

ción se excitan, el estilo se pierde en la prosa poética. Pero no necesito explicar esto aquí, ya que en las páginas siguientes aparecen bastantes ejemplos de estas desviaciones y el mismo deseo de unidad.

A pesar de estos defectos, los cuales me es más difícil enmendar que percibir, espero que estas *Vistas* presenten al lector al menos alguna parte de ese placer que un espíritu sensible siente con la contemplación inmediata de la naturaleza. Como este placer es exaltado por fuerzas extrañas, he añadido a cada tratado ilustraciones y adiciones científicas.

La atención del lector se dirige siempre a la influencia perfecta que la naturaleza física ejerce en la condición moral y en el destino del hombre. Estas páginas están especialmente consagradas a los espíritus oprimidos. Aquel que ha escapado a las turbulentas olas de la vida me seguirá placenteramente a la profundidad de las selvas sobre las ilimitadas estepas y praderas, y a las elevadas cimas de los Andes. A él van dirigidas las palabras del coro que preside los destinos del género humano:

¡En las montañas está la libertad!
El aliento de la decadencia nunca mancha
la fresca corriente de aire;

¡Oh! La naturaleza es perfecta
dondequiera que estemos;
es el hombre quien la deforma (1).

(1) Estos versos son de Schiller en *La novia de Messina*.

SUMARIO DEL CONTENIDO

- En estepas y desiertos.
- En las cataratas del Orinoco, cerca de Atures y Maypures.
- Vida nocturna de los animales en la selva primitiva.
- Ideas para una fisionomía de las plantas.
- Estructura y modo de acción de los volcanes en distintas partes de la tierra.
- Fuerza vital, o el Coloso de Rodas; una alegoría.
- La meseta de Cajamarca, la antigua capital del Inca Atahualpa, y primera vista del Pacífico desde un punto empinado de los Andes.

D E R E C H O

Clasificación legal de las Minas en Colombia

Por ALBERTO REVOLLO BRAVO

Catedrático de la Facultad de Jurisprudencia del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.

Desafortunadamente para el país, la industria minera está no solamente estancada sino en periodo de retroceso. Ello obedece a múltiples causas de orden económico, tanto internas como de carácter internacional, tales como la carencia de estímulos fiscales, entre las primeras; en cuanto a las segundas, la principal es la superproducción mundial de algunos minerales que ha traído como consecuencia la baja vertical de precios, haciendo poco halagüeñas las inversiones en algunas de estas actividades. A lo anterior debe agregarse que dicha superproducción ha obligado a países como los Estados Unidos de Norteamérica (gran consumidor, pero también gran productor) a imponer cuotas de importación, política ésta que, además de la baja de los precios ha ocasionado la disminución de los mercados.

La superproducción anotada tuvo como principal causa el éxito obtenido en varios países en las exploraciones encaminadas a conseguir yacimientos de minerales que se denominan estratégicos, por ser utilizados en las industrias bélicas para atender las necesidades de los ejércitos en contienda. Solucionados en gran parte los conflictos internacionales, el consumo de estos minerales (por vía de ejemplo citamos el azufre y el cobre), se restringió considerablemente, presentándose la ya enunciada superproducción. Pero es obvio que la situación de crisis para algunos de esos minerales, especialmente metales, no tiene carácter permanente, y así se puede observar que ciertos yacimientos, que solamente se hicieron económicamente explotables, gracias a la mayor demanda originada de las guerras que azotaron al mundo hasta hace poco, han dejado de serlo por la baja de precios, y han tenido que ser abandonadas por sus explotadores. Además debe tenerse de presente que la demanda de algunos minerales viene au-

mentando —aunque en forma lenta—, a medida que crecen los consumos en todo el mundo.

Consideramos que a pesar de la crisis de precios de algunos minerales, los yacimientos de buen tenor de riqueza serían económicamente explotables entre nosotros, y si a ello se suma el hecho de que esa crisis tiende a desaparecer paulatinamente, con mayor razón deben intensificarse las búsquedas y exploraciones de nuestra riqueza minera, dictando medidas de estímulo, tanto fiscales como económicas, siendo entre estas últimas la principal la creación de un Banco Minero, o en su defecto la reestructuración de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, entidad que en realidad no ha hecho nada por el avance de la minería, como si lo ha hecho, y mucho, por el incremento de otras industrias, especialmente las agrícolas y pecuarias.

