

LA EXPROPIACIÓN Y SU APLICACIÓN EN LA LEGISLACIÓN COLOMBIANA

ADOLFO TRIANA ANTORVEZA*

Introducción

En nuestra época es imprescindible tener en cuenta la génesis, los efectos y desarrollos de las relaciones jurídico-sociales; en el terreno pedagógico es necesario explicar y comprender el derecho en su contexto histórico y social.

En efecto, así como la actividad de múltiples actores genera relaciones que son objeto de regulación jurídica, el reconocimiento de derechos y sus restricciones, por el órgano legislativo puede producir efectos sobre la población y la riqueza que llega al mercado y que asume precios a través de los intercambios (Chamberlain, 1996:42).

En consecuencia, las interacciones sociales mediadas por el Estado constituyen la estructura histórica y social; la intervención del Estado en la economía corresponde a coyunturas históricas del capitalismo, a raíz del surgimiento de relaciones socialistas de poder que exigieron cambios estructurales en las políticas de los partidos occidentales, en el ámbito del capitalismo¹.

* Profesor Asociado, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia.

1. La expresión "estructura histórica" es tomada de Manuel Tuñón de Lara. Ver *¿Por qué la Historia?* Salvat Editores S.A., Barcelona, 1985.

La figura de la expropiación no puede desligarse de los procesos históricos y sociales de un país, cuya médula ha sido la propiedad privada, con sus crisis y conflictos por su control, lo cual, en determinadas coyunturas, convino con la intervención estatal de la economía incorporando instrumentos legales para la adquisición forzada de bienes privados, por razones de utilidad pública e interés social.

La expropiación por el Estado ha corrido pareja con aquellos procesos que tornaron relativa y plástica la propiedad privada, en el sentido de que las potestades que ésta otorga a sus titulares se acompañaron de deberes, gravámenes o limitaciones, por razones económicas, desequilibrios sociales, urbanísticos, ambientales o utilidad administrativa, etc.

El legislador incorporó los conceptos de interés social o utilidad pública para resolver situaciones de conflicto social o para garantizar explotaciones como las del subsuelo, o para facilitar el ordenamiento urbano o la prestación adecuada de los servicios públicos, la distribución equitativa de las corrientes de agua, la preservación del ambiente o para evitar desastres, o construir obras de infraestructura, apoyar ciertas industrias o mejorar el entorno administrativo del propio Estado.

En resumen, la expropiación se convirtió en un instrumento jurídico de equilibrio, utilizable por el Estado para cumplir sus fines, como los de elevar la

calidad de vida de la población y lograr la prosperidad general, pudiendo afectar el capital individual, en aras de racionalizar el capital social.

Por supuesto el constitucionalismo capitalista se ha movido siempre en el ámbito del deber ser. En nuestro caso, la prevalencia del patrimonialismo, entendido como el aprovechamiento privado de lo público, ha dificultado colocar el interés general sobre el particular.

La plasticidad de la propiedad privada territorial afluó teóricamente a finales del siglo XIX, cuando las potencias capitalistas entraron a una fase superior bautizada por Lenin como imperialismo. Drucker ha señalado que a partir del *crash* del Mercado de Valores de Viena, en 1873, se asumió el control de la economía por el gobierno y la dirección de la sociedad por el Estado (Drucker, 1992: 27).

El sistema capitalista con sus crisis cíclicas, sus conflictos sociales, sus enfrentamientos entre potencias y la aparición del socialismo hubo de salvar la libertad de empresa y la propiedad privada, y prevenir revoluciones que amenazarán con suprimir el sistema de producción social y distribución individual, imponiéndole deberes a la propiedad privada.

En efecto, el triunfo de la Revolución de Octubre se tradujo en confiscaciones y nacionalizaciones industriales y territoriales e instauró un sistema de planificación centralizado desde el Estado, desafiando el orden capitalista.

La política se unió a la economía en su búsqueda de mecanismos de equilibrio (Keynes) entre los óptimos sociales y los óptimos individuales (Walras), lo que en últimas condujo a la teorización del Estado capitalista de bienestar.

Fracasado el socialismo soviético, el monetarismo keynesiano ha sido cuestionado, retornándose a la economía de mercado asociada a una idea de democracia; no obstante en una nación poco desarrollada, al crecer y urbanizarse, la distribución del ingreso empeora (curva de Kusnetz); y aunque se ha tratado de demostrar que tal tendencia se revierte a medida que un país se industrializa la apertura indiscriminada ha probado todo lo contrario.

6 Fracasado el socialismo soviético, el monetarismo keynesiano ha sido cuestionado, retornándose a la economía de mercado asociada a una idea de democracia; no obstante en una nación poco desarrollada, al crecer y urbanizarse, la distribución del ingreso empeora (curva de Kusnetz); y aunque se ha tratado de demostrar que tal tendencia se revierte a medida que un país se industrializa la apertura indiscriminada ha probado todo lo contrario.

El poder del conocimiento, la simplificación de costos, el aumento incesante de la productividad y la inversión de capital, factores que han masificado los bienes y servicios y expandido la operacionalidad de las transnacionales, han forzado además la desaceleración industrial para ciertos países a los cuales se ha querido reducir a lo que Malthus llamó el Estado estacionario.

Con el tema ambiental se ha querido demostrar que las crecidas tasas de crecimiento poblacional en el Tercer Mundo contribuyen a un inadecuado uso de los recursos, exigiéndose nuevas limitaciones a la propiedad territorial y congelamiento de zonas potencialmente ricas en determinados recursos, utili-

zándose en su contra instrumentos de intervención para hacer más expeditos los mecanismos de expropiación o extinción del derecho de dominio, por razones de preservación o de moralidad pública universal.

Por contraste, los inversionistas extranjeros han exigido la remoción constitucional de aquellas facultades expropiatorias que no contemplan una adecuada indemnización. Por consiguiente los criterios que el legislador ha formulado en estos campos, corresponden tanto a las relaciones nacidas de la expansión industrial, agraria, minera, o la expansión urbana, como por las imposiciones geopolíticas que conducen a la oligopolización de los recursos del planeta².

En la legislación nacional ha sido incluida esta figura, en distintas épocas y con diferentes fines, con mayor o menor articulación a la estructura económica nacional siendo escasa o nula su utilización, sea por la presión de sectores económicos hegemónicos o por intereses externos.

Este trabajo pretende aportar algunas ideas sobre el tema, incluyendo sus antecedentes y desarrollos normativos de la propiedad, sus limitaciones y casos en que procede venta forzosa de bienes privados al Estado.

1. Antecedentes históricos de la expropiación en Colombia

En la quinta enmienda de la Constitución norteamericana se dijo que ninguna persona podía ser desposeída de su vida, libertad o propiedad sin el debido

proceso legal; ni la propiedad privada podía ser confiscada para uso público, sin justa compensación.

Tal redacción fue sugerida por Madison quien, temeroso de un posible desarrollo de la plutocracia, pensaba que la propiedad era la gran razón de la existencia del gobierno (Chamberlain, ob. cit.: 73).

En el Código de Napoleón la consagración del derecho de propiedad, como derecho subjetivo absoluto, exclusivo y perpetuo, no impidió abrir la posibilidad de limitarlo al indicarse que el propietario tenía todas las facultades, no siendo contra la ley o derecho alguno.

Por tanto, para esa legislación, como otras, dictada por los afanes mercantilistas ingleses o los intereses de los propietarios americanos, el derecho de propiedad acogió una nueva plasticidad.

Especialmente con la expansión de las fábricas, las máquinas, herramientas y el vertiginoso desarrollo de los valores móviles, que representaban derechos de dominio de mayor contenido patrimonial que los bienes inmuebles, el legislador se ajustó al triunfo del capital y a la expansión del comercio mundial.

La vieja clasificación de las cosas entre bienes muebles e inmuebles fue desplazada por otra que impuso la diferencia entre bienes de producción y bienes de consumo.

Para el legislador, producto de la revolución industrial, lo importante era garantizar la propiedad en el nivel más abstracto que incluyera el dominio territorial, la propiedad fabril, su producción y su circulación e intercambio por productos agromineros de países coloniales o semicoloniales, asumiéndose por tanto la intangibilidad de este derecho y su potencial ajuste a las relaciones validadas por el Estado.

2. Tal es el caso del tratado de comercio e inversión, celebrado entre Colombia y el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte, dentro del cual se ha tratado de garantizar la inmutabilidad de las inversiones hechas por súbditos o compañías extranjeras, amparadas por los tratados vigentes, invalidándose legalmente la normatividad constitucional.

En nuestro medio, desde los albores de la República la propiedad fue incluida por el legislador como un derecho fundamental, acogiendo la triada liberal de los derechos naturales consagrados por la Revolución Francesa: La vida, la libertad y la propiedad³.

La actividad legislativa criolla, desde las primeras constituciones, buscó dar seguridad jurídica a los propietarios. La de Cundinamarca de 1811 definió el derecho de propiedad como la "facultad que tiene el ciudadano de gozar y disponer libremente de sus bienes y rentas, y del fruto de su ingenio, trabajo de industria" (Título XII-numeral 9).

En igual sentido se expresó la Constitución de Tunja (1811) en la cual se definió que la propiedad "es un derecho inviolable y sagrado, teniendo sólo la limitación para su afectación la necesidad pública legalmente acreditada y bajo la condición de una justa y precisa indemnización" (Capítulo 1, numeral 14).

La posibilidad de limitar o afectar este derecho, concebido en su perspectiva puramente individualista, se redujo a conciliarlo con el principio del bien común, al punto que en la Constitución de Cundinamarca se consagró el principio según el cual:

“La actividad legislativa criolla, desde las primeras constituciones, buscó dar seguridad jurídica a los propietarios. La de Cundinamarca de 1811 definió el derecho de propiedad como la “facultad que tiene el ciudadano de gozar y disponer libremente de sus bienes y rentas, y del fruto de su ingenio, trabajo de industria” (Título XII-numeral 9)”

3. A tales derechos se les había incluido inicialmente la igualdad y la seguridad, lo cual no fue óbice para que muy pronto personajes como Jefferson se percataran de que este principio contradecía los derechos de sus amigos esclavistas del sur, a quienes representaba.

Ninguno puede ser privado de la menor porción de sus bienes sin su consentimiento, sino en el caso de que la necesidad pública, legítimamente acreditada, así lo exija; pero aún entonces, es bajo la implícita condición de una justa y precisa indemnización.

Tales principios se reiteraron, más o menos en términos similares por el legislador, durante todo el siglo XIX.

Nuestros legisladores consagraron un derecho de propiedad con características liberales abriendo la posibilidad de remover aquellas formas de dominio ajenas al desarrollo agrominero del país.

Pero el bajo poblamiento y su dispersión, la incomunicación entre regiones y el predominio casi absoluto de relaciones serviles daban un sabor distinto a las fórmulas jurídicas liberales en nuestro medio. Dependían, en su aplicación, de la fuerza, que en casos concretos, mostrara la Iglesia, los militares o los civilistas comerciantes o terratenientes.

El país era una ex colonia que dependía de las fórmulas jurídicas europeas. Tales fórmulas no correspondían a las relaciones laborales existentes o simplemente se ajustaban en aquellos aspectos relativos al tímido comercio internacional.

Lo anterior era más ostensible en razón al predominio de una fuerte tradición hacendil, más cercana al autoritarismo feudal-cristiano, con escaso interés por el conocimiento científico o la experiencia indus-

trial. No teníamos existencia como productores manufactureros. Alguna minería y productos exóticos nos unían al mercado internacional.

Por supuesto las consagraciones jurídicas acerca de la propiedad no rompieron la inmunidad territorial que se compaginaba con aquellas relaciones privilegiadas que venían desde la Colonia y que por su dominio estamental impedían su movilidad por pertenecer a mayorazgos, censos, capellanías y otras formas coloniales como los resguardos, ajenas a la libre circulación⁴.

Contra la inmovilidad de los "bienes de manos muertas" las fuerzas sociales representadas por don Andrés Bello abrieron boquetes legales señalando que la principal característica de la propiedad era su comerciabilidad, tendencia que implicaba la conversión de todos los productos en mercancías, incluyendo los derechos territoriales.

Fue sólo cuando los intereses internos respaldados por Inglaterra, que había impuesto de hecho una

6 Por supuesto las consagraciones jurídicas acerca de la propiedad no rompieron la inmunidad territorial que se compaginaba con aquellas relaciones privilegiadas que venían desde la Colonia y que por su dominio estamental impedían su movilidad por pertenecer a mayorazgos, censos, capellanías y otras formas coloniales como los resguardos, ajenas a la libre circulación.

división internacional del trabajo, acorde con su revolución industrial, como se presionó la consagración jurídica del libre-cambio.

El legislador de 1850 suprimió las trabas y monopolios estatales, tal como se apreciaba en los privilegios, estancos y otras formas de restricción impuestas por las autoridades coloniales, cuestión que había conducido al perfeccionamiento del contrabando y contribuido a la ruptura del sistema hispano colonial.

Tales medidas se acompañaron con otras. José Hilario López, además de abolir la esclavitud, los estancos, la pena de muerte por delitos políticos, la aplicación de penas como la vergüenza pública, la prisión por deudas, etc., consagró la separación entre la Iglesia y el Estado y la descentralización; como corolario de ello también consagró las libertades de pensamiento, imprenta, enseñanza, libre ejercicio de profesión u oficio y de religión.

En cuanto al derecho de propiedad se mantuvo como derecho absoluto aunque en él asomó la función social al señalarse que el cultivo de la tierra debía ser la base para su conservación. Congruente con ello incluyó expresamente la facultad del Estado de expropiación de bienes por causa de utilidad pública, previa indemnización correspondiente.

Esos aspectos quedaron como letra escrita. Por otra parte la adopción del librecambio afectó al arte-

4. No hay que olvidar que la consagración de la propiedad como derecho natural, absoluto e inviolable, por parte de los revolucionarios de La Bastilla, fue precedida de la vulneración de los derechos feudales. En efecto, el Directorio, el 4 de agosto de 1789, superó jurídicamente la diferencia existente entre dominio útil y directo, base de las relaciones feudales, liberando a los fundos de todas las cargas y gravámenes, convirtiendo a los propietarios del dominio útil (vasallos) en verdaderos propietarios, en perjuicio de los propietarios del dominio directo, sin indemnización (Adrogué, 1995), sentando las bases para el desarrollo industrial francés.

sanado y la incipiente economía de la zona central. Los primeros, que se habían organizado, junto con los comerciantes, en sociedades democráticas, aspiraban a que el Estado interviniera en su favor; ante las ambigüedades del gobierno de Obando se dividieron entre "gólgotas" y "draconianos".

