

SECCIONES UNIVERSITARIAS

TRABAJOS DE LOS ESTUDIANTES

GENESIS E INEFICACIA DE LA REFORMA SOBRE TIERRAS

POR NESTOR MADRID MALO

ESPECIAL PARA "UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA"

Capítulo de la Tesis sobre la "Evolución del Régimen de Tierras en Colombia", presentada por el autor en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas.

I

Hasta el año de 1936 toda la legislación colombiana sobre tierras estuvo concretada al solo aspecto del régimen de los baldíos. Pero ya en éste, el legislador reglamenta sobre tierras en una forma general, comprendiendo no sólo los baldíos sino especialmente la propiedad privada rural. Entonces se expide la ley 200, sobre régimen de tierras. Latente estaba en el seno de la colectividad colombiana, la necesidad imperiosa de expedir un estatuto que viniera a resolver siquiera en parte los gravísimos problemas y conflictos que en el campo habían surgido alrededor de la ocupación de inmensos e incultos latifundios por multitud de campesinos paupérrimos. Pues el acaparamiento de grandes extensiones de tierras en manos de algunos pocos terratenientes, unido a la afluencia al campo de muchos desocupados —a quienes la crisis de 1929 a 1933 había dejado sin trabajo en las ciudades— habían creado problemas sociales de gran magnitud y gravedad. Muchos terrenos de propiedad particular, incultos y abandonados, fueron en esa época ocupados por esas gentes. Y allí se establecieron con cultivos y mejoras que aumentaron considerablemente el valor económico de las tierras, haciéndolas cumplir su auténtica función social. Pero habían olvidado que el amo de esos terrenos contaba con la eficaz ayuda del alcalde y del gamonal —cuando no era éste el mismo dueño —del lugar vecino. Y las autoridades —convertidas entonces como muchas veces en instrumento de los poderosos contra los desvalidos— verifica-

ron con ayuda de la policía vergonzosos lanzamientos en masa que con frecuencia degeneraron en cruentas masacres de campesinos. Todavía está fresco, en este sentido, el recuerdo de los sucesos de sangre que se presentaron en Cundinamarca y Tolima por los años de 1932 y 1933, alrededor del cumplimiento de ruines órdenes de lanzamiento por parte de la fuerza de policía.

Y entonces, quienes habían hecho de lo que antes eran terrenos yermos y desolados, prósperas plantaciones, se veían de pronto despojados de la tierra que con tanto ahínco habían laborado. Dándose el caso de que, no solamente eran echados por la fuerza sin que se les pagara el valor de sus mejoras, sino que iban a dar a la cárcel como criminales comunes. Cuando precisamente esas gentes se habían establecido allí creyendo que dichas tierras eran baldías, y por lo tanto debía ampararlas la presunción de buena fe que ya desde el siglo pasado había creado en su favor la ley 48 de 1882. Y es más, la propia presunción de buena fe que establece el Código Civil en favor del poseedor material debió cobijarlos, ya que no se habían establecido allí en virtud de un título precario.

Tal era pues la situación que contemplaban entonces el Gobierno y la nación entera con justa intranquilidad. Y como siempre, se creyó que por medio de una simple ley se remediaría todo como por ensalmo. Se pensó entonces en la necesidad de expedir una ley que viniera a solucionar tan conflictiva situación, reconociéndoles ciertos derechos a los cultivadores establecidos en terrenos de propiedad privada en determinadas circunstancias. Y así, durante la administración Olaya Herrera se presentó por primera vez al Congreso un proyecto de Ley "sobre dominio y posesión de tierras", tendiente a lograr aquellos y otros resultados.

II

En agosto de 1933 el Dr. Francisco José Chaux, en su carácter de Ministro de Industrias, presentó a la consideración de las Cámaras el proyecto de tierras que se conoce con su nombre. Hemos hecho alusión a los tremendos problemas campesinos que en esa época confrontaba el Gobierno, agravados aún más por la desacertada política que se había adoptado ante ellos. En la Exposición de Motivos que el Dr. Chaux acompañó a su proyecto, expuso éste a las Cámaras los caracteres alarmantes que aquéllas asumían, en un documento que es ejemplo de solidez jurídica y de acertada comprensión de los problemas agrarios de Colombia. Allí podrá encontrar el estudioso de estas cuestiones, una interesante exposición sobre los orígenes de tales conflictos en nuestro país, y acertadas consideraciones sobre su desarrollo y culminación durante ese año de 1933.

En ese documento el Dr. Chaux, después de hacer relación a la condición económico-social de nuestras clases campesinas durante la colonización española —constituida por los indígenas— y

al proceso de despojo de sus tierras a que fueron sometidos durante esa época y a todo lo largo del siglo pasado, señala los medios de que se valieron para éllo: "Entre el indio y la tierra se interpuso por primera vez un nuevo elemento, que nunca fuera conocido en los tiempos precoloniales, o sea el título. Era este el resultado jurídico que la civilización señalaba como producto lícito de la conquista. Los pueblos indígenas no estaban en capacidad de contrarrestar el efecto de esas nuevas fuerzas sociales que principiaban a actuar sobre ellos, ni percibieron la influencia que iban regando desde la enmarañada confusión de códices y documentos. Allí principió a verificarce un doble proceso de actuaciones sobre la tierra: el del trabajo indígena y el de la propiedad titulada. El uno y el otro carecían de puntos de contacto entre sí, y parece que se ignoraban mutuamente. Pero, mientras el proceso indígena del trabajo se prolongaba sin enriquecerse, manteniendo al indio apegado a la tierra en la faena física cultivadora, en el orden jurídico el proceso de titulaciones, que se inspiraba en postulados abstractos, iba alejando de la tierra al cultivador. Estas dos actuaciones contradictorias que tenían sitio al mismo tiempo y dentro de la misma organización social, no se dejaron sentir en la República de una manera conflictiva sino hasta ahora, debido a la falta de energía social que afectaba a las masas".

Y luego de explicar el nacimiento en las masas campesinas, de ese espíritu, de esa conciencia de clase de que carecían, y de los orígenes inmediatos del problema agrega: "En esta coyuntura de la vida nacional, ya dentro de la situación conflictiva, apareció con toda su evidencia el fenómeno que surgiera de los procesos paralelos que en párrafos anteriores se estudiaron: entre la tierra y el cultivador se ha introducido una espesa capa de derechos civiles, títulos y pretensiones de dominio, que los aísla y separa. Es decir, que los elementos de la producción, el trabajo representado por el labriego y el capital representado por la tierra, están divorciados por la interferencia de los titulatarios, que aprovechan el beneficio de una manera indirecta y muchas veces privilegiada.

"Las consecuencias de este hecho genérico han traído los graves desórdenes que se están viendo hoy, con los que se impide la conjunción armónica de los diversos elementos que deben concurrir a la creación de la riqueza social. En primer lugar se destaca el hecho de la desposesión de los campesinos, que se ven obligados a trabajar en condiciones inestables, por cuenta de terceros, en calidad de arrendatarios, o lo que es más grave, en una forma clandestina de carácter delictuoso que se ha llegado a crear en Colombia. En muchas regiones del país, y muy especialmente en Cundinamarca, el Tolima, Boyacá y el Magdalena, la interferencia de títulos ha formado grandes latifundios en los que habita una masa de labriegos, sujeta al despotismo de una economía mínima de producción inmediatamente consumible, sin margen de capitalización,

y que por carecer del derecho de dominio sobre las tierras que lo nutre, no logran nunca conseguir un asiento para sus familias, y en lugar de ser factores de creación de riqueza son focos de inquietud social. Si durante mucho tiempo esas masas permanecieron tranquilas, sometidas las más de las veces a regímenes ignominiosos de trabajo, condenadas a la eterna indigencia, su propio crecimiento y el despertar de la conciencia colectiva las ha arrancado ahora de aquella sumisión y les ha inspirado el reclamo urgido y angustioso de la tierra. A esto contribuye en no pequeña medida la situación grave de miseria en que las ha precipitado la crisis actual, pues no debe olvidarse que su único elemento de subsistencia es el cultivo de la tierra".