Pero no solamente militan en contra de la producción minera nacional los fenómenos económicos brevemente esbozados en las anteriores líneas sino también otros de diversa índole, entre los cuales nos parece que tienen lugar preponderante nuestra caótica y dispersa legislación minera, así como el desconocimiento casi total de ella por parte de los colombianos. Esta es la razón que nos ha llevado a hacer un resumen de los sistemas legales de explotación de las diversas minas, y de los grupos clasificados de acuerdo con esos mismos sistemas. Al mismo tiempo a cada grupo nos permitimos hacerle algunas observaciones relacionadas con las reformas en nuestro sentir más urgentes, que deben hacerse a la respectiva legislación. De las reformas propuestas muchas se hallan contenidas en el decreto N° 1779 de 1954 (Código de Minas), que no llegó a regir y cuya vigencia se halla aplazada indefinidamente. Otras las proponemos en el caso de que no sea posible la expedición de ese o de un nuevo Código de Minas.

La clasificación de las minas, de acuerdo con el sistema legal colombiano relativo a su propiedad y explotación, es el siguiente:

PRIMER GRUPO.—MINAS ADJUDICABLES

Hay unas minas que se denominan adjudicables, sobre las cuales tiene el Estado una propiedad precaria, pues lo único que puede hacer con ellas es cederlas en propiedad a los particulares que se las soliciten de acuerdo con los trámites legales del Código de Minas. Esta cesión o adjudicación a los particulares es perpetua, pero está sujeta al cumplimiento de dos condiciones resolutorias: a) Al pago del impuesto de anualidad o estaca; y b) Al laboreo formal del yacimiento. Las sustancias que se encuentran dentro de este primer grupo son las siguientes: oro, plata, platino, cobre y piedras preciosas, con las siguientes excepciones: las de aluvión de oro, plata y platino (denominadas genéricamente metales preciosos) que se encuentran situadas en lechos y márgenes de ríos navegables, a un kilómetro de cada lado, las cuales pertenecen a la reserva del Estado para ser contratadas, sin que él se pueda desprender de esa propiedad, no pueden

do ser explotadas por particulares sino mediante la celebración de contratos de concesión; también se exceptúan las esmeraldas, que están reservadas al Estado no solamente en cuanto a la propiedad sino en cuanto a su explotación.

Las minas adjudicables se rigen por el Código de Minas del extinguido Estado Soberano de Antioquia, que fue adoptado para toda la República por la ley 38 de 1887.

Como al principio se dijo, si no es posible en los momentos actuales poner en vigencia, con algunas modificaciones necesarias, el decreto 1779 de 1954 (Código de Minas), que se halla aplazado, y mientras se dicta en definitiva un código sobre la materia, que abarque todo el derecho minero, y no como hasta el presente las minas adjudicables, se requiere hacer a esta legislación las siguientes sustanciales modificaciones:

a) Sacar del sistema de la adjudicación, y volverlo concesible o contratable, al cobre, por razones de carácter técnico expuestas por los geólogos, por los ingenieros de minas y por las personas que prospectan la explotación de esta clase de minerales. La principal de estas razones radica en que por regla general el cobre sólo es económicamente explotable en grandes extensiones, lo que obliga a que, dada la pequeña superficie que es posible adjudicar, se requiera solicitar para cada explotación gran cantidad de adjudicaciones, con el natural entramamiento. En cambio, al ser concesible el cobre, bastaría no más solicitar unas pocas concesiones, que traen como beneficio la reversión a favor del Estado.

b) Suprimir la división de las minas de metales preciosos de aluvión en relación con el hecho de si se encuentran en ríos navegables y sus márgenes o en ríos no navegables. El ideal sería someter a todas las minas de aluvión de metales preciosos a un mismo régimen: el de la concesión, pues actualmente se viene presentando el caso de que se adjudican esta clase de minas en ríos navegables, violando la ley y en perjuicio de la reserva nacional, anomalía que se ampara en los sistemas procedimentales de adjudicación y concesión, el primero de los cuales se desarrolla ante las Gobernaciones de los Departamentos, sin ingerencia del Gobierno Nacional, y el segundo ante el Ministerio de Minas y Petróleos. Además, es difícil fijar el criterio de qué debe entenderse por un río navegable, lo cual en la práctica ha dado y puede seguir dando lugar a grandes litigios con el Estado.

c) Se hace indispensable extender la obligación del laboreo, con todas sus consecuencias, a las minas redimidas a perpetuidad con anterioridad a la vigencia del decreto 223 de 1932. Antes de este decreto quien obtenía la adjudicación de una mina podía redimirla de la obligación de pagar el impuesto de anualidad o de estaca si sufragaba duplicado, y de una sola vez, el impuesto correspondiente a 20 años. El decreto 223 de 1932, que suprimió la redención a perpetuidad e impuso la obligación del laboreo, no quiso extender a las minas redimidas la condición resolutoria de dominio por incumplimiento de dicha obligación, sino que exigió el pago de un impuesto llamado