Un golpe de estado llevó al general Melo al poder, quien inspirado en los principios de las revoluciones francesas de febrero y junio de 1848 quiso satisfacer a los artesanos, con mecanismos proteccionistas. Pero, para esa época, el principal ingreso fiscal eran las aduanas, gracias a los elevados aranceles, con los cuales supuestamente se buscaba proteger la producción nacional.

La contrarrevolución propiciada por los agentes de casas comerciales extranjeras forzaron el fracaso del gobierno de Melo, el cual no resistió más de ocho meses.

Con el gobierno de Mariano Ospina Rodríguez se profundizó la descentralización. El impuesto predial, la explotación de las riquezas naturales y la adjudicación de baldíos quedaron en manos de cada dirigencia regional en los estados.

El legislador, rompiendo la tradición regaliana española sobre las minas, abrió la posibilidad para que la propiedad acogiera el principio romano según el cual el dueño del suelo era señor del cielo y del subsuelo.

Algunos estados legislaron sobre la propiedad privada de las minas, adoptando los principios absolutistas consagrados por la tradición romanista. Los baldíos y centros mineros fueron objeto de ofrecimientos para la incorporación de capital a especuladores extranjeros; algunos especuladores generaban expectativas exageradas con el fin de elevar las cotizaciones de las bolsas, en especial de la *city* londinense.

En cuanto a los baldíos, las dobles y triples titulaciones sobre los mismos, así como las confiscaciones militares y aún la indefinición de nuestros límites territoriales con los países vecinos, habían restado seguridad jurídica a los titulares de dominio, estorbando también los negocios en los cuales tenían intereses los inversionistas de países industrializados.

Las revoluciones, guerras civiles y otros conflictos posteriores a las reformas de medio siglo tuvieron entre sus causas la lucha de los caudillos por conservar o romper el dominio territorial y la propiedad colectiva de los resguardos.

1.1. La desestructuración de los resguardos

Como se dijo antes, el espíritu individualista de la legislación republicana, continuando la tendencia borbónica, se había manifestado en contra de la persistencia de formas colectivas de tenencia que obstaculizaban la libre circulación de la propiedad raíz, como las atinentes a los resguardos indígenas.

La voluntad general conformada por el conjunto de ciudadanos propietarios, desde 1820 se expresó en leyes destinadas a su división y repartimiento por cabezas. A partir de 1830 estas medidas se radicalizaron. Santander prohibió la utilización de cualquier recurso que impidiera los trámites gubernativos en tal sentido. Sin embargo el estallido de la Guerra de los Supremos demostró que la realidad social superaba y obstaculizaba la aplicación de una normatividad en tal sentido.

La presión del comercio internacional contribuyó a adoptar medidas radicales. Estados Unidos e Inglaterra requerían abrir vías terrestres y marítimas, incrementar las exploraciones de nuevos territorios y recursos, fomentar el turismo y la navegación a vapor por aguas nacionales e internacionales y por ende

aspiraron a que los gobiernos expresaran su apoyo a nuevas explotaciones agrícolas y mineras, las cuales requerían liberar mano de obra, esclava e indígena, tal como lo había sugerido cierta prensa británica para el caso de Norteamérica⁵.

El interés de José Hilario López por los quinales y otros productos tropicales se correspondió con su nombramiento por Mosquera como primer presidente del Estado Soberano del Tolima.

El gobierno de López había dado facultades a las cámaras provinciales para agilizar todo lo atinente a la división y repartimiento de los resguardos, especialmente los ubicados en zonas susceptibles de explotaciones mineras o forestales, sobre la mira no de su transformación industrial *in situ*, sino para su exportación en bruto al mercado internacional.

Esta medida provocó una primera redistribución de la propiedad territorial en beneficio de la propiedad individual contra la colectiva, que a la larga benefició a intermediarios y cultivadores que adquirieron las parcelas y aprovecharon la mano de obra indígena desplazada de sus antiguas tierras.

Leyes posteriores buscaron el fomento de la colonización por compañías francesas e inglesas, especialmente sobre los llanos de San Martín y acogieron convenios sobre internacionalización de la nave-

5. Marx escribió un sinnúmero de artículos sobre los antecedentes de la guerra de secesión norteamericana y el papel jugado por la prensa y la creada Liga Británica contra la Esclavitud.

*La propiedad
ha estado mal constituida
entre nosotros;
fue constituida por un
gobierno despótico,
por la inquisición
y el fanatismo
y por la aristocracia clerical
y de sangre*

gación en ríos como el Orinoco, el Amazonas, el Putumayo, etc.

1.2. La desamortización de bienes de la Iglesia

El segundo sacudón se dio contra los bienes de manos muertas, los cuales fueron nacionalizados según decreto expedido el 9 de noviembre de 1861 por Tomás Cipriano de Mosquera, siendo su secretario don Rafael Núñez. Su principal artículo rezó:

Todas las propiedades rústicas, derechos y acciones, capitales, censos, usufructos, servidumbres y otros bienes que tienen o administran como propietarios o que pertenecen a las corporaciones civiles y eclesiásticas y establecimientos de educación, beneficencia o caridad, en el territorio de los Estados Unidos de Colombia, se adjudican en propiedad a la nación por el valor correspondiente a la renta neta que en la actualidad producen o pagan, calculado por crédito al 6% anual.

Esta nacionalización fue explicada por Mosquera así:

La propiedad ha estado mal constituida entre nosotros; fue constituida por un gobierno despótico, por la inquisición y el fanatismo y por la aristocracia clerical y de sangre. Se constituyó en consecuencia oprimiendo a las clases trabajadoras, en beneficio de los privilegiados. Pero esta constitución de la propiedad no es la que corresponde a un pueblo libre; a un pueblo que para usar de su derecho no debe estar embargado por estas trabas. Coloquemos, pues, la propiedad, en consonancia con la democracia;

demos pues la tierra a los que la trabajan y la hacen producir.

Este discurso, al mismo tiempo que utilizaba rezagos ideológicos del período independentista asumía el criterio de la importancia que tenía la propiedad territorial por razón de su explotación directa, marcando, a nuestro juicio, un primer esbozo de lo que se entendería posteriormente por intervencionismo de Estado, en aras del interés social, según el constituyente de 1936⁶.

En 1862 se suspendieron las ventas de tales bienes. Sólo hasta 1865 por medio de la Ley 47 del 12 de mayo de ese año, siendo presidente Manuel Murillo Toro, se ordenó la venta de tales bienes, al mejor postor, fijándose el plazo de un año para la terminación de los remates.

Para los comentaristas de la época esta ley se convirtió en el peor saqueo de la nación en la medida que muchas de estas tierras se adquirieron a cambio de bonos de deuda pública, expedidos durante los años aciagos de la independencia, cuando la penuria del fisco había convertido a nuestro Estado en un ente famélico y sin mayores medios de desarrollo, dependiendo sólo de los empréstitos ingleses, que a la postre se orientaron a alimentar las guerras contra España en beneficio de la *city* londinense.

La gran propiedad se benefició, en desmedro de la democratización que se había anunciado, excluyéndose por tanto, en los remates, a los trabajadores,

6. Por supuesto la expedición de este decreto provocó la reacción de las autoridades eclesiásticas, las cuales habían sido juzgadas como las grandes monopolizadoras de la propiedad territorial, impidiendo su libre circulación; por lo tanto excomulgaron a Mosquera.

carentes de capacidad para pujar en tales diligencias, pero a quienes supuestamente beneficiaría la ley.

Con la Constitución de 1863, el gobierno de Mosquera trató de profundizar la separación entre la Iglesia y el Estado. Los proyectos de ley sobre tución de cultos así lo indican. Éstos incluían instrumentos jurídicos para el sometimiento de la jerarquía eclesiástica al Estado.

Los considerandos de tales proyectos señalaban que la Iglesia católica se había sobrepuesto a la jurisdicción nacional para imponer contribuciones con el nombre de diezmos y primicias y poseer bienes inmuebles en la nación. Igualmente, la jerarquía se había mezclado en los debates electorales para imponer el nombramiento de los primeros magistrados nacionales, siendo enemigos de la democracia e independencia de la nación y propugnar por la imposición de un gobierno oligárquico-teocrático.

En su parte resolutive se incluyó esta norma:

Los colombianos que, desobedeciendo la ley pretendán de cualquier modo, directa o indirectamente, oponerse a la autoridad suprema del país, reconociendo potestad y jurisdicción en los prelados del culto católico romano para desobedecer las leyes del país, son traidores y serán juzgados y penados conforme al Código Penal de los Estados Unidos de Colombia, y sus bienes, rentas y haberes serán secuestrados y destinados al mantenimiento de la fuerza pública para sostener la independencia y la libertad (Roldán Camacho, 1983: 39).

López ha señalado que fue un milagro que la Constitución de Rionegro conservara su vigencia por tanto tiempo y llegara a ser la más longeva desde la fundación de la República.

Durante su vigencia y con el propósito de construir el ferrocarril del Carare y otras obras se propuso la implantación del impuesto sobre la propiedad para subvenir los gastos del Estado. Esta propuesta fue mal recibida por los grandes propietarios que tildaron a Murillo Toro, su propulsor, de comunista.

La crisis fiscal, provocada por la caída de los precios del tabaco y la quina, dió al traste con sus instituciones; pero desde antes, disposiciones tales como el libre porte de armas y el mal uso de la guardia nacional, le restaron autoridad para imponer el orden (López Michelsen, 1994:2).

Agregamos nosotros que la poca articulación nacional, el peso feudal sobre la propiedad, las tentativas separatistas de algunos estados, el temor al progreso y la formación del mercado interior alrededor del café exigieron una nueva forma de Estado.

1.3. *La república eclesial y la propiedad*

La Regeneración fue la reacción contra el Olimpo Radical derrotado en La Humareda. Aquellos sectores agrupados en el movimiento independiente, aliados con el Partido Conservador dirigido por las jerarquías eclesiásticas, propusieron una forma de Estado presidencialista-teocrático que se tradujo en un cogobierno con la Iglesia. Ésta se hizo cargo de la dirección del Estado sobre las tres cuartas partes del territorio nacional convertido en zona de misiones.

La república unitaria favorecía también los intereses ingleses, los cuales pugnaban por mantener su influencia, especialmente en el campo agrario y comercial; éstos requerían de un gobierno centralizado con quien negociar, a fin de evitarse el desgaste de hacerlo con administraciones regionales representadas por caudillos fortalecidos con una autonomía casi absoluta nacida de la Constitución de Rionegro.

Núñez justificó la república unitaria con ejecutivo fuerte, sobre el supuesto de la debilidad institucional del Olimpo Radical; así describió la situación social vivida durante la hegemonía radical:

La vida era inviolable pero podía sin embargo fusilarse en algunos casos y aún hacerse la apoteosis del ejecutor.

La prensa era inmune pero podía, de vez en cuando, encarcelarse a los escritores y ponerse en almoneda las imprentas.

La propiedad era inmune; pero eso no excluía la confiscación total o parcial, cuando el interés público lo exigía claramente.

Los estados eran autónomos y soberanos; pero ¡ay del que no votara por el candidato designado en el Palacio de San Carlos!

Este cuadro se complementó con la crítica al desorden de los partidos, los cuales —según Núñez— estaban totalmente fraccionados; el sistema electoral era fraudulento, al punto de haberse convertido en aforismo la frase: “el que escruta elige”. También criticó el “circulismo” o el “rosquerismo” tan presente en las instituciones de gobierno.

Bajo las consignas dualistas de “menos política y más administración” y “centralización política y descentralización administrativa”, el pensamiento de Núñez se instrumentalizó con los intereses de la Iglesia, representados por Caro, dando nacimiento a la Constitución de 1886.

Esta Carta entregó el manejo de la educación a la Iglesia convirtiendo al Estado en un ente confesional, irreductible a la investigación científica y al desarrollo industrial. También cargó al Estado con las indemnizaciones a favor de la Iglesia por razón de las medidas de desamortización de sus bienes, decretadas por el radicalismo liberal.

Pero su eje principal fue el principio de los derechos adquiridos, tan caro a la Iglesia y los detentadores de títulos coloniales.

En su artículo 31 se dijo lo siguiente:

Los derechos adquiridos con justo título con arreglo a las leyes civiles por personas naturales o jurídicas no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores.

Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad reconocida por la misma ley, el interés privado deberá ceder al interés público. Pero las expropiaciones que sea preciso hacer requieren plena indemnización, con arreglo al artículo siguiente.

Artículo 32

En tiempo de paz nadie podrá ser privado de su propiedad, ni en todo ni en parte sino por pena o apremio, o indemnización, o contribución general con arreglo a las leyes.

Por graves motivos de utilidad pública, definidos por el legislador, podrá haber lugar a enajenación forzosa, mediante mandamiento judicial y se indemnizará el valor de la propiedad antes de verificar la expropiación.

Artículo 33

En caso de guerra y sólo para atender el restablecimiento del orden público, la necesidad de una expropiación podrá ser declarada por autoridades que no pertenezcan al orden judicial y no ser previa la indemnización.

En el expresado caso la propiedad inmueble sólo podrá ser temporalmente ocupada, ya para atender las necesidades de la guerra, ya para destinar a ella sus productos, como pena pecuniaria impuesta a sus dueños conforme a la ley.

Artículo 34

No se podrá imponer pena de confiscación.

Artículo 35

Será protegida la propiedad literaria y artística, como propiedad transferible, por el tiempo de la vida de su autor y ochenta años más, mediante las formalidades que prescribe la ley.

Ofrécese la misma garantía a los propietarios de obras publicadas en países de lengua española, siempre que la nación respectiva consigne en su legislación el principio de reciprocidad y sin que haya necesidad de celebrar al efecto convenios internacionales.

Además, por el artículo 202 se nacionalizaron los baldíos, minas y salinas que pertenecían a los estados, cuyo "dominio recobra la nación, sin perjuicio de los derechos constituidos a favor de terceros por dichos estados, o a favor de éstos por la nación a título de indemnización".

Cuatro situaciones señaló el legislador del 86 por razones de interés público:

1. En tiempos de paz, se puede afectar la propiedad privada de una persona, por pena, apremio, indemnización o contribución general⁷.

2. Se puede expropiar extraordinariamente por graves motivos de utilidad pública, pero exige defini-

7. El apremio es una acción y efecto de apremiar. Mandamiento de autoridad judicial para compeler al pago de alguna cantidad o el cumplimiento de otro acto obligatorio. Recargo de contribuciones o impuestos, por causa de demora en los pagos. Procedimiento ejecutivo que siguen las autoridades administrativas y agentes de hacienda para el cobro de impuestos o descubiertos a favor de ésta o de entidades a que se extiende el privilegio.

ción legal del Congreso y procedimiento judicial e indemnización previa antes de la expropiación.

