

le negaran firmas al proyecto entero, pero a propósito de las cuales se contaba con hacer valer el propio, individual punto de vista, llegado que fuese el momento de la discusión plena. Constan en la recopilación de los debates de la Constitución las continuas modificaciones y submodificaciones introducidas a los artículos del proyecto originario por los señores Paúl, Ospina Camacho, Calderón Reyes y Caro.

Cuando se leyó el artículo 192 del proyecto a que el señor Procurador General ha hecho referencia, el señor Caro sentó una moción para que se prorrogase la discusión y se diese cita previa a S. S. el Secretario de Hacienda. Motivo de esa moción era el desacuerdo del señor Caro con la sustancia del artículo. Así lo dijo él mismo, luego, al explicar su proposición: «El artículo suscita, y no decide, una cuestión muy grave. Por él se *confirman dos donaciones* hechas por la Nación a cualesquiera personas o entidades».

Reproduzco otra vez el artículo 192, porque en el alegato del doctor Rodríguez que aparece publicado en *El Siglo*, dicho artículo está mutilado en su palabra más importante, que subrayo: «Artículo 192. Pertenecen a la República de Colombia las fincas, rentas, valores y derechos que pertenecieron a la extinguida Unión colombiana. Exceptúase lo que por medio de leyes especiales haya sido enajenado *o cedido* a cualesquiera personas o entidades».

¿Cuáles eran las *dos donaciones* que ese artículo confirmaba y sobre las que el señor Caro hacía hincapié, denunciando el hecho como atentatorio de la soberanía nacional? El mismo se encarga de decírnoslo: «Si la Nación, como yo lo creo de derecho, *recobra* como única soberana los bienes de los soberanos difuntos que formaban la Nación, debe procederse a una discrimina-

ción equitativa, para que ella conserve los bienes anexos al atributo de la soberanía, como lo son *el subsuelo y los baldíos*. El subsuelo y los baldíos eran, pues, la materia de las *dos donaciones* cuya confirmación consignada en el primitivo artículo 192, turbaba el ánimo del señor Caro. Quería él que esos bienes, *anexos al atributo de la soberanía*, fueran conservados por la República, como de pleno derecho. No quería la excepción a favor de lo que hubiere sido «enajenado o cedido por medio de leyes especiales (es decir, por *leyes de los extinguidos Estados*), a cualesquiera personas o entidades».

¿Consiguió su propósito? Sí, de un modo absoluto.

Lo que el señor Procurador General quiere hoy hacer decir, contra toda lógica, al artículo 202 de la Constitución de 1886, es precisamente lo que decía en forma clara, que no exigía hermenéuticas de interpretación, el artículo 192 del proyecto. Si fuera, pues, cierto, como afirma el señor Procurador General, que en el Consejo Nacional Constituyente prevaleció la opinión contraria a la iluminada del señor Caro, los Constituyentes, sin duda alguna, se habrían limitado a aprobar dicho artículo 192 como estaba, o habrían, a lo sumo, añadido al mismo artículo el párrafo que hoy es numeral 3.º del 202 de la Constitución. ¿A qué venía la intercalación del numeral 2.º?

Dice así ese numeral 2.º: «Pertencen a la República de Colombia:.... 2.º Los *baldíos, minas* y salinas que pertenecían a los Estados, cuyo dominio *recobra* la Nación, sin perjuicio de los derechos constituídos a favor de terceros por dichos Estados, o a favor de éstos por la Nación a título de indemnización».

El señor Caro había reivindicado para la Nación el subsuelo y los baldíos, como bienes anexos al atributo de la soberanía. El Consejo Nacional Constituyente co-

rrespondió a ese honrado llamamiento acordando a la República *los baldíos y las minas*. El señor Caro había negado la posibilidad, para los buenos colombianos, de admitir la excepción generalísima establecida en beneficio de *lo cedido* por las leyes de los Estados o cualesquiera personas o entidades. El Consejo Nacional Constituyente acogió sus escrúpulos y dejó a salvo solamente los derechos constituídos por los Estados a favor de terceros, es decir, aquellos relativos a baldíos cedidos con *actos particulares* de los mismos Estados y a minas *descubiertas, en explotación*, o, por lo menos, *conocidas*. El señor Caro y los constituyentes de 1886 sí sabían que no es posible constituir un derecho sobre cosas que no se sabe si existen, ni dónde.