“impuesto predial nacional” cuando no se ejerciere en ellas actividades de explotación. Este impuesto es de difícil recaudo y ha dado lugar a muchos litigios. Además, no se ve claramente la razón jurídica para no someter a las mismas consecuencias por el no laboreo a las minas redimidas a perpetuidad, pues tal redención debe entenderse únicamente de la obligación de pagar la estaca, pero no a cualesquiera otras condiciones resolutorias de dominio que quiera imponer la ley.

d) En compensación por la obligación del laboreo de las minas, el Estado debiera dar medidas de estímulo a la industria minera y buscarle una mayor seguridad económica.

e) Por último, es indispensable hacer revisión de los títulos actuales de adjudicación, dotando al Ministerio del ramo de los medios legales para ello, sobre todo de aquellas minas adjudicadas en los lechos y márgenes de los ríos navegables cuando ello era legalmente posible, es decir antes de la reserva, pues con mucho fundamento se cree que varias de las explotaciones que se realizan, especialmente en el Departamento del Chocó, alegando adjudicación, se están haciendo con base en títulos que no tienen ningún valor legal. Por otro lado, muchas de esas minas que fueron adjudicadas cuando ello era posible cayeron posteriormente en abandono, pero fueron restauradas cuando ya existía la reserva, violándose con ello la ley, todo porque el Ministerio de Minas y Petróleos no conoce de las adjudicaciones, y las Gobernaciones no tienen mayor interés en defender el patrimonio de la nación.

SEGUNDO GRUPO.—MINAS DE PROPIEDAD PRIVADA DEL ESTADO

Hay otras minas, que pertenecen al Estado como bienes fiscales propiamente dichos, las cuales están sujetas al derecho común. Pueden, por lo tanto, enajenarse, arrendarse, perderse por usucapión, etc. El Estado las ha adquirido por diversos títulos, como compra, o por haber venido siendo explotadas tradicionalmente desde la Colonia por parte de la Corona y luego por la República. Estas minas constituyen cuerpos ciertos, ya alinderados que hacen imposible su confusión con otras, y son de diversas sustancias.

Entre las principales se pueden citar las siguientes: las de esmeraldas de Muzo y Coscuez, que explota por contrato de administración delegada el Banco de la República; las minas de oro de Marmato, que estaban contratadas hasta hace poco con la Compañía Mining Enterprises Corporation; las de oro de Supía y Riosucio, que están sin explotación; las carboneras de Tausa, que se encuentran arrendadas; las carboneras de San Jorge o Llano de Animas, que venía explotando por contrato el Instituto de Fomento Industrial, entidad que las cedió al Banco de la República; las minas de Santa Ana, que se encuentran abandonadas; las de Manta, etc.

Todas estas minas se rigen por el Código Fiscal, algunas tienen leyes especiales que las reglamentan, y por el Código Civil. Sería conveniente estudiar la forma de unificar los sistemas de explotación de minas que pertenecen exclusivamente al Estado, y vender aquellas que no le reputan ningún beneficio económico.

TERCER GRUPO.—MINAS RESERVADAS EN PROPIEDAD Y EXPLOTACION

Hay algunas minas que están reservadas en propiedad exclusiva del Estado, extendiéndose esa reserva a la explotación, en tal forma que solamente él las puede beneficiar, ya sea administrándolas o delegando en terceros dicha administración.

El título de propiedad del Estado sobre esta clase de minas tiene como fuente única y directa a la ley. Es en ello principalmente en lo que se diferencian las minas de este grupo con las del grupo anterior. Pero además se diferencian en que las minas de propiedad privada del Estado están singularizadas, es decir, son cuerpos ciertos y delimitados, y en cambio en este tercer grupo se hacen reservas generales de determinadas sustancias. Así, por ejemplo, pertenecen a esta clasificación todas las minas de sal gema que se encuentran en el país, y no determinadas minas de este mineral. Las minas que componen este grupo son principalmente las siguientes:

a) Las de esmeraldas, salvo aquellas que fueron adjudicadas antes de la vigencia del decreto 48 de 1905 y de la ley 40 del mismo año, disposiciones que hicieron la reserva absoluta;