3. Requisición, la cual significa que en caso de turbación o conmoción interior o exterior, cualquier autoridad, diferente a la judicial, puede ocupar la propiedad particular y disponer los frutos, sin pago indemnizatorio previo.

4. Se abrió la dualidad jurídica en materia de propiedad minera, al consagrar la propiedad del subsuelo en cabeza de particulares, con base en el principio romano que se incorporó en la legislación de varios estados, con base en la Constitución de 1858.

Los desarrollos legales de esta normatividad aparecen en el Código Civil que fue adoptado por la Ley 57 de 1887. En este código se advierte el temor de limitar el derecho de propiedad, introduciendo sin embargo un primer aspecto relacionado con el servicio colectivo del agua.

En efecto, en el numeral 3 del art. 893 de ese Código se establece que el uso que el dueño de una heredad puede hacer de las aguas que corren por ella se limita cuando éstas fueren necesarias para los menesteres domésticos de los habitantes de un pueblo vecino. El código prevé que en tal caso se deje una parte a la heredad y se le indemnizará de todo perjuicio inmediato.

Igualmente el art. 2018 de esa misma obra señala que en caso de expropiación de un predio por causa de utilidad pública y que estuviere arrendado por

“Además por el artículo 202 se nacionalizaron los baldíos, minas y salinas que pertenecían a los Estados, cuyo dominio recobra la nación, sin perjuicio de los derechos constituidos a favor de terceros por dichos estados, o a favor de estos por la nación a título de indemnización””

escritura pública, la nación o quien haga la expropiación está obligado a indemnizar al arrendatario por los perjuicios que se le causaren con tal hecho.

Durante el gobierno de Rafael Reyes se amplió el marco de las limitaciones a la propiedad y sus posibles afectaciones, teniendo en mente la expropiación de tierras para vías, etc. Mediante el Acto Legislativo No. 6 de 1905, el artículo 32 de la Carta fue modificado en la siguiente forma:

Artículo Único:

En tiempo de paz nadie podrá ser privado de su propiedad, en todo ni en parte, sino en los casos siguientes con arreglo a leyes expresas:

Por contribución general, por motivos de utilidad pública definidos por el legislador, previa indemnización, salvo el caso de la apertura y construcción de vías de comunicación, en el cual se supone que el beneficio que derivan los predios atravesados es equivalente al precio de la faja de terreno necesario para la vía; pero si se comprobare que vale más dicha faja, la diferencia será pagada.

Con la caída de Reyes el legislador reiteró los criterios absolutistas de la propiedad pero previó su enajenación forzosa al Estado, dejando libertad al legislador para definir los casos en que esta figura se pudiera utilizar. Así, mediante el Acto Legislativo No. 3, reformativo de la Constitución (octubre 31 de 1910), se incluyó el siguiente artículo:

Artículo 5

En tiempo de paz nadie podrá ser privado de su propiedad en todo o en parte, sino por pena o apremio, o indemnización o contribución pública, definidos por el legislador. Podrá haber enajenación forzosa mediante mandamiento judicial y se indemnizará el valor de la propiedad antes de verificarse la expropiación.

La mayor parte de esta normatividad no se instrumentalizó.

Poco después el Código Fiscal de 1912 acogió el criterio de que los particulares, para probar propiedad privada sobre la tierra, frente al propio Estado o frente a particulares, tenían que exhibir el título originario emanado del Estado. Esta norma reiteró el criterio acogido por la ley 70 de 1866, sin haber tenido aplicación.

Tal norma, unida a aquélla que limitó la extensión adjudicable para los baldíos de propiedad nacional, originó —en un pleito fallado por la Corte Suprema de Justicia— la tesis de que la legislación había consagrado una “prueba diabólica” contra los detentadores de tierras que afectaba el orden público nacional.

Para tal época —1926— los efectos de la segregación colonialista de Panamá, el auge del café y las medidas adoptadas con base en las recomendaciones de la Misión Kemmerer, teniendo como base la indemnización de Panamá y los dólares del empréstito norteamericano concedido al gobierno, habían generado la llamada por López Pumarejo —prosperidad a debe— que inició la fracturación del poder hacendil, con la transferencia de campesinos desplazados hacia las obras públicas nacionales.

2. Antecedentes europeos de la función social de la propiedad

Para finales del siglo XIX, tres corrientes de pensamiento occidental exhibían concepciones distintas del mundo acerca del papel del Estado, del individuo y la sociedad: El liberalismo económico, el marxismo y el catolicismo.

Las limitaciones mostradas por el Estado gendarme, tanto en Europa como en los países sujetos a colonización, en razón a la concentración y centralización del capital y la extensión a nivel del colonialismo, en beneficio de las clases acaudaladas de las potencias se manifestó en movimientos de masas obreras, organizadas por corrientes marxistas y anarquistas.

Antes de Marx, Rousseau, Proudhon y Lasalle habían señalado que la fuente de la desigualdad entre los hombres era la propiedad privada. Pero sus escritos no contemplaron, hacia el porvenir, una sociedad en que los bienes y servicios fueran todos de propiedad del Estado. Más aún, estos autores no concibieron que la agricultura pudiera funcionar sobre vías colectivistas y no por la iniciativa particular de campesinos y empresarios.

Auguste Comte, padre del positivismo filosófico, introdujo en materia de propiedad privada, la idea organicista de función. Atacó el individualismo cerrado e indicó que el propietario tiene deberes sociales como el de “formar y administrar los capitales con los que cada generación ha de preparar los trabajos de la siguiente”.

Para Comte todo ciudadano tenía atribuciones en la función pública lo cual derivaba en derechos y obligaciones frente al Estado y la sociedad. La propiedad daba derechos, pero también generaba obligaciones.

Siguiendo este criterio Hau-rjou entendió que la propiedad no puede reducirse a simples poderes del propietario sobre los elementos puestos bajo su dominio. El ejercicio de la libertad individual sólo podía expresarse mediante la función económica de la propiedad, en tal sentido que no sólo cubriera las propias necesidades sino que se extendiera como deber de colocar los bienes y producciones al servicio de las necesidades sociales.

Leon Duguit, por su parte, introdujo la noción solidarista de la propiedad. Resume su concepto sobre la función social en la siguiente forma:

La propiedad es el producto del trabajo y, a mi modo de ver, una consecuencia de la libertad de trabajo. La propiedad capitalista es el producto del trabajo realizado; el detentador de un capital no puede dejarlo improductivo, puesto que él no lo detenta sino para hacerlo producir en interés de la sociedad. La propiedad capitalista no es un derecho, es una función.

El liberalismo hacía más relativa la propiedad fijándole obligaciones sociales sobre el principio del bien común. El positivismo buscó neutralizar al marxismo en una época en que las corrientes obreras se dividían y surgían movimientos socialdemócratas que aspiraban a llegar al poder por la vía electoral.

El triunfo revolucionario de la facción bolchevique en Rusia, en medio de la primera gran guerra europea, colocó al marxismo en el plano de su realización política, con la instauración de una nueva forma de Estado socialista, cuyo gobierno estuvo a

*«En tiempo de paz
nadie podrá ser privado
de su propiedad en todo
o en parte, sino por pena
o apremio, o indemnización
o contribución pública,
definidos por el legislador»*

cargo de los soviets formados por obreros, campesinos y soldados.

El partido leninista legisló en consonancia con la clasificación de los bienes generada por el desarrollo capitalista, diferenciando la propiedad sobre los bienes de producción y los de consumo.

La Constitución de la naciente URSS consagró la propiedad socialista sobre los bienes de producción constituyendo la propiedad estatal sobre las fábricas y la propiedad de los *koljoses* y *sobjoses* en relación con la propiedad territorial.

La propiedad personal se redujo a los ingresos y ahorros procedentes del trabajo propio y sobre la vivienda de los trabajadores.

El fondo filosófico de estas consagraciones fue el de recuperar un humanismo de nuevo tipo. Consistió en develar el ocultamiento existente en el derecho de propiedad visto en forma abstracta, y legislar nacionalizando la propiedad más relevante: la existente sobre los medios de producción la cual —según el análisis marxista— permitía la apropiación de trabajo no remunerado al obrero⁸.

La dicotomía entre trabajo social y distribución individual se había superado sobre el supuesto de una

8. Las tesis de Lenin, se basaron sobre la necesidad de liquidar la explotación del hombre por el hombre, mediante la expropiación de los expropiadores, por la vía de la nacionalización de los medios de producción, con el fin de resolver la contradicción existente en el modelo liberal, donde la producción es social, pero la apropiación se reduce a lo individual, haciendo que la riqueza producida tuviera una

dirección estatal de la economía mediante un sistema de planificación centralizado, con el fin de suprimir la explotación del hombre por el hombre y garantizar una real redistribución de la riqueza social.

Contra esta perspectiva, apuntalada por los abusos del capitalismo, la Iglesia había tratado de reaccionar. En mayo de 1891 el papa León XIII publicó su encíclica *Rerum Novarum*, la cual fijó la posición de la Iglesia frente a las crisis económicas, el paso del predominio del capital financiero sobre el industrial, el crecimiento de las luchas obreras europeas de fines del siglo XIX y comienzos del XX, y la necesidad de prevenir a los feligreses sobre las tesis marxistas que tenían como objetivo la nacionalización de los bienes de producción, en manos de los dueños del capital.

Utilizando el método escolástico, la argumentación de León XIII, (incluida en la Encíclica) se inicia con la siguiente premisa:

1. Existe un problema obrero.

Causas económicas, sociales y religiosas. Efecto: El individualismo, causado por la destrucción de los antiguos gremios, la laicización de las leyes y los monopolios.

distribución equitativa, por la vía intervencionista del Estado tomando como principio distributivo aquel consagrado por la URSS: "De cada cual según sus necesidades, a cada cual según su trabajo".

*6 La producción es social,
pero la apropiación
se reduce a lo individual,
haciendo que la riqueza
producida tuviera
una distribución equitativa,
por la vía intervencionista
del Estado tomando
como principio distributivo
aquel consagrado por la URSS:
"De cada cual según
sus necesidades, a cada cual
según su trabajo".⁶*

La solución socialista es la de suprimir la propiedad privada y reemplazarla por el colectivismo. Esta tesis es dañosa para los obreros al privarlos del triple fin de su trabajo: de la adquisición de recursos para vivir y sustentarse; de la posesión y libre disposición de lo que ha ganado y economizado, y del mejoramiento de su situación.

2. Esta tesis es injusta por cuanto ataca la propiedad privada que es de derecho natural. Con razón el género humano lo ha consagrado con el paso de los siglos, lo confirman las leyes civiles justas y lo sancionan las divinas.

a) Para el individuo que vive del fruto de su trabajo y que por la propiedad se concreta a ese mismo fruto, impidiéndole proveer al sustente en el presente y en el porvenir.

El socialismo dice que el Estado proveerá lo necesario; pero Dios al dar la tierra al género humano no determinó propiedades particulares. Rehúsarle al obrero el derecho de propiedad es despojarlo del fruto de su trabajo.

b) Para el hombre cabeza de familia que debe proveer el sustento de los suyos y por ser la propiedad necesaria para asegurar la existencia de su familia.

3. Es perniciosa porque desnaturaliza las funciones del Estado, que no puede absorber los derechos del individuo y la familia. Debe rechazarse la solución socialista.

Como alternativa el papa León XIII proponía la colaboración obrero-patronal, exigiendo del Estado y de los dueños del capital un ejercicio funcional acorde con los principios del bien común, la caridad y el respeto de las corporaciones como la Iglesia.

Su advertencia al liberalismo económico fue clara:

Den leyes y ordenanzas previsoras los que gobiernan los estados; tengan presente sus deberes los ricos y los amos, como es razón, los proletarios a quienes pertenece esta causa, y cómo la religión es la única que puede arrancar de raíz el mal. Pongan todos la mira en restaurar las costumbres cristianas, sin las cuales estas mismas armas de la prudencia valdrán poco.

El pontífice recogía el pensamiento de santo Tomás, recreando el viejo anhelo de la Iglesia de recomponer un poder monárquico universal, dirigido por el Vaticano, que garantizara la estabilidad de las jerarquías sociales estamentarias, recurriendo a la caridad con el fin de mantener el equilibrio social.

Este proyecto feneció con el triunfo de los bolcheviques en la URSS.

La derrota del Imperio Austro-Húngaro en la primera guerra europea, así como las humillantes condiciones impuestas por Francia a Alemania mediante el Tratado de Versalles, el debilitamiento de Inglaterra, el repartimiento del imperio turco entre los ganadores y el fortalecimiento del "imperio sin colonias" de los Estados Unidos preludiaron nuevas circunstancias políticas hacia el futuro.

*El socialismo
dice que el Estado proveerá
lo necesario; pero Dios
al dar la tierra al género
humano no determinó
propiedades particulares.
Rehusarle al obrero
el derecho de propiedad
es despojarlo del fruto
de su trabajo.*

Un primer hecho fue la erección de la primera República Alemana —la de Weimar—, la cual se distanció igualmente del liberalismo lesseferiano como del internacionalismo proletario preconizado por el Partido Socialdemócrata alemán encabezado por Liebknecht.

Aquellos argumentos de Friedrich List acerca de la importancia de la nación y del papel que pudiera jugar el intervencionismo estatal en beneficio de los más altos intereses de ésta, tuvieron su consagración en el art.

153 de la Constitución de 1919. Allí se incorporó el concepto de función social, rompiéndose la noción acerca de la propiedad como derecho absoluto e inviolable.

Un filósofo del derecho, comprometido con dicha Constitución —Herman Heller— había intuido en el ideario del liberalismo manchesteriano la argumentación del anarquismo⁹.

Siendo militante social demócrata Heller reconocía que el marxismo no le había dado la suficiente importancia al papel que jugaba el poder político en una sociedad, ni había comprendido la importancia de la nación, centro de interés de la reflexión alemana desde Hegel y Fichte.

Por otra parte, su visita a Italia, efectuada en 1928, le permitió observar de cerca el ascenso incon-

9. Así se desprendía de las tesis de Herbert Spencer contra el Estado, las cuales fueron retomadas por Krópotkin para justificar su crítica liberal del Estado interventor.

tenible del facismo y anticipar teóricamente sus peligros contra la sociedad, cuestión que lo convenció acerca de la necesidad de propiciar el Estado social de derecho. Heller lo definió como aquél en que la propia autoridad y el poder político, al igual que la sociedad deben estar sometidos a la ley. Este pensamiento influiría en aquellos propulsores del Estado de bienestar¹⁰.

Por su parte en Francia, el esfuerzo capitalista necesitado de una mayor producción agraria ansiaba limar los elementos absolutistas vigentes sobre la propiedad, con el fin de garantizar la libertad de empresa, mejorar las condiciones de los trabajadores industriales y asegurar el flujo adecuado de bienes provenientes de la actividad agraria.