"En mi concepto puede localizarse la esencia del conflicto agrario en esta contraposición de los factores jurídicos en pugna con los factores económicos. Es un fenómeno que se observa en la interferencia de los títulos entre el capital y el trabajo. Y es lógico deducir, en consecuencia que cualquier solución fundamental del problema debe referirse a la descomposición de ese conflicto de factores, inspirándose en el principio incontrastable de que los postulados jurídicos han de servir para proteger y ordenar el juego de los elementos económicos. Por lo tanto, la organización consuetudinaria del complejo jurídico-económico del país debe ser reformado de una manera que desate el funcionamiento de las fuerzas creadoras de riqueza, amoldando los mandatos del derecho en tal sentido, para que no obstruyan sino que faciliten la resultante del progreso".

He ahí pues, expuesta de manera sencilla las determinantes históricas, sociales y económicas, que engendraron los urgentes problemas de tierras que por entonces contemplaba el Gobierno. Este proyecto del Dr. Chaux no fue aprobado —naturalmente— por las Cámaras en el citado año de 1933. Posteriormente fue presentado con importantes modificaciones en 1935 fracasando nuevamente. Al fin, en 1936 —con el nombre de "Proyecto sobre régimen de tierras"— fue por tercera vez presentado a la consideración del Congreso. Introduciéndosele muchas reformas, fue aprobado ese año dando lugar a la ley 200 de 1936.

III

Encaminado a resolver aquellos conflictos de una manera bastante equitativa —amarmando en cuanto pudo los derechos de los más débiles— ese proyecto encerraba principios y normas mucho más revolucionarias y acertadas que los que luego quedaron incorporados en la ley 200. Estamos seguros de que si este proyecto hubiera sido aprobado como estatuto definitivo de tierras, sus resultados prácticos hubieran sido más efectivos. Tal vez no hubiera sido tan ineficaz como la Ley de Tierras de 1936, y la necesidad de su revisión no se hubiera presentado tan prontamente como es el caso de ésta. Estudiaremos brevemente este proyecto —en nuestro inten-

to de fijar la génesis de la reforma sobre tierras— haciendo resaltar especialmente las diferencias fundamentales que guardó con el texto definitivo de la ley 200. Para mayor comodidad de nuestra exposición, este estudio lo haremos por cuestiones, así:

a) *Definición de baldíos.* — La definición que de baldíos hace el proyecto que comentamos —por medio de una prescripción positiva— se diferencia substancialmente de la que dio luego el artículo 1º de la ley 200. En efecto, ésta se valió para hacerlo de una presunción de no baldíos en favor de los fundos poseídos por particulares mediante su explotación económica por hechos propios del dueño. En cambio, el Proyecto dice simplemente que son baldíos los terrenos no cultivados que existen en la República. De manera que la Ley 200 define los baldíos de manera indirecta, mediante una presunción negativa, mientras que el proyecto lo hace directamente por medio de esa presunción positiva. Es decir que éste sentó primero una presunción general de baldíos, y luego una presunción de propiedad privada, que excepciona la anterior. En cambio, la Ley sienta primero una presunción general de propiedad privada, y después una presunción de baldíos que excepciona la primera. En resumen, lo que sucedió fue que en la Ley 200 se invirtieron las presunciones del proyecto, poniendo como general y en primer término, la negativa de éste —que era la excepcionante—, y como secundaria, la que en el proyecto era principal y general, y por lo tanto la excepcionada de carácter positivo. Luego la presunción general de baldíos cede su lugar a la excepcional de propiedad privada, y ésta deviene así general y aquella excepcional.

De manera, pues, que la forma del proyecto hacía más difícil la prueba de propiedad privada en el caso de que un terreno quedaría cobijado por la presunción del Art. 1º, y estaba más acorde con el procedimiento de exhibición de títulos que allí se reglamenta en el capítulo 3º. Y al contrario, la de la Ley 200 la hace más fácil, puesto que el interesado en demostrar que un terreno es baldío tiene que probar primero que no es de propiedad privada por no existir explotación económica, cosa que va en favor del propietario del terreno. Esto obedeció sin duda a la tendencia manifiesta en la Ley de facilitar la titulación de la tierra que carecía de títulos, puesto que la explotación prevista en el Art. 1º constituye causa suficiente para la expedición de éllas. Y el rigor de la Ley sólo se manifiesta en los casos del Art. 3º —para demostrar la propiedad en el caso de querer desvirtuar la presunción del Art. 2º—, y del Art. 4º, cuando se quiere demostrar esa propiedad en el caso de ocupación a que se refiere ese Art. Aunque, viéndolo bien, el rigor estricto sólo existe en el caso segundo, puesto que para lo referente al Art. 3º, la Ley facilita la prueba mediante la presentación de títulos inscritos anteriores a ella en que consten tradiciones de dominio por un lapso no menor del término señalado por las leyes para la prescripción extraordinaria.

En fin, para dejar totalmente definida la diferencia a este respecto de los dos textos, se puede decir que la Ley 200 parte de la base —para que la definición de los baldíos— de que todos los terrenos son de propiedad privada, cuando la posesión consista en la explotación económica del suelo. Contrariamente, el Proyecto da por sentado que todos son baldíos cuando no están cultivados, para entrar luego a definir los que son de propiedad privada.

b) *Prescripción adquisitiva de cinco años.* — La regla que quedó establecida por el Art. 12 de la Ley 200 —en el sentido de establecer una prescripción adquisitiva del dominio en favor de quien, creyendo de buena fe que se trata de tierras baldías, posea en los términos del Art. 1º, durante cinco años, terrenos de propiedad privada no explotados por su dueño en la época de la ocupación—, estaba contenida en el Art. 4º del Proyecto. Pero establecida en una forma más precisa y definitiva, sin las trabas que en la parte final de ese Art. 12 le impuso el legislador del 36. En efecto, en el Proyecto no se decía que la ocupación debía ser de buena fe, porque se entendía que al poseedor siempre hay que presumirlo poseedor de buena fe mientras no se demuestre lo contrario —excepto que posea a título precario—. Tampoco se establecía que no se presumiría la buena fe si el globo general del cual formara parte el terreno poseído estuviera o hubiera estado demarcado con cerramientos artificiales, o existieran en él señales inequívocas de las cuales apareciese que fuera de propiedad privada, como si quedó consignado en el Art. 12 de la Ley. Porque los autores del Proyecto nunca entendieron que pudiera establecerse una presunción de mala fe —que es lo que prácticamente hace el citado Art. 12— que viniera a hacer nugatorios los fines que la Ley se proponía en su Art. 4º. Allí la carga de la prueba no pesaba sobre el poseedor —como en el caso del Art. 12—, pues aunque se hablaba de que esa prescripción adquisitiva tendría lugar siempre que el globo general del cual formara parte el terreno poseído no estuviera ni hubiera estado alinderado por límites arcifinios conocidos y precisos, o por cercas artificiales, tampoco se quiso nunca con ello hacer recaer sobre el poseedor la prueba de que esos alinderamientos no habían existido nunca. Allí era el actor quien debía aportar las pruebas del caso para demostrar la mala fe del poseedor. Era así este texto, más técnico y más de acuerdo con los principios generales de la prueba.