b) Las de sal marina, sal gema y las fuentes saladas con una concentración de más de 6 grados del aerómetro de Baumé. Todas estas salinas las está explotando el Banco de la República por contrato de administración delegada con el Gobierno, aunque equivocadamente se denomine este contrato “Concesión Salinas”. En términos generales las salinas se rigen por los artículos 115 y siguientes del Código Fiscal Nacional (ley 110 de 1912). Sin embargo existe un régimen especial para los descubridores que denuncian la existencia de salinas en los Departamentos de Antioquia, Caldas, Cauca, Nariño, Tolima, Huila, los dos Santanderes y el Valle del Cauca, y en las Provincias del Norte, Tundama, Occidente, Centro, Oriente y Casanare, del Departamento de Boyacá. Este régimen, contenido en la ley 67 de 1924 y su decreto reglamentario 1325 de 1925, consiste en que el descubridor de minas de sal o fuentes saladas en los sitios indicados, tiene derecho a contratar con el Gobierno la explotación de las salinas. Tales contratos deben considerarse como una excepción al régimen de la reserva de explotación, y constituyen verdaderas concesiones. La finalidad perseguida por estas leyes es la de incrementar mediante estos estímulos la búsqueda de salinas en los sitios ya enumerados, que carecen de ellas.

c) También se pueden clasificar en este grupo tercero las aguas minerales y termominerales, con excepción de las que se encuentran situadas en terrenos adjudicados con anterioridad al 28 de octubre de 1873, las cuales pertenecen a los particulares, pero que están declaradas de utilidad pública, pudiéndose obtener su expropiación (ley 71 de 1928). Creemos, en nuestro concepto, que deben encuadrarse en esta clasificación, a pesar de que hay quienes sostienen que pertenecen al grupo de las minas concesibles.

d) Por mandato legal, los berilos se rigen por las mismas disposiciones de las esmeraldas. En consecuencia, están reservados en propiedad y explotación.

e) El helio y otros gases raros tienen un sistema preceptuado en los artículos 39 y 83 del Código de Petróleos, en el sentido de que el Estado puede explotarlos directamente o por contrato. Pero lo que no dicen estas disposiciones es qué clase de contrato se celebrará con un particular. Sin embargo, de los textos mismos de estos preceptos legales, concatenados con otras disposiciones de derecho minero, se puede deducir que no se trataría de contratos de concesión sino de administración delegada, razón por la cual quedan clasificados estos yacimientos como de reserva de propiedad y explotación.

Por otro lado, existen algunas sustancias minerales sobre las cuales la reserva de explotación es voluntaria por parte del Gobierno, razón por la cual se clasifican en un grupo mixto, de que se hablará más adelante.

Es de suma urgencia dictar un estatuto general sobre esmeraldas. En el Ministerio de Minas y Petróleos se han elaborado varios proyectos al respecto, el último de los cuales va a ser sometido a la consideración del Congreso Nacional. Actualmente está en vigencia el decreto 585 de 1955, mediante el cual se pueden otorgar permisos de exploración de yacimientos esmeraldíferos, estableciéndose el sistema de distribución de las gemas que llegaren a encontrarse en esas labores. Este decreto es antitécnico, y debe ser reemplazado, como se dijo, por una legislación que abarque toda la materia.

CUARTO GRUPO.—MINAS CONCESIBLES

Todas las minas y sustancias minerales que no encuadren dentro de los tres grupos anteriores, pertenecen al Estado para que este las dé temporalmente en explotación a los particulares, mediante la celebración previa de contratos que se denominan de concesión. El contrato de concesión minera es una figura sui generis del derecho de minas, que participa de algunas características de los contratos administrativos de concesión y de los contratos civiles de arrendamiento. No son contratos típicos de concesión, pues los contratos administrativos de esta naturaleza tienen como finalidad la explotación de un servicio público, y no se puede afirmar válidamente que la explotación minera, al menos en todos los casos, constituya un servicio público. Dijimos

que desde el punto de vista del derecho civil se asemejan estos contratos al de arrendamiento, pero debe considerarse que este contrato tiene como característica esencial la de que el arrendador debe pagar al arrendatario por el goce de la cosa arrendada un precio determinado. Sin embargo, las concesiones mineras distintas a las de petróleo y metales preciosos, están exentas del pago de regalía al Estado, en virtud del mandato contenido en el párrafo del artículo 25 del decreto 2514 de 1952. De otro lado, el artículo 1974 del Código Civil establece que son susceptibles de arrendamiento todas las cosas corporales o incorporeales que pueden usarse *sin consumirse*, y precisamente la explotación de la mina tiene como consecuencia la de que esta se agote, es decir, que es consumible. Por último, el artículo 2005 del mismo Código impone al arrendatario la obligación de restituir la cosa al fin del arrendamiento. Pero bien puede suceder que por el hecho de haberse consumido la mina el concesionario no pueda hacer al Estado la restitución en referencia.