Josserand rechazó el excesivo individualismo del capitalismo. Sostuvo que la noción tradicional que se tenía sobre los derechos subjetivos como el de propiedad o el del acreedor de obtener el pago de lo que se le debe, vistos con un criterio rígido y absoluto, admitían la práctica de ciertos abusos, aún de los más sagrados.

Este jurista sostuvo que los derechos emanan de la comunidad y por tanto de ella reciben su espíritu y finalidad. Por tanto su ejercicio debía acoger tal espíritu pues de lo contrario los titulares de ellos podían no limitarse a su uso sino caer en el abuso en desmedro de terceros.

Según Josserand el abuso del derecho derivaba responsabilidad por una desviación culpada. Tal conclusión tenía su premisa en cuanto que el derecho

tiene una función, siendo cualquier acto, cuyos móviles y fines contraríe ese objetivo, convertirse en un fraude a la ley con perjuicio de la sociedad (Josserand, 1982:7).

En Inglaterra, un dirigente inglés —lord Balfour—, afirmaba en 1919:

El éxito de la Constitución británica en el siglo XIX —y vale la pena agregar que es el éxito de los gobiernos representativos en general— dependió de un acuerdo entre los partidos sobre los principios fundamentales (Balfour —ver López Michelsen, 1995:4).

Harold Lasky —agrega López—, analizando también el avance del facismo en Europa y coincidente con tal postulado, había llegado a la conclusión definitiva de que para que subsista la democracia se requiere lo que Balfour llamó el acuerdo sobre lo fundamental: Hay o no hay propiedad privada. Si la hay, el sistema de gobierno por debate, o sea por discusión y votación, es practicable. De lo contrario, con los principios liberales democráticos es inconcebible la apropiación por el Estado de la riqueza privada, razón por la cual la respuesta a la embestida comunista fue el facismo, o sea, responder a la violencia con la violencia. “Se rompe el equilibrio entre puntos de vista que no son susceptibles de conciliación y se procede por las vías de hecho” (López, *ibídem*).

Estas discusiones nos indican el estado de ánimo que se vivía en una época cargada de tensiones y que de una u otra manera influyeron en las legislaciones de Europa y América.

Con el advenimiento de la República, la Constitución española de 1931, sin perder la perspectiva de los principios de la Revolución Francesa, y bajo la inspiración de la Constitución de Weimar, introdujo el

10. Heller no alcanzó a prever que su tesis acerca del Estado social de derecho sería distorsionada por el neoliberalismo, con el fin de exacerbar derechos de minorías, en desmedro de los intereses vitales de la mayoría.

pensamiento de Locke en cuanto a la propiedad, ensayándose una nueva clasificación de los derechos y garantías individuales en tres aspectos:

a) Garantías de la esfera individual (naturales): derechos individuales como la libertad de conciencia, de pensamiento y de propiedad privada. Sin embargo sobre esta última se consagró en el título VII, art. 28 el siguiente principio: "Toda riqueza del país, en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general".

b) Derechos del individuo como ciudadano de un Estado.

c) Derechos y pretensiones sociales. Este principio atendía a las reivindicaciones presentadas por los sectores progresistas y republicanos interesados en superar las condiciones de pobreza y expoliación del campesinado español, mediante la ejecución de una reforma agraria democratizadora que le permitiera al campesinado acceder a la propiedad sobre la tierra.

El antecedente inmediato estaba en la Revolución Mexicana la cual había fijado un rumbo específico en esta materia, señalando la rectoría del Estado en la planeación democrática para el mejor desarrollo del país, garantizar la soberanía, el crecimiento económico y el empleo y la libertad individual, mediante una justa redistribución de la riqueza. En el artículo 27 de su Constitución se dijo:

Las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponden originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir a los particulares, constituyendo la propiedad privada. Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades

que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos, establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas, bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, para preservar y restaurar el equilibrio ecológico, para el fraccionamiento de los latifundios, para disponer en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades, para el desarrollo de la pequeña propiedad rural, para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

3. El aporte de las doctrinas económicas

Después de analizar los resultados de la Primera Guerra Mundial sobre Inglaterra, Keynes escribió un tratado sobre la reforma monetaria en el cual sostuvo la siguiente tesis:

Es necesario estabilizar los precios interiores, con el fin de estabilizar los negocios concediendo una atención secundaria para mitigar las fluctuaciones del cambio exterior a corto plazo.

Recomendó que el sistema monetario creado por las necesidades de la guerra fuera aplicado también

en la paz. Se debía desligar "la emisión de billetes de las reservas de oro, las cuales se debían mantener".

Según Keynes, Inglaterra había salido de la guerra perdiendo oportunidades, empobrecida y con su estructura social debilitada y rígida. Sus impuestos y sus tipos de salarios eran para él incompatibles con un desarrollo vigoroso. En tales circunstancias creyó conveniente fijar la atención en la necesidad de adoptar una política monetaria con base en la teoría cualitativa del dinero.

Su pensamiento se fue madurando al estudiar los efectos de las crisis cíclicas del capitalismo, especialmente después de analizar los efectos económicos provocados en octubre de 1929, cuando el viernes trágico se derrumbaron las cotizaciones de la Bolsa de New York.

Keynes trabajó sobre su teoría del equilibrio perfecto partiendo de la premisa según la cual el Estado debe tener la iniciativa en las decisiones sobre ahorro e inversión mediante su intervención en el monto de los intereses.

Con la colaboración de Joan Robinson publicó en 1935 su "Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero" en la que señaló la función que cumple el consumo, la eficacia del capital y las preferencias sobre la liquidez. Estas funciones, junto con la unidad de salario dada, la cantidad de dinero dada—según su análisis—determinan el ingreso y por tanto la ocupación.

Basado en su doctrina del equilibrio entre la producción, la circulación, la inversión, la demanda efectiva, el consumo y el pleno empleo, demostró la

Keynes trabajó sobre su teoría del equilibrio perfecto partiendo de la premisa según la cual el Estado debe tener la iniciativa en las decisiones sobre ahorro e inversión mediante su intervención en el monto de los intereses

necesaria intervención estatal; de esta manera se precisaron variables como producto nacional bruto y oferta monetaria, elementos que dan los agregados económicos en los que se basa la economía keynesiana (ver Schumpeter, *Diez economistas desde Marx a Keynes*).

Las tesis de Keynes influyeron notoriamente en la economía capitalista al apuntalar los principios del Estado de bienestar, superando las fórmulas walsarianas acerca del Estado estacionario.

Su pensamiento fue acogido ampliamente en los EE.UU. En plena fase de prosperidad, en razón a las ventajas obtenidas en la producción y el comercio internacional durante la primera gran guerra europea, que le permitió colocarse como gran potencia industrial, Herbert Hoover fue elegido presidente para el período 1929-1933.

Sin embargo, la crisis general capitalista de octubre de 1929 ensombreció su gobierno, especialmente debido a la depresión mundial que incluyó el colapso de la estructura crediticia europea y el hundimiento del mercado de valores.

Su gobierno tuvo que adoptar una serie de medidas de emergencia que posteriormente serían recogidas por Franklin Delano Roosevelt en el *New Deal*, programa que se expresó internacionalmente como la política del buen vecino, poniendo fin a los protectorados y un alto a las intervenciones norteamericanas en América Latina.

Hoover se había visto obligado a revisar la política de no reconocimiento de los regímenes anti-

constitucionales y efectuar arre-glos para otorgar una moratoria en los pagos de las deudas europeas y de las reparaciones de daños ocasionadas por los perdedores de la primera guerra europea.

Roosevelt, elegido en 1932, atendió las dificultades de los agricultores mediante la refinanciación de créditos y moratorias y puso dinero del gobierno para animar la economía nacional; con inversiones federales fortaleció el sistema bancario, otorgando garantías gubernamentales a los depósitos de los particulares.

Por medio de la Ley de Acuerdos Recíprocos de Comercio de 1934, estableció una nueva política internacional de acuerdos comerciales que reanimó el comercio internacional. Además, inició la política de subsidios a los agricultores y estableció los códigos industriales que eliminaban prácticas ilegales de comercio y consagró el salario mínimo para los trabajadores.

La Ley Wagner fue más allá al proteger algunos derechos obreros a organizarse y discutir colectivamente las condiciones de trabajo, estableciendo una junta nacional de relaciones obrero-patronales¹¹.

Tal intervencionismo fue recalado en la década de los 60, mediante la instrumentalización de las recetas de Keynes, con el fin de aplicar procedimientos encaminados a cambiar las condiciones de vida de

6 Las tesis de Keynes influyeron notoriamente en la economía capitalista al apuntalar los principios del Estado de bienestar, superando las fórmulas walrasianas acerca del Estado estacionario.

la población rural, especialmente en el Tercer Mundo y como parte de la estrategia para contener el comunismo soviético, como sistema.

4. La república liberal y el intervencionismo de Estado

La crisis del 29 afectó a nuestro país. Entre 1929 y 1931 los ingresos estatales cayeron de 75 a 35 millones de pesos. El comercio exterior descendió a casi nada y se agotó el mercado interno.

El desempleo se extendió y los sectores obreros movilizados por el Partido Comunista, recién fundado, organizaron marchas de hambre, en razón a la situación. El presidente Olaya decretó la moratoria de la deuda externa, redujo las tasas de interés y ordenó la suspensión de los juicios de venta de bienes hipotecados hasta la superación de la crisis (Lee Fluharty V., 1981: 58).

Adicionalmente se creó la Caja de Crédito Agrario y el Banco Central Hipotecario con el fin de irrigar créditos hacia la economía campesina y refinanciar a los deudores hipotecarios.

Por medio del Acto Legislativo No. 1 de 1932 se consagró el derecho de toda persona para abrazar profesión, oficio u "ocupación honesta" sin necesidad de pertenecer a gremio alguno de maestros o doctores.

Se introdujo un principio de intervención del Estado en la economía facultando a las autoridades para inspeccionar las industrias y la salubridad

11. Ver de Harold E. Davis, *Historia de los Estados Unidos*, Unión Tipográfica Hispano Americana, México, 1967.

pública. Igualmente, para apoyar a las industrias cerveceras autorizó que por medio de ley se restringiera la producción y consumo de licores y bebidas fermentadas.

La guerra con el Perú agudizó los factores de desequilibrio nacional. Pero contribuyó a desplazar el conflicto desde los circuitos económicos centrales hacia el trapecio amazónico, amenazado por la geopolítica inglesa y norteamericana sobre esa región.

Los problemas centrales en el campo eran los del acceso a la tierra de los campesinos, la conversión de colonos en propietarios y el derecho de los arrendatarios a sembrar café.

En su campaña para las elecciones de 1930 el Partido Liberal había prometido una redistribución de tierras, especialmente en la zona central del país. El gobierno, a través de la Caja Agraria, realizó algunas distribuciones que favorecieron a 1.000 familias campesinas, sobre unas diez mil hectáreas en total.

Atendiendo a luchas campesinas en Cundinamarca, Tolima y Cauca, que habían sido reprimidas por la policía y siendo todavía presidente de la República Enrique Olaya Herrera, su ministro de Industrias, Francisco José Chauz, presentó un proyecto de ley sobre tierras. En su redacción colaboró el líder liberal Jorge Eliécer Gaitán¹².

En concreto las situaciones rurales de la época eran:

a) Un problema entre el colonato y propietarios inscritos. Estos últimos se habían hecho a grandes extensiones de tierras alegando títulos sobre tierras

que tradicionalmente habían sido ocupadas por campesinos.

Con base en una ley de 1905, muchos campesinos ingenuamente renunciaron a su calidad de colonos y desbrozadores de tierras baldías a cambio de suscribir contratos de arrendamiento con los presuntos propietarios, quienes venían utilizando a sus empleados, los alcaldes, para amenazar con lanzamientos si no firmaban tales contratos.

b) En el sur del Tolima y el Cauca indígenas despojados de sus resguardos por las medidas de división y repartimiento de los comienzos de la república se negaban a abandonar sus tierras para suscribir tales contratos de arrendamiento.

Estos conflictos habían dado lugar a movilizaciones campesinas promovidas desde la década del 20 por un nuevo liderazgo obrero, articulado a las obras públicas iniciadas dentro del período de prosperidad a debe.

c) En Cundinamarca, líderes salidos del naciente Partido Comunista promovieron invasiones de predios y en las sabanas de Bolívar los campesinos se levantaron contra la matrícula.

d) En zonas cafeteras la disputa entre los campesinos y propietarios radicaba en la autorización que requerían los primeros de sembrar "mata raíz", en las tierras arrendadas.

El Comité Nacional de Cafeteros se opuso de plano a las sugerencias que se hicieron para permitir una forma de aparcería que redundara en beneficio de los propietarios inscritos.

En realidad el tema principal que le interesaba a la incipiente industria era el reinicio y aumento de las exportaciones cafeteras, con el fin de producir ahorro,

12. Ver Pierre Gilhodés: *Las luchas agrarias en Colombia*. Edición Papel, Medellín, S.F.

inversión, crédito y aumento de las divisas necesarias para la adquisición de materias primas y maquinaria industrial.

Fracasado el primer intento de solucionar legalmente el problema agrario retornaron las luchas campesinas. Por su parte Gaitán estructuró el Movimiento Unión de Izquierda Revolucionaria, bajo el modelo del movimiento Aprista del Perú, liderado por Raúl Haya de La Torre.

4.1. La Ley de tierras (200 de 1936)

Como lo señala Gilhodés, el ascenso de López al poder en 1934 no calmó los ánimos en el campo, extendiéndose movimientos huelguísticos en épocas de cosecha (Gilhodés, s.f.: 40).

Sin embargo, el auge del Nacional Socialismo en Europa provocó un viraje de la Tercera Internacional hacia la Social Democracia. Éste se expresó con una declaratoria de tregua de la agitación obrera, con el fin de fortalecer los frentes populares, integrados con partidos de centro con el fin de aunar esfuerzos para enfrentar el avance del nazismo. Tal tregua debilitó, en nuestro medio, los movimientos huelguísticos.

En 1935 el gobierno de López presentó un proyecto de ley que a la postre culminó con la expedición del Acto Legislativo No. 1 de 1936, el cual introdujo por primera vez el concepto de deberes sociales del Estado.

Avaló también el artículo pertinente al reconocimiento de la propiedad privada, conservando la doctrina de amparo para los derechos adquiridos con justo título, con arreglo a las leyes civiles, haciéndola intocable para el futuro legislador, salvo en los casos en que, por aplicación de una ley, expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren

en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad reconocida por la misma ley.

Pero a la propiedad le incorporó el concepto de función social, como deber; tal es el sentido del art. 10 de tal acto, que supeditó el interés privado al interés público o social.