c) *Extinción del dominio en favor de la Nación.* — La extinción del dominio sobre los predios rurales no poseídos en la forma expresada en que estatuye el Art. 6º de la Ley en el Art. 1º, es prácticamente la misma que en su Art. 2º consagraba el Proyecto, con algunas diferencias, a saber:

1) La regla del Art. 6º se refiere simplemente a la no explotación por diez años de un terreno rural, mientras que la del Proyecto exigía además del abandono durante ese lapso —a partir de la sanción de la Ley—, el que hubieran permanecido en la misma condición durante los diez años anteriores. Pero esta regla se refe-

ría a los terrenos que a la expedición de la Ley estuvieran abandonados por sus dueños, puesto que para los que estuvieran cultivados entonces —pero que se abandonaren en cualquier tiempo posterior durante diez años continuos— sienta una regla idéntica a la de la Ley 200. Y en ese sentido, la regla primera sobraba prácticamente, puesto que con la segunda se hubiera logrado el mismo efecto. Si lo que en el Proyecto se quería era que la disposición no comprendiera a los términos comenzados a correr antes de la expedición de la Ley, no había necesidad de acudir a esa fórmula, ya que siempre era necesario que corriesen diez años desde su sanción.

2) El Proyecto sólo dice —en relación con la excepción al principio de la extinción, cuando se trate de determinados predios— que los plazos que allí se señalan sólo comenzarán a correr cuando cese la incapacidad, en el caso de que los propietarios lo sean absolutamente. La Ley 200 añadió los pertenecientes a los menores adultos —que son relativamente incapaces— pero sólo cuando la adquisición haya sido hecha a título de herencia o legado. De manera que éste restringió así la excepción del proyecto, pero en cambio agrega otra muy justa: la de los predios que tengan una cabida inferior a 300 hectáreas y que constituyan la única propiedad rural de su dueño.

3) La Ley introdujo una aclaración que no existía en el Proyecto, en el sentido de que cuando la posesión se hubiera ejercido sobre una parte del predio solamente, la extinción del dominio no comprendería sino las porciones in cultas que no se reputen poseídas conforme a la Ley. Aclaración necesaria, puesto que según el Proyecto, en el caso de cultivo de una parte solamente del terreno, no habría lugar a la extinción del dominio, por pequeña que fuera esa extensión explotada. Lo que hubiera sido injusto y perjudicial para la economía nacional, puesto que los grandes propietarios se hubieran limitado simplemente a cultivar pequeñas extensiones, sin riesgo así de perder sus tierras. Con la regla de la Ley 200, esa extinción se producirá sobre las partes in cultas, siempre que no se compruebe que dichas porciones se necesitan para la protección de caudales de agua, o para reservas, etc.

d) *Limitación a la extensión de la propiedad individual* — Sin duda alguna, la diferencia fundamental entre el Proyecto y la Ley de Tierras estriba en la limitación a la extensión de la propiedad individual que puede adquirirse a título singular o universal por una misma persona natural o jurídica. La Ley guardó silencio sobre esta cuestión, que por muchos se creyó una flagrante violación del derecho de propiedad, debido a la noción absolutista que de éste tenían, e ignorando precisamente que una de las mayores conquistas del tiempo presente consiste en la limitación que a ese absolutismo se ha introducido, en cuanto se refiere a sus objetos o fines. Esta materia la contempla el Proyecto en sus Arts. 17, 18 y 19, que por la importancia de su contenido expondremos brevemente,

En suma, las disposiciones de esos artículos se pueden concretar así:

1) *Adquisiciones a título singular.* — Ninguna persona natural o jurídica podría adquirir a este título más de dos mil hectáreas dentro del territorio de la República. Con una excepción: en el caso de que para implantación y desarrollo de una industria fuere indispensable una extensión mayor de terreno, podría hacerse la adquisición con autorización plenamente fundada del Poder Ejecutivo.

2) *Adquisiciones a título universal.* — Nadie podría a este título adquirir extensiones continuas que pasaran de dos mil hectáreas. Se entenderían como continuas las fincas que aun estando separadas, distaren menos de un kilómetro entre sí, en el punto de mayor aproximación de los linderos. Es decir, que sólo podrían adquirirse a este título más de dos mil hectáreas, cuando no estuvieran situadas en extensiones continuas. De manera que cualquiera podría acaparar la tierra que quisiera, siempre que no excediese para cada extensión el límite fijado. Agrega la disposición muy previsivamente que se entenderán como continuas las fincas que aun estando separadas, disten menos de un kilómetro entre sí en el punto de mayor aproximación de sus linderos. Y esto con el objeto de que los causahabitantes al instituir herederos no burlaran la limitación, haciendo dividir sus grandes latifundios en predios de menos de dos mil hectáreas.

3) *Formas de la limitación.* — El Art. 18 establece estas formas de la manera siguiente:

a) *En terreno plano:* 250 hectáreas en un radio de veinte kilómetros de las poblaciones mayores de 100.000 habitantes; y 500 hectáreas dentro del mismo radio, en las poblaciones mayores de 50.000 habitantes.

b) *En terreno quebrado:* las extensiones anteriores se aumentaban a 500 y 1.000 respectivamente, en los casos atrás citados.

4) *Contravenciones.* — El Art. 19 sienta la absoluta nulidad y la imposibilidad del saneamiento de ésta, cuando se hicieren adquisiciones en contravención a lo dispuesto en los Arts. 17 y 18. Aparentemente puede parecer inútil la explicación que hace este artículo en el sentido de que tal nulidad no pueda sanearse en forma alguna, ya que por tratarse de nulidades absolutas existe de hecho la imposibilidad de sanearlas. Pero seguramente ya entonces estaba en el ambiente el presentimiento de que el legislador del 36 declararía mediante la Ley 50 la posibilidad de saneamiento para todas las nulidades que no obedecieran a objeto y causa ilícitas, haciendo así —como dice un distinguido profesor— “nulas las nulidades”.

e) *Statu Quo.* — Otra institución que se creaba por el citado Proyecto, y que no quedó en la Ley 200, es la relativa al “*statu quo*” “en todas las regiones del país donde por cualquier causa se

hayan presentado, con anterioridad al 1º de enero de 1933, controversias entre colonos o trabajadores y aquellos que alegan la propiedad de tierras a las cuales los primeros les atribuyen calidad de baldíos". (Art. 27). Tenía por objeto ésto dejar las cosas como hubieran estado en esa fecha, e impedir así la repetición de atropellos y desmanes entre las fuerzas en controversia. Según ese Art. "ni los colonos podrían ser lanzados, ni estorbados en las parcelas que hayan ocupado y trabajado con tal carácter desde antes de esa fecha, ni los que alegan la propiedad privada podrían ser perturbados en las zonas que tengan trabajadas, ocupadas o que no hayan tenido controversia surgida antes de la misma fecha". Agregaba que ni los colonos podrían ampliar los linderos de sus parcelas, ni quienes alegan la propiedad privada podrían hostilizarlos o adelantar trabajos en las porciones controvertidas, hasta tanto el problema no hubiera sido resuelto administrativamente de acuerdo con el Capítulo IV de la Ley, o en forma definitiva por el Poder Judicial. Para los efectos de este Art., el Ministerio de Industrias podía, a solicitud de parte o de oficio —cuando lo creyera conveniente y previo conocimiento de causa— determinar la zona controvertida a que allí se hace referencia.

