múltiples actividades que tienen que ver con su uso, ya sea en relación con el planeta, con su instrumentalización militar o con los experimentos espaciales, y esto lo hace más apetecible

del poder internacional y más lejano para la posibilidad de los estados subdesarrollados.

A pesar de que algunos autores, como Alberto Vergara Molano, estiman que desde 1957, con la colocación del primer *Sputnik* en órbita por parte de la Unión Soviética, se inauguró en el mundo la era espacial o cósmica y plantean la necesidad de un estatuto jurídico aplicable espacialmente, sin llegar a negarlo, creemos con Antolín Díaz Martínez que la verdadera complicación en el estudio de este elemento territorial del Estado la genera la irracional situación respecto a recursos naturales propios como el Geoestacionario y el espectro electromagnético, pues su explotación a través de altas técnicas de las comunicaciones vía satelital les generan cuantiosos ingresos a las superpotencias y países ricos de Europa mientras los pueblos en vía de desarrollo nada perciben.

Lo anterior porque es obvio que la ORBITA GEOESTACIONARIA, que es aquella franja o parte circundante de la Tierra que, a nivel ecuatorial y a una altura de 36.000 kilómetros, admite satélites que pueden moverse a la par de la rotación de la Tierra y mantenerse en forma estacionaria, presenta como características, además de generar privilegios económicos en el más variado campo de las telecomunicaciones, la de sólo admitir la explotación para colocación de satélites a los 10 países del mundo con avances en el campo espacial sin

reconocimiento alguno a los países ecuatoriales y con una capacidad de explotación limitada.

Y por su parte, porque el ESPECTRO ELECTROMAGNÉTICO, concebido básicamente como el recurso natural, o forma de energía electromagnética, que en la estratosfera, de manera natural, sirve como medio de transporte de las ondas electromagnéticas generadas por la luz o el sonido, al no ser deteriorable por el uso, abre, como es obvio, grandiosas expectativas económicas de explotación en el campo de las comunicaciones, especialmente a quienes, por sus avances en las técnicas adecuadas y su potencial económico, pueden convertir el fenómeno en fuente inagotable de riquezas y dominio.

Lo anterior significa, lisa y llanamente, que el uso racional y equitativo de los recursos naturales en beneficio proporcional y altruista de la humanidad es sólo un ideal retórico.

La ninguna eficacia que la participación de Colombia, y otros países como Ecuador, han tenido en las acciones diplomáticas adelantadas en materia de regulación del espacio ultraterrestre así lo prueban, y el hecho histórico incontrovertible que desde la Conferencia de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, reunida en 1983, se haya impuesto a Colombia posiciones orbitales de países extranjeros, como Brasil, Uruguay y Canadá, dentro de la órbita geoestacionaria colombiana,

sin que, a pesar de las diferentes insistencias en la tesis de la Soberanía Exclusiva, se haya podido variar la situación, nos permite afianzar nuestro criterio inicial de poner en duda la esencia realista de nuestra consagración constitucional en este campo.

Y no sólo porque en el estatuto constitucional de un país no se puede crear, con eficacia impositiva, unilateralmente, ningún título o derecho, sin someterlo a las estipulaciones de tratados internacionales en los que, entre otras cosas, no existe ni la igualdad de las partes ni la autonomía de la voluntad, para expresarlo en términos civilistas, sino porque la correlación de fuerzas superiores a los estados débiles, y sus estrategias de dilación y engaño, le desvían siempre a la «imperiosa» necesidad de adoptar uniones solidarias.

c. **Carácter dominial del territorio**

Al revisar la relación jurídica que tiene el Estado sobre su territorio, a partir de la noción introducida por el artículo 102 constitucional de que «el territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la Nación», no resultaría exacta la interpretación puramente literal de la «pertenencia» que enuncia esta norma, ni en su verdadero alcance jurídico ni en su extensión, ya que sería tanto como creer en la consagración de un tipo especial de «propiedad» estatal integral que incluiría tanto al territorio propiamente dicho

total como a los bienes públicos que de él forman parte, con lo cual se estaría excluyendo, de manera absurda, la propiedad privada, cuya protección, como es sabido, también goza de consagración constitucional.

Desde hace tiempo los autores nos han enseñado a distinguir el verdadero significado del concepto civilista de «propiedad» o «dominio» de la especial relación jurídico-institucional que tiene el Estado con ese elemento material que lo integra llamado «territorio» y que, de manera ya inveterada, se ha denominado «dominio eminente».

El profesor Díaz Arenas³ considera que esta norma parece confundir, formalmente al menos en su primera parte, Soberanía con Propiedad pero que, en realidad, el fondo de la norma se refiere no a la propiedad o dominio que define la legislación civil colombiana, sino a un «dominio» diferente, ese dominio que la Corte califica como un dominio «*sui generis*», ajeno al uso, disfrute y abuso implícito en aquél, y que es expresado a través del imperativo poder de mando, de regulación, en una palabra, de gobierno, conocido por la doctrina como Dominio Eminente.