Al régimen de contratación anteriormente expuesto se ha hecho una excepción por el art. 15 del decreto ley 1157 de 1940, consistente en la facultad que se le dio al gobierno para aportar minas de la reserva nacional a empresas organizadas, para su explotación, sin sujetarse a los trámites del Código Fiscal. Esta disposición hace la salvedad en cuanto a metales preciosos, esmeraldas e hidrocarburos.

Las minas concesibles forman el grupo de lo que comúnmente se ha venido denominado "reserva nacional", aunque en realidad todas las minas de la nación, a cualquier título adquiridas, forman esta reserva. Como ejemplo de esta clase de minas se pueden citar las de petróleo, hierro, azufre, yeso, cal, manganeso, plomo, zinc, estaño, etc. De este grupo no se puede hacer una enumeración taxativa. Basta con que cualquier yacimiento de sustancia mineral pueda ser considerado como mina desde el punto de vista jurídico, geológico y económico, y no pertenezca a las agrupaciones anteriores, para que deba clasificarse entre las concesibles.

Hay algunas minas que pueden quedar encuadradas en este cuarto grupo o en el grupo anterior, razón por la cual las clasificaremos separadamente en un grupo mixto.

También algunas de las minas agrupadas entre las concesibles, por hallarse en determinadas circunstancias, pueden pertenecer a los particulares, concretamente al dueño del terreno, de lo cual se hablará posteriormente. Entonces se puede afirmar a este respecto que todas las minas de este grupo pertenecen al Estado, a menos de demostrarse lo contrario, es decir, desvirtuando esa presunción legal con la comprobación de hallarse en las circunstancias de que se hizo cita. De estas minas concesibles, el petróleo tiene una legislación especial contenida en el llamado Código de Petróleos y los decretos que lo adicionan o reforman. Dada la extensión del tema no nos aventuramos por ahora a hacer un análisis de las reformas que urgentemente requiere la legislación petrolera de lo cual hablaremos en un posterior estudio.

En cuanto a las minas contratables distintas al petróleo, debe anotarse que el sistema de explotación y el procedimiento de formular las propuestas, se rige por el decreto 805 de 1947, que reglamenta el Código Fiscal y demás leyes y decretos sobre la materia. Pero el decreto 2514 hace una excepción sobre el sistema de concesiones, que consiste en los permisos de explotación por cinco años, prorrogables por 5 más, para aquellos yacimientos pequeños (con exclusión de los metales preciosos), sobre los cuales no se justifica la celebración de un contrato de concesión.

Si no se llegare a expedir el nuevo Código de Minas, las principales reformas que requiere el decreto 805 de 1947 son las siguientes:

a) Acabar con la propiedad privada de estas minas. Sobre este punto se hablará al tratar del grupo de las minas de propiedad del dueño del terreno;

b) Repitiendo lo ya dicho al hablar de las minas adjudicables, el cobre debe volverse concesible;

c) Es urgente modificar el artículo 9º del decreto 805 de 1947, por las dificultades a que da lugar su explicación. En efecto, esta disposición legal estatuye que cada sustancia será objeto de contrato separado, al menos que una de ellas pueda ser considerada como subproducto de la explotación del mineral determinante. Luego agrega qué debe entenderse por mineral determinante. Ello quiere decir que si en una misma zona se encuentran diversos minerales (por ejemplo, plomo y zinc), y ninguno puede ser considerado como subproducto del otro, debe formularse propuesta y celebrarse contrato (aun con distintas personas), sobre cada una de dichas sustancias. El ideal sería que el objeto del contrato fuera la explotación de todas las sustancias contratables existentes en la zona, aunque la propuesta se hubiere formulado sobre una determinada. La ley 292 de 1875 (del Estado de Antioquia), y la 38 de 1887 disponen algo semejante a lo propuesto, respecto a las sustancias adjudicables, en tal forma que si una persona tiene la propiedad de una mina de oro, y en la misma hay plata, platino o cobre, aunque estos últimos no hayan sido denunciados, quedan amparados por el título obtenido sobre el oro. Igualmente, el decreto 2514 de 1952 dispone que los permisos de explotación abarcan todos los minerales contratables existentes en la zona respectiva;