Además, por el Art. 28 se facultaba también al Gobierno para establecer administrativamente ese statu, en cualquier tiempo y por el término que lo estimara conveniente, con el objeto de facilitar la solución de los problemas relacionados con la ocupación y aprovechamiento de las tierras en que tuviera interés la Nación. Este Art. se refería a los conflictos que se produjeran después de la vigencia de la ley, o a los que se hubieran presentado con posterioridad a la fecha allí indicada.

Así, pues, la institución del "statu quo" se estableció con el fin de producir una especie de cesación de hostilidades, de armisticio transitorio que impidiera las vías de hecho en aquellas regiones donde se hubieran presentado o se presentaran conflictos entre colonos propietarios. Quien violara ese statu quedaba sometido a las penas de que habla el Art. 29. De lo saludable y prudente de este sistema que la Ley 200 no acogió, sería poco lo que pudiéramos decir. Pero lo cierto es que si ella se hubiera establecido entonces, no se hubieran presentado casos como los de El Líbano, Viotá, y el Chocó, de tan doloroso recuerdo. Tampoco —si la Ley 200 lo hubiera establecido— se habrían presentado los sucesivos, lentos y disimulados lanzamientos de colonos y aparceros, que desde su vigencia principiaron a hacer los propietarios y que aun todavía hoy continúa. Al hablar de la eficacia de la Ley de Tierras, estudiaremos este punto de características tan alarmantes.

Por qué la Ley de Tierras no estableció esta institución del statu quo? Sin duda alguna porque sus autores creyeron que los Jueces de Tierras —por ella establecidos— serían un instrumento suficiente para prevenir y remediar tales situaciones donde quiera que se presentara un conflicto de esa índole. Desde un principio

fuimos pesimistas en cuanto a la eficiencia de los Juzgados de Tierras. Los consideramos organismos inútiles, muchas veces alejados de los centros y lugares donde se producen aquellos conflictos, puesto que al distribuirlos en todo el país se los situó por lo general en las ciudades más apartadas, donde el campesino jamás iría a hacer valer sus derechos. Además, se puso al frente de ello a juristas acartonados —pues para ser Juez de Tierras se necesitaban las mismas condiciones que para ser Magistrado de un Tribunal Superior—, sin la más leve idea de los problemas agrarios o de una efectiva conciencia social.

Y si desde entonces fuimos pesimistas, lo que posteriormente ha sucedido nos ha dado la completa razón. En efecto, la Ley 4^a de 1943 —valiéndose del procedimiento nada recomendable de los “micos”— abolió diz que por innecesarios los Juzgados de Tierra, y asignó a la justicia ordinaria el conocimiento de los asuntos de que trata la Ley de Tierras en su Cap. II. En cambio, la misma ley creó un cuerpo policial de seguridad rural, cuyos miembros seguramente van a ser los que en el futuro conozcan “manu militari” de los graves problemas de ocupación de las tierras por los campesinos, que diariamente se producen. Significa esa coincidencia legislativa el intento clasista de cambiar un régimen de derecho existente por uno inestable y peligroso de policía? Dejamos abierto el interrogante, y que las circunstancias se encarguen de absolverlo.

f) Exhibición de títulos y prueba de la propiedad. — El sistema que a este respecto consagró el Proyecto Chaux es enteramente distinto del que propició la Ley de Tierras. En efecto, en aquél no se enumera una tarifa legal de pruebas alegables por quien se crea propietario en los casos en que necesite acreditar su propiedad. Simplemente se dice allí que los particulares deberían exhibir sus títulos cuando el Ministerio de Industrias creyera conveniente exigir la presentación de los referentes a cualquier extensión territorial del país. Sólo que esta exhibición debía efectuarse siempre dentro de un término prudencial, que según el Art. 30 no podría ser menor de noventa días ni mayor de seis meses. Los requerimientos podían ser individuales o generales, respecto a las propiedades ubicadas en determinada región. Allí mismo se fija —Art. 30— el procedimiento para ese requerimiento y para la exhibición de los títulos, así como los requisitos y plazos que se debían guardar en ese sentido, haciendo diferencia según se tratara de un requerimiento individual o general.

El sistema de la Ley 200 es totalmente distinto, pues que aquí no se deja al Ministerio ese poder discrecional de exigir los títulos cuando lo creyera conveniente, sino que se enumeran —en una tarifa taxativa —Art. 3º— las pruebas de que el propietario interesado puede hacer uso para destruir la presunción de baldíos que hubiere recaído sobre su propiedad, e impedir así que ésta entre a formar parte del dominio de la nación, debido a su extinción conforme al Art. 6º. Y también aquellas señaladas en su Art. 4º, para probar do-

minio en el caso de ocupación de tierras privadas creyéndolas del Estado, según el mismo Art. De manera, pues, que este sistema de la Ley de Tierras fue mucho más suave y tímido que el del Proyecto Chaux. Con éste, si hubiera sido aprobado, más de las tres cuartas partes de la propiedad privada en Colombia hubiera revertido al Estado por carencia o ineficacia de sus títulos.

Este Proyecto fue elaborado por una Junta que creó el Decreto Ejecutivo N° 956 de 1933, integrada por los Ministros de Hacienda y de Industrias, por el Procurador General de la Nación, el Abogado Consultor de la Presidencia, y dos vocales más elegidos por los cuatro miembros anteriores, de sendas listas de cinco nombres cada una, presentadas por el Sindicato Central de Propietarios y Empresarios Agrícolas y por la Junta de Vocales de la Oficina General del Trabajo. Estos dos miembros escogidos fueron los doctores Rafael Escallón y Jorge Eliécer Gaitán.

Presentado —como hemos dicho— por el señor Ministro de Industrias a la Cámara de Representantes en sus sesiones de 1933, la comisión encargada de estudiarlo le introdujo un sinnúmero de modificaciones. Pero lo cierto fue que no prosperó y se quedó en simple proyecto, con grave perjuicio para el país, ya que allí estaba la solución de los urgentes problemas agrarios que se confrontaban entonces y que subsisten aún.

IV

En 1935, los doctores Darío Echandía y Benito Hernández Bustos —Ministros de Gobierno e Industrias, respectivamente, de la primera administración López—, presentaron nuevamente a la Cámara un proyecto de ley “sobre régimen de tierras”, que había sido redactado aprovechando en parte el Proyecto antes estudiado del Dr. Chaux.

Examinaremos brevemente el contenido de este nuevo proyecto, haciendo también resaltar las diferencias más importantes que guarda con el Proyecto de 1936 y con el texto definitivo de la Ley 200 de ese año. Tales diferencias pueden resumirse en los siguientes puntos:

1º— El proyecto enumeraba entre los hechos positivos a que da derecho el dominio y por medio de los cuales se manifiesta la explotación económica, el cerramiento y la construcción de edificios. La Ley, en cambio, aclara la cuestión diciendo en el inciso 2º del Art. 1º que tales hechos no constituyen por sí solos prueba de explotación económica, aunque sí pueden considerarse como elementos complementarios de élla.

