Jesús Antonio Guzmán L.

EL DERECHO DE PROPIEDAD

Y LA

REFORMA AGRARIA

1933

BOGOTA
Imprenta de "La Luz"
Lisandro Franco B.

Para mi distinguido amigo Alvaro Pío Valencia
El Autor

Jesús Antonio Guzmán L.

EL DERECHO DE PROPIEDAD Y LA REFORMA AGRARIA

TRABAJO PRESENTADO
PARA OPTAR AL TITULO DE DOCTOR EN
DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

1933

BOGOTA
Imprenta de "La Luz"
Lisandro Franco B.

A MIS PADRES Y HERMANOS

REPÚBLICA DE COLOMBIA—UNIVERSIDAD LIBRE—FACULTAD DE DERECHO
Y CIENCIAS SOCIALES—BOGOTA

RECTOR DE LA FACULTAD

DOCTOR JORGE ELIECER GAITAN

PRESIDENTE DE TESIS

DOCTOR JORGE SOTO DEL CORRAL

CONSEJO DE EXAMINADORES

DR. MOISES PRIETO

DR. CARLOS LOZANO Y LOZANO

DR. PLINIO MENDOZA NEIRA

SECRETARIO DE LA FACULTAD

DON NICOLAS VILLAMIZAR PINTO

Aprobacion de la Consiliatura

El suscrito Secretario de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Libre,

CERTIFICA:

Que el señor Jesús Antonio Guzmán presentó a la consideración de la Consiliatura, el día 17 de julio, un trabajo titulado El Derecho de Propiedad y la Reforma Agraria, *y que esta entidad, en su sesión del día 21 del presente mes, se lo aceptó como Tesis para su examen de grado.*

Bogotá, 25 de Agosto de 1933.

Nicolás Villamizar Pinto

INFORME DEL PRESIDENTE DE TESIS

Bogota, 28 de agosto de 1933.

Señor Rector de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Libre.—E. S. D.

Muy distinguido señor Rector:

Honrado por don Jesús Antonio Guzmán, alumno de número del Iustituto que usted rige, con el encargo de apadrinar la tesis que ha presentado para graduarse, muy gustoso rindo a usted mi informe en los términos siguientes:

En los varios años que he pertenecido a los cuerpos directivos de ese claro centro de cultura, no se había elaborado un trabajo tan macizo, tan completo, actual e interesante como la monografía, que es todo un libro, escrito por el señor Guzmán. Puedo afirmar a usted que hará época en los anales del Instituto, al lado de las presentadas por Guillermo Chaves Chaves y por Edgardo Manotas Wilches, que son las más memorables.

Una primera parte del estudio versa sobre el derecho de propiedad en el tiempo. La historia y evolución primitivas, Grecia, Judea y Roma, a través de la tradición y de la ciencia, sirven de base para considerar, más adelante, desde la altura de la filosofía, la legitimidad y conveniencia de la propiedad sobre la tierra y si son justas o injustas las censuras que se le deparan.

El señor Guzmán considera que estamos presenciando la agonía del individualismo y se proclama socialista de estado. Encuentra que las doctrinas de la solidaridad social «pecan porque no dan o proponen los remedios adecuados para lograr que la propiedad constituya una función social». Quizás no ha reparado que el principio de Compte «nadie tiene más derecho que el de cumplir siempre con su deber» permite obtener todos los resultados con su sola aplicación legislativa.

Comparto la idea científica y relativista del señor Guzmán de que el problema de la tierra «necesita soluciones dúctiles que se amolden a la idiosincrasia de cada país». Con este principio revela que ha estudiado el problema desde su aspecto colombiano y que son autóctonas las soluciones que propone.

El derecho de propiedad y la reforma agraria en el espacio es el título de la tercera sección del libro. Un estudio cuidadoso y detenido de las legislaciones de Europa, constituye el primer capítulo. El segundo está dedicado a América y es de mucha densidad. Aconsejo la lectura de toda esta parte a quien quiera tener una visión panorámica del estado del problema de la tierra en el mundo.

Apartándose de otros aspirantes al grado que solo se preocupan con temas europeos, el señor Guzmán ha dedicado la mayor y más interesante sección de su estudio a analizar el problema agrario en Colombia. Tengo que declarar que no comparto todas las apreciaciones del señor Guzmán y que hallo un tanto exageradas algunas de ellas. Pero quiero hacer valer algunos de sus conceptos sobre la formación de la cultura colombiana, sobre la realidad escueta de nuestras posibilidades territoriales, sobre las excelencias de la colonización española, porque demuestran que nuestro apreciado discípulo ha estudiado y conoce a fondo la sociología colombiana.

El señor Guzmán considera que la reforma agraria no puede hacerse en Colombia mientras subsista la constitución de 1886. Es uno de los puntos en que nos hallamos en discrepancia. Mi concepto, inspirado por los antecedentes y por las letras de la carta que nos rige, es el de que los principios de que «el territorio pertenece a la Nación», de que el interés privado deberá ceder al interés público cuando se expida una ley de utilidad social y de que el legislador podrá siempre determinar los motivos de utilidad pública, permiten acometer una reforma sin quebrantar el estatuto. No está por demás recordar que la Corte Suprema declaró constitucional el art. 18 de la Ley 153 de 1887, según el cual, «Las leyes que por motivos de moralidad, salubridad o utilidad pública restrinjan derechos amparados por la ley anterior, tienen efecto general inmediato».

Cuánta razón tiene el graduando en pedir que se suprima la adjudicación de baldíos a cambio de títulos de concesión. Las tierras del Estado han de ser forzosamente para quien las trabaje, y según entiendo es ese el espíritu del proyecto que el Gobierno presentará a las Cámaras.

Quisiera detenerme para alabar las teorías sostenidas en la monografía sobre la posesión inscrita que han llegado a ser absolutas y que el señor Guzmán combate muy acertadamente. Otro tanto podría afirmar de sus conceptos sobre los resguardos de indígenas.

Coinciden con lo que siempre he sostenido, sus conceptos sobre el pago del arrendamiento con trabajo personal: injusticia generadora de muchos de los problemas que estamos contemplando.

La última sección de la monografía versa sobre los fundamentos de una reforma agraria. Son los conceptos del autor fruto de largo pensamiento del problema, muy dignos de meditación, de estudio y de comparación. No son en un todo los míos pero me complazco en reconocer que tienen mucho fundamento.

Me alarma un poco el poder liberatorio del bono agrario y por ello acaso serían preferibles soluciones que no hicieran necesaria la expropiación sino tan solo la reversión al Estado de las tierras incultas.

Lo dicho es suficiente, señor Rector, para estimar que la Universidad Libre debe sentirse honrada en graduar a don Jesús Antonio Guzmán. Además de la tesis que ha elaborado ha sido un estudiante de la mayor distinción que con su actual triunfo no hace sino iniciar una brillante carrera pública.

Soy del señor Rector servidor y amigo,

JORGE SOTO DEL CORRAL

PARTE PRIMERA

El derecho de propiedad en el tiempo

CAPITULO I

Historia y evolución primitivas

El hombre, cualquiera que sea su origen,—producto de una evolución o fruto de una creación divina,—es un sér eminentemente social. Ha vivido siempre en sociedad y no puede vivir sino en sociedad. Esta afirmación es una verdad, demostrada por el estudio del desarrollo de la humanidad en los últimos tres milenios, que es hasta donde, actualmente, la historia avanza sus investigaciones. Y es muy posible que lo haya sido en la edad primigenia, porque el hombre está dotado de órganos y de sentidos, que tienen por objeto ponerlo en relación con sus semejantes, y porque, además, se ha comprobado que el instinto gregario es innato en el individuo; ha debido aparecer allá en las lejanas épocas de la prehistoria coetáneamente con la necesidad de alimentarse y con la unión de sexos.

Solamente con suposiciones, con teorías, se puede dar alguna explicación a la aparición del hombre sobre la tierra, mas la Antropología viene haciendo progresos en ese sentido y es seguro que no estará lejano el día en que este problema sea resuelto definitivamente. Contentémonos con saber que esa ciencia nos presenta al hombre en un estado de evolución bastante avanzado.

De manera cierta no se ha podido establecer si la horda fue el *modus vivendi* originario, pero es seguro que el *matriarcado* fue el primer jalón puesto en el ciclo de progresos que la especie humana había emprendido. Era la madre la que en esa primitiva organización social ejercía la autoridad; ella daba los hijos y como se creía entonces que el varón no desempeñaba ningún papel en la procreación, se concluía que el hombre no le podía disputar la autoridad sobre los hijos. Paulatinamente la mujer,

por debilidad, por negligencia o por conveniencia, se fue dejando arrebatar la autoridad que se acumuló exclusivamente en el hombre para constituír la segunda etapa de evolución, o sea el *patriarcado*, que inició en el mundo la supremacía total del hombre. Este régimen, circunscrito inicialmente a la familia, fue ampliando su radio con el advenimiento de elementos extraños y así se fueron formando la gens, la tribu, el pueblo de agricultores, de pastores, la ciudad y, en fin, el estado moderno después de larga y dolorosa gestación.

«El derecho, lo dijo Ardigó, es la fuerza específica del organismo social, como la afinidad es la fuerza específica de las sustancias químicas, como la vida es la de las sustancias orgánicas y la psiquis lo es la de las sustancias animales». Creemos, pues, que el derecho y la sociedad aparecieron simultáneamente, por esto estimamos como un bizantinismo el discutir si la sociedad apareció primero que el derecho o viceversa. «Quien dice derecho dice sociedad, porque no hay sociedad sin derecho como no hay derecho sin sociedad.... aun en la asociación de malhechores existe el derecho de ellos, o sean las reglas que los gobiernan» (Ferri). Naturalmente en los primeros tiempos los lazos del derecho eran bien inciertos; las hordas, familias, clanes o tribus eran independientes entre sí; no tenían ninguna relación unas con otras y en el seno de cada una de ellas existía la comunidad más perfecta, más absoluta.

Con un cerebro enteramente rudimentario y sín elementos para trabajar la tierra, nuestros antepasados buscaron su subsistencia por los medios más instintivos, más fáciles: la caza y la pesca, que no les exigían sino cierta habilidad instintiva y ninguna inteligencia. Es posible que la aprehensión de los productos por estos medios obtenidos sea la manifestación más rudimentaria de lo que conocemos hoy con el nombre de DERECHO DE PROPIEDAD.

Pasado el estado de la caza y de la pesca la humanidad se dividió en pueblos agricultores y pueblos pastores; éstos eran esencialmente nómades puesto que vivían esclavos de sus ganados, llevándolos donde hubiera pastos en abundancia; además, tenían que vivir dispersos por la naturaleza misma de sus ocupaciones. En cambio, los pueblos labradores una vez que habían encontrado la tierra que con el menor esfuerzo les daba el mayor rendimiento, fijaban allí su residencia y los lazos fuertes del trabajo los ligaban a la tierra que les daba lo necesario para vivir. Hemos llegado a la primera fase del derecho de propiedad sobre la tierra, cuyo sujeto es la comunidad y no el individuo.

(Josefo, el historiador judío, considera que Caín fue el fundador de la propiedad privada de la tierra. La explicación racional de la leyenda bíblica de Caín es la siguiente. Caín representa a los pueblos labradores; estos pueblos por su vida en común, por la aglomeración, se corrompie-

ron rápidamente. Abel representa a los pueblos pastores que eran de costumbres sencillas, patriarcales. Los pueblos labradores invadieron a los pastores con sus costumbres relajadas y la estructura moral de éstos sucumbió: Caín mata a Abel).