De manera que este sentido de «pertenencia» mencionado por la norma del artículo 102 constitucional, excluido de todo contenido económico, está rubricado, a juicio

³ *Ibid.*, p. 178.

del profesor SÁCHICA⁴, por un predominante sentido político, porque importa más por motivos de seguridad nacional y de servicio de interés social que como recurso económico, ya que «no se trata de que un territorio pertenezca al Estado, sino de que en virtud de su dominio puede operar sobre él, en él, dentro de él, y con los bienes anexos a él, para sus propios fines».

En síntesis, el carácter de «eminente» que la doctrina le asigna a esta forma especial de Dominio del Estado, por significar «alto, elevado, que sobresale en mérito o cualquier otra cualidad», lo aleja de toda posible ubicación o clasificación construida bajo la expresión genérica de «propiedad» o de «formas de dominio», si estos últimos encierran el sentido de derecho real o poder jurídico de una persona sobre una cosa con contenido económico.

Lo anterior no significa que, en relación con el Estado, no pueda hablarse en este último sentido, de «propiedad», sólo que se haría en relación con otras cosas y circunstancias jurídicas, como hemos de examinar en el siguiente acápite.

d. Los «bienes públicos» que forman parte del territorio

Diferente al sentido de la primera parte del artículo 102 constitucional

cuando dice que «el territorio [...] pertenece a la Nación», es el que se observa en la segunda parte de dicha norma cuando menciona «a los bienes públicos» que del territorio forman parte, ya que, como hemos visto, en la primera parte la norma dice que el territorio «pertenece» a la Nación para significar que ésta ejerce sobre aquél un «dominio eminente o superior» que le permite, interna y externamente, aplicar su potestad de mando y gobierno, mientras que en la segunda parte, al utilizar de manera genérica la expresión «bienes públicos», nos obliga a pensar en una doble relación jurídica del Estado frente a ellos, la que tiene que ver con los bienes de «uso público» y la que tiene que ver con los bienes «fiscales», ya que unos y otros son especies de aquel género.

La Corte Constitucional⁵ ha dicho que, en el contexto de la Constitución de 1991, la Propiedad está protegida y garantizada junto con los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, y distingue tres clases: la privada, la estatal y la pública.

En la primera ubica a la consagrada genéricamente como propiedad particular de los asociados por el artículo 58 constitucional, en todas sus formas de aplicación, como la colectiva, la industrial, la intelectual, etc.; en la segunda, a la consagrada también en el artículo 58 constitu-

⁴ SÁCHICA, Luis Carlos. *Nuevo constitucionalismo colombiano*. Bogotá, Temis, 1992, p. 152.

⁵ CORTE CONSTITUCIONAL. Sent. T-566-92. Octubre 23 de 1992. M. P. Alejandro Martínez.

cional aplicada a algunos organismos estatales sobre los bienes llamados «fiscales», y en el artículo 332 *ibídem* sobre la propiedad del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, y en la tercera, a la consagrada por los artículos 63, 82 y 102 sobre los bienes llamados de «uso público».

Por la naturaleza de nuestro tema, sólo trataremos de integrar una amplia clasificación de los bienes sobre los que se ejerce toda la Potestad Pública con la ayuda de esta orientación jurisprudencial, de las normas del artículo 674 y siguientes del Código Civil colombiano, de las demás normas que en la actualidad las han adicionado o complementado y de algunas orientaciones doctrinarias, para lo cual aceptaremos la expresión genérica «bienes de dominio público» para referirnos genéricamente a todos aquellos «bienes públicos» excluidos plenamente del dominio absoluto de los particulares, es decir, de la propiedad privada o civilista, llamados de igual forma por la Corte Constitucional para referirse al «conjunto de bienes que la administración afecta al uso directo de la comunidad o que lo utiliza para servir a la sociedad».

Empezaremos por decir, entonces, que según el artículo 674 citado, estos bienes públicos son de dos clases: bienes de uso público y bienes fiscales, entendiendo por los primeros aquellos cuyo uso pertenece a todos los habitantes de un territorio,

y por los segundos, todos los que no pertenecen generalmente a los habitantes, o al decir de la Corte, «*aquellos bienes patrimoniales del Estado, o de sus entes territoriales, destinados a la prestación de servicios públicos que la administración utiliza en forma inmediata*».

Esta referencia nos permite afirmar, auxiliados con la doctrina,⁶ que la Potestad Pública sobre los bienes «públicos» primeramente comprende, a los **Bienes de uso público**, que, a su vez, pueden ser **naturales**, como los ríos, lagos, costas, playas, mar territorial, etc., que al sentir de la Corte, «*son los bienes que se encuentran en el estado en que la naturaleza los ofrece*», y los **artificiales**, como las calles, puentes, caminos, plazas y parques, todos los cuales fueron declarados públicos por el legislador como expresión de su voluntad jurídica.