En ese orden de ideas consagró la expropiación, por motivos de utilidad pública o interés social, facultando a la administración de justicia para fijar, mediante sentencia judicial, la indemnización previa.

Sin embargo incluyó un inciso que jamás ha tenido aplicación en Colombia:

Con todo, el legislador, por razones de equidad, podrá determinar los casos en que no hayan indemnizaciones, mediante el voto favorable de la mayoría de una u otra Cámara.

Esta reforma puso fin al Estado gendarme y en su reemplazo introdujo el intervencionismo económico con el fin de que el Estado pudiera explotar, mediante la expedición de leyes, industrias o empresas públicas y privadas "con el fin de racionalizar la producción, distribución y consumo de las riquezas, o de dar al trabajador la justa protección a que tiene derecho" (art. 11).

La aprobación de esta reforma no fue fácil. Voces provenientes de los hacendados, organizados en la APEN, de la Iglesia y el Partido Conservador salieron en defensa de "la religión de Dios, en defensa de la economía nacional, en defensa del mayor número de posibilidades virtuosas para mi familia..." (Ramírez Moreno, 1986:246).

Ramírez clamaba porque -según él- la prórroga de las sesiones del Congreso era para destruir la propiedad, para envilecer a la Iglesia y para dictar una

Constitución que "el pueblo odia y aborrece, que no necesita y que lo daña..." (Ramírez, *ibídem*:247).

Por su parte, Pedro María Carreño advertía a los hacendados, fabricantes, dueños o accionistas de empresas, que la reforma constitucional al introducir los conceptos de interés social y la intervención del Estado en la economía, con el fin de racionalizarla, no era más que un pretexto para hacer pasar las propiedades a manos del Estado, no por la vía de la justicia sino como asunto puramente administrativo (Carreño, 1986:250).

Esteban Jaramillo a su vez hacía claridad en el sentido de que la propiedad mueble y la semoviente rara vez era objeto de expropiación:

No se da casi nunca el caso de expropiar dinero o acciones de banco a un capitalista. Esta es una razón más para que la expropiación esté revestida de todas las garantías constitucionales para el propietario de inmuebles, pues a no ser así, se crea respecto de éste una monstruosa desigualdad, fuera de las que ya existen por la índole misma de esta manifestación de la riqueza (Jaramillo, 1986:273).

Aprobado el Acto Legislativo Reformatorio de la Constitución, el gobierno presentó varios proyectos de ley entre los cuales se incluyó, en materia de propiedad agraria, uno que a la postre se convirtió en la Ley 200 de 1936. Su tránsito por el Congreso dio también lugar a debates encendidos en razón al apuntalamiento que el proyecto le daba a la intervención del Estado en lo rural.

En la exposición de motivos se afirmó que para el gobierno el problema fundamental de la tierra era su explotación económica. La función social implicaba una prevalencia de la posesión material sobre la

inscrita, por su traducción en hechos económicos favorables para la economía nacional.

Para el gobierno la propiedad privada tenía que justificar sus títulos ante la sociedad vinculando trabajo a la tierra o abriendo paso a la colonización de las regiones incultas que no podían continuar siendo indefinidamente reservas estériles, a la expectativa de una lejana valorización que nacería de circunstancias ajenas al esfuerzo de los propietarios.

Frente a las acusaciones sobre las tendencias comunistas del gobierno, el entonces ministro de Gobierno, Dr. Darío Echandía, recalcó:

Quiero tranquilizar a los elementos nerviosos del Senado, diciéndoles que a lo largo de esta iniciativa jurídica no se encuentra ningún atisbo de socialismo. Este proyecto no se sale en nada de lo que dispone la reforma constitucional de este año; en ella se habla de que la propiedad es una función social y de que el trabajo es una obligación también social. No es, no puede ser, ni socialista, ni comunista; sino pura, simple y rigurosamente liberal (Incora, s.a, s.f).

El senador Gerardo Molina fue más allá al indicar:

Este proyecto no resuelve el problema campesino en Colombia, como se ha dicho por algunos demasiado optimistas. Él contempla únicamente el problema de los colonos, que es un problema secundario. El problema grave, voluminoso, está en los arrendatarios y peones, que es en quienes se perpetúa el sistema feudal que nos oprime. La cuestión agraria no reside en la tierra incultivada sino en la cultivada. Por eso afirmo que hay necesidad de hacer de cada arrendatario un propietario (Incora, s.a, s.f).

Con el fin de apuntalar la posición de Echandía, el presidente López, en su mensaje al Congreso de 1936, a su vez le aclaró al Senado de la República:

Definida por la ley la situación de la propiedad privada y el valor de los títulos posesorios, la autoridad puede obrar sin reparos ni vacilaciones en su defensa y proteger por igual el empeño colonizador y el derecho de los dueños contra los detentadores. No será mi gobierno, y no lo ha sido, el que proteja la arbitrariedad con las bocas de los fusiles y cerque de bayonetas las inmensas tierras incultas que la rehabilitación de una Real Cédula quiere convertir en privilegio, sin límite alguno (Incora, s.a, s.f).

Pero la Ley 200 del 36, cuyo objetivo era resolver los conflictos entre poseedores y propietarios inscritos, no reglamentó la expropiación. Incluyó sí la figura de la extinción del derecho de dominio, que tampoco desarrolló ni reglamentó.

La fuerza de esta ley radicó en su argumentación a favor de la posesión material, mediante la explotación económica, en forma directa o indirecta y por la creación de jueces de tierras encargados de resolver conflictos entre supuestos propietarios y poseedores. Estos jueces sin embargo duraron poco tiempo.

5. La Operación Panamericana y la expropiación

La expropiación, como adquisición forzada de bienes de particulares, para efectos agrarios, solamente vino a desarrollarse en el marco de una fase más elevada de la "guerra fría".

El triunfo de la Revolución Cubana, con su cambio de sistema político y económico mediante la instauración del socialismo, se expresó en leyes que reestructuraron la propiedad y los sistemas de produc-

ción agropecuaria en ese país. Este avance en América, del sistema soviético de planificación centralizada, provocó el reordenamiento de la estrategia de contención marxista mediante una contraofensiva que se llamó la Operación Panamericana.

Fruto de las discusiones con gobiernos latinoamericanos y las discusiones entre los partidos tradicionales, y con base en ayuda externa (fondos de la Alianza para el Progreso), se expidió la Ley 135 de 1961 la cual, en posteriores coyunturas políticas y sociales, sufrió modificaciones con las Leyes 1 de 1968, 4 de 1973 y 30 de 1988.

Estas leyes fueron enmarcadas dentro de un marco ideológico que exigió la planeación, fijándose metas a diez y veinte años para su ejecución, y realización de la transformación del panorama agrario nacional.

Sin embargo las fuerzas políticas tradicionales lograron rodearlas con un sinnúmero de filtros políticos, jurídicos y procedimentales que debilitaron la utilización de la expropiación como mecanismo de redistribución de tierras por interés social.

En el proyecto de ley No. 10 de 1959, presentado al Congreso por Augusto Espinosa Valderrama, se pretendió que la declaratoria de utilidad pública, para adquirir predios de interés social, por la vía de la expropiación, fuera precedida de la aprobación del Consejo de Ministros (Espinosa Valderrama, 1959:78).

Por su parte se consagró que la reforma agraria debía utilizar, en su ejecución, aquellas tierras que fueran vendidas voluntariamente por los particulares al Estado.

Con esa prelación, en los artículos 54 y 55 de la Ley 135 se señaló como de utilidad pública e interés

social la adquisición de tierras de propiedad privada, o de entidades de derecho público para cumplir los objetivos de redistribución de la propiedad, en beneficio de los campesinos; o para construir distritos de riego, establecer servicios públicos, granjas y centros de investigación, escuelas, locales industriales, agrícolas y cooperativas de reforma agraria, etc.

En su artículo 57 la ley señaló que la prioridad geográfica en la adquisición de tierras, correspondería a zonas de concentración de la propiedad rural y presentarían altos índices de desocupación de la población campesina; pero se advirtió que sólo se podrían adquirir tierras adecuadas para labores agrícolas o ganaderas, regables o de secano, y donde la precipitación pluvial fuera suficiente para obtener pastos y cultivos.

Tales requisitos se convirtieron en filtros técnicos por los cuales se escurrieron zonas susceptibles de reforma agraria, lo cual, en la práctica, se orientó, conjuntamente con la acción comunal y la acción cívico-militar, a debilitar fuerzas insurgentes en aquellas zonas afectadas por la violencia partidaria, como en el oriente tolimense.

Durante el gobierno de Lleras Restrepo se intentó profundizar la intervención del Estado en la economía; con tal propósito el gobierno impulsó una reforma constitucional que a la postre se convirtió en el Acto Legislativo No. 1 de 1968.

El espíritu de la reforma fue el de fijar límites al ejercicio de la libertad de empresa y la iniciativa privada, en aras del beneficio común. Filosóficamente atendía al criterio de colocar la sociedad por encima del individuo, en el ámbito del capitalismo (ver Agudelo Villa, 1988:85).

Tal fue el sentido que se le quiso dar a la intervención del Estado, al facultar al gobierno para asumir la dirección general de la economía.

Aprobada la reforma constitucional se expedieron decretos-leyes con el fin de reestructurar la administración estatal para operacionalizar la creación de empresas de economía mixta, clarificar las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores, y consagrar una forma de planeación centralizada a mediano plazo, a nivel nacional, departamental y municipal.

Otras leyes instrumentalizaron la intervención estatal para el manejo monetario, el control de cambios, la flotación monetaria y el cumplimiento de las funciones del Banco de la República y su Junta Directiva.

Pero la estructura misma de la administración, constituida principalmente mediante cuotas burocráticas, distribuidas entre los partidos políticos tradicionales, dificultó la planeación, al punto que no se conformó la Comisión del Plan prevista en la reforma constitucional de 1968.

Sin la comisión planificadora el gobierno asumió íntegramente lo relativo a la planificación a través de la estructuración del presupuesto nacional, con la sola intervención del Departamento Nacional de Planeación. Sólo hasta la reforma constitucional de 1979 se incluyeron normas tendientes a revitalizar la intervención del Congreso con respecto a dicho plan. Como es de todos conocido, tal reforma fue declarada inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia.

No obstante lo anterior, una generación de profesionales se había vinculado a la administración en determinados niveles de decisión y ejecución. Se dio la descentralización administrativa, especialmente en el terreno educacional.

En materia agraria Lleras Retrepo articuló al campesino como interlocutor válido, fijando instrumentos para su organización en comités de usuarios campesinos que presionaran por su derecho a la tierra. Pero los intereses internacionales, visibles en agencias de cooperación, mediante la financiación de las organizaciones, frustraron la realización de una transformación agraria, indispensable para el país.

La Ley 1a. de 1968 incluyó una filosofía dirigida a convertir a los arrendatarios en propietarios, autorizándose la expropiación de predios explotados económicamente por medio de estas formas precarias de explotación agraria; la ley exceptuó la afectación de predios pertenecientes a menores de edad, abriendo de esta manera boquetes para eludir la reforma.

Esta medida se complementó con otro artículo que prorrogó la vigencia de los contratos de arrendamiento y aparcería por el término de diez años, con excepción de aquellos fundos inferiores a 15 hectáreas.

Según el informe evaluador de la reforma agraria, ordenado por la administración Pastrana, la adquisición de tierras, por compra directa o mediante expropiación, sólo comenzó en 1963, con la compra forzada de 12.554 hectáreas; los años de 1969 y 70 mostraron una mayor intervención estatal en este campo, es decir, después de las reformas introducidas por el gobierno de Lleras (ver Banco de la República, 1971).

Pero el ascenso de Misael Pastrana al poder provocó una oleada de invasiones de fincas por parte del campesinado y una crisis interna entre las directivas del Incora, cuyos integrantes finalmente renunciaron, al no comprometerse con algunos criterios anti-reformistas, expresados por el gobierno, por intermedio de su ministro de Agricultura, Dr. J. Emilio Valderrama.

Los evaluadores de la reforma agraria señalaron la ineficacia de los instrumentos de intervención; el gobierno propuso el Pacto de Chicoral, el cual dio origen a modificaciones legales que se tradujeron en la Ley 4 de 1973. So pretexto de profundizar la reforma, esta ley incrementó las trabas procedimentales para la expropiación de predios.

En efecto, al fijarse la necesidad de clasificar las tierras en adecuadas, inadecuadas e incultas, y dejar en manos del gobierno el señalamiento de los mínimos de productividad que debían llenar las tierras por productos y por área, entrabó el proceso.

El gobierno de Pastrana también provocó una contrarreforma de la banca central (Banco de la República, 1971) y creó el sistema UPAC, con el fin de transferir los efectos de la devaluación monetaria a los prestatarios de créditos de vivienda.

5.1. Aspectos procesales de la expropiación

En 1970 se reformó el viejo Código Judicial, mediante los decretos 1.400 y 2.019 los cuales incluyeron el procedimiento de expropiación¹³.

Jurisprudencialmente, la expropiación había sido definida como

El acto de quitar a uno la propiedad de una cosa que le pertenece, mediante venta, cesión o renuncia, por exigencia legal y como sacrificio particular en aras y para obras de interés público o para garantizar la buena marcha y organización de los servicios públicos, etc.

13. Los decretos 1400 y 2019 de 1970, dictados en virtud de las facultades de la Ley 4 de 1969, intentaron unificar los distintos procedimientos civiles existentes en materia de expropiación, reduciendo la fase judicial (art. 451 y ss).

El nuevo Código de Procedimiento Civil precisó dicha definición al señalar que "la expropiación es la enajenación forzada de un bien, al gobierno nacional, departamental o municipal por mandato del juez y previa indemnización".

Uno de los gestores de tal reforma –Hernando Morales– precisó que en la expropiación era necesario distinguir dos fases procesales a saber:

a) La administrativa, fundada en la ley que declara de utilidad pública o interés social la adquisición de bienes de particulares, se materializa con la expedición de la resolución de expropiación de un bien en particular, la cual incluye la autorización para iniciar el procedimiento judicial.

b) La segunda corresponde a la instancia judicial y que culmina con la sentencia que ordena la adquisición forzada del bien, en beneficio de la entidad que decretó la expropiación (Morales, 1983:125).

Dicho procedimiento quiso reducir la fase judicial, sin lograrlo, con el fin de conciliar la rapidez, exigida por la administración para adquirir un bien particular, requerido por utilidad pública, con el debido proceso, ya que –al decir de Morales– en algunas leyes se ordenaba la expropiación con el primer auto, sin que el propietario pudiera ser oído y vencido en juicio.

Este procedimiento fue modificado por la Ley 4a. de 1973, en materia agraria, con el fin de hacer viable la reforma.