De la simplicidad de la división entre pueblos agricultores y pueblos pastores, se ha llegado—mediante las leyes de la evolución de la especie, de la adaptación del individuo al medio y al momento en que vive y las de la división del trabajo—a la muy compleja organización social actual. De la simplicidad del *hecho* de cultivar la tierra en común, se ha llegado a la concepción abstracta del *derecho* de propiedad sobre la tierra que es absoluto, perpetuo, individual, transmisible simbólicamente y hereditario.

¿Cómo se llegó de la propiedad en común a la individual? Busquemos la razón en la historia de los tres pueblos más importantes de la antigüedad.

CAPITULO II

Grecia—Judea—Roma

I—Grecia

La mitología nos cuenta que Heleno tuvo tres hijos—Doro, Eolo y Xuto—los cuales fueron el tronco de las tres tribus que habitaron el territorio de la Hélade.

Por los datos que nos ofrece la historia comparada sabemos que tribus venidas de la Tracia, de Macedonia y de algunas regiones del Asia, invadieron la parte meridional de la península de los Balkanes y allí se establecieron. Este heterogéneo capital humano se redujo a dos ramas principales: los dorios y los jonios. Los primeros constituyeron la nacionalidad espartana y los segundos la ateniense. Desde la invasión primitiva hasta la delimitación de estas dos nacionalidades las costumbres de estos pueblos eran bien sencillas. Dedicados al pastoreo, y en pequeña escala a la agricultura, no tenían noción de la propiedad privada del suelo que era para ellos tan libre como el agua y el aire. Divididos inicialmente en phratrias y en philos, las continuas agresiones de los pueblos vecinos los obligaron a reunirse, para mejor defenderse, en dos grupos que por haber evolucionado de diversa manera los estudiaremos separadamente.

ESPARTA.—No obstante haber sido esta nación esencialmente guerrera, fue la que supo conservar por más tiempo sus instituciones primitivas de igualdad económica. Como pueblo muy práctico que era, sacaba

las leyes de sus costumbres autóctonas y no de abstractos principios filosóficos como sus vecinos los atenienses.

La mitología oscurece un poco la robusta personalidad de Licurgo, el máximo legislador espartano. Sus leyes abarcaban desde la religión hasta la manera de vestir. Creía que la misión principal del estado era formar una raza fuerte y por eso hizo de la reducida Esparta una potencia militar. Dividió la tierra en 30.000 partes iguales, la rural, y la urbana en 9.000, de tal manera que cada familia poseía una parte en el campo. La particularidad de este sistema está en que toda la tierra era cultivada por esclavos, ilotas, que no eran de propiedad privada sino de la comunidad entera.

Esta división territorial de Licurgo duró relativamente poco. Los continuos triunfos guerreros hicieron afluír el oro, los detentadores de él lo dedicaron a la compra de tierras y como ésta era por entonces el objeto de más valor, su mala distribución hacía que se formaran clases antagónicas. Al lado de los poderosos terratenientes bullía una muchedumbre menesterosa cada día más exaltada.

Por muchas ocasiones se hicieron tentativas para volver al régimen de Licurgo; la de mayor significación estaba encabezada por Agis que fue estrangulado por quienes se oponían a la nueva división. La situación era insostenible. Cuenta Plutarco que todo el territorio de la nación estaba poseído exclusivamente por menos de un centenar de familias. El debilitamiento de la nación y su decadencia no se hicieron esperar. Esparta, el terror militar de los antiguos, terminó en fácil colonia de pueblos inferiores.

ATENAS.—Pueblo este de excepcionales dotes artísticas y filosóficas, no tiene una historia de interés en el dominio de la tierra; parece que la propiedad territorial individual fue aceptada desde un principio. Sus principales legisladores, Solón y Dracón, poco innovaron en este sentido. El segundo, aliado de la nobleza, dictó leyes demasiado onerosas para el pueblo, aún hoy de una legislación extremista, dícese que es draconiana. Solón fue defensor de los pobres; quiso hacer la división de la tierra entre todos los atenienses pero las clases propietarias se lo impidieron. Sus reformas en el campo económico no alcanzaron sino a la supresión de las hipotecas que gravaban las tierras y a la disminución de las deudas. En el campo político no tuvo mayor éxito: dividió a los ciudadanos en cuatro clases que tenían como base la cantidad de tierra que cada una poseyera: *a*) Los grandes propietarios; *b*) Los caballeros; *c*) Los pequeños cultivadores, y *d*) Los jornaleros. Las altas funciones del estado solamente las podían desempeñar los ciudadanos de la primera clase; esta timocracia tuvo vida efímera, la cuarta clase vivía en insurrección permanente. A las revoluciones intestinas siguieron las invasiones extrañas y con ellas el aniquilamiento de «la antorcha de la antigüedad».

El hecho de que el problema de la tierra no afectara tan profundamente la constitución social de Atenas, está en que este pueblo tenía como principal medio de subsistencia el intercambio de productos. Los atenienses llevaban en sus venas sangre de fenicios y por esto el comercio los atraía más que la agricultura.

Sus filósofos, principalmente Platón y Aristóteles, se ocuparon del problema de la tierra. El digno discípulo de Sócrates dejó dos obras que han llegado hasta nosotros, *La República* y *Las Leyes*. La primera contiene una concepción ideal del estado con marcadas tendencias comunistas pero en forma de monarquía y admitiendo un principio de propiedad privada. A este respecto recomienda la división y distribución de la tierra y de las casas entre todos los ciudadanos; los campos deberían cultivarlos esclavos, tal como sucedía en Esparta. En *Las Leyes* quiere que sea una nobleza intelectual la que dirija el estado; hace aplicación integral de la ley de la división del trabajo y sostiene que la base para la felicidad económica de una nación está primeramente en la división de la tierra; cree que la mejor legislación para un estado sea aquella que se acerque a la máxima «todo es común entre amigos».

Aristóteles expone en *Política* sus ideas sobre la sociedad y el estado. Siendo discípulo de Platón fue su adversario. Amigo de la propiedad privada de la tierra y de la esclavitud fue el filósofo escolástico de los términos medios en materias sociales. Combate la igual distribución de las riquezas diciendo que lo que debe igualarse no son éstas sino los deseos de los hombres, algo verdaderamente imposible. Cree que el régimen de comunidad no es natural ni conveniente a la sociedad porque nadie quiere trabajar sino para sí y no para los demás, que esto trae como consecuencia la no producción de riqueza y en resumen la miseria y la anarquía política.

II—Judea

Pueblo austero, trabajador y místico, invadió hace unos 32 siglos el territorio de la Palestina que estaba habitado por los cananeos. Como pueblo nómade que era desconocía absolutamente la propiedad privada de la tierra. La dividieron entre las doce tribus, no propiamente para tomarla en propiedad sino para evitar querellas entre unas y otras. Cada tribu dividió su suelo entre todas las familias que la componían, de tal manera que a cada una de éstas le correspondió una porción para cultivar. Los judíos gozaron de paz interna mientras este estado de cosas subsistió y fueron numerosas las conquistas de territorios de los pueblos vecinos; era la edad de oro que lamentaron posteriormente los profetas.

Pero bien pronto la posesión se convirtió en dominio de la tribu; el dominio de la tribu pasó a serlo de la familia y el de ésta se individualizó. La propiedad comunal se transformó en privada. Los más aptos acapararon las riquezas y la pobreza cobijó a la mayoría.

Consecuencia de este estado social fue el profetismo. Eran los profetas hombres que, aprovechándose del gran sentimiento religioso del pueblo judío, se constituyeron en defensores de las más bajas capas sociales. Anunciaban desgracias terribles y para evitarlas pedían un radical cambio social. Lanzaban sus anatemas contra los ricos. Isaías lo hizo en esta forma: «Anatema sobre los que agregan casa a casa y añaden tierras a tierras hasta que ya no haya sitio libre y posean ellos solos todo el país».

Así las cosas, se quiso volver a la igualdad basándose en los escritos de Moisés. En ellos se dice que cada cincuenta años toda la tierra debe volver a ser común, y que cada siete, todas las deudas deben prescribir. Estas posibles reformas fueron recibidas con gran beneplácito por el pueblo, pero, como era lo natural, encontraron la oposición violenta de los acaudalados; no hay noticia que se hubieran llegado a aplicar.

Por ese tiempo aparecieron las sectas de carácter económico-religioso. La más famosa de todas ellas fue la de los eseos (los justos). Nunca en pueblo relativamente civilizado se ha practicado el comunismo de manera más integral que entre ellos. Todo lo tenían en común; las comidas las hacían colectivamente; no fabricaban armas; no practicaban el comercio porque no querían adquirir bienes, etc. Juan Bautista, el Precursor, formó otra secta parecida y se retiró al desierto; uno de sus discípulos fue Jesús de Nazareth, cuyas doctrinas habían de transformar los cimientos de la humanidad.

Jesús, el genio y el revolucionario más grande que ha producido la humanidad, siguiendo la huella de los profetas, fue también un fervoroso defensor de los desheredados. «Bienaventurados —decía— vosotros los pobres, porque vuestro es el reino de Dios». Sus doctrinas en el campo económico-social se internan dentro de los límites del comunismo puro. Ama a los pobres y a la pobreza, desprecia a los ricos y a la riqueza. A los ricos los amenaza terriblemente en esta forma: «Más fácil es pasar un camello por el ojo de una aguja, que al rico entrar al reino de Dios».

Jesús y sus discípulos no tenían en propiedad sino las ropas que llevaban encima. Quería el Maestro que todos los hombres fueran realmente iguales porque siendo todos hijos del mismo Dios debían tener necesariamente los mismos derechos. Predicaba y practicaba la igualdad económica por su más bajo nivel cual era el de conservar únicamente lo indispensable para subsistir. «Su acción, dice Beer, se acusaba de manifies-

tamente antirreligiosa y antinacionalista. Toda su doctrina está inspirada en el espíritu anárquico-comunista». Las doctrinas de Jesús, sufriendo las transformaciones y adulteraciones consiguientes, están gobernando al mundo después de 19 siglos de enunciadas. Tal vez en donde han sufrido más alteraciones es en el campo económico-social. El y sus discípulos despreciaban las riquezas, hoy las acaparan quienes se dicen sus representantes y ministros.

Hemos visto que el pueblo judío inicialmente desconocía la propiedad privada. El transcurso de pocos siglos fue necesario para que, no solamente la conocieran, sino para que se hicieran famosos en el mundo por su amor desmedido a las riquezas. El judío hizo más rápidamente que otros pueblos el tránsito de la comunidad a la propiedad individual que quedó definitivamente establecida por allá unos cinco siglos antes de la era cristiana.

III—Roma

También el origen de la nación romana está oscurecido por las sombras de la mitología. Por las investigaciones hasta hoy llevadas a cabo puede afirmarse que lo que con la evolución vino a formar la nacionalidad romana, fueron tres tribus: rammenses, titienses y luceres, que según parece, provenían de las tres razas itálicas: latina, sabina y etrusca, las cuales tenían algunas diferenciaciones entre sí y remotamente un origen agrícola común.

Fue Rómulo quien reunió bajo su dominio a tan heterogéneos elementos humanos. Como rasgo común de ellos podemos decir que unos y otros practicaban la vida de comunidad de manera integral. Al fundar la ciudad se dividieron el territorio en tres partes para facilitar la administración y en manera alguna para apropiárselo; cada parte correspondía a las agrupaciones originarias, las que a su vez se subdividieron, en población y en territorio, en diez partes cada una, las cuales se llamaban tribus. Desde su iniciación se tomó en Roma como unidad política y económica a la familia. De acuerdo con esta idea cada tribu dividió su territorio entre todas las familias que la componían, de tal manera que cada familia tenía su pedazo de tierra que era inenalienable y que estaba bajo la dirección del paterfamilias, exclusivamente.