Es extraño, en verdad, que hayan pasado inadvertidas al señor Procurdor General estas fáciles consideraciones; extraño que después de leer la acusación del señor Caro a las *dos donaciones*, que el artículo 192 del proyecto confirmaba en estos términos textuales: «Exceptúase lo que por medio de *leyes especiales* haya sido enajenado o *cedido* a cualesquiera personas o entidades», donaciones que el mismo señor Caro pedía revocadas, para no restar soberanía al nuevo Estado unitario; es extraño, digo, que el señor Procurador General pase por sobre todo eso para afirmar en forma paladina que quien así hablaba «nada dijo sobre las minas de que ellos (los Estados) se habían desprendido, por haberlas *cedido* a los propietarios del terreno». Y más que extraño, inaudito me parece el aseverar que como las opiniones del señor Caro fueron emitidas *antes* de la aprobación del artículo 202 de la Constitución, «no pueden considerarse como un comentario o interpretación de lo que él dispone». Como si «la historia fidedigna» del establecimiento de las leyes, que el artículo 27 del Código Civil,

dice elemento fundamental de interpretación, no fuera necesariamente *anterior* a la aprobación de las leyes mismas; como si, en otras palabras, no fuera esa aprobación el remate natural y definitivo de la polémica legislativa. Sin embargo, así ha pensado el más alto representante del Ministerio Público de Colombia. *Nil admirari*, decía Horacio.

En cuanto se refiere a las opiniones del doctor José María Samper, llamado justamente el crítico ilustre de la Constitución, ellas fueron expresadas *antes* de la aprobación del artículo 202 y—para tranquilidad de la conciencia jurídica del Procurador—también lo fueron *después* de esa aprobación.

Tenemos, pues, en el doctor Samper un constituyente activo, cuyas palabras ante el Consejo Nacional nos ayudarán a ver claro lo que está claro, a pesar de la sombra con que han querido oscurecer el recto criterio del público, y de la propia Corte Suprema de Justicia, esos soldados dispersos del petróleo, que han hallado a última hora, y en el mismísimo Procurador General de la Nación, un inesperado jefe. El doctor Samper nos dirá igualmente, con sus posteriores comentarios a la Constitución, si su punto de vista, que coincidía con el de Caro, está o no *crystalizado* en el vigente artículo 202, tantas veces traído al análisis.

Tocante al punto del debate parlamentario y la parte que en él tomó el doctor Samper, el señor Procurador se limita a decir que el referido Delegatario se contrajo a estudiar las tierras baldías, sobre cuyo tema dijo (cita el señor Procurador): «debe definirse cuáles de las tierras que fueron asignadas a los Estados, pertenecen hoy a los Departamentos, y en qué medida deben ser respetados los derechos adquiridos por terceras personas».

El doctor Rodríguez Diago no trae nada más al res-

pecto, a pesar de que el señor Samper dijo otras cosas interesantes para nuestro asunto. Cierto es que el doctor Samper habló sólo de tierras baldías ante el Consejo Nacional; pero sobre ese punto expresó ideas que vienen a nuestro tema con absoluta pertinencia, sobre todo si se las pone en relación con la conocida opinión de Samper mismo, a propósito del subsuelo.

Ya se ve, por la última parte de la citación del señor Procurador, que me he permitido subrayar, se ve cómo el doctor Samper se preguntaba *en qué medida debían ser respetados los derechos adquiridos por terceras personas* sobre baldíos. Era que había concesiones hechas por los Estados soberanos en beneficio de particulares, que habían importado para dichos Estados, según el señor Samper, un abandono de bienes *puramente teórico*. Así lo dijo el eminente Delegatario en frases no recordadas por el señor Procurador, y que aparecen justificadas con la consideración de que las referidas concesiones habían caducado por inercia de los favorecidos.