La modificación incluyó:

a) Contra la resolución de expropiación no proceden recursos gubernativos, ni demanda alguna ante el contencioso administrativo. Sólo cabe el recurso de consulta.

b) Se incorpora la figura de la expropiación de urgencia que incluye la entrega anticipada del inmueble, dando plazos suficientes al propietario afectado, facilitándole la recolección de cosechas pendientes o la venta de ganados.

c) La expropiación de urgencia exigía que el Incora consignara el precio total en dinero o bonos agrarios.

d) No procedía oposición a la demanda, por la vía judicial, con base en motivos que debían alegarse en la fase administrativa, mediante la consulta.

5.2. La Ley 30 de 1988

La década de los 80 presenció una agudización de la guerra en el ámbito rural. Es importante señalar que la correlación de fuerzas entre la ciudad y el campo había variado, con un acelerado proceso de urbanización. Además, los procesos colonizadores extendidos sobre la Orinoquía y la Amazonia, irían a generar nuevas dinámicas económicas y situaciones de conflicto que se desbordarían con la extensión del narcotráfico.

El paro cívico de 1977 había desvelado los graves problemas de las poblaciones marginadas en las ciudades grandes e intermedias, en especial en aquellas zonas que se habían convertido en urbanizaciones piratas.

En tal sentido, los aspectos relativos a la reestructuración de la tenencia de la tierra se desbordaron con otras reivindicaciones que dieron lugar a paros y movimientos cívicos, especialmente por razón de la deficiente prestación de los servicios públicos.

El recién instalado gobierno del presidente Betancur fue recibido con expectativas esperanzadoras, por distintos sectores, en razón a haber situado su

campaña electoral sobre la base de realizar una apertura democrática, después de los efectos internacionales y nacionales ocasionados con la aplicación del Estatuto de Seguridad, impuesto por el presidente Turbay Ayala.

El juego de la especulación financiera, visible a nivel mundial, también se perfiló en el país. Varios escándalos financieros estallaron y dieron pie para que el FMI interviniera con el fin de recomendar una terapia de choque, ya aplicada en otros países¹⁴.

Betancur consideró que un primer paso para resolver los aspectos económicos y sociales era el de formalizar un proceso de paz. Mediante la Ley 35 de 1982 el gobierno planteó una amnistía total que incluyó la dotación de tierras para los guerrilleros amnistiados y para los habitantes de zonas de conflicto armado, dentro de lo que fue el primer Plan Nacional de Rehabilitación.

La apertura democrática de Betancur possibilitó un diálogo nacional con aquellos sectores insurgentes que creyeron en las posibilidades de participación política institucional. Sin embargo, el agravamiento de la situación política en el Caribe, con el triunfo sandinista, tuvo su expresión en nuestro medio en la aparición y proliferación de grupos de justicia privada.

“El nuevo Código de Procedimiento Civil precisó dicha definición al señalar que “la expropiación es la enajenación forzada de un bien, al gobierno nacional, departamental o municipal por mandato del juez y previa indemnización”

Otto Morales Benítez, primer comisionado del gobierno para buscar la paz, renunció a su misión al reconocer la existencia de “enemigos agazapados de la paz”.

Por lo demás, los acuerdos secretos entre sectores de la mafia colombiana y el coronel Oliver North se tradujeron en una agudización de la confrontación armada colombiana haciendo fracasar la tregua y el diálogo nacional, luego de que el movimiento Firmes fuera sometido a exterminio y muchos sindicalistas, magistrados, periodistas y maestros cayeran víctimas de la confrontación y la guerra sucia.

Finalmente, los hechos ocurridos con la toma del Palacio de Justicia por un comando del M-19, dieron al traste con las posibilidades de paz, abriendo serios interrogantes hacia el futuro del país, en razón a la extensión del movimiento guerrillero hacia nuevas áreas de la geografía nacional.

Un segundo paso, dado por el gobierno Betancur, se dio en el campo de la descentralización, mediante la presentación de un proyecto de reforma constitucional que habilitó el nombramiento de alcaldes populares, constituyéndose en un primer paso para descentralizar conflictos y promover la planificación local.

Posesionado como presidente Virgilio Barco en 1986, sus opositores apreciaron “un clima adverso a la noción de planificación que se había alimentado a lo largo de los años sesenta” (Gutiérrez Castro, 1988:108).

14. El gobierno de Betancur logró que se adoptara un monitoreo económico, en razón a que Colombia no mostraba indicadores perniciosos como los que llevaron a México a declararse en cesación de pagos.

Algunos analistas señalaron que el país entró en una fase progresiva de neo-liberalismo que exigió el debilitamiento de controles aduaneros, en desmedro de aquellos empresarios acostumbrados a contar con la protección del Estado.

También se vislumbró una atención privilegiada del Estado con respecto a minorías, debilitándose, a través de la constitución de megaresguardos, zonas estratégicas para el mantenimiento de la soberanía nacional.

La Ley 30 de 1988 sólo recogió algunos aspectos tratados en las mesas de diálogo y otros presentados por las organizaciones campesinas, sobre el principio de que el Estado no debía crear conflictos sino solucionar aquellos presentados en zonas que lo requirieran.

Las circunstancias de violencia vividas por el país, obligaban a acelerar los procedimientos agrarios para las zonas de conflicto y buscar de esta manera "una terapia de reconciliación nacional y social". Así lo entendió el presidente en el discurso que pronunció durante el acto sancionatorio de esta ley:

Son bien sabidas las dificultades del procedimiento de adquisiciones y de apropiación de tierras, la desestimulante evaluación del precio de compra o la indemnización derivada de la expropiación. Todo ello ha terminado en que los resultados y las intenciones de la reforma agraria hayan sido inferiores a las exigencias nacionales. Esta ley agiliza los procedimientos y supera los vacíos jurídicos. Los propósitos de justicia social se cumplirán rápidamente. Esta ley ha sido elaborada con criterio realista y pragmático (Barco, 1988:6).

La ley concibió la reforma dentro de un criterio de integralidad, según el cual el Estado, a través de

sus distintos organismos, debía contribuir con su realización, enfatizando la adquisición de tierras con la prestación integral de otros servicios, indispensables para el ejercicio productivo.

La Ley 30 conservó la figura de la expropiación de tierras, introduciendo algunos ajustes técnicos procesales pertinentes.

En realidad la Ley 30 de 1988 fijó su atención en los procedimientos a seguir para adelantar una expropiación, la cual quedó condicionada al fracaso de las negociaciones directas, celebradas entre el Incora y los propietarios afectados.

Entre sus beneficiarios, además de los campesinos, se dio prelación a las comunidades indígenas.

En su artículo 25 se señaló que el procedimiento de expropiación tendría origen en la no aceptación de la oferta de compra hecha por el Incora al propietario, o se presumiera su rechazo, dentro de una zona declarada de reforma agraria.

Este procedimiento se concibió también en tres fases:

a) Una etapa de negociación directa cuyo fracaso autorizaba al gerente del Incora, mediante resolución motivada, a ordenar la expropiación del predio y de los demás derechos reales constituidos sobre él. Su notificación debía hacerse conforme al procedimiento previsto en lo contencioso administrativo¹⁵.

15. Contra esta providencia se consagró sólo un recurso de reposición, considerándose negado en caso de que el Incora no lo resolviera dentro del mes siguiente a su interposición o no se hubiere presentado la demanda respectiva de expropiación.

Cabe resaltar el hecho de que esta ley señaló que dicha resolución es inmune a la suspensión provisional por la vía administrativa, ni a acción alguna en tal instancia, sin perjuicio de la posibilidad de impugnar su legalidad dentro del trámite de expropiación establecidos en la ley.

b) La demanda de expropiación ya no se adelanta ante los jueces civiles del circuito sino ante el Tribunal Administrativo que ejerza jurisdicción dentro del territorio de ubicación del inmueble¹⁶.

c) Incluye la entrega anticipada del inmueble objeto de expropiación por razones de apremio y urgencia, tendiente a asegurar la satisfacción o prevalencia del interés público, etc.

5.3. El Sistema Nacional de Reforma Agraria

Para muchas personas la Constitución del 91 fue un nuevo pacto de paz, dentro del cual ingresaron movimientos insurgentes que se habían acogido a nuevas amnistías, como el M-19, el Quintín Lame y un sector de EPL.

En su artículo 58 se ratificó el principio según el cual el Estado garantiza la propiedad privada y los derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores.

En su artículo 58 se ratificó el principio según el cual el Estado garantiza la propiedad privada y los derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores.

Igualmente ratificó el criterio según el cual "cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública e interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social".

A la función social de la propiedad le agregó una función ecológica como deberes inherentes al ejercicio de este derecho subjetivo.

Consagró distintas formas procesales de expropiación así:

a) La expropiación o venta forzada de un bien en favor del Estado, obtenida por sí, o por medio de sus agentes y mediante sentencia judicial.

Según la Constitución, dicha expropiación deberá tener en cuenta, para los efectos indemnizatorios, los máximos sociales y los máximos individuales; es decir, el Estado está obligado a consultar los intereses de la comunidad y del afectado, al realizar las valoraciones de compensación en favor de este último.

b) Expropiación por vía administrativa, sujeta a posterior acción contencioso administrativa, incluso pudiéndose discutir el precio indemnizatorio en dicha etapa.

c) Expropiación sin indemnización y por razones de equidad. Este tipo de expropiación, nunca utilizado en Colombia, tiene el mayor filtro político, como es el hecho de requerir, para su aprobación, el

16. Contra el auto admisorio de la demanda sólo se concibió un recurso de reposición. Pero si el demandado o demandados se allanaban a la demanda podían ejercer el derecho de exclusión.

voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara.

Tanto las razones de equidad, así como los motivos de utilidad pública o de interés social, invocados por el legislador, no serán controvertibles judicialmente, introduciéndose un avance en tal sentido.

d) Requisición. Se reitera el criterio de las reformas constitucionales anteriores, pero precisando que el Estado y para atender los requerimientos de la guerra, puede decretar una expropiación, sin previa indemnización.

En desarrollo de los artículos 58 y 60 de la nueva Carta, se expidió la Ley 160 de 1994, la cual incluyó en su capítulo VII las causales de expropiación y el procedimiento respectivo, teniendo como base el acuerdo entre propietarios y campesinos dentro de una oferta y demanda de tierras y convirtiendo al Incora en un banco de tierras, incluido dentro del llamado Sistema Nacional de Reforma Agraria.

En realidad esta ley se orienta básicamente a resolver problemas atinentes a los resguardos indígenas y la delimitación colectiva de tierras para comunidades negras, según el espíritu de la Ley 70 de 1993.

En materia de expropiación agiliza algunos de los términos previstos en la Ley 30, modifica algunas de las causales previstas en el art. 97 del C. de P.C. para inadmitir la demanda, con vistas a precisar la notificación plena de aquellas personas afectadas con la resolución de expropiación y el consiguiente trámite administrativo.

Se insiste en la prelación absoluta que los trámites de expropiación y de extinción del derecho de dominio deben tener en los tribunales, especialmente en tratándose de tierras incultas, sobre cualquier otro proceso contencioso administrativo que se encuentre

en conocimiento de los jueces o magistrados, de modo que no pueda argüirse por parte de éstos, para justificar su mora para proferir las providencias correspondientes, la congestión de los despachos judiciales.

Esta norma quedó vigente, sin consecuencias, en razón a que la consagración de la tutela como proceso agilísimo, de salvaguardia de los derechos fundamentales impetrados actualmente ante los tribunales, cuya prevalencia, al igual que los procesos derivados de la acción de cumplimiento, deben dársele en tales organismos.

En la Ley 160 de 1994 se conserva la figura de la entrega anticipada del inmueble, como consecuencia de la negativa que produzca el tribunal sobre el recurso de impugnación interpuesto, exigiéndose de parte del Incora la consignación de una suma igual al último avalúo catastral, más un 50%; o constituya una póliza de seguros por el mismo valor, para garantizar el pago de la indemnización.

Esta normativa señala que "no se admitirán oposiciones a la entrega anticipada del inmueble por parte del demandado". Las oposiciones de terceros se registrarán por lo dispuesto en el numeral 3 del art. 456 del C. de P.C.

Cuestión importante para los peritos es el de avaluar, además del valor de la tierra y las mejoras, el monto de la compensación remuneratoria que les pueda corresponder a los titulares de dominio afectados por una expropiación.

En caso de que el tribunal negare la expropiación se ordenará la restitución del inmueble. Si ésto no fuere posible, el tribunal está obligado a declarar al Incora incurso en vías de hecho condenándolo *in genere* a la reparación de todos los perjuicios causados al demandado, incluidos los de daño emergente y

lucro cesante, calculados desde la fecha en que se hubiere efectuado la entrega anticipada del inmueble.

Mientras tanto, los beneficiarios del bien se considerarán poseedores de buena fe y podrán convertirse en propietarios de sus lotes, sin consideración a la extensión que posean, por los procedimientos de saneamiento de la propiedad rural previstos en el Decreto 508 de 1974, después de cinco años de posesión continua y regular.

6. La expropiación de bienes urbanos

Fue el Decreto 059 de 1938 el encargado de instrumentalizar la ley agraria de 1936. Sin embargo uno de sus aspectos fue el de precisar el ámbito de lo rural. En su artículo 3 señaló:

Para los efectos de la Ley 200 de 1936 es fundo o predio rural el que se halle situado fuera de los límites legalmente determinados del área de la respectiva población.

En caso de no estar determinado el perímetro urbano este decreto aceptó como límite el de 100 metros después de la última casa del poblado.

Esta indeterminación trató de superarse mediante la expedición de la Ley 88 de 1947. En su artículo 1o. dijo:

Para los efectos de esta ley se entiende por área urbana de los municipios la extensión comprendida dentro de la nomenclatura legal correspondiente a la determinada por los concejos municipales, por medio de acuerdos.

Los concejos municipales que no haya señalado el área urbana de sus poblaciones procederán a hacerlo, determinando además la nomenclatura de las calles y carreras.

Durante el segundo mandato del presidente López Pumarejo se expidió la ley 1ª de 1943, por medio de la cual se otorgaron facultades a los municipios para decretar la expropiación de predios urbanos, por razones de utilidad pública e interés social.

La posibilidad de adelantar expropiaciones recayó para la realización de obras de ornato, embellecimiento, seguridad, saneamiento, construcción, reconstrucción o modernización de barrios, apertura o ampliación de calles, edificaciones para mercados, plazas, parques y jardines públicos en las ciudades capitales de departamento y en aquellas otras cuya población "sea o exceda de 25.000 habitantes".