Dividida de esta manera la tierra hemos llegado a un estado muy interesante de la propiedad. Ya la comunidad no es dueña de la tierra, la familia se ha arrogado ese derecho. Para que la propiedad familiar se torne en individual no es necesario sino el transcurso de algunos años. También es de notar que aquí tiene nacimiento el derecho de herencia.

Muerto el paterfamilias pasa, no solamente la dirección de la familia, sino la posesión de los bienes, a quien tenga más derecho para ello.

En los comienzos de la república se ha efectuado en Roma el ciclo completo de la propiedad de la tierra; primero es de la comunidad, luégo de cada una de las tribus, en seguida de cada familia y por último se torna en individual, absoluta y transmisible. Haremos un rápido análisis de las consecuencias de este estado.

Las dos clases antagónicas que dieron origen a las luchas sociales en los primeros siglos de la nacionalidad romana, fueron la de los patricios y la de los plebeyos. Una y otra tenían origen agrícola pero se diferenciaban por la extensión de sus dominios, puesto que mientras los patricios eran grandes latifundistas, los plebeyos eran pequeños agricultores que fueron paulatinamente perdiendo sus tierras hasta quedar reducidos a la triste condición de parásitos de la ciudad.

Esta situación originó violentas pugnas sociales que duraron varios siglos y que llegaron a tal estado que en el año 494 los plebeyos resolvieron abandonar a Roma y retirarse al Monte Sacro para fundar una nueva ciudad. Para atraerlos los patricios les concedieron derecho a ocupar algunas tierras públicas y a nombrar dos tribunos para que los defendieran.

Los plebeyos no contentos con estas concesiones continuaron la lucha y lograron que en el año 367 se adoptaran las leyes Licineas, de gran trascendencia, que les otorgaban estas dos ventajas: limitación a quinientas yugas (la yuga era la extensión que un buey podia arar en un día) la cantidad de tierras conquistadas que un individuo podía apropiarse, y disminuír, en capital e intereses, las ingentes deudas que pesaban sobre ellos. Como los plebeyos obtuvieran después la igualdad de derechos políticos, se incorporaron a los patricios y unos y otros emprendieron—en lo interno y en lo externo—una política netamente imperialista que convirtió a Roma en la primera potencia militar y económica de la antigüedad.

A mediados del siglo segundo antes de Cristo el imperio romano había llegado al ápice de su prosperidad. Dominaba todo el mundo civilizado, el Mediterráneo le pertenecía; el oro y los esclavos afluían de todos los países conquistados. Pero en medio de todo este poderío ya se estaban marcando los síntomas de la disolución. «En el apogeo de su potencia material se hallaba Roma ya al principio de la decadencia», dice algún historiador. Generalmente se cree que la vida licenciosa de hombres y mujeres fue la que llevó al desastre a ese poderoso imperio; también se cree que la crueldad y molicie de los emperadores determinaron su caída; que el cristianismo minó sus cimientos y muchas otras causas son citadas. Pero yendo al fondo de las cosas, revolviendo factores, buscando las cau-

sas determinantes, se llega a la conclusión de que ese colosal derrumbamiento se debió a la mala distribución de las riquezas y principalmente de la tierra.

Es cosa muy bien sabida por todas aquellas personas que estudian los fenómenos sociales, aun no aceptando por completo las teorías del materialismo histórico, que la mala distribución de las riquezas origina pugnas violentas y da nacimiento a manifestaciones sociales de gravedad muy diversa. Es también perfectamente conocido que la riqueza más importante de todos los tiempos es la tierra y en la Roma imperial la posición de un individuo se medía por el número de yugas que le pertenecían.

Ya se ha dicho que la población era originariamente campesina y por ende agricultora. La consecuencia económica de las guerras fue el botín que, en resumen, quedaba reducido a esclavos y metales preciosos por ser la riqueza más fácil de conducir a la metrópoli. Los usufructuarios de las guerras invertían sus tesoros en el negocio más lucrativo y seguro como era la compra de tierras (debe recordarse que entre los romanos el ejercicio del comercio era degradante). Los esclavos, muy numerosos, los dedicaban al cultivo de esas enormes extensiones. Los agricultores en pequeño, que aún conservaban su independencia, comenzaron a sentir la competencia que les hacían los terratenientes que cultivaban la tierra con esclavos. Esta situación se agravó cuando se dio principio a la introducción de trigo extranjero, donde lo producían a muy bajo costo debido a la baratura de la mano de obra. El trabajo colonial, que los romanos despreciaban, hirió de muerte a su agricultura.

La condición de ese enorme proletariado campesino fue verdaderamente angustiosa. Desposeídos de sus tierras o arruinados por la competencia no les quedó camino distinto de la emigración a las ciudades donde se convirtieron en los zánganos del imperio. Su situación fue tan precaria que, cuentan los historiadores, derivaban su sustento únicamente de la venta de sus votos al mejor postor. Los enantes productores de la riqueza agrícola vinieron a quedar reducidos a la triste condición de rebaño electoral por obra de terratenientes insaciables y de esclavos y productores extranjeros.

La clase campesina quedó reducida al hambre no obstante ser la que más aporte de guerreros hacía a las victoriosas legiones romanas. En esas condiciones, ¿por qué iba a dar guerreros si no tenía nada qué defender? Tiberio Graco, el máximo revolucionario romano, decía de los soldados de su patria: «Hasta las bestias salvajes que viven en el suelo de Italia tienen sus guaridas, por lo menos. Sólo no pueden contar más que con el aire y la luz los hombres que por Roma combaten y mueren. Sin hogar, sin morada, errabundean a través del país con sus mujeres y sus hijos. Mienten nuestros generales cuando animan a sus soldados para que se batan bien, representándoles que defienden contra sus enemigos sus

hogares y las tumbas de sus antepasados, pues ninguno de ellos posee hogar, ni podría mostrar la tumba de sus antepasados. En realidad es por defender las riquezas ajenas por lo que se les pide que viertan su sangre y mueran. Se los llama amos del mundo; pero ninguno posee siquiera un terrón donde apoyar la cabeza». Así tronaba un gran hombre a quien más le interesaba la prosperidad y estabilidad de su patria que la tranquilidad de unos pocos beneficiados de la fortuna.

Decía un tribuno del pueblo, en el año 104 antes de Cristo, que la riqueza de la nación se hallaba en poder únicamente de dos mil individuos. ¿Cómo podía ser posible que subsistiera una nación de muchos millones de habitantes cuyo territorio era poseído únicamente por dos millares de ciudadanos? Esta situación no podía prolongarse indefinidamente; los legisladores se encontraban ante este dilema: o reaccionaban contra los ricos aprobando nuevas constituciones sobre división de latifundios o dejaban que la injusticia siguiera reinando. Como generalmente la naturaleza humana sigue el camino que presenta menos resistencias, los legisladores romanos no se preocuparon por resolver el problema agrario, con lo cual se hicieron responsables directos del derrumbamiento del más poderoso imperio de que haya noticia en la historia. Plinio, en un momento patético, exclamó: *Latifundia perdidere Italiam*. Cuánta verdad encierran esas tres palabras!

Algunos hombres de estado trabajaron en el sentido de poner limitaciones tanto al derecho de propiedad en sí, como también a la extensión máxima que cada individuo podía poseer. Fueron célebres por sus luchas en este sentido los hermanos Tiberio y Cayo Graco. Tiberio fue elegido tribuno del pueblo en el año 134 antes de Cristo; sostenía que si no se hacía una nueva división de la tierra en pequeñas partes y se daban en propiedad a las familias necesitadas, el imperio se iría debilitando cada día. Tenía tantos adeptos y sus argumentos eran de tal fuerza, que sus enemigos resolvieron salir de él, lo asesinaron cobardemente. Cayo, valerosamente, se puso al frente del movimiento y el pueblo siguió en sus peticiones. Los patricios tuvieron que ceder; el Senado se vió compelido a aprobar una ley que aliviaba al pueblo pero que no le resolvía el problema de la subsistencia. En ella se creaban 80.000 pequeñas granjas que se repartieron entre los agricultores sin tierras y se ordenaba repartir trigo entre los hambreados. Cayo también pagó con su vida la adhesión a las clases desvalidas; fue asesinado en el año 121 antes de la éra cristiana.

Por Roma haber impuesto su legislación a todo el mundo civilizado de entonces, por haber sido desarrollado el derecho civil con tanta precisión y lógica por sus juristas eminentes, los principios básicos que informan a las legislaciones vigentes son tomados del derecho romano, par-

ticularmente aquellos que se refieren a los derechos reales. Por esto, en el curso de este trabajo, haremos frecuentemente referencia a las respectivas instituciones romanas.

Hemos bosquejado la historia de los pueblos que han tenido más influencia en los destinos de la humanidad, hemos rastreado sus orígenes hasta donde la historia se confunde con la fábula y hemos encontrado que en su estado más rudimentario todos practicaban el régimen de comunidad, que la tierra era tan libre para todos los habitantes como hoy lo son el agua y el aire.

Pero no solamente en los pueblos estudiados la comunidad se presenta como la forma originaria de la sociedad. Estudiando cualquier pueblo, yendo al origen de una nación determinada, se ve que la comunidad es la forma primigenia de los modernos estados.

Y no solamente la comunidad fue el régimen de pasadas épocas; también hoy es el que practican algunas agrupaciones humanas que viven en estado semi-salvaje en Africa y en Polinesia. De forma que se puede afirmar que la comunidad fue el estado primitivo natural de la humanidad.

La propiedad de la tierra ha evolucionado rítmicamente con otros derechos. Originariamente no tiene propietarios; luego lo es de la comunidad; en seguida pasa a la tribu o al clan, luégo a la familia, posteriormente al jefe de ella y por último al individuo. Si es conveniente o inconveniente, legítimo o ilegítimo, el derecho de propiedad sobre la tierra, trataremos de estudiarlo en la parte siguiente.

PARTE SEGUNDA

Legitimidad o ilegitimidad. Conveniencia o inconveniencia del derecho de propiedad sobre la tierra

Aparentemente la denominación de esta parte es un contrasentido jurídico. Legítimo es lo que está de conformidad con la ley. No hay derechos ilegítimos, como no hay leyes ilegales. Por inconveniente que sea una ley que establezca derechos, éstos son siempre legítimos. Por convenientes que sean determinadas aptitudes, aspiraciones o normas sociales, no son legítimas mientras no las sancione una ley. Pero no es este el significado que les damos a las palabras «legitimidad o ilegitimidad». Es una aspiración universal que lo legítimo sea sinónimo de lo justo, de lo conveniente y es una obligación del legislador hacer solamente leyes justas, convenientes. Hace tres mil años la humanidad viene persiguiendo la igualdad entre lo legítimo, lo justo y lo conveniente; aún no lo ha conseguido, pero no es ser optimista al estilo de Pangloss, esperar que algún día esas palabras lleguen a traducir una misma idea. Y hay fundadas esperanzas para que esto suceda así porque el derecho no es una masa inerte, sino un organismo vivo que debe amoldarse a las necesidades y aspiraciones de los pueblos.

Para estudiar si el derecho de propiedad es justo o injusto, conveniente o inconveniente, es menester hacerlo desde varios puntos de vista y atendiendo a diversas teorías. En referencia a lo primero hay que estudiarlo según los tiempos y los países. En referencia a lo segundo hay que hacerlo a la luz de las diferentes doctrinas de orden económico-social de que dispone el juzgador. De acuerdo con este plan, estudiaremos el derecho de propiedad sobre la tierra según las doctrinas individualistas y socialistas, a las cuales se puede reducir todo el cúmulo de teorías sobre la materia, para luégo hacerlo a través de las legislaciones vigentes.

CAPITULO I

El derecho de propiedad según las doctrinas individualistas

Como su nombre lo indica el centro de las doctrinas individualistas es el individuo. Toda persona al nacer es sujeto de derechos que le son inherentes por el solo hecho de ser hombre. Estos derechos son naturales porque el hombre los trae consigo al nacer; son comunes porque toda persona los tiene; son exclusivos porque nadie puede arrogarse los de otro; son perpetuos porque pueden transmitirse indefinidamente.