Pero las concesiones ejecutivas sí ponen en movimiento el engranaje legal y dan la vida al derecho subjetivo, y al adquirido; a ese que según el artículo 31 de la Constitución, no puede ser vulnerado ni desconocido por leyes posteriores.

Digo yo que si en nombre de una justicia política evidente, el señor Samper no vaciló en considerar ciertas *concesiones*, abandono de bienes *puramente teórico*, y pidió para ellas una declaración expresa de nulidad; en nombre de la justicia pura, sin adjetivos, debe la Suprema Corte llamar *puramente teórico* el abandono total de las minas, que hicieron algunos extinguidos Estados soberanos. Porque ese abandono—como hemos visto—no creó derechos adquiridos, sino únicamente en aquellos

parajes en donde les dio ser un descubrimiento, realizado bajo el imperio de leyes amplísimas.

Así pensaba el señor Samper, unido en esto al señor Caro, su contendor extraordinario. Como si los dos patriotas, dando de mano a la rivalidad parlamentara, hubieran querido sentar las bases de una soberanía segura, ante la visión lejana de este peligro que hoy nos amenaza como una tempestad.

Que esas ideas prevalecieron ante el Consejo Nacional Constituyente, y están consignadas en el numeral 2.º del artículo 202 de la Constitución, creo haberlo demostrado plenamente.

Pero hay al respecto nueva prueba, tenida como indudable hasta el día en que el señor Procurador General, con argumentación débil—que no era posible hacer más—trató de desvirtuarla y oscurecerla. Me refiero al comentario que hace el señor Samper en su Derecho Público Interno, al citado artículo 202 de la Constitución. Dice el señor Samper: «Fuéran de los bienes, derechos, etc., designados en la primera parte del artículo 202, el Legislador Constituyente quiso que particularmente pertenecieran a la Hacienda Nacional los baldíos, minas y salinas que pertenecían a los Estados». Mas esto, como era justo, debía ser sin perjuicio de los derechos constituidos a favor de terceras personas, o de los constituidos por la Nación a favor de los mismos Estados a título de indemnización por algunos bienes recuperados. De esta suerte, si bien quedaban respetados los hechos que se hubieran consumado y los derechos que se hubieran establecido con ocasión de las tierras baldías y las minas y salinas antes donadas a los Estados, todos estos bienes, como que afectan a grandes intereses sociales, volvieron a ser de propiedad exclusiva de la Na-

ción, sin pasar a los Departamentos como adjudicatarios.

«Se comprende el objeto de esta reivindicación.... Las minas han de ser el mayor fundamento de la propiedad económica de Colombia, y mal podría funcionar una legislación uniforme sobre este ramo industrial, si el propietario de ciertas minas existentes y por denunciar no fuese la República entera».

El señor Procurador General hace a estos párrafos algunas anotaciones de crítica, que principian así:

«No me parece que estos comentarios del doctor José María Samper, uno de los constituyentes de 1858, pasaron al dominio de la Nación, de un modo absoluto, sin respeto a los derechos adquiridos».

Si aquí no se ha incurrido en un error de imprenta, confieso que no entiendo el significado de esa frase. Es evidente que los comentarios del doctor Samper no pasaron al dominio de la Nación.

Sin embargo, tal vez el señor Procurador quiso decir que la opinión del señor Samper sobre el particular, expresada en sus comentarios a la Carta fundamental de 1886, no triunfó ante el Consejo Nacional que la expidió, y en este caso se sustituiría él, sin humildad, al señor Samper, en la apreciación de lo discutido y aprobado por el sabio constitucionalista. O puede ser también que el doctor Rodríguez Diago haya deseado afirmar que en los comentarios del señor Samper no se ha dicho que las ideas de su autor estén contenidas en el artículo 202 de la Carta de 1886. Así concordaría más su preámbulo con los *tres lugares* en que pretende demostrar la extraña tesis. Tomémosle, pues, en ese sentido.