2º— El proyecto decía, —al referirse a los títulos que desvirtúan la presunción del Art. 2º y acreditan por lo tanto, propiedad privada—, que los títulos inscritos otorgados con anterioridad a la ley, en que constaren tradiciones de dominio entre particulares por *un lapso no menor de treinta años*, podían servir para tal fin, en de-

fecto del título originario expedido por el Estado que no hubiera perdido su eficacia legal. Es decir, que exigía a esos títulos una antigüedad por lo menos de treinta años para que pudieran hacerse valer como prueba de la propiedad privada. Pero durante las discusiones en la Cámara se sugirió que se reemplazara la frase subrayada por la que quedó consignada en la Ley 200, o sea, títulos “en que consten tradiciones de dominio por un *largo no menor del término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria*”. Y esto se debió a que en la época en que discutía el proyecto, el término de 30 años que allí se fijaba coincidía con el de la prescripción extraordinaria, ya que sólo fue la Ley 50 de 1936 la que vino a rebajar dicho término a veinte años. Y para complacer a la Cámara, en su proyecto de 1936 el Dr. Echandía introdujo allí esa expresión, que en tal forma quedó en la Ley 200 de 1936.

Esa circunstancia ha dado lugar para que algunos juristas como el Dr. Honorio Pérez Salazar, sostengan que lo que el legislador pretendió con ese cambio fue establecer una prescripción a favor del poseedor del título. (1). Pero los argumentos que éste aduce han sido acertadamente rebatidos por el Dr. Amaya Ramírez, quien entre otras cosas dice que “la prescripción supone la posesión y se basa en ella, y el Art. se refiere exclusivamente a los títulos, al extremo de que puede llegar a perjudicar al poseedor material del predio, en la hipótesis de que éste atribuya al terreno la calidad de ser baldío”. (2).

3º— Con respecto a la ocupación de terrenos con anterioridad a la expedición de la Ley 200 —de que trata el Art. 2º—, casos en los cuales no tiene aplicación la tarifa legal de pruebas del Art. 3º sino la especial del 4º—, también se acusa una profunda diferencia entre el espíritu que animaba al Proyecto y el del texto definitivo de la Ley. En efecto, el Art. 4º del Proyecto de 1935 estaba, en cierto sentido, redactado —si bien con menos amplitud en cuanto al término que se exigía para el establecimiento previo— sí al menos un tanto más revolucionariamente en cuanto a la forma de este establecimiento. Veamos en qué consistían esas diferencias:

a) El Proyecto favorecía tan solo a los que se hubieran establecido con cinco años de anterioridad a la vigencia de la Ley. En este caso, su privilegiada posesión tenía que ser desvirtuada por el que alegaba propiedad, mediante la tarifa especial de pruebas que enumera el inciso 2º del Art. 4º, y que restringe el sistema probatorio adoptado por el Art. 3º. Y así, sólo esas personas establecidas con anterioridad mínima de cinco años, estarían cobijadas por la excepción del Art. 4º, en el sentido de que la disposición del Art. 3º no podía perjudicarlos. En cambio, el proyecto de 1936 y la Ley 200 restringieron ese exagerado término a uno y dos años respectivamente. De manera que estos textos fueron mucho más amplios

(1) Honorio Pérez Salazar: “Comentarios al Estatuto sobre Régimen de Tierras”.

(2) Amaya Ramírez: “Conferencias Universitarias sobre Legislación Agraria”.

que el Proyecto de 1935, puesto que cobijaban y protegían con esa regla a un mayor número de ocupantes. Y precisamente a los que se habían establecido recientemente y alrededor de los cuales habían surgido los conflictos de que hablaba el Dr. Chaux. Conflictos que siguieron produciéndose durante los años de 1934 y 1935. De manera que entonces los ocupantes con los cuales se habían producido éstos, quedaban exceptuados de esa protección injustamente, según el Proyecto de 1935.

Mucho se ha criticado por profesores y juristas estos términos que de manera tan arbitraria se señalaron —cinco años primero, uno luego y dos finalmente—, puesto que implican la creación para determinados ocupantes— los más de ellos— de una situación de desigualdad e iniquidad, sólo porque su ocupación se verificó unos meses después de los que ocuparon inmediatamente antes de los respectivos plazos. Y si lo que se quiso evitar fue que debido a la Ley o a su preparación, la propiedad rural se hubiera visto invadida por innúmeros colonos y ocupantes, se ha debido señalar un término apropiado, equivalente, por ejemplo, al tiempo que hubiere durado la Ley discutiéndose en las Cámaras. Porque no hay razón para que sean reguladas situaciones jurídicas producidas antes de la Ley, con tal criterio de simple privilegio para unos y de exclusión para otros, poniendo para su estimación valorativa ante el derecho un límite que hace relación al tiempo de una manera absurda y caprichosa.

b) El Proyecto no hace referencia a que el establecimiento de que habla el Art. 4º de la Ley debía verificarse “sin reconocer dominio distinto al del Estado”, como dice ésta. Simplemente dispone que el ocupante “se hubiere establecido sin consentimiento del pretendido dueño, en terreno inculto en el momento de iniciarse la ocupación”. Es decir, que según el Proyecto la persona podía haber ocupado a sabiendas de que el terreno era de propiedad privada, sin que por eso desmejorase su calidad de poseedor de buena fe, y sin que se le negara el derecho de hacer suyo el terreno. Tampoco se hacía allí la excepción que introdujo la Ley en el sentido de que el título a que obedecía el establecimiento no fuera de índole precaria. Y mal podrían hacerla, porque siendo la ocupación de que ese Proyecto habla, “sin consentimiento del pretendido dueño”, no podría darse el caso de que se alegara ocupación de esa índole por quien se hubiera establecido a ese título. Puesto que siendo esos contratos efectuados a título precario —arrendamiento, por ejemplo—, eminentemente consensuales y de carácter bilateral, no habría en ese caso falta de consentimiento del pretendido dueño. Esta aclaración nació en el Proyecto de 1936, cuyo Art. 4º estaba redactado en su inciso 1º en la misma forma en que quedó en la Ley, porque allí ya no se hablaba de la necesidad de que la ocupación hubiera sido hecha sin consentimiento del dueño. Por lo tanto, aquí ya no sobraba.

De modo, que, según el Proyecto, para que el ocupante fuera favorecido por la norma del Art. 4º, sólo necesitaba tres requisiti-

tos: 1) Establecimiento con cinco años de anterioridad a la vigencia de la ley; 2) Que el terreno estuviera inculto en el momento de iniciarse la ocupación; y 3) Falta de consentimiento del pretendido dueño. En cambio, el Proyecto de 1936 y la Ley 200 establecieron cuatro requisitos: 1) Establecimiento con dos años de anterioridad a la vigencia de la Ley (un año según el Proyecto); 2) Que el terreno estuviera inculto en el momento de iniciarse la ocupación; 3) Que el establecimiento en el terreno inculto hubiera sido con la creencia de que era del Estado; y 4) Que ese establecimiento no se originara en un título precario.

4º—El Proyecto carecía de la disposición que quedó contenida en el inciso 3º del Art. 4º de la Ley, y es la misma —con algunos cambios de redacción— que figuraba en el Proyecto de 1936. Esta regla hace referencia al derecho que tiene el poseedor de hacer suyo el terreno poseído, mediante el pago del justo precio del suelo, o garantizando ese pago con hipoteca del terreno y de las mejoras permanentes puestas en él, aunque fueren vencidos en juicio reinvindicatorio. Pero siempre que medien las circunstancias que allí se enumeran.

5º—El Proyecto no hacía la excepción que quedó consignada en el Art. 6º, inciso 3º, respecto a los fundos sobre los cuales no tendría efecto la extinción del dominio privado. Vimos cómo el Proyecto Chaux establecía una excepción en cuanto a los predios de los incapaces, a la cual el Proyecto de 1936 introdujo una limitación en el sentido de que ella sólo se referiría a los predios poseídos mediante adquisición hecha a título de herencia o legado, tal cual quedó en la Ley 200. A esa excepción se agregó la del numeral 1º de ésta, introducida en el curso de los debates parlamentarios. Ninguna de estas excepciones era contemplada en el Proyecto de 1935.