El procedimiento previsto por esta ley, también fue dividido en dos fases:

a) La primera contempló los aspectos relacionados con las resoluciones tomadas por los alcaldes para tales fines.

b) El procedimiento judicial, previsto en el código respectivo, con las adiciones introducidas por la ley en referencia. Entre ellas se incluyó la discusión sobre el avalúo, dándole a los afectados la posibilidad de que, después de expedida la sentencia judicial y entregado el inmueble, en proceso ordinario separado se pudieran alegar motivos de dolo o fraude del peritazgo de los bienes, posibilitando hacer compensaciones por parte de los municipios, para en caso de que tales acciones prosperaran.

Esta ley sin embargo fue poco conocida y en términos generales no surtió los frutos que de ella se esperaban.

Durante el gobierno del presidente Barco, el entonces senador Ernesto Samper presentó un proyecto de ley que a la postre se convirtió en la Ley 9 de 1989 (de reforma urbana) cuando en Colombia, la

situación de orden público era álgida y en las ciudades habían hecho carrera las urbanizaciones piratas y se había convertido en un problema la ilegalidad de la tenencia de la tierra.

El objetivo central de esta ley fue el de modificar el código de régimen político y municipal con el fin de introducir los conceptos de ordenamiento urbano, mediante la elaboración de planes de desarrollo por parte de los municipios, fijándose los planes y programas dentro de una relación potencial de los recursos urbano-rurales. Los proyectos de expansión o desarrollo se limitaron para aquellas áreas de desarrollo restringido o diferido, o zonas intangibles por razones ecológicas o para prevenir desastres. Las posibilidades de hacer reservas por razones ambientales, etc.

La planeación municipal incluyó una clasificación de los municipios enfatizándola en aquellos mayores de cien mil habitantes, el Distrito Especial de Bogotá, las áreas metropolitanas y los terrenos de la entonces intendencia de San Andrés y Providencia.

Para su desarrollo se previeron tres estrategias:

a) Un plan y un reglamento de usos del suelo y cesiones obligatorias gratuitas, así como normas urbanísticas específicas.

b) Un plan vial, de servicios públicos y de obras públicas.

c) Un programa de inversiones, incluyéndose primordialmente los servicios de suministro de agua, alcantarillado, energía, gas, teléfono, recolección y disposición técnica de basuras, vías y transporte, empleo, vivienda, educación, salud, seguridad pública, recreación, suministro de alimentos y otros, según las condiciones específicas de cada municipio.

Con estas bases se incluyó una normativa tendiente a facilitar la adquisición por negociación directa o expropiación de bienes necesarios y ajustados a tales planes y estrategias.

En tal sentido la ley fijó las causales de utilidad pública o interés social para la adquisición o expropiación de inmuebles urbanos, sin perjuicio de conservar otras causales previstas en leyes diferentes.

a) Ejecución de planes de desarrollo y planes de desarrollo simplificado.

b) Ejecución de planes de vivienda de interés social.

c) Preservación del patrimonio cultural, incluidos el histórico y el arquitectónico en zonas urbanas y rurales.

d) Constitución de zonas de reserva para el desarrollo y crecimiento futuro de las ciudades.

e) Constitución de zonas de reserva para la protección del medio ambiente y de los recursos hídricos.

f) Ejecución de proyectos de construcción de infraestructura social en los campos de la salud, educación, turismo, recreación, deporte, ornato y seguridad.

g) Ejecución de proyectos de ampliación, abastecimiento, distribución, almacenamiento y regulación de servicios públicos.

h) Sistemas de transporte masivo de pasajeros, incluidas las estaciones terminales o intermedias del sistema.

i) Funcionamiento de las redes administrativas de la nación, las entidades territoriales, las áreas

metropolitanas y asociaciones de municipios, con excepción de las empresas industriales y comerciales del Estado y las de las sociedades de economía mixta.

- j) Ejecución de obras públicas.
- k) Provisión de espacios públicos urbanos.
- l) Programas de almacenamiento, procesamiento y distribución de bienes de consumo básico.
- ll) Legalización de títulos de urbanizaciones de hecho o ilegales.
- m) Reubicación de asentamientos humanos ubicados en sectores de alto riesgo y rehabilitación de inquilinatos.
- n) Ejecución de proyectos de urbanización o de construcción prioritarios en los términos previstos en los planes de desarrollo y planes de desarrollo simplificados, y
- o) Ejecución de proyectos de integración o readaptación de tierras.

La novedad que incluye la Ley 9 se incorporó en el art. 53 de la misma, al incluir como sanción la expropiación sin indemnización, contra los urbanizadores piratas.

En efecto esta normativa señaló que existen motivos de equidad para decretar la expropiación sin indemnización cuando el propietario de un inmueble ubicado en sitio apto o no apto para urbanizar, en contravención a las normas sobre usos del suelo, o fuera del perímetro sanitario y urbano de un municipio, del Distrito Especial (hoy Distrito Capital) de Bogotá, de una área metropolitana, de la intendencia de San Andrés, (hoy departamento), o sin contar con los permisos y licencias requeridas por las leyes, y acuerdos, aprovechándose de la necesidad de vivien-

da de sus ocupantes, venta, prometa en venta, promueva o tolere la ocupación de dicho inmueble para viviendas de interés social.

Tal expropiación no se extenderá sobre las construcciones y mejoras de los ocupantes de viviendas de interés social.

El artículo 54 de la misma normativa incluyó la presunción legal de tolerancia de ilegalidad con respecto a aquellos propietarios de inmuebles en los siguientes eventos:

- a) Cuando el promotor del asentamiento ilegal no sea el propietario del inmueble, pero haya convenido con éste la ocupación del inmueble por terceros.
- b) Cuando el propietario no haya iniciado oportunamente las acciones policivas y posesorias necesarias para recuperar la posesión del inmueble, o no haya presentado las denuncias correspondientes, o no haya cumplido oportunamente con sus deberes procesales.
- c) Cuando el propietario, sin ser vendedor o promitente vendedor, reciba directa o indirectamente el producto total o parcial del precio que paguen los ocupantes.
- d) Cuando el promotor sea apoderado, corredor o administrador del propietario del inmueble, o socio o accionista de la persona jurídica propietaria del mismo.

7. La Iniciativa para las Américas y la propiedad

En 1989 se derrumbó el muro de Berlín. Dos años después la Perestroika de Gorbachov, cuya médula fue el Glasnot (trasparencia), puso fin al sistema de planificación centralizada en la URSS, abriendo fisuras

que poco a poco se agrandaron produciendo la fragmentación de ese país.

En la campaña presidencial de los Estados Unidos los asesores de George Bush indicaron, en 1988, los nuevos rumbos de la política mundial. El énfasis sobre el modelo de Estado se puso entre capitalismo de Estado versus empresas privadas.

El Programa Santa Fe II propuso para América Latina sustituir el estatismo, el corporativismo y el nacionalismo por un capitalismo dentro del cual primara el individuo sobre la sociedad.

Se recomendó poner fin al intervencionismo y sustituirlo por la economía de mercado. La apertura económica y la especialización productiva se impuso como ideario para nuestros países.

El modelo de confrontación de la guerra fría fue substituido por la concertación comercial, lo cual significó darle un manejo diferente a las guerras de baja intensidad. Geopolíticamente se desplazó la solución de los problemas derivados del comercio de las drogas hacia los países productores (Bouchey, 1989:73).

A nivel mundial los problemas derivados de la contaminación ambiental fueron incluidos en la agenda de la propiedad industrial, agraria y urbana. Múltiples reuniones promovidas por la ONU y otras agencias fijaron el rumbo hacia ECO 92.

En nuestro país, 1989 se convirtió en un año crucial en la guerra contra las drogas. Los asesinatos de pobladores, periodistas, magistrados, militares, policías, sindicalistas y candidatos presidenciales preludivieron la necesidad de llegar a un pacto social que se tradujo en la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente, dentro de la cual actuaron integrantes de grupos insurgentes desmovilizados como el M-19,

el Quintín Lame y una fracción del EPL, según ya se precisó.

La Constitución, que empezó a regir a partir del 5 de julio de 1991, fijó para la propiedad, además de la función social, una función ecológica. El garantismo de la propiedad agraria, visible en la consagración de derechos y libertades fundamentales, quedó supeditado al cumplimiento de deberes fundamentales y a las necesidades sociales derivadas de los desarrollos de la economía de mercado.

Se retomaron los conceptos de planeación y descentralización. La ley orgánica de presupuesto quedó supeditada al plan nacional de desarrollo, al cual se le añadieron dos mecanismos:

a) Un fortalecimiento de la Junta Directiva del Banco de la República, la cual quedó encargada de la estrategia monetaria, encaminada principalmente a controlar la inflación, regular el mercado financiero y cambiario y atender los requerimientos monetarios, previstos para una economía de mercado¹⁷.

b) El otro mecanismo se orientó a atender los aspectos sociales y regionales a través de Planeación Nacional, y específicamente del Consejo de Política Económica y Social -Conpes-.

Las transferencias de recursos ordinarios de la nación a los entes territoriales, previstas por la Ley 60 de 1993 tuvieron como finalidad descentralizar funciones con recursos. Pero la ley orgánica de ordenamiento territorial prevista para completar un esquema

17. El manejo monetario que hasta la fecha le había permitido a los gobiernos solventar crisis mediante emisiones sin respaldo pasó a la Junta Directiva del Banco de la República, atendiendo las recomendaciones monetarias de Friedrich von Hayeck.

neofederal, hasta la fecha no pudo pasar en el Congreso.

En desarrollo de los aspectos sociales plasmados en esta Constitución, se expidió la Ley 3 de 1991 por medio de la cual se creó el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social y se creó un nuevo organismo —el Inurbe— a quien se facultó para adelantar planes y programas dentro del sistema nacional aludido.

Esta ley fue modificada y ampliada por la 388 de 1997 la cual se expidió con el fin de armonizar los contenidos de la Ley 9 de 1989 con la nueva filosofía de la función social y ecológica de la propiedad, el repartimiento de las cargas y los beneficios entre el Estado y los particulares; así como su compatibilización con la ley orgánica del Plan de Desarrollo, con la Ley 136 de 1994 sobre régimen municipal (que fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional), con la ley orgánica para las áreas metropolitanas y con el Sistema Nacional Ambiental creado por la Ley 99 de 1993.

En su artículo primero la Ley 388 de 1997 instrumentalizó la autonomía de los entes territoriales incorporando mecanismos para promover su ordenamiento territorial, el uso equitativo y racional del suelo, preservación y defensa de su patrimonio ecológico, arqueológico e histórico y cultural, la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la posibilidad de adelantar acciones urbanísticas eficientes.

Como instrumentos procedimentales para facilitar las inversiones en obras públicas y adecuación de áreas en expansión previó la valorización, el reparto de la plusvalía entre propietarios y entes territoriales, como consecuencia de ampliaciones de los perímetros urbanos o introducción de obras públicas productoras de valorización predial y la expropiación.

En materia de compraventas forzosas para los fines señalados anteriormente, esta ley previó distintos mecanismos tendientes a limitar y/o poner fin a la propiedad privada de los particulares, sobre las bases de utilidad pública o interés social.

En primer lugar esta ley hace una distinción de sus normas entre aquellas que regulan aspectos urbanísticos estructurales, de las que fijan criterios generales y por último aquellas que son complementarias.

Esta caracterización implica una jerarquización legal con base en criterios de prevalencia, pudiendo estar sujetas a revisión, ajuste o modificación según el caso (art. 15).

En cuanto a enajenaciones forzosas de predios de propiedad privada, se incluyen tres situaciones:

- a) La enajenación forzosa por la vía de la pública subasta, por incumplimiento de la función social de la propiedad.
- b) La adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria y expropiación judicial.
- c) Situaciones que dan lugar a la expropiación por la vía administrativa.

A) En el primer caso y a partir de la vigencia de la ley se podrán adelantar trámites de enajenación forzosa mediante remates en pública subasta en los siguientes casos:

1. Cuando existan terrenos ubicados en suelo de expansión, de propiedad pública o privada declarados como de desarrollo prioritario, que no se urbanicen dentro de los tres (3) años siguientes a su declaratoria.
2. Los terrenos urbanizables no urbanizados localizados en suelo urbano, de propiedad pública o privada, declarados como de desarrollo prioritario,

que no se urbanicen dentro de los dos (2) años siguientes a su declaratoria.

e. Los terrenos o inmuebles urbanizados sin construir, localizados en suelo urbano, de propiedad pública o privada, declarados como de construcción prioritaria, que no se construyan dentro del año siguiente a su declaratoria.

Lo anterior sin perjuicio de que tales inmuebles puedan ser objeto de procesos de enajenación voluntaria y expropiación.

La declaratoria de desarrollo y construcción prioritaria estará contenida en el programa de ejecución, según las estrategias, directrices y parámetros contenidos en el plan de ordenamiento territorial, según los objetivos del plan para el logro de su cometido (art. 52).

El procedimiento respectivo a cargo del alcalde municipal o distrital es expedito, por la vía puramente administrativa, que tiende primero a colocar por fuera del comercio los inmuebles afectados y luego al adelantamiento del procedimiento de pública subasta, cuya convocatoria está sujeta a una serie de parámetros sobre precios, forma de las subastas, etc. (art. 56).

Igualmente prevé que si el comprador de un inmueble en pública subasta, dentro de los procedimientos señalados anteriormente, no iniciare la construcción de los terrenos adquiridos dará lugar a su expropiación por la vía administrativa a que alude el art. 63 y ss. del estatuto.

B) Adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria y expropiación judicial.

Este tipo de expropiación está referido por esta ley a aquellas causales de utilidad pública e interés social relacionados con los siguientes fines:

a) Ejecución de proyectos de construcción de infraestructura social en los sectores de salud, educación, recreación, centrales de abastos y seguridad ciudadana.

b) Desarrollo de programas de vivienda de interés social, incluyendo zonas ilegales, rehabilitación de inquilinatos y reubicación de asentamientos humanos ubicados en sectores de alto riesgo.

c) Ejecución de proyectos de renovación urbana y provisión de espacios públicos urbanos.

d) Ejecución de proyectos de producción, ampliación, abastecimiento y distribución de servicios públicos domiciliarios.

e) Ejecución de programas y proyectos de infraestructura y de sistemas de transporte masivo.

f) Ejecución de proyectos de ornato, turismo y deportes.

g) Funcionamiento de las sedes administrativas de las entidades públicas con excepción de las entidades industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta.

h) Preservación del patrimonio cultural y natural de interés nacional, regional y local, incluidos el paisajismo ambiental, histórico y arquitectónico.

i) Constitución de zonas de reserva para la expansión futura de las ciudades.

j) Constitución de zonas de reserva para la protección del medio ambiente y los recursos hídricos.

k) Ejecución de proyectos de urbanización y de construcción prioritarios en los términos previstos en los planes de ordenamiento urbano.

l) Ejecución de proyectos de urbanización, desarrollo y renovación urbana a través de la modalidad de unidades de actuación, mediante instrumentos de reajuste de tierras, integración inmobiliaria, cooperación a los demás sistemas previstos en la ley.