Dice el señor Procurador, en su *primer lugar*, que «el doctor Samper sólo reconoce que pasaron a la Nación "los baldíos, las minas y salinas que pertenecían a los Esta-

dos." Que pertenecían, cuándo? Cuando se verificó la transformación política que dio en tierra con el régimen federal; luego lo que en esa época ya no pertenecía a los Estados por haberse desprendido en favor de terceras personas, no quedó comprendido entre lo que recobró la Nación».

Yo observo, ante todo, que aquella palabra *pertenecían*, que en su sentido gramatical se refiere a un período indeterminado de tiempo, es referida arbitrariamente por el señor Procurador a un momento dado. Contesto luego que, aún permitiendo ese modo de ver, «cuando se verificó la transformación política que dio en tierra con el régimen federal» pertenecían a los Estados *todas* las minas no descubiertas, según he demostrado a saciedad.

En su *segundo lugar*, dice el doctor Rodríguez Diago lo siguiente: «En segundo lugar, la frase "todos estos bienes (baldíos, minas y salinas), como que afectan a grandes intereses sociales, volvieron a ser de propiedad de la Nación, sin pasar a los Departamentos como adjudicatarios" no debe interpretarse en sentido absoluto, como que ellos todos pasaron a ser de propiedad de la Nación, pues en el mismo párrafo en que ella figura se limita su alcance, no comprendiendo entre esos bienes aquellos sobre los cuales terceras personas tienen derechos adquiridos. El doctor Samper expresó: "Mas esto, (que los baldíos, las minas y salinas pasaran a la Nación) como era justo, debía ser sin perjuicio de los derechos constituidos a favor de terceras personas..... De esta suerte, si bien quedaban respetados los hechos que se hubieran consumado y los derechos que se hubieran establecido con ocasión de las tierras baldías y las minas y salinas antes donadas a los Estados....."»

Como se ve, es siempre el mismo tema de los dere-

chos adquiridos, a la claridad de cuyo concepto parece cerrar los ojos, con rara insistencia, el señor Procurador General. Llamo la atención a estas palabras del doctor Samper: «.....si bien quedaban respetados los *hechos* que se hubieran consumado y los derechos que se hubieran establecido» (los derechos, es decir, correlativos a esos mismos hechos). Cuando no se ha descubierto una mina, ¿cuál es el hecho consumado?

Termina el señor Procurador su glosario a las opiniones de don José María Samper, con el siguiente *tercer lugar*: «En tercer lugar, el doctor Samper no se refiere en sus comentarios al artículo 202 de la Constitución a todas las minas, sino a “ciertas minas existentes y por denunciar.” Son sus palabras: “Se comprende el objeto de esta reivindicación.... las minas han de ser el mayor fundamento de la propiedad económica de Colombia, y mal podría funcionar una legislación uniforme sobre este ramo industrial, si el propietario de ciertas minas existentes y por denunciar no fuese la República entera.” Las minas existentes y por denunciar a que hace referencia el doctor Samper son las enumeradas en el numeral 3.º del artículo 202, pues las descubiertas y explotadas pertenecen al propietario del suelo, conforme a las leyes de algunos Estados».

No, señor Procurador General: esas «ciertas minas existentes y por denunciar» a que hace referencia el doctor Samper, no son solamente «las enumeradas en el numeral 3.º del artículo 202». Son todas aquellas sobre las cuales, al unificarse la República, *no existía una legislación uniforme*. A la penetración del doctor Samper, que iba mucho más allá de los simples escauceos legales, no podía ocultarse la verdad grande de la Constitución de 1886, de que voy a ocuparme: unidad política, unidad

jurídica, unidad de régimen patrimonial en toda la República.

Queda así comprobado, una vez más, que los señores Caro y Samper pidieron el subsuelo para la Nación y que impusieron su idea en el seno del Consejo Nacional Constituyente de 1886. No podía ser que esos dos centinelas avanzados de la integridad de la patria trillaran otra senda.