6º—En la Ley 200, Art. 7º, se hace referencia a la manera de probar la propiedad privada urbana territorial, saliéndose así de su orientación general de estatuto destinado a la propiedad agraria. En el Proyecto de 1935 no se contemplaba esta cuestión, ni tampoco en el de 1936, ya que en la mente de sus primitivos autores estaba la idea de hacer de esa Ley un instrumento destinado únicamente a regir la propiedad rural.

7º—En lo que respecta a la declaración de la extinción del dominio privado por el Estado, el Proyecto daba a los propietarios tres meses para ser oídos después de la notificación de la declaración (Art. 7º). Este término fue rebajado por el Proyecto de 1936 a sesenta días, y así quedó en la Ley. Este Proyecto de 1936 amplió también al anterior en el sentido de que en la diligencia declaratoria de extinción del dominio, debía ser oído no sólo el propietario, sino también el usufructuario, el usuario y el acreedor hipotecario, según el caso. Cosa que también quedó en la Ley 200.

Tampoco contemplaba el Proyecto el hecho de la subrogación del Estado en los derechos del acreedor hipotecario, en el caso de que éste

intente la acción correspondiente dentro del plazo de noventa días allí fijado, contados desde la fecha en que la resolución o la sentencia respectiva, en su caso, quedaren en firme (Parág. del Art. 8º). Esta disposición fue introducida en el proyecto de 1936, que tampoco hacía la aclaración muy necesaria que quedó consignada en el inciso final de este Art. 8º de la Ley. En el Proyecto que estudiamos, lo único que se decía era que el acreedor hipotecario podría intentar acción hipotecaria contra el deudor dentro del año siguiente a la fecha en que se ejecutoriase la respectiva providencia administrativa de declaración extintiva del dominio privado. Como pude de verse el Proyecto de 1936 rebajó el término para intentar la acción a noventa días, seguramente teniendo en cuenta que figuraba allí ese acreedor privilegiado que se llama el Estado.

8º—Sobre la prescripción adquisitiva del dominio —que consagró la Ley 200 en su Art. 12— el Proyecto tenía una disposición mucho más amplia y jurídica que la de esa Ley. En efecto, allí no se hablaba de la necesidad de que el poseedor creyera de buena fe que se trataba de terrenos baldíos, para que pudiera efectuarse la prescripción, como luego lo dispuso el Proyecto y la Ley del 36. Sólo se exigía que se poseyera con cultivos y otras explotaciones, por un lapso no menor de cinco años, y sin necesidad de buena fe inicial ni cosa por el estilo. Ya podía saberse que el terreno era de propiedad privada, ya que era un baldío. Para el caso daba lo mismo. Pues siempre se le presumía poseedor de buena fe, ya que no existía esa parte final del Art. 12 de la Ley 200 que hace completamente nugatoria la prescripción allí establecida en favor del poseedor que reúna los requisitos exigidos.

En efecto, eso de que “no se presume la buena fe si el globo general del cual forma parte el terreno poseído está o ha estado demarcado con cerramientos artificiales, o existen en él señales inequívocas de las cuales aparezca que es de propiedad particular”, es un engendro introducido en el Art. por el temor burgués de los terratenientes que componían nuestro Parlamento en 1936. Porque no otra cosa sino engendro absurdo es una disposición que va contra el espíritu mismo de la Ley, que en su Art. 1º había declarado que la posesión consiste en la explotación económica del suelo, y que le da valor legal de tal a hechos como los cerramientos, expresamente considerados en ese mismo Art. 1º como insuficiente prueba por sí solos para demostrar esa explotación. Los cerramientos y edificaciones apenas son elementos complementarios de la explotación económica, verificada por actos positivos de dominio tales como los enumerados por el Art. 1º. Ellos por sí solos no constituyen prueba de propiedad, como ha pretendido el legislador del 36 al redactar la parte final del Art. 12, echando así abajo todo el espíritu que informaba a la Ley.

En el Proyecto de Ley de 1936 no figuraba tan grande error jurídico, puesto que el Dr. Echandía —inspirador y sostenedor del proyecto— posee una magnífica conciencia jurídica y social que le

impide caer en tan despropósito. Figuraba sí lo referente a la buena fe en la creencia de que se tratara en efecto de terrenos baldíos, que por sí sólo no hubiera sido suficiente para hacer improcedente la disposición.

9º— El Proyecto fijaba como plazo de prescripción para la acción de lanzamiento, treinta días contados desde el primer acto de ocupación (Art. 15). El de 1936 fijaba sesenta días contados en la misma forma (Art. 15), término que fue reemplazado en el curso de los debates parlamentarios por el de ciento veinte días. Y se agregó que la prescripción se interrumpe con la sola presentación de la demanda (Art. 18).

10º— El Art. 19 del Proyecto establecía que los Jueces de Trabajo (posteriormente los hoy abolidos Jueces de Tierras) debían fallar teniendo en cuenta que la ley no protege el abuso del derecho ni el enriquecimiento sin causa. A esto se agregó el fraude de la ley por el Proyecto de 1936, y así quedó en la Ley 200. (Art. 21). Es digno de anotarse que en estos textos fue la primera vez que quiso consagrarse legalmente en Colombia esos principios fundamentales del derecho moderno.

11º— Con respecto al criterio para el avalúo de las mejoras, el Proyecto en su Art. 21 ordenaba que se tuviera en cuenta para ello el trabajo humano y los gastos empleados en la adaptación del terreno para su aprovechamiento y utilización. Este factor apreciativo del valor de las mejoras no quedó establecido en el Art. 22 de la Ley 200. Como se ve, aquél iba mucho más lejos en esta materia, ya que le daba un valor monetario al trabajo en sí ejecutado por el poseedor, revolucionando la vieja doctrina del Código sobre mejoras.

Estudiado así el Proyecto de 1935, consideramos perfectamente vista la génesis de la reforma de tierras de 1936. En cuanto al proyecto de 1936 y el texto definitivo de la Ley 200, no haremos aquí un estudio especial de éllas, puesto que a lo largo de lo hasta ahora examinado se ha insistido también sobre sus principales disposiciones. Además el estatuto de tierras en sí ha sido objeto de múltiples estudios. Nos parece que el sistema de contrapunto que hemos adoptado como método de estudio, deja perfectamente satisfecha cualquier exigencia en este sentido.

V

Haremos ahora un estudio de lo que se podría denominar el problema de la eficacia práctica de la Ley de Tierras. Ocho años han transcurrido desde su expedición, y sería interesante verificar un inventario acerca de lo que élla ha significado para el pueblo colombiano en el terreno de la práctica. Un examen de la influencia que durante este tiempo haya podido tener en las condiciones de vida, en el mejoramiento en suma de nuestras irredentas multitudes campesinas.