Uno de los derechos inherentes al individuo desde el momento de su nacimiento es el de disponer de su propia persona, el más individual y absoluto de todos los derechos. Este derecho no se discute y es la primera escala del derecho de propiedad en las doctrinas individualistas. Como dueño que es el hombre de su persona, lo es también de sus aptitudes, de sus actos, de sus capacidades, de su trabajo. De suerte que el individuo es dueño de su persona y de lo que ella produzca; tenemos aquí la segunda escala, o sea, la propiedad sobre las cosas, fruto inmediato del trabajo. El individuo que ejecuta un trabajo puede disponer arbitrariamente de lo obtenido con él, por ser el trabajo la aplicación de su esfuerzo a un objeto determinado. De tal manera que la propiedad, según estas doctrinas, es como una prolongación de las personas en las cosas. Es sagrada.

Antes que la sociedad está el individuo, pregonan los individualistas, y antes de que la ley garantice y reglamente la propiedad ya ésta existe como una prolongación de la personalidad humana. El Estado debe estar al servicio del individuo, y una de sus funciones cardinales es defender la propiedad.

Veamos cuál ha sido la evolución histórica de estas doctrinas.

Hundido el poderoso imperio romano, la sombra del feudalismo se enseñoreó durante varios siglos de toda Europa. El señor feudal era el dueño absoluto de vidas, honras y haciendas. El individuo valía menos que una unidad bovina. El naufragio de las pocas libertades conseguidas fue completo. Las primeras luces las encendieron los enciclopedistas y como encontraran ambiente propicio pronto se prendió ese incendio majestuoso que fue la revolución francesa. Sus frutos, de todos conocidos, quedaron plasmados en la *Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano*. Las libertades fueron la conquista inmediata.

Nadie ignora que todo el desenvolvimiento científico y económico que tuvo el mundo en el siglo pasado se debió primeramente a la conquista de las libertades individuales. El individuo libremente pudo extender su

radio de acción y sobresalir en su especialidad. Vino la emulación y con la emulación el progreso. La igualdad rompió las cadenas de la esclavitud; la igualdad y la libertad de palabra dieron nacimiento a los parlamentos que son, o deben ser, los representantes conscientes de la voluntad popular; la libertad de pensamiento dio nacimiento a agrupaciones políticas de diferentes matices; la libertad de prensa hizo del periódico y del libro el primer elemento de cultura; la libertad de cultos dio iguales oportunidades a todas las religiones; la libertad de locomoción trajo como consecuencia la facilidad admirable de los transportes; la libertad de enseñanza democratizó la cultura intelectual; la libertad de reunión hizo que muchas otras libertades fueran factibles. Con la libertad de trabajo, de industria y de comercio quedó establecida la propiedad individual sin hacer caso a rangos, linajes o estados. El individuo que trabajara podía ser dueño del fruto de su trabajo; la vía quedó expedita.

Como la gran mayoría de los convencionistas franceses del 89 eran burgueses, por tanto propietarios, supieron asegurarse bien y al efecto en la *Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano,* artículos 2 y 17, establecieron la propiedad como «un derecho inviolable y sagrado». En 1793 la Convención decretó la pena de muerte contra cualquiera que «propusiese una ley agraria u otra subversiva de las propiedades territoriales, comerciales e industriales». Veinte siglos antes los romanos ya habían resuelto «qui dominus est soli dominus est coeli et inferorum». Muchas legislaciones aceptan el principio consagrado en la *Declaración* y aún hay algunas que no han desechado el principio romano.

«Toda acción trae consigo una reacción igual y contraria», es una ley de las ciencias químicas que muchas veces se cumple en las sociales. La revolución francesa, reacción contra el feudalismo absorbente, convirtió al individuo en un pequeño rey de su persona y de sus bienes. Si el estado social anterior a la revolución pecaba por falta de garantías individuales, el posterior a ella pecó por las libertades ilímites que dio al individuo, principalmente en lo que se refiere a la propiedad, y en ésta, a la propiedad territorial.

Las ideas individualistas batallaron durante todo el siglo pasado y se impusieron en el mundo civilizado. Fueron planeadas y desarrolladas por cerebros eminentes y formaron varias escuelas ideológicas, de las cuales la más connotada fue la de Manchester, cuyas doctrinas, que se hicieron famosas, estaban sintetizadas en el lema «laisser faire, laisser passer».

Estamos presenciando la agonía del individualismo. Con sus ideas y doctrinas no se pueden resolver los problemas que actualmente confronta la humanidad. Con sus programas cumplidos, sin cabezas dirigentes, sin multitudes que le den vida, tiene que cumplirse la ley biológica que nos enseña que un organismo así minado fatalmente tiene que sucumbir.

Queda descrita sintéticamente la evolución del individualismo y expuestas sus teorías con respecto a la propiedad. Jurídicamente son inatacables, tomada la propiedad bastante avanzada en su proceso de evolución; tomada originariamente, caen por su base porque ya hemos visto que el primer propietario adquirió su derecho de un hecho suyo como la ocupación, la fuerza o la usurpación (por eso Proudhon escribió: «La propiedad es un robo»), y en manera alguna por los medios usuales hoy día: tradición, sucesión, prescripción, accesión y ocupación, que es rezago de tiempos pasados porque los bienes vacantes son extremadamente raros; quien se hace propietario por la ocupación no deriva su derecho de otro derecho que se le trasmite, sino de la costumbre elevada a categoría de ley. Además, bienes raíces sin dueño no se pueden concebir, pertenecen en último caso al municipio donde estén situados y los que no estén situados dentro de términos municipales, son de propiedad de la Nación.

Por lo expuesto podemos deducir que el derecho de propiedad arbitrario, exclusivo y perpetuo es perfectamente justo, conveniente y lógico dentro de las doctrinas individualistas.

CAPITULO II

El derecho de propiedad según las doctrinas socialistas

Con la denominación de doctrinas socialistas entendemos todas aquellas que parten de la sociedad para llegar al individuo, a diferencia de las individualistas que parten del individuo para llegar a la sociedad. Aquellas cuyo sujeto principal de derecho, cuyo centro de gravedad, es la sociedad y no el individuo, y, en fin, aquellas que tienden a estrechar los vínculos sociales en lugar de debilitarlos como acontece con las individualistas.

La palabra socialismo es muy vaga, no determina el poderío que se da a la sociedad sobre el individuo. Esa palabra abarca desde la doctrina anodina del socialismo católico hasta las destructoras del comunismo soviético, comprendiendo entre los dos extremos las doctrinas de la solidaridad social, del socialismo de estado, del socialismo puro, del socialismo agrario y del colectivismo.

El *socialismo católico* no pide que se introduzcan reformas importantes en el régimen de la propiedad; doctrinas de carácter más religioso que social, iniciadas por León XIII en su famosa encíclica *Rerum novarum*, se contentan con apelar a los sentimientos cristianos de patronos

y obreros para arreglar amigablemente sus diferencias. Su principal interés está concentrado en la formación de cajas de previsión social.

Las ideas de la *solidaridad social* todos los días ganan terreno gracias a los principios humanos y justos que las inspiran, Estas doctrinas le dan primacía al derecho objetivo sobre el subjetivo; tienden a que el individuo sea una célula disciplinada y productora del organismo social, y que en él repercuta cualquier alteración de ese organismo, en una palabra, tienden a hacer a los hombres más solidarios entre sí. En el caso particular de la propiedad sobre la tierra, estas doctrinas la aceptan como una función social pero pecan porque no dan o proponen los remedios adecuados para lograr esta aspiración.

El *socialismo de Estado*, creemos, sea la doctrina llamada a imperar en el mundo por ser la más acorde con la realidad de las cosas. El socialismo de estado consiste en la mayor limitación posible de algunos derechos del individuo, limitación que hace el Estado en guarda de los derechos de la sociedad entera. En su lema «el bien social antes que el individual» resume toda su acción.

El socialismo de estado tiene su intervención en todos los sectores de la actividad humana, puede hacerse patente en hechos aparentemente individuales, como por ejemplo, imponiendo normas precisas a los asociados, en su vida netamente particular, en el sentido de adoptar determinadas medidas de orden higiénico. Su programa de acción es el más vasto que puede presentar agrupación política alguna pues, como lo hemos dicho, tiene aplicación en todas las actividades que desarrolle el individuo y de las cuales le pueda sobrevenir algún detrimento a la sociedad.

Puede pensarse que en un momento dado el Estado controle todas las actividades individuales que tuvieran repercusión social y apareciera que el estatismo había perdido su razón de ser, mas esta suposición es enteramente ilusoria porque la humanidad está en continua evolución, cada día trae una nueva necesidad, una nueva aspiración, un nuevo problema. Por tanto, la acción que tiene por desarrollar el socialismo de estado es muy amplia tanto en el tiempo como en el espacio.

El problema de la tierra posiblemente encuentre su solución en el estatismo; éste, como otros problemas, varía mucho con los países y con los tiempos y por tanto necesita soluciones dúctiles, que se amolden a la idiosincracia de cada país y que se puedan implantar rápidamente.

El socialismo de estado reconoce el derecho de propiedad sobre la tierra pero no como exclusivo, absoluto y perpetuo, sino muy desprovisto de todas esas arandelas con que lo adornó el individualismo porque considera la propiedad territorial como indispensable para el progreso de la sociedad y por tanto a ésta corresponde dictar, de acuerdo con sus con-

veniencias, las reglas precisas a las cuales debe sujetarse quien figure como propietario. La sociedad por sus órganos, los funcionarios, da las órdenes, las normas, a las cuales deba sujetarse el propietario porque son de orden público.

Como su nombre lo indica, el *socialismo agrario* no se interesa sino por el problema de la tierra. Lo que hemos dicho del estatismo a este respecto podemos aplicarlo al socialismo agrario con solo agregar que una ramificación de estos socialistas aspiran a que todas las tierras pertenezcan al Estado que debe darlas en arrendamiento o explotarlas directamente o por medio de cooperativas; esto desvirtúa la doctrina para hacerla semejante al colectivismo agrario.

El *socialismo puro* o *radicalismo socialista* es la parte científica de las doctrinas socialistas. Descuida en veces la realidad de los fenómenos sociales para especular con teorías muy bien cimentadas y perfectamente lógicas pero muchas veces irreales. También considera a la propiedad sobre la tierra como una función social pero con menor trascendencia de la que le asignan los socialistas de estado y los agrarios.

El *colectivismo* aspira a que todos los medios de producción sean de la colectividad. De forma que el colectivismo es un comunismo limitado a los medios de producción, pero como la producción es la fuente principal de la riqueza llegará el día en que el Estado sea el dueño de todos los bienes de los asociados; de manera que el colectivismo es un paso en firme al comunismo; así lo manifiesta el mismo Marx.

Hay dos tendencias colectivistas: la agraria y la industrial. Los colectivistas industriales creen que si se socializan las fábricas y talleres el problema del capital y del trabajo tiene que desaparecer porque ha sido extirpada la causa principal. Los colectivistas agrarios en cambio sostienen que lo que se tiene que socializar es la tierra porque siendo ella la mayor fuente de riqueza, si no la única, como algunos suponen, tienen necesariamente que desaparecer todas las diferencias económicas cuando la tierra sea de propiedad de la Nación. En esta forma la tierra tiene que ser cultivada por cooperativas de campesinos que deben dividir con el Estado los frutos que cosechen.