d) Debe agilizarse el procedimiento para celebrar el contrato, suprimiendo varias de las publicaciones que deben hacerse de la resolución de admisión. Quitar tiempo y ocasionan inútilmente mayores gastos. Sería suficiente la fijación de carteles en los municipios respectivos y la publicación en el *Diario Oficial*;

e) En el decreto 3132 de 1956 se exigió que al momento de celebrar el contrato de concesión, el interesado debe demostrar su capacidad financiera. Fue un gran adelanto el imponer este requisito, pero sería mucho mejor que él mismo se exigiera en el momento de formular la propuesta, para evitarle al Ministerio actuaciones que

no llevan a ningún fin por la insolvencia económica de los proponentes, que hacen solicitudes sin ningún respaldo y con la seguridad de que nunca podrán realizar el contrato que proponen, llevados sólo por la esperanza de conseguir que alguien les compre las expectativas y la prelación que les da la presentación de la solicitud de concesión. Como en la mayoría de los casos no encuentran el comprador deseado, abandonan las propuestas respectivas, siendo la nación la perjudicada por la pérdida de tiempo de sus funcionarios en tramitarlas inútilmente, y por quedar sus riquezas minerales congeladas por largo tiempo a favor de tales personas, cuando pudiera haber otras capacitadas para explotarlas en caso de haber estado libres para contratar las zonas respectivas. Si la capacidad financiera se exigiera para presentar la propuesta, la seriedad de las mismas estaría casi asegurada;

f) Debe corregirse la imprecisión para contar el término de oposiciones. Admitida la propuesta, la resolución respectiva está sujeta a varias formalidades; el término de tres meses para oponerse los terceros a la celebración del contrato, se cuenta a partir del cumplimiento de la última de las formalidades. Pero la ley no dice en qué orden deben cumplirse, quedando, por lo tanto, al arbitrio del proponente. Sería mejor establecer un criterio exacto al respecto. Ya se dijo que deben ser suprimidas algunas publicaciones. Si ello se hace, al mismo tiempo se debe disponer que la última solemnidad sea, por ejemplo, la publicación de la resolución de admisión en el *Diario Oficial*, en tal forma que la misma sólo se haga después de la fijación de los carteles de que antes se habló, y entonces a partir de tal publicación se contaría el término de oposiciones.

g) Si no se termina con la propiedad privada del subsuelo, según fórmula que adelante se propondrá, debe suprimirse la solución de continuidad existente entre el término de oposiciones de que se habló en el párrafo anterior, y el plazo de un año que existe después de perfeccionado el contrato y entregada la zona al contratista para demandar a la nación. Este segundo término debiera contarse a partir del vencimiento del primero, a menos que se adopte lo que en seguida se propone;

h) Sería conveniente aplicar a las minas contratables las mismas normas que sobre oposición a las propuestas de petróleos estatuyó el decreto 3050 de 1956, reduciendo las causales de oposiciones ante el Ministerio. Si ello no se hiciera, entonces debe modificarse la absurda disposición de la ley 85 de 1945 y el decreto 805 de 1947 consistente en que quien alega propiedad del subsuelo para oponerse a un contrato, solamente está obligado a presentar la prueba *aunque no sea plena* del fundamento de su oposición. Con base en lo anterior, las gentes se oponen temerariamente a las propuestas en perjuicio de la nación y de los proponentes, y al hacer el estudio de tales oposiciones, el Ministerio no puede analizar a fondo las pruebas presentadas, por no estar obligados los opositores a traerlas completas; esta solución última sería en el caso de no acabarse con la propiedad privada;



i) Los juicios contra la nación sobre propiedad de las minas debe conocerlos, como en petróleos, únicamente la Corte Suprema de Justicia, y no como actualmente se dispone, los Tribunales Superiores en primera instancia y la Corte en segunda instancia;

j) Sería conveniente hacer un estudio exhaustivo sobre la reversión, a fin de establecer si en realidad con ello se beneficia el Estado, o es indiferente, o si se perjudica con la misma. Para determinadas sustancias debiera dársele facultades al Gobierno para negociar prórrogas.

k) El término de la explotación debiera ser más elástico, sobre todo teniendo en consideración cada sustancia. Actualmente ese término es de 30 años, y si el contrato es sobre metales preciosos se puede prorrogar por 10 años más. Pero es lógico que la inversión hecha en las explotaciones no se puede amortizar igualmente en toda clase de minerales.