Si se conservare alguna duda sobre la intención de nuestro Constituyente de 1886, recuérdese que la idea primordial que dominó todos los actos del autor de nuestro Estatuto fundamental, fue la consignada en el artículo 1.º de esta obra como idea madre, como síntesis de todos los principios que en seguida se formularon: «Art. 1.º La Nación colombiana se reconstituye en forma de República unitaria». Después de ensayados varios regímenes constitucionales, quiso el pueblo colombiano dar a la Patria una estructura política en que imperase definitivamente la unidad, para buscar la fortaleza: unidad de la Ley: igualdad de todos los ciudadanos de Colombia ante *una sola ley* que les amparase *igualmente* en todos sus derechos civiles y políticos.

¿No quiere decir esto que el artículo 202 de la Constitución debe interpretarse en el sentido de colocar a todos los ciudadanos de la República en un pié de igualdad desde el punto de vista de la propiedad privada? ¿Cómo, pues, concluir que los propietarios del suelo en determinadas regiones de la República son dueños del subsuelo, al paso que en otras la propiedad del suelo no da derecho sino a él? ¿Con esas medidas diferentes del derecho civil de propiedad se cumpliría la igualdad democrática de la justicia republicana? O más bien, ¿no sería tal error la ruptura de la unidad del derecho, la terminación de la igualdad ante la ley, y, lo más do-

loroso todavía, el principio de la disgregación de la patria grande?

Resuélvalo el patriotismo de los buenos hijos de Colombia.

Ahora bien, para concluir sobre este tema, ¿cuáles son los derechos adquiridos por terceras personas que, desde el punto de vista de la propiedad de las minas, dejó a salvo el artículo 202 de la Constitución de 1886, en armonía con el artículo 31 de la misma obra? Fácil es la respuesta, de acuerdo con las ideas establecidas en el curso de este estudio.

Los Estados no pudieron constituir derechos sobre las minas de esmeraldas y de sal gema, toda vez que la Nación se las había reservado para ella.

El Estado soberano de Antioquia, y los demás que adoptaron su legislación minera, sí pudieron constituir derechos de propiedad sobre las minas de oro, plata, platino y cobre, situadas en sus respectivos territorios, y cada una de las personas que, de acuerdo con el Código de Minas del respectivo Estado, obtuvo de éste con las formalidades allí requeridas un título de adjudicación sobre una mina, adquirió, para sí y para sus derecho habientes, un derecho de propiedad sobre ella que justamente le ha respetado nuestra Carta fundamental.

Y, por último, en aquellos Estados en donde, como en el Estado soberano de Antioquia, se dejaron a los propietarios del suelo algunas minas, cada uno de estos propietarios, al descubrir alguna mina y ejecutar sobre ella un acto de aquellos a que sólo da derecho el dominio, cumplidos tales hechos bajo el imperio de la ley de uno de esos Estados, adquirió asimismo un derecho de propiedad sobre esa mina, que también le respeta nuestra Constitución Nacional.

El resto de las minas, o sea el subsuelo del territorio

nacional con las excepciones apuntadas, [pertenece únicamente a la Nación desde que se constituyó en la forma unitaria que conserva hasta el presente.

En otras palabras, y para referirme especialmente al artículo 202 de la Constitución, tema principal de esta disertación, es evidente que «los derechos constituídos a favor de terceros» por los Estados sobre las minas que la Nación recobra, de que habla el inciso 2.º de dicho artículo, son los derechos constituídos en virtud del descubrimiento y subsiguiente acto de dominio, y no por la sólo virtud de la disposición legislativa. Es este el sentido que el Legislador de 1886 ha dado al mencionado artículo 202, como lo demuestra el artículo 5.º de la Ley 38 de 1887, obra del mismo Legislador. Este adoptó, por virtud de la dicha Ley 38 de 1887, el Código de Minas del extinguido Estado de Antioquia, pero «con las reformas contenidas en la presente ley». Y entre las reformas contenidas en la Ley 38 se encuentra el artículo 5.º que *reforma* el artículo 1.º del Código de Minas, precisamente para concordarlo con el artículo 202 de la Constitución Nacional.

En efecto, dice el artículo 1.º del Código adoptado: «Art. 1.º Las minas existentes en el territorio del Estado pertenecen.... 3.º Al dueño del terreno, todas las demás, de cualquier clase que sean».