Los *comunistas* hacen abstracción del individuo para considerar a la sociedad como el sujeto único, exclusivo, de derechos y obligaciones. Pretenden no la igualdad de las riquezas como generalmente se cree sino la supresión de toda riqueza individual y el acaparamiento de ella por la Nación, o mejor, la comunidad. No hacemos el análisis de las doctrinas comunistas porque no presentan sujeto para nuestro estudio ya que ellas desconocen en absoluto el derecho de propiedad y con mayor vehemencia el de propiedad sobre la tierra.

Hemos visto rápidamente las diversas tendencias socialistas con respecto al derecho de propiedad; algunas no lo reconocen, otras lo aceptan pero no como un derecho individual-arbitrario, sino como un derecho subordinado en todo momento a las conveniencias sociales. En estas condiciones reconocen que el derecho de propiedad es conveniente y necesario para el progreso social.

Todas las modernas legislaciones agrarias están inspiradas en estas doctrinas.

PARTE TERCERA

El derecho de propiedad y la reforma agraria en el espacio

En esta parte trataremos de compendiar el régimen legal de la propiedad territorial en las naciones americanas y europeas. Como este asunto difiere tanto del antiguo al nuevo continente lo trataremos separadamente.

CAPITULO I

Europa

Quienes han estudiado a fondo los problemas de Europa están casi todos de acuerdo en dejar a la cuestión agraria el primer lugar entre los problemas sociales que se han tratado de resolver en lo que va corrido del presente siglo, particularmente en los últimos quince años.

Y es natural que esto sea así porque del problema de la tierra depende directamente el de la subsistencia, que es el primordial de la humanidad y principalmente de las naciones europeas debido a la gran densidad de su población. Bélgica tiene 258 habitantes por kilómetro cuadrado; Inglaterra, 193; Italia, 141; Alemania, 134; Checoeslovaquia, 102, etc.

De suerte que no es solamente por criterio de equidad, o por una razón política por lo que los legisladores europeos han abocado el problema agrario. La razón es mucho más sencilla y al mismo tiempo profunda, como que se puede reducir a la diaria subsistencia de esos millones y millones de hombres que no tienen donde trabajar, en tanto que las tierras no producen por falta de trabajo. Naturalmente alrededor de esta causa primaria median muchas otras de carácter social, económico, político, etc.

Muy difícil es estudiar el problema agrario conjuntamente en toda Europa. Por buen sistema que se lleve en la exposición, nunca podrá

haber claridad. Las modalidades, las causas primarias y secundarias, la idiosincracia de los habitantes, la topografía del territorio, etc., etc., hacen que este asunto no se pueda estudiar sino país por país. Unicamente se nos presenta una división profunda, de grandísima importancia, y es el modo como el Estado ha adquirido la tierra. Según el criterio ideológico que se haya tenido en cuenta con respecto al derecho de propiedad territorial se han seguido dos caminos perfectamente distintos, uno de los cuales termina en la propiedad de la comunidad y el otro en la individual. Si se ha seguido el primer sistema, el Estado ha adquirido la tierra mediante una declaración de principios sin indemnizar a los propietarios. Si se ha seguido el segundo, siempre ha habido indemnización a los propietarios y continuado la propiedad individual. Entre estos dos extremos puede colocarse a los Estados que han adquirido la tierra indemnizando a algunos propietarios y no haciéndolo con otros, en ellos también se ha conservado la propiedad individual.

1.°—Estados que adquirieron la tierra sin indemnizar a los propietarios

RUSIA.—La revolución de octubre de 1917 dividió bruscamente la legislación rusa; antes de ella regía la legislación zarista, después vino la comunista.

El zarismo era un régimen teocrático, timocrático y aristocrático donde una pequeñísima minoría dominaba de la manera más absoluta a un país de siervos. Los siervos eran verdaderos esclavos que no podían pensar siquiera en su liberación. Alejandro II dictó el 19 de febrero de 1861 un decreto otorgándoles la libertad; ya no continuaron siendo esclavos del hombre sino esclavos de la tierra. Conseguida la libertad política se empeñó la lucha con el fin de obtener relativa independencia económica; esa sí era la verdadera redención del mujik. Nicolás Lenin se hizo el *leader* de esta aspiración.

El mismo día que triunfó la revolución comunista, 26 de octubre de 1917, el gobierno provisional de los soviets dictó un decreto expropiando todo el territorio nacional sin indemnización de ninguna especie. A continuación de este decreto vino la ley de 19 de febrero de 1918 sobre socialización de la tierra; prohibía terminantemente el derecho de propiedad, castigaba con la pena de muerte a quien se dijera propietario y únicamente concedía la tierra en usufructo a quien la cultivara. Esta ley establecía una curiosa escala de capacidad de trabajo y conforme a ella se tenían que hacer las adjudicaciones.

La Constitución rusa, promulgada el 10 de julio de 1918, declara en su artículo 3, ordinal *a*): «Para realizar la socialización de la tierra queda suprimida la propiedad privada de la misma; todas las tierras se decla-

ran de propiedad nacional y serán entregadas a los trabajadores sin ninguna clase de indemnizaciones, sobre la base de su disfrute igual para todos». Luégo vino un período de anarquía que terminó el 22 de mayo de 1923 con una ley sobre usufructo de la tierra por los trabajadores. El 30 de octubre del mismo año apareció el Código Agrario que reglamenta por completo la materia y que está inspirado en el lema «La tierra únicamente para quien la cultive».

El cambio radical de la propiedad rusa ocasionó una conmoción profunda en la economía nacional en sentido perfectamente negativo. El gobierno, por atender a la conservación de su propia vida defendiéndose de sus enemigos internos y externos, descuidó casi por completo al campesinato. En el campo, el siervo no hizo sino cambiar de amo a pesar del sonado decreto de expropiación. Desaparecido el noble, apareció el kulaks, campesino rico, tan explotador como aquél.

Vuelto el frente al campo, el gobierno tenía que luchar no solamente contra el kulaks sino también contra el mujik, campesino asalariado, que veía en el comunismo al enemigo de su futura tranquilidad. Las estepas rusas fueron testigos de la lucha cruenta entre el gobierno y el kulaks, lucha que tuvo como primera percución el no cultivo de la tierra y la consiguiente escasez de alimentos. Ocurrió entonces una gran paradoja: millares de rusos morían de inanición sobre la extensa y fecunda tierra que a todos pertenecía y que nadie cultivaba. Varias naciones tuvieron que concurrir en auxilio de los hambreados, dueños de más de media Europa, y solucionaron el problema de los alimentos.

Para evitar daños mayores se tuvo que rectificar la política agraria. Se permitió el arrendamiento de tierras y el trabajo con asalariados; el decreto de octubre de 1917 quedó prácticamente derogado. Lenín lo reconoció: «Poco importa, dice, quién haya redactado ese decreto. Como gobierno democrático debemos tener en cuenta la decisión de las masas populares, *aun cuando no estuviéramos de acuerdo con ella*». También la política de violencia contra el campesino quedó rectificada; el mismo Lenín escribió: «El empleo de la violencia contra los campesinos es un gran perjuicio.... los campesinos forman una clase tan numerosa que asciende a muchísimos millones....» y en vista del fracaso de las primeras medidas que se habían tomado, decía, «Ahora retrocedemos, pero lo hacemos para tomar impulso y dar un salto más considerable hacia adelante». El salto hacia adelante a que se refería fue el aniquilamiento del kulaks y el principio de la colectivización de la agricultura.

Para contrarrestar la deficiente producción agrícola—ocasionada entre otras razones por la cruel persecución al campesino y por el éxodo de la población rural— se idearon planes quinquenales a semejanza de los industriales. El primer plan, elaborado por el Comisariado de la tierra,

prontamente lo desecharon por deficiente. El segundo plan, hecho por la dirección de la sección agrícola, se encontró que era poco práctico. El tercer plan fue elaborado por la Comisión del plan del Estado en 1928; está en vigencia, y los comunistas tienen confianza en que este plan se cumpla en su totalidad.

El plan adoptado propone la colectivización de la agricultura por todos los medios como la forma más eficaz de enrolar al mujik en el comunismo y de extirpar al kulaks. Así se han formado las kolkoses, las sobkoses, las toz, los artels y las comunas, organizaciones que comprenden desde las haciendas de la nación (kolkoses) hasta las comunidades absolutas (comunas). Todas estas diversas asociaciones tienen que ceder al Estado una parte de sus productos en bruto; la proporción varía desde la octava parte que les corresponde dar a las comunas, hasta la totalidad que les corresponde a las kolkoses.

Si nos atenemos al muy abundante caudal de literatura soviética sobre la materia, es forzoso llegar a la conclusión de que la Rusia es el paraíso de los campesinos. Las estadísticas que publican los órganos oficiales rusos dan cifras enormes para el cultivo y producción de cereales y de otros productos de la agricultura, mas estas estadísticas no pueden tomarse como verdaderas porque no están formadas por entidades que merezcan entero crédito por la independencia con que puedan obrar, sino que están sujetas a las conveniencias de propaganda política y son formadas por entidades *ad hoc*, según lo han afirmado por repetidas ocasiones algunos conocedores de la materia. Pero es lo cierto que los soviets han exportado grandes cantidades de trigo a los países capitalistas para venderlo a precios más bajos del de costo (dumping), mas esta es una forma inteligente y eficaz ideada por los comunistas para arruinar determinadas industrias en ciertos países, crear el malestar social consiguiente y formar ambiente propicio para una revolución clasista. Por eso los Estados Unidos no permitieron la entrada de esos cereales alegando que su Constitución les prohibía consumir productos del trabajo esclavo, lo cual, en buen romance, quiere decir que Rusia es país donde la esclavitud, o el trabajo forzado, continúa imperando.

Sea de ello lo que fuere, lo cierto es que el campesino sí se ha aprovechado de la revolución de octubre, mas ese provecho no proviene estrictamente de ser comunista el régimen sino de las pésimas condiciones a que estaba sujeto el campesinato ruso antes de 1917. Es indudable que cualquier gobierno distinto al de los zares habría dado a los campesino mayores oportunidades de vida porque, no hay necesidad de recordarlo, si en Rusia se hubiera implantado un régimen distinto del comunista, seguramente los campesinos estarían en mejores condiciones ya que no habrían estado sujetos a las odiosas expoliaciones a que continua-

mente los somete el tan nombrado gobierno de «todos para todos». Creemos, no obstante estas consideraciones, que el concepto definitivo sobre el sovietismo no se podrá lanzar sino dentro de unos años. Entonces sabrá el mundo a qué atenerse con respecto a las doctrinas comunistas que sus adeptos tienen como la moderna piedra filosofal en materia de gobiernos.

LETONIA.—La proclamación de la república de Letonia se verificó el 18 de noviembre de 1918. En su Constitución no hace niguna declaración sobre el derecho de propiedad ni sobre los otros que consagran unánimemente todas las constituciones del orbe mundo.

Letonia es un país agrícola. Antes de la reforma las grandes propiedades representaban el 48% de su superficie, las de la iglesia el 10%, las del Estado el 3% y las medianas y pequeñas solamente el 39%. El número de hectáreas de cada uno de los latifundistas oscilaba entre 1.000 y 15.000.

La primera ley agraria fue la de 16 de octubre de 1920 que declaró de propiedad de la Nación todos los bienes raíces que excedieran de 100 hectáreas; la segunda ley fue la de 3 de marzo de 1922 que limitó a 50 hectáreas el máximo de lo que podía pertenecer a un individuo e impidió bajar de 10 hectáreas la extensión mínima de cada parcela. La indemnización por las propiedades que excedieran del límite fijado tenía aún estas restricciones que la hacían perfectamente ilusoria: *a*) El propietario expropiado quedaba como arrendatario del fundo que le había pertenecido con la obligación de cultivarlo eficientemente y si no lo hacía no se le pagaba la poca indemnización; como se comprende es muy difícil para un individuo que tenga más de 1.000 hectáreas poder cultivarlas satisfactoriamente. *b*) Quedaban también sin indemnización todos los individuos que cometieran actos de hostilidad contra el pueblo letón, por acto de hostilidad se entendía cualquier resistencia al cumplimiento de la ley. *c*) No se pagaba tampoco a quien hubiera ganado en la explotación de su terreno la suma que le hubiera costado. Para acabar con toda esperanza de indemnización se dictó la ley de 14 de abril de 1924 que suprimió de manera total esa obligación. Propiamente lo que hubo fue una confiscación.