Un interrogante surge ante todo, al respecto. Y es el siguiente: Resolvió la Ley de Tierras en todo o en parte, los delicados problemas de la tierra que habían surgido en Colombia? Es decir, resolvió la crisis agraria en que se agitaba y aún se agita nuestro país? En este sentido la respuesta no puede ser menos que negativa, por lo que vamos a ver. Ese estatuto, desde su expedición, llevaba en su seno las causas de su propio fracaso. Porque tratar de solucionar los arduos problemas de la tierra —problema que consiste y estriba ante todo en el grave desequilibrio distributivo de su posesión— con la simple facilidad de sanear sus títulos para quienes carecían de ellos, o con esa tímida cláusula de extinción del dominio privado al cabo de 10 años continuos de no explotación económica, auguraba ya de por sí la ineficacia de ese estatuto. Y puesto que el más avanzado de los textos que contenía —el Art. 12— que tal vez hubiera podido contribuir un tanto al reajuste de la propiedad de la tierra en Colombia, fue desvirtuado por el propio legislador al establecer que la presunción de buena fe que cobijaba al ocupante en los términos de ese Art., se destruiría por simples cercamientos. Cuando era el caso —como ya vimos— de que la propia Ley no le daba valor probatorio de propiedad a este hecho sino en forma complementaria a la explotación económica.

Pero previamente, consideramos necesario examinar los términos en que tiene que pronunciarse necesariamente un buen estatuto agrario para cumplir a cabalidad su función social. Creemos que uno que pudiera tener repercusiones en nuestra vida nacional tendría que contemplar las siguientes cuestiones:

1)— Política de reajuste en la distribución de la tierra, a base de parcelaciones o de una cláusula de extinción del dominio, automática y de corta duración, en caso de no explotación económica del suelo;

2)— Política de un acertado crédito agrario, a un interés barato y a largo plazo, sin las trabas que actualmente existen en las instituciones oficiales de crédito;

3)— Política de irrigación y drenaje, a base de grandes represas que serían también aprovechables para la obtención de electricidad a muy bajo precio. Complementada con una política racional en materia de bosques y reservas, con el objeto de proteger el caudal de las aguas;

4)— Política de asesoría técnica al campesino y de racionalización de cultivos, a base de estaciones experimentales, selección de semillas, abonos y servicio barato de agrónomos experimentados. Complementada con suministro fácil de maquinaria agrícola, abonos y substancias contra las plagas vegetales.

He ahí pues, sencillamente esbozado todo un programa agrario para cumplir en Colombia. Claro está que los elementos esenciales dentro de esa enumeración son tierra, crédito y agua. Y como elemento esencialísimo y previo: dinero. Es decir que al crídi-

to agrario habría necesidad de hacer preceder una hábil política de crédito público. Los empréstitos nacionales, sanamente negociados, serían dentro de las actuales circunstancias fiscales de la nación la única manera de solventar la falta de recursos económicos. Y así, ya entonces se podría poner en práctica una política agraria a base de crédito, crédito y más crédito. Luego de logrado todo eso, tal vez sí se podría entonces pensar en una política de vivienda campesina.

Mucho nos ha agradado que estas ideas nuestras hubieran coincidido con las expuestas en reciente conferencia del Sr. Ministro de la Economía en la Facultad de Derecho. Creemos que si el Sr. Ministro lleva a la práctica todo el cúmulo de nuevas e interesantes ideas que para el fomento de nuestra economía y la solución del problema agrario expuso allí, podremos los colombianos pensar en un futuro halagador y seguro. Para ello es indicio prometedor, el hecho de que se haya sabido rodear de inteligentes y preparados colaboradores.

VI

Contraponiendo ahora los resultados obtenidos con la vigencia de la Ley 200, con los términos ideales que hemos esbozado, tendremos necesariamente que concluir que aquel estatuto no resolvió ni podía resolver el problema agraria colombiano.

Pero entonces se dirá que cómo ha sido posible ésto. Y se recordará la alharaca que muchos formaron a la expedición de la ley. Y los grandes elogios que entonces se le hicieron por su contenido. Son éstas cosas todas muy fáciles de absolver. En efecto, cuando la ley se estaba discutiendo en las Cámaras, todos los sectores reaccionarios del país pensaron aprovecharla como un fin político contra el Sr. Presidente López, haciendo ver ante la faz de la nación que se trataba de un estatuto "comunista", que despojaba de sus tierras a los propietarios y violaba el inalienable y sagrado derecho de propiedad. Y los otros —los que sí sabían el verdadero contenido de la ley— con el fin de engañar a las masas campesinas y al pueblo, haciéndoles creer que en efecto habían obtenido grandes conquistas para ellos, le hicieron eco a la alharaca defendiendo la ley y demostrando falazmente que se trataba de algo verdaderamente novedoso y revolucionario.

Y por lo que respecta a los elogios, tenemos que hacer una advertencia previa que explicará suficientemente el por qué fue justamente elogiada esa ley. Y es la siguiente: Cuando se hace referencia a las grandes innovaciones que introdujo la Ley de Tierras, hay que hacer diferencia entre las que propició en el plano de la teoría y de la forma, y las que en efecto significaba en el terreno de la práctica, de lo realizable. En efecto, nadie podría negar las substanciales modificaciones que en el campo de nuestros viejos y clásicos principios jurídicos introdujo esa ley. Y que en ese sentido

revolucionó todo nuestro sistema de derecho privado. La transformación del concepto de posesión que propiciaba el Código Civil, en cuanto se refería a los fundos rurales es una cosa evidente. Puesto que aquel fenómeno no vino así a radicar ya en la simple coexistencia de los viejos elementos “animus” y “corpus” en la tenencia de una cosa determinada, sino en la explotación económica del suelo. El hacer predominar una posesión material fundada en este hecho cierto, sobre la caprichosa posesión inscrita que inventara don Andrés Bello, es otra cosa innegable. Las introducción de fuertes limitaciones al derecho de propiedad —que ya no venía a ser así aquella cosa absoluta de los romanos, sino algo que debía cumplir una función social— es también algo cierto. Y por último, la consagración por primera vez en nuestra legislación de doctrinas fundamentales del derecho moderno —como el abuso del derecho, el enriquecimiento sin causa y el fraude a la ley— tampoco pueden negarse. En ese sentido siempre hemos considerado al estatuto de tierra como portador de frescos y convenientes aires de renovación jurídica. Pero una cosa es éso, y otra el problema de su eficacia práctica que hemos enfocado ahora. Porque a una ley no se le pue- de perdonar que innove simplemente en el campo de la teoría, y que permanezca sin influencia valedera, sin intervención fecunda en el terreno de los hechos.

Y este es el caso de la Ley de Tierras. No podrá encontrarse un sector de nuestra vida nacional donde se haya visto, donde se haya palpado la acción eficazmente práctica de esta ley. Pues en lo que se refiere a la propiedad de la tierra, tenemos que ella permanece aún en manos de unos pocos, que ni la cultivan ni la hacen o dejan cultivar por otros. Y mientras tanto el campesino colombiano vive en la miseria y emigra hacia las ciudades, produciendo el inquietante fenómeno de la despoblación de los campos. Los conflictos económicos y sociales en el agro siguen aún produciéndose continuamente. Aún hay multitud de campesinos, que deambulan sin establecimiento fijo y provechoso, debido a la falta de buenas condiciones de trabajo. La razón de nuestro aserto se ha podido confirmar últimamente con las noticias dadas por la prensa, respecto a ocupaciones de propiedades particulares por colonos y cultivadores, dando motivo a alguna queja de la Sociedad de Agricultores ante el Sr. Ministro del Trabajo. La justicia del denuncio hecho no nos parece evidente. Y si por parte del Ministerio respectivo se tomare alguna resolución, tendría necesariamente que estar condicionada por un comprensivo sentido de las circunstancias y de los hechos. Es a la ley, al Estado, a quien le toca prevenir estos problemas. Y mientras ello no suceda, tendrá que actuarse con un medido criterio de la responsabilidad social.