Para ilustrar lo anterior, bastaría considerar que primitivamente los yacimientos de Paz de Río se pensó explotarlos mediante contrato de concesión, que alcanzaron a ser propuestos al Ministerio. Entonces se pregunta: ¿en 30 años hubiera sido posible realizar una explotación capaz de amortizar los fabulosos costos que hasta ahora ha hecho esta empresa? ¿Hubiera quedado pagada toda la maquinaria con el producto de todas las operaciones como para que pudiera revertir en ese lapso al Estado? ¿Además, los inversionistas hubieran podido obtener una recuperación del capital invertido, fuera de las ganancias normales por concepto de la rentabilidad del mismo?

QUINTO GRUPO.—MINAS DE DUEÑO DEL SUELO POR ACCESION

El dueño del terreno puede ser dueño por accesión de las minas que contenga su predio, siempre y cuando reúna algunos requisitos, el principal de ellos el de que el suelo respectivo haya salido del patrimonio del Estado antes de la fecha en que la ley reservó para este la sustancia que contenga la misma. Estos son los casos que constituyen la excepción al principio general ya enunciado al tratar del grupo anterior de las mismas concesibles, de que todas ellas pertenecen al Estado al menos de demostrarse lo contrario. Conviene advertir que la propiedad privada del subsuelo solamente puede existir en las minas concesibles, y en ningún caso sobre otra clase de yacimientos, a menos de tratarse de propiedad, ya no por accesión, sino por adjudicación.

En realidad, este grupo de minas no existe como sistema actual, sino simplemente en él se encuentran algunos yacimientos que en otra época pertenecieron al dueño del terreno cuando disposiciones legales, que ya están derogadas, establecían el sistema de la propiedad del subsuelo por accesión. Así, pues, hoy en día no hay normas que digan que determinadas minas sean del propietario de la superficie, pues nuestro derecho minero ha vuelto a ser la separación entre los

bienes que de suyo son distintos: el suelo y el subsuelo mineral, determinando que este último sea del Estado. Este sistema de dualidad de propiedades, heredado del derecho español, fue modificado a raíz de la constitución de 1858, que reservó para el Estado solamente las minas de sal y de esmeraldas. Sobre las demás legislaron libremente los Estados Soberanos, muchos de los cuales cedieron al dueño del terreno la propiedad de todas o parte de las mismas. Los presuntos derechos adquiridos sobre algunas de ellas son los que forman este quinto grupo de que estamos hablando.

Sin embargo, esta propiedad privada por accesión no es tan clara, y por ello hablamos en el párrafo anterior de presuntos derechos. El Ministerio de Minas y Petróleos ha sostenido con mucho fundamento, y respaldándose en la opinión de expertos juristas, que la propiedad privada del subsuelo por accesión solamente existe sobre aquellas sustancias en que la ley expresamente la ha reconocido, concretamente sobre el petróleo. Fuera de este mineral, en ninguna parte de nuestra legislación dice que las demás minas situadas en terrenos adjudicados antes de la reserva pertenecen a los particulares.

El artículo 8º del decreto 1779 de 1954 (Código de Minas aplazado), reconocía propiedad privada del subsuelo siempre y cuando que el terreno respectivo haya sido adjudicado antes de la reserva de la sustancia mineral, y que se hubiere dado cumplimiento por parte del dueño del terreno al requisito exigido por el artículo 5º de la ley 38 de 1887. En realidad, la propiedad que allí se reconocía no era por accesión sino por adjudicación, toda vez que el mentado artículo 5º estableció que quien hasta el 7 de septiembre de 1886 era dueño del subsuelo, por virtud de la ley y de tal modo de adquirir el dominio, tenía un plazo para cambiar ese título por el de la adjudicación. Se anota, además, que el decreto 2638 de 1955 sobre sustancias radioactivas no reconoció dominio privado por accesión sobre dichos minerales.

Respecto al petróleo, la Corte Suprema de Justicia, en sus acuerdos números 52 de 1919 y 9 de 1921 declaró que el artículo 5º de la ley 38 de 1887 no era aplicable a aquél, y que por consiguiente, sobre esa sustancia sí existía propiedad privada por accesión. Las sentencias de la Corte han tenido muchos impugnadores, entre los cuales se encuentran, los más importantes, los Magistrados de esa época que salvaron su voto. Y es con base en esos salvamentos que el Gobierno sostiene la no existencia de esta clase de propiedad y se halla empeñado en los juicios mineros, en que la Corte Suprema de Justicia rectifique sus sentencias. Pero volviendo al petróleo, el hecho concreto es el de que el legislador acogió las sentencias de la Corte y reconoció expresamente la existencia de propiedad privada sobre esta sustancia, si se encuentra en terrenos salidos legalmente del patrimonio del Estado con anterioridad al 28 de octubre de 1873.