2.°—Estados que adquirieron la tierra indemnizando a unos propietarios y no haciéndolo con otros

ESPAÑA.—Esta nación a través de toda su historia ha confrontado el problema de la tierra con caracteres de excepcional gravedad, debido a que en ella se han sumado dos elementos distintos, la nobleza y el clero por una parte, y por la otra la esterilidad de la tierra por falta de riego, que concurren a un mismo fin: la formación de los latifundios.

El campesino español, ni aun en las épocas de gran prosperidad general como a raíz del descubrimiento de América, nunca ha conocido la holgura económica. Generalmente ha tenido que salir de su patria a buscar nuevos horizontes y cuando se ha quedado en ella, su condición no ha pasado de la de un siervo de la gleba.

España tiene territorio suficiente para sostener el doble de su población y sin embargo no produce lo suficiente para alimentarla; forzosamente tiene que introducir cada año grandes cantidades de víveres, mientras gran parte de su territorio permanece inculto. Mas esto no es de llamar la atención si se tiene en cuenta que hasta hace un año había latifundios de más de 40.000 hectáreas prácticamente destinados a usos suntuarios. Indudablemente la nobleza y el clero, que han acaparado la casi totalidad de territorio español, fueron los responsables directos, no solamente de la pobreza de la nación hispana, de la emigración en grande escala de la población campesina, sino también del derrumbamiento definitivo de la monarquía.

En España, a diferencia de otras naciones, el advenimiento de la nueva República no se ha caracterizado únicamente por el cambio de Rey por Presidente sino que ha hecho sentir su influencia en todos los sectores de la vida nacional, teniendo gran preponderancia en los de orden social-económico, principalmente en el agrario, que ha sido el eje de la política económica de la joven República. En solemne ocasión el Ministro de Agricultura afirmó: «La Ley Agraria es fundamental en la República y una vez llevada a la práctica hará indestructibles sus bases».

En desarrollo de los artículos 44, 46 y 47 de la Constitución Nacional, después de intensos debates en las Cortes, se aprobó el 10 de septiembre de 1932 la magnífica Ley Agraria por 318 votos afirmativos contra 19 negativos. En sus 23 Bases están tratados de manera admirable todos los aspectos de la reforma. Las disposiciones más importantes son: 1) La ejecución de la reforma queda encomendada al Instituto de la Reforma Agraria que goza de personalidad jurídica y de autonomía económica para la transformación de la constitución rural española. 2) La extensión máxima de tierra que puede pertenecer a una persona queda limitada así: *a*) En secano de 150 a 750 hectáreas, según la clase de cultivos; *b*) En regadío de 10 a 50 hectáreas, ídem. 3) Establece prelación para la expropiación; en ella quedan incluídos los muebles y semovientes dedicados al cultivo de la tierra. 4) La indemnización se hace de acuerdo con la renta que produzca el respectivo fundo. 5) A los nobles no se les reconoce sino las mejoras en sus bienes de señorío y a algunas comunidades religiosas no se les paga ninguna indemnización. 6) El pago se hace parte en numerario y parte en papeles de la deuda, del 5% amortizables en 50 años. 7) Se aplica la retroactividad de la ley. 8) Las adjudicaciones se hacen en este or-

den: *a*) Obreros agrícolas y obreros ganaderos sin tierras; *b*) Sociedades obreras de campesinos; *c*) Propietarios cuya renta sea insuficiente; *d*) Arrendatarios o aparceros que exploten menos de 10 hectáreas en secano y 1 en regadío. 9) Las parcelas son indivisibles e inalienables; los bienes de los municipios, asociaciones y mancomunidades son inalienables, imprescritibles e inembargables. 10) Racionaliza el crédito agrícola y fomenta la formación de cooperativas de agricultores, etc., etc.

GRECIA.—Colonia del imperio turco durante muchos siglos, Grecia no pudo iniciar la reforma agraria sino una vez adquirida la libertad. Dividida geográficamente en una región montañosa (la Grecia antigua) y en llanuras (Tesalia y Macedonia), su régimen agrario era muy distinto; mientras en la montaña predominaba la pequeña propiedad, en la llanura florecía el latifundio, cuya mayoría de propietarios eran turcos o tierras bajo el régimen del *tesaruf*. El tesaruf era una situación jurídica muy particular que no tiene igual en nuestra legislación. No le daba al propietario tantos derechos como el dominio, pero sí más de los que le concede la posesión, el usufructo o el arrendamiento; consistía en que la ocupación únicamente estaba limitada por una especie de dominio eminente de la Nación.

En 1907 las provincias griegas de Tesalia y Macedonia estaban compuestas por 1.059 aldeas situadas en tierras comunales o kephalochoria, y de 1.267 aldeas de propiedad feudal o tchiphliquia. Es decir, que más del 50% de la población campesina estaba compuesta de siervos. Los latifundios representaban el 75% de la extensión del país. Tamaño atentado contra la equidad reclamaba remedios inmediatos y enérgicos, por eso la reforma agraria fue reaccionaria. La ley de 29 de diciembre de 1917 nacionalizó todas las propiedades regidas por el tesaruf sin ninguna indemnización y expropió a los latifundistas la quinta parte de sus bienes también sin indemnización y el resto—menos aproximadamente 100 hectáreas que les dejaba en propiedad—fue pagado en obligaciones del Estado amortizables en 30 años.

No obstante los continuos cambios de gobierno que se han operado en Grecia durante los últimos años, la reforma agraria ha producido excelentes resultados; 23.000 pequeños propietarios perfectamente independientes económicamente son el saldo de ella.

LITUANIA.—Sin duda alguna Lituania fue entre los países formados a consecuencia de la gran guerra el que quedó en mejores condiciones con respecto al régimen de propiedad territorial.

Hace unos cincuenta años la casi totalidad del territorio lituano estaba poseído por nobles rusos que lo habían adquirido debido a la munificencia de los zares. Como estas tierras les eran casi improductivas por la dificultad que ofrecía su cultivo y por la escasa población que las habitaba, los nobles las fueron vendiendo paulatinamente a los campesinos. De

tal manera que al iniciarse la reforma en 1918 solamente el 40% de la superficie del país estaba formado por propiedades de más de 100 hectáreas, el 10% por propiedades de la Nación y el 50% por parcelas de menos de 100 hectáreas. Unicamente el 7% de la población agrícola carecía de tierras.

No obstante que el problema agrario no era agudo la reforma se inició prontamente con la ley de 18 de diciembre de 1918; en los años siguientes se dictaron seis leyes más que iban llenando las deficiencias de las anteriores. Hé aquí los rasgos característicos de esta frondosa legislación. Expropiación proporcional de las grandes propiedades; indemnización de acuerdo con los precios anteriores a la guerra; prohibición de enajenar, hipotecar o arrendar las parcelas; defensa de las tierras forestales; situación privilegiada para los ex-combatientes; engrandecimiento de los minifundios; establecimiento de granjas modelos, etc. Esta legislación es bastante completa y ha producido opimos frutos.

POLONIA—Como muy bien se sabe el territorio de esta nación estaba repartido entre Alemania, Austria y Rusia; en cada una de estas regiones la división de la tierra era enteramente distinta, como que obedecía a acciones legislativas diferentes. Mientras en la Polonia austriaca la pequeña propiedad era desconocida los latifundios de más de 5.000 hectáreas representaban el 40% de la extensión territorial y las grandes propiedades de 100 a 5.000 hectáreas abarcaban el 60% restante, en la Polonia alemana no había ninguna propiedad que pasara de 100 hectáreas y en cambio había un millón de parcelas de menos de cinco hectáreas. La Polonia rusa ocupaba el término medio de estos extremos, en su suelo no había ni latifundios ni minifundios.

El artículo 99 de la Constitución polaca dice: «La república polaca reconoce el derecho de propiedad, como uno de los principales fundamentos de la organización social y del orden jurídico, bien sea individual.... bien sea colectivo....: reconoce a todos los habitantes, instituciones y comunidades la protección de su propiedad, y no admite limitación o abolición de la misma, individual o colectiva, sino en los casos previstos en la ley por causa de utilidad pública y previa indemnización. Sólo la ley podrá decidir.... en qué medida pueden limitarse de los derechos de los ciudadanos y de sus asociaciones jurídicamente reconocidas, en la explotación de las tierras, de las aguas, de los minerales y de otras riquezas naturales. Formando la tierra uno de los principales factores en la vida nacional y del Estado, no puede ser objeto de transacciones ilimitadas. Las leyes fijarán el alcance del derecho del Estado a rescatar los bienes rurales, así como la forma y condiciones en que podrá hacerse la transferencia de esos bienes, de acuerdo con el principio según el cual la estructura agraria de la república polaca debe tener por base

explotaciones agrícolas capaces de un rendimiento normal y que constituyan propiedad individual».

Esa larga y explicada declaración constitucional la olvidaron lastimosamente los mismos que la redactaron al hacer las expropiaciones territoriales y principalmente cuando se trató de la indemnización. Se pagó el valor de lo expropiado con la *mitad* del precio medio del terreno; la otra mitad se la incautó el gobierno.

El plan de la reforma abarca un lapso de 10 años que se vence en 1935; por lo tanto, aún no se puede anticipar concepto sobre el resultado de ella. En el plazo corrido se ha dado cumplimiento estricto al plan.

YUGOESLAVIA.—La antigua Servia, núcleo de este nuevo Estado, no confrontaba problema agrario porque la casi totalidad de su territorio estaba dividido en parcelas menores de 100 hectáreas. Pero el Tratado de Versalles la agrandó considerablemente agregándole las extensas regiones de Macedonia y Dalmacia, segregadas a Turquía, y las de Bosnia, Herzegovina y Croacia quitadas a Austria-Hungría. En estas regiones sí existía el problema agrario con caracteres intensos, pues no eran raras las propiedades de 30.000 hectáreas; a esto se agregaba que el régimen legal de la propiedad territorial era un verdadero caos debido a las diferentes legislaciones de los países que habían sufrido la segregación de tales provincias. De manera que la reforma agraria tendía no solamente a la división de la tierra sino también a la unificación de la legislación nacional.

Una ley de 25 de febrero de 1919 suprimió la servidumbre (en las provincias ex-turcas existían los siervos), expropió los latifundios no dejando a cada propietario sino de 75 a 300 hectáreas, según la densidad de la población y las calidad de la tierras; repartió provisionalmente las parcelas entre los soldados, los siervos y los agricultores asalariados. A los propietarios se les indemnizó con obligaciones a cargo del tesoro público del 5% y amortizables en 20 años. Pero a los enemigos durante la guerra, —austriacos, búlgaros y turcos— no se les pagó absolutamente nada. El legislador aplicó un criterio rígidamente nacionalista.

No está por demás recordar que en el grupo de países estudiados el régimen de la propiedad territorial individual es el constitucional.

3.°—Estados que adquirieron la tierra indemnizando a todos los propietarios

ALEMANIA.— Bismarck, en 1876, inició la reforma agraria teniendo como base la parcelación de los terrenos cultivados y la colonización de los incultos. Los grandes propietarios, junkers, hicieron esfuerzos para oponerse a la iniciativa del Canciller de Hierro, mas éste los dominó. De antemano puede decirse que Alemania siguió y sigue con la misma política agraria que tiende a consolidar el «bien de familia», heirstatten.