Y el artículo 5.º de la Ley 38 de 1887, establece: «Art. 5.º *En dondequiera* que la propiedad de las minas hubiere sido del propietario del suelo, hasta el día siete de septiembre de mil ochocientos ochenta y seis, en que empezó a regir la Constitución, cada uno de esos propietarios tendrá por un año, que se contará desde la fecha de esta ley, un derecho preferente al de cualquier otro individuo para buscar, catar y denunciar las minas que hubiere dentro de su heredad. Pasado un año, las

minas que hubiere dentro de esas heredades, serán denunciadas por cualquiera, como pueden serlo todas las demás conforme a la ley, con la excepción de que tratan los artículos 3.º y 4.º de esta ley».

Esta disposición es decisiva, interpreta de una manera clarísima y sin lugar a ambigüedades, el pensamiento y la palabra del artículo 202 de la Constitución. El artículo 5.º se refiere expresamente a las minas de cualquiera clase cuya propiedad hubiere sido del propietario del suelo hasta la expedición de la Constitución de 1886. No se refiere únicamente, como lo da a entender el señor Procurador General, «a los terrenos que no hubieran estado cultivados o no hubieran estado destinados a la cría o a la ceba de ganados». Las palabras *en dondequiera*, son explícitas. Según el Diccionario de la Lengua por la Real Academia Española, «en dondequiera» significa *en cualquiera parte*. Y cuando el sentido de la ley sea claro, dice el artículo 27 del Código Civil, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu.

Ese artículo 5.º no dejó, pues, a esos *propietarios del suelo* otro derecho sobre las minas que el de buscar, catar y denunciar las que hubiere dentro de su heredad por el término perentorio de un año. Pasado ese término, sin que los propietarios del suelo hubieran descubierto minas en sus heredades, la Nación, como única dueña de las minas, podía adjudicarlas al primer descubridor o denunciante.

Es tal la claridad de este artículo 5.º, que el mismo señor Procurador no ha podido negarla a pesar de su evidente parcialidad en pro de ciertos intereses bolivarenses. En efecto, dice el señor Procurador: «El artículo 5.º de la Ley 38 de 1887 *da usidero a la tesis* de que la

Nación se reservó la propiedad de todas las minas existentes en el territorio nacional, sin exceptuar una sola a favor del dueño del terreno, si se le considera aisladamente, sin relación alguna con el artículo 202 de la Constitución de 1886, y con los propios artículos de la misma Ley 38 que le preceden y le siguen». (Véase *El Siglo*, número 354).

Pero ya hemos visto cuál es el sentido del artículo 202 de la Constitución Nacional, en virtud del cual la Nación *recobra* todas las minas que pertenecían a los Estados sin perjuicio de los derechos constituidos a favor de terceros; y ya hemos visto también que la *letra* del artículo 5.º, excluye la interpretación del señor Procurador en relación con los artículos que le preceden y le siguen; luego de la tesis de éste queda tan sólo que «el artículo 5.º de la Ley 38 de 1887, da asidero a la tesis de que la Nación se reservó la propiedad de todas las minas existentes en el territorio nacional».

Pero aún en la incomprensible hipótesis de que el artículo 202 de la Constitución fuera dudoso o ambiguo, el señor Procurador viola las normas más elementales de la hermenéutica, y el inciso 2.º del artículo 30 del Código Civil, porque en vez de ilustrar una ley oscura por medio de otras leyes claras, pretende oscurecer una disposición que él mismo reconoce clara, por medio de otra que considera ambigua.

Quedan, pues; destruidos en mi concepto, los delezna- bles fundamentos sobre que reposa la dogmática disertación del señor Procurador. La misma oscuridad en su formulación, y las sutilezas en que abunda, confirman su falta de razón jurídica.

La Corte Suprema de Justicia, compuesta de Magis- trados integérrimos y libres, no podrá menos de reco-

cer que el Decreto acusado es exequible, por reglamentar una materia constitucional y legal.

Bogotá, septiembre 10 de 1919.

Manuel José Salazar