Estos bienes de uso público son, tanto los unos como los otros, inalienables, imprescriptibles e inembargables mientras mantengan el carácter de dominial, por lo que, si cambian de categoría jurídica, pueden someterse a las reglas establecidas para la nueva categoría que asuman, lo cual quiere decir que, por su carácter, no es posible decir que sobre ellos el Estado ejerce el derecho de propiedad en los términos civilistas de esta prerrogativa, a

⁶ RAMÍREZ CARDONA, Alejandro. *Hacienda Pública*. 4ª ed. Bogotá, Temis, 1998.

no ser que por un acto jurídico de potestad y mando se le desafecte de su índole y se traslade a la común de bien «fiscal».

Comprende también esta Potestad Pública los **Bienes Fiscales**, en una relación jurídica mucho más cercana del concepto de propiedad, bienes que pueden ser denominados: **territoriales** (suelo, subsuelo, riqueza mineral), **empresariales** (instalaciones, maquinaria, equipo), **de servicios públicos** (bienes de estas entidades) y **monetarios**, o también clasificados en: **comunes** (edificios, escuelas, hospitales, cuarteles, oficinas), **estrictamente fiscales** (dineros en tesorería, impuestos, multas, recursos del presupuesto) y **adjudicables** (baldíos).

Por otra parte, se encuentran los **Bienes Públicos por afectación**, ya sean para el fomento de la **riqueza nacional** (como el patrimonio cultural, arqueológico o histórico en los términos de los artículos 63 y 72 constitucionales y ley 397 de agosto 7 de 1997), para el **uso público** (como los bienes similares a los de uso público por naturaleza, análogos de aprovechamiento y utilización generales) y para el **espacio público** (a que se refiere el artículo 82 de la C.P., la ley 9 de 1989 en su artículo 5° y la ley 388 de 1997), los cuales quedaron integrados, según doctrina reciente⁷,

⁷ BERNAL, Sandra y HERRERA ROBLES, Aleksey. «El patrimonio Público». *Revista de Derecho*, N°13. Universidad del Norte, Barranquilla, 2000.

así: a) los de Uso Público destinados al uso o disfrute colectivos como las vías públicas; b) los elementos arquitectónicos, espaciales y naturales de los inmuebles privados que satisfacen necesidades públicas; y c) las áreas que se requieren para conformar el sistema de espacio público.

Es apenas lógico imaginar la importancia y legitimidad de la propiedad que ejerce el Estado sobre ciertos bienes y la legitimidad de su magna potestad para aplicarles el uso, o afectarles el destino, que a bien tenga, frente a los fines esenciales que la Carta constitucional le impone a nuestro Estado social de derecho, tales como servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes, así como facilitar la participación de todos en las decisiones que afecten la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación y, finalmente, defender la independencia nacional y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Bajo esta potestad también queda cobijada, en última instancia, la misma propiedad privada, ya que no otro es el significado y alcance de la definición que los artículos 58 y 333 de la Carta dan de la propiedad particular, individual o empresarial, como «una función social que implica obligaciones», ni el del sometimiento, que ordena su artículo 334,

de toda la economía a la dirección única del Estado, con lo cual permite la intervención de éste no sólo en la explotación de los recursos naturales y en el uso del suelo, sino también en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes en general.

Ni qué decir de la afectación al «interés público» que hace el artículo 335 ibídem de toda la actividad financiera, bursátil, aseguradora y la del manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos de captación; o de la restricción de la propiedad mediante los mecanismos de la extinción y de la expropiación; la guarda y respeto que puede imponer el Estado al destino de las donaciones (artículo 62).

— Todo lo anterior, en suma, nos permite concluir que hoy definir el tema de la propiedad «estatal» tiene una importancia más académica que política, ya que la vieja discusión técnico-jurídica sobre la distinción exegética de los bienes del Estado ha sido arrasada por la necesidad de identificar y ensanchar la potestad pública de orientación y de dirección económica que, en aras del interés público, maneja el Estado con toda la legitimidad constitucional.

Especialmente porque, como lo sostienen algunos autores⁸, frente a

⁸ HINESTROSA, Fernando. *El Derecho de Propiedad en la Constitución Económica Colombiana*. Bogotá, 1996, p. 166.

la reiteración que la Carta de 1991 hace de los valores, principios, libertades, derechos y la proclamación de los derechos individuales y colectivos de nuevo cuño, el derecho de Dominio ha perdido su dignidad ante los derechos de la personalidad, porque así como «*la persona humana no debe ser tutelada en cuanto tiene sino en cuanto es*», el Estado no debe ser respetado en cuanto tiene sino en cuanto hace.

Nota: En la próxima entrega empezaremos a comentar las diferentes formas de organización del territorio estatal, tema que corresponde al Título XI de la Constitución, denominado «De la organización territorial».