En estos casos las entidades competentes para adelantar negociaciones directas o procedimientos expropiatorios son la nación, las entidades territoriales, las áreas metropolitanas y las asociaciones de municipios, con base en las facultades señaladas en el art. 10 de la Ley 9 de 1989 (art. 58).

c) *Expropiación por vía administrativa.*

Esta ley que pretendió realizar la reforma urbana señala que existen motivos de utilidad pública e interés social para expropiar, por vía administrativa, el derecho de propiedad y demás derechos reales sobre inmuebles, cuando la administración considere que existen motivos especiales de urgencia y siempre y cuando corresponda a las causales señaladas en los literales a), b), c), d), e), h), j), k), l) y m) descritos en el artículo 58 de la ley, o sea correspondiente a la enumeración indicada para la negociación voluntaria o expropiación por la vía judicial.

La declaración de urgencia tiene que hacerla la autoridad administrativa competente, según lo determine el Concejo municipal o distrital o la junta metropolitana.

Esta declaratoria deberá tomar en cuenta ciertos criterios generales a saber:

a) Precaver la elevación excesiva de los precios de los inmuebles, según los reglamentos y parámetros establecidos por el gobierno nacional.

b) El carácter de inaplazables, de las medidas que deben adoptar las autoridades, con ayuda del instrumento expropiatorio.

c) Las consecuencias lesivas para la comunidad que se puedan presentar por la excesiva dilación en las actividades de ejecución del plan, programa, proyecto u obra.

d) La prioridad otorgada a las actividades que requieran la utilización del sistema expropiatorio en los planes y programas de la respectiva entidad territorial o metropolitana.

La determinación del carácter administrativo del procedimiento se tomará a partir de la iniciación del respectivo procedimiento.

Estas medidas tienden a hacer efectiva la actuación de la administración, en tales políticas de ordenamiento urbano y territorial que contempla esta ley.

En verdad, a la fecha, con excepción de programas de serio alcance, adelantados en la ciudad de Cali, no se ha avanzado lo suficiente en Colombia en materia de reestructuración de la tenencia de la tierra urbana, en la planeación y ordenamiento urbanísticos o la superación de la ilegalidad poblacional.

8. La expropiación en la explotación minera

Mediante la expedición del Decreto 2655 de 1988, con base en las facultades otorgadas mediante la Ley 57 de 1987, el país acogió una nueva codificación minera que favorece ampliamente la actividad de las empresas de gran minería.

En efecto en su art. 7 se ratificó el criterio de utilidad pública e interés social que le fue otorgada a la industria minera, en sus ramas de prospección, exploración, explotación, beneficio, fundición, apro-

vechamiento, procesamiento, transformación y comercialización.

Con base en tales objetivos el Ministerio de Minas y Energía quedó autorizado para ordenar las expropiaciones de bienes y derechos necesarios para su ejercicio o eficiente desarrollo, a solicitud de la "parte legítimamente interesada".

Igualmente este decreto autorizó la expropiación de minas, o del suelo o del subsuelo, cuando en uno u otro caso se requiera integrar tales bienes o derechos a una explotación de gran minería, de importancia básica para la economía del país y cuyo titular sea una empresa industrial y comercial del Estado del orden nacional.

La personería para demandar la expropiación en este campo, en consecuencia puede provenir de cualquier titular o empresa que sea señalada por el ejecutivo como empresa industrial y comercial, y que trabaje en asocio de una empresa extranjera o nacional.

En tales casos el Ministerio de Minas, a solicitud de tal empresa, puede expedir la correspondiente resolución de expropiación, la cual deberá notificarse al interesado, quien, con dicho instrumento, debidamente agotado en su fase administrativa, puede solicitar judicialmente la expropiación del bien que sea de su interés (art. 183).

En los casos en que se requiera expropiar un derecho a explorar y explotar, emanado de un título minero, la indemnización en favor del afectado se fijará teniendo en cuenta solamente el valor de aquellas inversiones hechas con la exploración o explotación, debidamente comprobadas, al valor comercial de las obras, equipos o instalaciones y servicios y de dicho valor se deducirá el valor de los minerales extraídos, también calculados a su valor comercial.

En caso de expropiaciones de obras e instalaciones de explotaciones, sin título minero perfeccionado, el monto de la indemnización se establecerá, conforme a lo señalado anteriormente y se contraerá a las obras e instalaciones mineras efectivamente realizadas.

9. Consideraciones finales

Una precisión teórica, que es indispensable recordar, es aquella que señala que los hechos sociales son la principal fuente del derecho. Así las contradicciones de la vida material, nacidas en desarrollo de actividades productivas, en razón del control y ejercicio de la propiedad sobre los bienes de producción y de los sistemas implantados para la distribución de las utilidades sociales, así como sus repercusiones en el control y mantenimiento del poder político, constituyen el material que define el modelo de Estado, el quehacer político y el ordenamiento jurídico de una nación.

La consagración de normas, por los órganos previstos en nuestras constituciones, especialmente en el campo social, no garantiza su plena aplicación. Por el contrario pueden preverse luchas para su invalidación real; la fuerza que muestren los actores sociales pueden significar giros e interpretaciones distintas a lo que originalmente se previó.

Especialmente aquellas normas concebidas en el ámbito del deber ser pueden ser revestidas de legalidad, pero no todas convocan, en la opinión pública, una satisfacción de legitimidad.

Durante mucho tiempo en Latinoamérica se apreció un divorcio entre los criterios y mecanismos utilizados para ascender al poder y las realidades sociales vividas por la población, contradicción que se tradujo históricamente en una desconfianza frente a la voluntad política expresada por el legislador y

los resultados concretos logrados frente a la administración de justicia.

La idea colonial de que en nuestro medio, los detentadores del poder acatañ pero no cumplen las regulaciones, se convirtió durante mucho tiempo en la tónica sentida por los diferentes estamentos de la población.

Esta realidad fue más evidente cuando se trató de enfrentar contradicciones sociales que llevaron a la expedición de normas diseñadas para superar desequilibrios sociales.

El entusiasmo que despertaba de pronto la expedición de una ley, con fines de justicia social, muy pronto se desvanecía porque cualquier inciso reglamentario o procedimental, o de interpretación jurisprudencial enfriaba y sigue enfriando la credibilidad en la administración de justicia.

Así, el entusiasmo que despertó la expedición de la Constitución de 1886, la cual tuvo entre sus fines superar el modelo de Estado creado por el Olimpo Radical, fue apagado con la expedición de la Ley de los Caballos, cuyas consecuencias políticas se expresaron en la guerra de 1895 y luego en la de los Mil Días cuyo resultado más grave fue el zarpazo que se dio sobre Panamá.

Por aquellas épocas un personaje de Santiago Pérez Triana definió el sentimiento colectivo contra la ley, cuando se refirió a un decreto ilusorio expedido en el seno de sus acompañantes de expedición hacia el Atlántico:

Ese decreto, como todos los que expiden en nuestras tierras por gobiernos, sean ellos de juguete o de machete, es una pura farsa, en la cual, bajo pretextos altisonantes de filantropía y

de justicia, se encubre la trama de los que mandan (Pérez Triana, 1972).

Los cambios internacionales, ocurridos en los últimos ciento cincuenta años, han obligado al legislador nacional a impulsar políticas y programas tendientes a modernizar aquellos aspectos requeridos por la división internacional del trabajo y el mantenimiento del orden social.

Esta presión internacional aumentó durante la guerra fría, cuyo nivel subió de punto con el triunfo de la Revolución Cubana, lo cual obligó a realizar reformas agrarias, gravar la propiedad, las rentas de capital y de trabajo, modernizar al Estado, haciéndolo más interventor y de esta manera realizar una redistribución del ingreso, manteniendo el sistema político.

El desarrollo económico urbano-rural, la transformación de la geografía nacional y el desequilibrio urbanístico que presentan las grandes, medianas y pequeñas ciudades han obligado al legislador a dictar numerosas disposiciones tendientes a mejorar la organización estatal, el manejo del territorio y las relaciones entre el poder y la sociedad.

Si bien es cierto que la propiedad ha asumido una nueva plasticidad, ésta se ha referido principalmente a la propiedad inmueble. No ha tocado los bienes móviles, salvo la reciente ley sobre extinción del derecho privado, por enriquecimiento ilícito o moralidad social.

La expropiación, como instrumento jurídico regulatorio de las relaciones de propiedad o no propiedad, de la planeación y el ordenamiento urbano fue consagrado históricamente por el legislador, para resolver problemas de producción de bienes estratégicos, desequilibrios sociales, territoriales o ambientales.

Su aplicación ha sido supletoria frente a la negociación directa, dejándose muchas veces que las fuerzas en conflicto resuelvan sus contradicciones, aplazándose la superación de las tensiones, aspecto que incidió notoriamente en la confrontación directa, provocando un enorme costo social que debilitó el desarrollo económico, provocó desplazamientos poblacionales y deslegitimó las instituciones del Estado.

Bibliografía

- ADROGUÉ, Manuel. *El derecho de propiedad en la actualidad*. Abeledo Perrot. Buenos Aires, 1995.
- AGUDELO VILLA, Hernando. "Intervención del Estado en la economía". *El Mundo*, Medellín, 1988.
- BANCO DE LA REPÚBLICA. Informe del Comité Evaluador de la Reforma Agraria. Talleres Gráficos del Banco de la República. Bogotá, enero de 1971.
- BARCO, Virgilio. Discurso pronunciado con motivo de la sanción de la Ley 30 de 1988. Edición Ministerio de Agricultura. Incora, Bogotá, 1988.
- BETANCOURT, Javier. Compilador. *Cien años de Constitución. Sigue la Regeneración*. Ediciones Cepecs. Colombia hoy. Bogotá, 1986.
- BOUCHEY, L. Francis; FONTAINE, David; SUMMER, Jordan y TAMBS, Lewis. *Una estrategia para América Latina en la década de los noventa*. Ediciones Suramérica. Bogotá, 1989.
- CÁMARA DE REPRESENTANTES. Reforma Agraria. Proyecto de Ley. Pliego de modificaciones y ponencia de los HH. RR. Alberto Aguilera Camacho y José Ramírez Parra. Imprenta Nacional. Bogotá, 1959.
- CAMACHO ROLDÁN. "Leyes de tuición". *Escritos varios*. Tomo 2. Editorial Incunables. Bogotá, 1983.
- CARREÑO, Pedro María. "El peligro de la reforma constitucional". *El Siglo*, febrero 3 de 1936. Citado en *Cien años de Constitución. Sigue la Regeneración*. Compilador Leopoldo Múnera. Cepecs. Colombia hoy. Bogotá, 1986.
- CHAMBERLAIN, John. *Las raíces del capitalismo*. Unión Editorial S.A., Biblioteca Económica. Barcelona, 1996.
- CÓDIGO CIVIL COLOMBIANO. Expedido por el Congreso de 1873 y adoptado por la Ley 57 de 1887. Imprenta Nacional. Bogotá, 1895.
- CÓDIGO JUDICIAL. Procedimiento Civil. Colección Codex Brevis. Compilador Arcadio Plazas. Editorial Voluntad. Bogotá, 1969.
- CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL. Compilador Jorge Ortega Torres. Editorial Temis. Bogotá, 1978.
- DIARIO OFICIAL No. 43.091. LEY 388 de 1997. Bogotá, julio 24 de 1997.
- ESPINOSA VALDERRAMA, Augusto. *Reforma agraria*. Imprenta Nacional. Bogotá, 1959.
- FLUHARTY, Vernon Lee. *La danza de los millones. Régimen militar y revolución social en Colombia (1930-1956)*. El Áncora Editores. Bogotá, 1981.
- GILHODÉS, Pierre. *Las luchas agrarias en Colombia*. Ediciones El Tigre de Papel. Medellín, S.F.
- GUTIÉRREZ CASTRO, Edgar. "Control del Estado en la economía". *El Mundo*. Medellín, 1988.
- INCORA. Ley 160 y sus normas reglamentarias. Sistema Nacional de la Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino. Bogotá, s.f.
- INCORA. "La cuestión agraria en Colombia". Memo, s.a., s.f.
- JARAMILLO, Esteban. Conferencia dictada en la Universidad Javeriana, 6 de noviembre de 1934. Citado en *Cien años de Constitución. Sigue la Regeneración*. Compilador Leopoldo Múnera. Cepecs. Colombia hoy. Bogotá, 1986.
- JOSSERAND, L. *Del abuso de los derechos y otros ensayos*. Monografías jurídicas. Editorial Temis, Bogotá, 1982.

- LEY 9 DE 1989, LEYES 2 Y 3 DE 1991. Compiladora Beatriz Castelblanco de Castro. Editorial Publicitaria, Bogotá, 1991. Ministerio de Agricultura. Incora. Ley 30 de 1988, Bogotá, 1988.
- LÓPEZ MICHELSEN, Alfonso. "El liberalismo y la república. Añoranzas radicales". Lecturas Dominicales. *El Tiempo*. Bogotá, junio 12 de 1994.
- LÓPEZ MICHELSEN, Alfonso. "El acuerdo sobre lo fundamental". *El Tiempo*, 19 de noviembre de 1995.
- MORALES MOLINA, Hernando. *Curso de derecho procesal civil. Parte especial*. Editorial A.B.C. Bogotá, 1983.
- NOVOA MONREAL, Eduardo. *El derecho de propiedad privada*. Editorial Temis. Bogotá, 1979.
- NUEVO CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL. Decretos 1400-2019 de 1970, Decretos 2279 y 2282 de 1989. Bogotá, 1993.
- PÉREZ TRIANA, Santiago. *De Bogotá al Atlántico*. Biblioteca Schering Corporation U.S.A. Editor Jorge Luis Arango. Bogotá, 1972.
- RAMÍREZ MORENO, Augusto. Discurso pronunciado en la Voz de Colombia, el 18 de marzo de 1936. Citado en *Cien años de Constitución. Sigue la Regeneración*. Compilador Leopoldo Múnera. Cepecs. Colombia hoy. Bogotá, 1986.
- RESTREPO PIEDRAHITA, Carlos. *Recopilación de actos legislativos 1914-1986*. Banco Popular. Bogotá, 1986.
- SCHUMPETER, Joseph A. *Diez grandes economistas. De Marx a Keynes*. Editorial Alianza. Madrid, 1983.
- TORRES GIRALDO, Ignacio. *Los inconformes*. Tomo II. Editorial Margen Izquierdo. Bogotá, 1973.