El artículo 153 de la constitución del Reich alemán dice: «La Constitución garantiza la propiedad, cuyo contenido y límites fijará la ley. No puede procederse a ninguna expropiación sino por utilidad pública y con sujeción a la ley. Se realizará mediante indemnización adecuada, a menos que una ley del Reich *disponga otra cosa*.. Respecto a la cuantía de la indemnización, cabrá en caso de discordia el recurso ante los tribunales ordinarios, salvo que por las leyes del Reich se *ordene lo contrario*. La expropiación que en favor del Reich se realice con respecto a países, municipios o establecimientos de utilidad pública sólo podrá efectuarse mediante indemnización. *La propiedad obliga*. Su uso ha de constituír al mismo tiempo un *servicio para el bien general*». El 155 agrega: «El reparto y utilización del suelo serán vigilados por el Estado en forma que se impida el *abuso* y se tienda a proporcionar a todo alemán una morada sana y a todas las familias alemanas, especialmente a las de numerosa prole, una morada y un patrimonio económico que *responda* a sus necesidades, en la regulación que se establezca respecto a patrimonios familiares, se prestará especial consideración a los ex-combatientes. La propiedad territorial cuya adquisición sea indispensable para satisfacer las necesidades de alojamiento, fomento de la colonización interior y las roturaciones o desarrollo de la agricultura, podrá ser expropiada. Se suprimirán los fideicomisos. El cultivo y explotación de la tierra *es un deber de su propietario* para con la comunidad. El incremento de valor del suelo que se obtenga sin emplear trabajo o capital en el mismo *quedará* a beneficio de la comunidad. Todas las riquezas naturales y las fuerzas físicas económicamente utilizables quedan bajo la inspección del Estado. Las regalías de índole privada se transpasarán al Estado mediante medidas legislativas».

Inmediatamente vino la ley del 16 de agosto de 1919, en desarrollo del texto constitucional; dio nacimiento a organismos autónomos que han llevado a cabo la reforma; estas juntas están facultadas para expropiar, comprar, dividir y adjudicar las tierras, así como también para formar cooperativas de agricultores.

Una forma muy particular ocasionada por la reforma en Alemania es el retengut. Esta es una situación jurídica intermedia entre la propiedad y el arrendamiento, que da a los concesionarios derecho de uso a cambio de un censo fijo o amortizable por anualidades.

No obstante que hay en Alemania al rededor de cinco millones de pequeñas explotaciones agrícolas la reforma agraria no ha producido todos los buenos resultados que de ella se esperaban. Posiblemente esto se deba al hecho de que ese país se ha dedicado preferentemente al industrialismo.

AUSTRIA.—La nobleza del gran imperio austro-húngaro era propietaria del 70 por ciento de su superficie, tierras que dedicaban preferente-

mente a usos suntuarios. La condición del campesino era tan precaria como la del colono del imperio romano.

Durante la guerra, 1915, una ordenanza prohibió la transformación del suelo cultivable en propiedades dedicadas a la caza o a la ganadería, pero esta medida no fue tomada para hacerles más llevadera la situación a los campesinos sino para subvenir a las necesidades de la guerra.

De las legislaciones de los países europeos que han establecido la reforma, sin duda alguna es la austriaca la que ha tratado con mayor suavidad a los propietarios, así como también es la que ha producido menores resultados prácticos. Sus primeras leyes se limitaban a impedir la concentración de la propiedad; para la división proponían medios esencialmente amistosos que dieron por resultado el fracaso más rotundo puesto que durante la vigencia de dichas leyes la parcelación prácticamente fue nula. En adelante la legislación se tornó más rigurosa; la Constitución nacional en su artículo 12 declara que será de competencia federal: 6.ª Reforma del régimen mobiliario, especialmente las operaciones agrarias y la nueva colonización». En desarrollo de este artículo dos leyes —la una de 1921 y la otra de 1925— vinieron a darle firmeza a la reforma con las siguientes bases: expropiación de todos los terrenos dedicados a la caza o a otros menesteres considerados como de lujo, de los dedicados a la industria forestal y algunos latifundios; la indemnización se pagaba parte en dinero y parte en bonos; las parcelas no debían tener más de 30 hectáreas para así constituír el «bien de familia». Los efectos prácticos de estas leyes se hicieron patentes; en 1930 se había parcelado el 20% de la superficie total del territorio.

BULGARIA.—A consecuencia de la guerra, Bulgaria perdió algunas provincias donde el problema de la tierra era grave, pero en la Bulgaria del Tratado de Versalles el 80% del territorio estaba formado por parcelas menores de 30 hectáreas. A pesar de esta situación tan favorable, se legisló prontamente sobre el particular por razones, dice Arthur Wauters, sociales, ficales y políticas. El costo de la vida había aumentado considerablemente; la inflación había tomado proporciones alarmantes y el comunismo se presentaba amenazador en todo el país.

Y vino una ley, de 9 de mayo de 1921, verdaderamente revolucionaria. De hecho quedaron expropiadas las propiedades mayores de 30 hectáreas, si acaso las cultivaban los propietarios y si no las cultivaban se les dejaba únicamente 4 hectáreas; la indemnización se calculó sobre el precio medio de la propiedad antes de la guerra, pero rebajando en proporción creciente según la extensión. Hechas estas deducciones el pago se hizo mitad en dinero y mitad en obligaciones del Estado del 6½%. Los nuevos propietarios no pueden enajenar sus parcelas durante 20 años, etc.

Esta reforma fue tan radical que en 1930 (9 años después) Bulgaria presentó el caso verdaderamente prodigioso de tener dividido su territo-

rio en esta proporción: en parcelas menores de 30 hectáreas el 99.94%, en propiedades mayores de 30 hectáreas únicamente el 0.06%!!

CHECOESLOVAQUIA.—Es uno de los países cuya legislación puede servir de modelo por la amplitud y el orden que la inspiran. Para la reforma agraria sus gobernantes procedieron de manera rápida y eficaz.

Se constituyó la república el 28 de octubre de 1918. El 8 de noviembre del mismo año una ley prohibió todo cambio jurídico sobre la propiedad territorial en espera de una ley que regulase la materia. El 9 de diciembre comenzó a laborar la comisión que debía formar el proyecto de la ley agraria; el 16 de abril empezó a regir la ley que establecía: la creación de una sección agrícola encargada de aplicar la reforma, ponía bajo la *tutela* del Estado a todas las propiedades de más de 150 o 250 hectáreas de terreno según su calidad, a las cuales podía expropiar la Sección agrícola; asimismo podía expropiar a todos los implementos agrícolas—arados, caballos, etc.—de que se sirvieran. (Es en la única legislación que hemos encontrado esta disposición). A continuación salieron las leyes de 27 de mayo y 30 de octubre de 1919 que ampliaron a la primera. Estas leyes afectaron una superficie de 3.500.000 hectáreas. En enero de 1920 una ley determinó que las parcelas no podían tener una superficie superior a 15 hectáreas ni inferior a 6. Otra ley posterior fijó como base para la indemnización el valor medio de la propiedad antes de la gran guerra, pero a este valor había que disminuírle proporcionalmente si lo expropiado excedía de 1.000 hectáreas. La indemnización se pagó íntegramente en papeles de la deuda pública del 4%.

El artículo 109 de la Constitución checoeslovaca dice: «Sólo una ley puede limitar el ejercicio de la propiedad privada. No se puede expropiar sin previa autorización de la ley y mediante indemnización, a menos que una ley no disponga en la actualidad o en la por venir que *no* se conceda la indemnización» (29 de febrero de 1920). La disposición es tan amplia que el legislador puede indemnizar o no indemnizar estando siempre dentro de las normas constitucionales. En gran parte a esta ductilidad se debe el éxito de la reforma agraria que, sin causar conmociones profundas y sin provocar el aspaviento de los leguleyos, ha mejorado en 7 años las condiciones de vida a más de 400.000 familias.

ESTONIA.—Esta república se independizó el 24 de febrero de 1919. Su constitución en el artículo 24 establece con respecto al derecho de propiedad: «Se garantiza el derecho de propiedad a los ciudadanos. Nadie puede ser privado de su propiedad sino por causa de utilidad pública, y siguiendo los principios y reglas dispuestos por la ley». En el 25 agrega: «La organización de la vida económica en Estonia debe responder a los principios de justicia, encaminados a procurar a los ciudadanos una vida digna de un hombre por medio de leyes apropiadas destinadas

a asegurarles tierras cultivables, un domicilio, etc.» Basada en estos principios humanos se edificó la reforma agraria.

En el mismo año de 1919 una ley expropió todos los fundos que excedieran de 300 hectáreas; los ex-dueños quedaron como arrendatarios; la indemnización se pagó según avalúos periciales; las parcelas quedaron de tal extensión que pudieran alimentar a una familia que trabajara «con dos caballos». De esta manera se expropiaron el 96% de las grandes propiedades. Es de suponer que la reforma haya dado resultados satisfactorios.

FINLANDIA.—La reforma agraria finlandesa se basa en el arreglo amigable entre propietarios y arrendatarios cuando se trata de una propiedad menor de 200 hectáreas y directamente en la expropiación cuando pasa de las 200; en el primer caso si el patrón no se aviene se procede a la expropiación, que se hace siguiendo este orden: tierras del estado ruso, de las iglesias y de los particulares. La indemnización se hizo en bonos del 7% y sobre el valor medio de la propiedad en los cinco años anteriores a la guerra. Para la adjudicación se procedió por el sistema de ventas, teniendo privilegio los ex-combatientes y los arrendatarios.

En Finlandia la reforma ha tenido bastante éxito; combatió con la misma intensidad el latifundio y el minifundio. En la actualidad la gran mayoría de las propiedades varían de 10 a 20 hectáreas.

HUNGRIA.—La actual legislación agraria húngara —como reacción a la marcadamente comunista que quiso implantar la dictadura de Bela-Kun— es bastante moderada. Se distingue de todas las otras porque no viene a fomentar la pequeña sino la mediana propiedad; de suerte que favorece a la clase media mas no al proletariado.

La ley 36 de 1920 fijó la pauta que debía seguirse para la adquisición de tierras. Estableció que la expropiación no podía efectuarse sino cuando se hubieran terminado los arreglos amistosos y aun en este caso con solo que el propietario manifestara la *intención* que tenía de mejorar sus cultivos quedaba libre de la expropiación. Tampoco la ley organizó el crédito agrícola, por lo cual solamente los agricultores que podían disponer de fondos para hacer las compras eran los únicos que se beneficiaban de las pocas ventajas. Esta ley consideró como pequeña propiedad la menor de 60 hectáreas, más del 50% de las propiedades de esta clase eran menores de 4 hectáreas; como medianas propiedades aquellas cuya extensión fluctuaba entre 60 y 500 hectáreas y como grandes propiedades las que pasaban de 500. Con ser muy pocos los beneficios obtenidos con esta ley, en realidad son muchos si se tienen en cuenta todas las deficiencias fundamentales de que adolece.

ITALIA.—Falcioni y Nitti, siendo ministros de la corona, presentaron en el año de 1920 un proyecto de ley sobre división de latifundios y

organización del crédito agrícola, que no mereció el favor del parlamento. Calcado del anterior el dictador Mussolini presentó e hizo aprobar la ley agraria que rige en la actualidad.

Es una ley bastante práctica que faculta a los prefectos para hacer las declaratorias de utilidad pública y la expropiación de las tierras que crean deban cultivarse y parcelarse. Tiene un plan completo de utilización de los terrenos incultos. Para adelantar la reforma da a la Caja Agraria una entrada anual de 500 millones de liras durante diez años. Las parcelas deben variar de 6 a 20 hectáreas según la calidad de las tierras y el número de personas aptas que tenga la familia que va a cultivarla. La adjudicación se hace de preferencia a los ex-soldados de la guerra que hayan quedado inválidos. En estas condiciones la reforma debe estar produciendo muy buenos resultados.