En cuanto a la cuestión del fomento agrícola tenemos que tampoco puede decirse que en este aspecto haya influido la Ley. En ninguna otra época de la vida colombiana se había puesto tan de presente la escasez de víveres, de alimentos de primera necesi-

dad como en la actual. Y no se diga que ésto sólo obedece a las circunstancias bélicas, ya que en el ánimo de todos está la certeza de que la raíz del mal tiene otra procedencia. Los únicos renglones en que relativamente ha habido un fomento —tales como el trigo y el arroz— se han debido simplemente a la acción de grandes empresarios que han hecho de ellos instrumento de comercio y explotación en grande escala. Pero alimentos de consumo inmediato —víveres, artículos de pan llevar—, escasean hoy más que nunca. Pero aquí también es necesario hacer una aclaración. Por muchos se ha dicho últimamente —y está de moda decirlo— que tal escasez de productos agrícolas se debe a que la Ley de Tierras ha dado por resultado —al concederles excesivos derechos a los aparceros y cosecheros, en el pretendido sentido de que puedan hacer suya la tierra que cultiven— el que los propietarios de las tierras los echen de sus parcelas por temor a perder sus derechos sobre aquélla. Tal infantil manera de argumentar, que acusa un desconocimiento total de la Ley, ha sido rebatida rotundamente por el Dr. Guillermo Amaya Ramírez en reciente carta al Director del periódico "El Tiempo", donde fija el exacto criterio que a ese respecto debe seguirse. Es totalmente imposible, en efecto compartir ese extraño modo de pensar y si hemos hecho alusión al asunto de la escasez de víveres, no es para atribuir a la Ley tales resultados, sino tan sólo para poner de presente cómo ella no ha influido convenientemente en el fomento de nuestra producción agrícola.

Pero se argumentará en favor de la eficacia de la Ley de Tierras, que los resultados prácticos de ella no pueden notarse aún, ya que tan sólo al vencerse el primer lapso de diez años no interrumpidos, que el Art. 6º fijó para que a su término se extinguiera el dominio privado en favor de la nación —en caso de no poseerse de acuerdo con el Art. 1º— podrían apreciarse exactamente sus auténticos resultados. Pero esta afirmación implica dos cuestiones: 1) que al estar para vencerse el término, los propietarios cultivarán y explotarán sus tierras, cumpliendo así éstas su debida función social; y 2) que las tierras no explotadas volverán al dominio de la nación, mediante la declaración que en ese sentido haga el Gobierno de acuerdo con el Art. 8º de la Ley. En cuanto a lo primero tenemos francamente burlado el espíritu y objeto de la ley ya que en esa forma se interrumpirá el término para la reversión por momentáneas explotaciones económicas. Por eso la ley ha debido establecer en su Art. 6º que tal explotación debería efectuarse continuamente —dejando, claro está, períodos prudentes para el descanso de las tierras y la rotación de los cultivos— so pena de efectuarse la extinción del dominio allí contemplada. Es decir, ha debido invertir la norma, exigiendo explotación por diez años continuos, y no falta de explotación durante ese lapso. Y en cuanto a lo segundo va a ser muy difícil que ningún terreno vuelva al dominio de la nación, precisamente debido a lo que apuntábamos antes. De manera que las cosas van a continuar como siempre, las tie-

rras no se explotarán, el campesino permanecerá en la miseria, y la Ley se quedará en el solo plano de lo no realizado.

El Dr. Amaya Ramírez resume en la carta atrás citada, lo que en efecto logró la Ley 200. Dice así: "En síntesis, la Ley 200 dio una base jurídica a la propiedad rural en Colombia; exigió a los propietarios que explotaran sus fundos so pena de perderlos; reconoció al colono los más elementales derechos y prescindió en absoluto del problema de arrendatarios y de aparceros". Por lo tanto a las claras se puede ver que el único resultado práctico inmediato fue el de "dar a la propiedad rural en Colombia la prueba de que antes carecía". (1). Lánguido resultado por cierto.

VII

Ante esta circunstancia surge el imperativo de adoptar alguna actitud con respecto a tan ineficaz estatuto. El problema de la reforma de la Ley de Tierras tendrá necesariamente que abocarse pronta y decididamente. Pero lo que sobre ello se resuelva ha de estar necesariamente condicionado por el fin que con esa decisión pretenda lograrse. Y así, si se quiere perfeccionar simplemente el sistema adoptado por la Ley de Tierras —porque se le crea incompleto o deficiente—, lo que procede es una reforma de ese texto. Pero si se desea dar al país un estatuto agrario que en efecto resuelva los vitales problemas del campo y de la tierra, lo que se impone sin duda alguna es la revisión total de la ley. En todo caso, este problema de lo que debe hacerse con la Ley 200, es de por sí complejo y arduo como para que puede tomárselo a la ligera. Fruto de largos estudios y de un meditado examen de la realidad colombiana tiene que ser cualquier resolución que sobre ello se tome, puesto que necesariamente irá a incidir en los rumbos de nuestra economía nacional.

En este sentido opinamos por una reforma substancial de dicha ley, y por la expedición de un estatuto agrario que contemple cada uno de los problemas de nuestra estructura agraria. Ante la crudeza del problema agrario colombiano no se trata simplemente de hacer leyes. Hay que actuar con medios y equipos suficientes, a base de grandes recursos económicos, de tecnificación, y también —por qué no?— de mucha consagración y buena voluntad. El programa que antes esbozábamos sería una tarea digna de realizarse. Sólo así llegaríase a las más bellas y convenientes finalidades para nuestra nación. Pues no es posible que aún hoy las gentes del campo sigan debatiéndose en la miseria y desamparo en que los ha tenido el legislador. En este país es un hecho cierto que las conquistas sociales de las masas se consiguen y verifican sólo unilateralmente. Y así, mientras los empleados y obreros gozan de garantías sin cuenta, los campesinos no gozan ni del elemental derecho

(1) Frase del mismo Dr. Amaya Ramírez, en la carta citada.

de cultivar la tierra inexplotada. Devengan salarios irrisorios, son con frecuencia despojados injustamente de sus sementeras y carecen de todas las prestaciones sociales.

El fracaso, pues de nuestra política agraria es así un hecho cierto y diáfano. Colombia, país donde se cumple la evidente paradoja de ser una nación de campesinos sin tierras. Donde el crédito agrario está en manos de entidades que no cumplen la misión social que debieran. Donde la producción agrícola disminuye tremadamente sin que se le ponga pronto remedio. Donde las grandes corrientes de agua van quedando paulatinamente sin caudal por la desacertada política de bosques y reservas. Colombia, en fin, donde las grandes mayorías nacionales permanecen irredentas. Estas son las únicas, las angustiosas realidades cotidianas que saltan a la vista de cualquier atento observador de las cosas y los hechos.

El Estado tiene que actuar, y actuar con mano firme ante el tremendo problema de la tierra y del campo. La condición de miseria de los campesinos —agravada con las adversas circunstancias que creó la guerra— es cada día mayor. Los campos se despueblan y la pequeña producción agrícola disminuye. La desocupación en las ciudades aumenta por la afluencia de las gentes del agro. Estos son los síntomas, los alarmantes síntomas de lo que después va a ser muy difícil remediar. Confiamos en que el Gobierno Nacional afrontará decididamente esta cuestión, como ya lo ha anunciado el Sr. Ministro de la Economía. Sólo así podrá remediar tan grave falla de nuestro mecanismo económico y social. Esperamos.