Sobre el resto de las minas, aceptando en gracia de discusión que podrían pertenecer al dueño del terreno por accesión, hemos sos-

tenido que ellas se rigen única y exclusivamente por el Código Civil, no gozando por consiguiente de todas las garantías consagradas en la legislación minera, tales como servidumbres, usos de aguas, etc. En cambio, por mandato legal expreso, contenido en el Código de Petróleos, los yacimientos de tal naturaleza de propiedad privada están sujetos al régimen de garantías del derecho minero.

Es necesidad urgente del país acabar con la propiedad privada del subsuelo, para lo cual se pueden elaborar muchas fórmulas que no pugnen con los principios constitucionales de respeto a los derechos adquiridos. Si se trata de las minas en general, y no se pone en vigencia el artículo 8º del Código aplazado, se puede aplicar a ellas la misma fórmula que en otras ocasiones hemos propuesto para el petróleo, aceptando que sí puede haber derechos adquiridos sobre el subsuelo en general, pero dando un plazo a los presuntos dueños para que hagan efectivo ese derecho y obtengan el reconocimiento del mismo, ya sea administrativa o judicialmente, esto último como recurso ante la negativa del reconocimiento por parte del Ministerio del ramo. Pasado el plazo prudencial que se otorgue, quien no haya obtenido ese reconocimiento o no haya instaurado la acción respectiva pierde todo su derecho, en tal forma que en un futuro se podría afirmar legalmente que todo el subsuelo pertenece al Estado a menos de haberse obtenido reconocimiento expreso en contrario.

En otras palabras, proponemos que se reviva para todas las minas el artículo 5º de la ley 38 de 1887, artículo que fue declarado constitucional por la Corte Suprema de Justicia en 1913. Y el hecho de que se ponga un plazo para ejercer un derecho no es nada inusitado, pues hoy en día quien no se opone a la celebración de contratos de concesión con el Estado o no demande a la nación dentro del plazo que se le otorga, pierde todos sus derechos a favor de ésta.

Como complemento de la medida expuesta, sería conveniente exigir la obligación del laboreo de aquellas minas reconocidas de propiedad de particulares, so pena de perder todos sus derechos a favor del Estado, incluyendo el petróleo.

SEXTO GRUPO.—MINAS SUJETAS A REGIMEN MIXTO DE RESERVA DE EXPLOTACION Y DE CONCESION

El decreto 2638 de 1955 relativo a las sustancias radioactivas establece que el Estado puede explotarlas directamente o darlas en concesión. Queda, pues, al arbitrio del Estado someter a esta clase de yacimientos a cualquiera de los dos regímenes, es decir, que en el caso de que no quiera explotar directamente dichas sustancias puede celebrar sobre los yacimientos respectivos contratos de concesión con terceros.

La Autonomía del Derecho Administrativo

Por JAIME VIDAL PERDOMO

Profesor de Derecho Administrativo General en la Facultad de Jurisprudencia del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.

I) Planteamiento del problema.

En Francia y en los países que han tenido su influencia jurídica existen una serie de normas que determinan la organización del Estado, de los departamentos y de los municipios, fijan las competencias de aquél y de éstos y regulan las relaciones entre ellos y los particulares. Generalmente existen tribunales encargados de aplicar estas normas especiales, los cuales forman la jurisdicción contencioso administrativa.

Por el contrario, en los países anglo-sajones la administración está sujeta en principio al derecho común, al mismo derecho de los particulares y bajo la jurisdicción del juez común.

Es claro que en este último grupo de países no puede hablarse de autonomía del derecho administrativo; el problema no concierne sino al primero.

El problema de la autonomía se plantea por referencia al derecho privado. Se trata de saber si el conjunto de normas que regulan la actividad de la administración (es esta una definición sencilla del derecho administrativo que dan algunos tratadistas), forma un todo distinto de las normas que rigen las actividades de los particulares, esto es, el derecho privado, si constituyen un cuerpo jurídico que obedece a principios diferentes, o si, por el contrario, solamente unas lo son y las otras son las mismas que contienen el derecho civil; si las actividades de la administración se cumplen bajo un derecho especial creado para ella, o hasta qué punto éste se aplica y hasta qué grado la administración está bajo el imperio del Código Civil.

Planteado de esta manera el problema tiene dos aspectos: saber si las normas que determinan la conducta de la administración provienen de leyes especiales dictadas para ella, lo que es puramente