RUMANIA.—Enderezó su reforma agraria en un sentido de franca protección al pequeño cultivador; un decreto-ley de 1918 y otra ley de 1921 fijaron tanto las bases generales como los detalles de la reforma.

La expropiación e indemnización en Rumania son típicas puesto que para la primera no fija la extensión de la tierra no expropiable sino que ella se lleva a cabo mediante una proporción que establece que por las cien primeras hectáreas que tenga un individuo se le expropie una, continúa la proporción creciente hasta por 9.000 que se le expropian 8.520; solamente pasando de 10.000 se fija como máximo de lo no expropiable 500 hectáreas. La indemnización se hace teniendo en cuenta el valor medio de la propiedad antes de la guerra pero en ningún caso puede exceder de 40 veces el producto de la renta del mismo terreno, el pago se hace con bonos del 5% amortizables en *cincuenta* años. Las parcelas son inalienables durante cinco años. Los campesinos pagan únicamente el 50% del valor, la otra mitad la paga el Estado.

Los efectos de la reforma fueron instantáneos. Antes de ella la gran propiedad representaba el 47% de la superficie territorial, la media y pequeña el 53%. Al día siguiente de la reforma los papeles se habían cambiado: los campesinos poseían el 92% del territorio de su país y los ex-latifundistas únicamente el 8%. Esta reforma benefició nada menos que a 700.000 familias campesinas.

TURQUIA.—Mustafá Kemal Pashá ha sido y es el revolucionario integral de Turquía. Con vigor ejemplar sacó en diez años a su patria del letargo en que se encontraba enrolándola al torrente de la civilización occidental; acabó con prejuicios ancestrales y legisló para todos los órdenes de la actividad social.

El campesino turco era algo así como un esclavo; casi ninguno de ellos era propietario del suelo que cultivaba y el que tenía su parcela lo asfixiaban aniquiladores impuestos. Kemal Pashá cortó de un tajo todo

el pasado; después de haber expropiado la tierra a algunos poderosos latifundistas, hizo del campesino un verdadero ciudadano dándole en propiedad una parcela. Esto no obstante que la Constitución es bastante rígida, el articulo 74 dice: «Nadie puede ser desposeído de sus bienes ni despojado de sus inmuebles si no es por causa probada de utilidad pública, y después de recibir el justo precio, conforme a una ley especial...»

Los países no estudiados, Francia, Bélgica, Holanda, naciones escandinavas, Inglaterra y Suiza resolvieron ya su problema agrario.

Se puede afirmar que en FRANCIA no existe el problema agrario. La reforma se hizo en pleno período revolucionario, 1793. Antes de la revolución la casi totalidad del territorio estaba poseído por los nobles y por el clero, lo cual ocasionó un tan profundo malestar social que hoy se acepta por todos los sociólogos que la mala distribución de la tierra fue una de las causas fundamentales de la revolución francesa.

Al mismo tiempo que la Asamblea Nacional declaraba ceremoniosamente «el derecho de propiedad es inviolable y sagrado» fueron expropiadas y repartidas las propiedades de las clases dominantes. De allí en adelante Francia siguió con la política de mantener y fomentar la división territorial en pequeñas parcelas, impidiendo la demasiada concentración por medio de crecidos impuestos. De todos es conocida la enorme trascendencia de la pequeña propiedad en la vida fiscal, política y económica de Francia.

Por los rasgos comunes de Francia y BELGICA, aquella nación ha influído decisivamente sobre la vida de ésta. Si se exceptúan las propiedades de la corona y de algunas comunidades se puede decir que el territorio belga está integralmente parcelado, siendo de notar que la mayoría de los agricultores del país están admirablemente organizados en cooperativas. Lo dicho de Bélgica se puede repetir de HOLANDA agregando que más bien este país tiene el problema del minifundio y no el del latifundio.

DINAMARCA, SUECIA y NORUEGA resolvieron el problema agrario hace algunos años. En el primero de los países nombrados los fundos de menos de 10 hectáreas forman las dos terceras partes del territorio nacional.

INGLATERRA se mantiene sin hacer una reforma agraria en regla. Al lado de las grandes propiedades existe el minifundio; aquéllas —que están destinadas principalmente a la cría de carneros— están gravadas con impuestos según la extensión o la renta. La campaña libertadora de IRLANDA fue apoyada decididamente por los campesinos en atención a la promesa que se les hizo de dividir las grandes propiedades. El hecho de que Inglaterra sea un país poco propicio para la agricultura, por las con-

diciones desfavorables de su suelo y de su clima, ha obligado a su población a dedicarse al industrialismo, actividad que naturalmente ocupa posición preeminente en la legislación nacional; de esta manera la cuestión agraria ha venido a ocupar un plano secundario.

SUIZA, la nación modelo en el mundo por sus instituciones políticas y por el gran civismo de sus hijos, también puede serlo por su legislación de carácter económico-social. Desde hace muchos años se hizo la reforma agraria en forma muy meditada y estable; en ese país propiamente no hay latifundios. Los habitantes de algunas regiones explotan el suelo en común, son los *allmenden* que nos recuerdan lejanas etapas de la evolución de la humanidad.

CAPITULO II

América

Si exceptuamos a Méjico y posiblemente a la Argentina, al Ecuador y a Chile, en ningún otro país del Nuevo Continente se ha establecido la reforma agraria de manera metódica. Leyes aisladas, contradictorias, o que se han quedado escritas, son las manifestaciones esporádicas de cierto malestar social que aún no se ha hecho muy perceptible pero que todos los días va definiéndose con mayor precisión en determinados países.

La mucha extensión territorial de las naciones del continente de Colón y la poca población de ellas, son las disculpas que se ofrecen para no haberse dado principio a una legislación previsora sobre la materia. Pero, en realidad de verdad, la falta de estudio de los hombres dirigentes, el temor a romper con el pasado y los intereses creados, son algunas de las verdaderas razones que han impedido estudiar siquiera el problema de la tierra en ciertas naciones indoamericanas donde ya ha comenzado a delinearse.

CANADÁ.—Este es uno de los países donde tardará mucho tiempo en presentarse el problema de la tierra. De enorme superficie territorial, cultivable en su mayor parte, de fácil transporte de los productos a los centros de consumo y de escasa población, pues apenas tiene un habitante por kilómetro cuadrado, tiene el problema de «tierras sin hombres» y no en el de «hombres sin tierra». Con las máquinas se ha llegado a suplir la deficiencia de brazos hasta llegar a poder cultivar, con toda la técnica, determinada extensión que en Europa necesitaría cinco veces más brazos.

ESTADOS UNIDOS.—Constitución, artículo 5.º de la Enmienda del 15 de diciembre de 1793: « ...Nadie será expropiado sin la debida indemnización y siempre por razón de utilidad pública» Art. 14, Sección

1.ª «Ningún Estado podrá.... privar a nadie de la propiedad sin la debida formación de causa». Las normas constitucionales siempre han sido respetadas.

Los Estados Unidos con una población que excede de 120 millones de habitantes repartidos irregularmente en 9.369.391 kilómetros cuadrados, se han convertido en una de las naciones más poderosas del mundo. Todas sus industrias son florecientes; la agricultura se ha desarrollado de manera inusitada teniendo a su disposición todos los elementos modernos que la técnica aconseja; para arar el terreno disponen de un millón de tractores-arados, que desarrollan veinte millones de caballos de fuerza con los cuales se pueden arar 300.000.000 de hectáreas; para la preparación de la tierra y otras faenas disponen de 45.000 *combinas* y para trasladar sus productos los agricultores disponen de 800.000 camiones y de magníficas vías de comunicación ferroviaria y fluvial. Como se ve el maquinismo ha invadido al campo desalojando gran cantidad de brazos que han tenido que emigrar a las ciudades a aumentar el número de los sin trabajo. De tal manera es alarmante la despoblación de los campos que el gobierno se ha tomado el trabajo de dotar a todos los hogares campesinos del mayor confort posible y de ofrecerles las mayores facilidades, y a pesar de estas ventajas el éxodo rural ha continuado; en 1927 únicamente el 27% de la población era campesina.

La propiedad está relativamente bastante dividida; de cada 100 propiedades hay 20 mayores de 70 hectáreas y 80 menores de las 70. Es bien sabido que para poder usar maquinaria con éxito en la industria agrícola, —desarrollando los sistemas de cultivo tanto intensivos como extensivos en la explotación— se requieren superficies no inferiores a 100 hectáreas. Los pequeños propietarios, incapacitados económicamente para adquirir maquinarias y desalojados del cultivo por la competencia de los agricultores en grande, se han visto obligados a dar en arrendamiento sus terrenos, a hipotecarlos o a venderlos, por serles imposible o poco económico conseguir los aperos agrícolas.

El crédito agrícola está muy bien organizado en los Estados Unidos; los bancos son verdaderos auxiliares de los agricultores, el gobierno también los ayuda en toda forma, empero eso no ha impedido que de cada mil agricultores en pequeño hayan quebrado 123, que de cada mil propiedades pequeñas se hayan vendido 108, que esté gravada con fuertes hipotecas el 42% del total de la tierra destinada para la agricultura, y que la superproducción haya puesto al borde de la ruina a infinidad de agricultores y a muchos bancos agrícolas. De forma que la concentración de la propiedad se está adelantando con gran rapidez, ya por medios

voluntarios como la compraventa, ya por violentos como el arrendamiento forzado por las circunstancias o la entrega por quiebra.

El presidente Roosevelt prometió durante su campaña presidencial defender a los campesinos en su gobierno y elaborar una legislación adecuada. Este hecho nos está mostrando que aun en los Estados Unidos ya se impone emprender una concienzuda reforma agraria.

MEJICO.—En materia de reformas sociales va a la vanguardia en toda la América. Cronológicamente fue el primer país del mundo que hizo la reforma agraria—31 de enero de 1917—de manera bastante completa, adaptada a las necesidades de la Nación, sin introducir artículos que no tuvieran un hondo sentido social o que no respondieran a necesidades del momento o previeran otras futuras.

Con cerca de dos millones de kilómetros cuadrados Méjico tiene una población de 17 millones de habitantes, de los cuales el 80% son indígenas o mestizos con gran porcientaje de sangre azteca. Raza vigorosa y sobria, tiene profundamente arraigado el sentido de la libertad.

Los latifundios fueron herencia que la República recibió de la Colonia. Con la revolución de la independencia nacieron también continuas conmociones internas que tenían generalmente su base en el problema de la tierra, eran las protestas bélicas de los campesinos extorsionados. En los primeros años de este siglo el problema agrario se agudizó de manera notable; prácticamente el país estaba dominado por los latifundistas que eran verdaderos señores feudales, vivían del trabajo de sus terrazgueros, a quienes agobiaban con crecidos tributos de sangre y dinero; los esquilmaban en toda forma. Había latifundios que pasaban de 50.000 hectáreas, dentro de su perímetro encerraban varias poblaciones; la pequeña propiedad era casi desconocida. Al factor de la división de los latifundios se agregó el de la propiedad de las minas—riqueza tal vez la más importante de la nación azteca—y vino una sangrienta revolución que se tradujo en la Constitución de Querétaro (31 de enero de 1917), cuyas prescripciones produjeron universal escándalo, pero hicieron justicia a los campesinos e incorporaron las minas y depósitos de hidrocarburos en el dominio de la Nación.

Veamos algunas de sus disposiciones más interesantes: «La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas 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 el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equi-

tativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de aguas y tierras o no las tengan en cantidad suficiente para atender a sus necesidades de población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados se considerará de utilidad pública.... La Nación tiene el dominio inalienable e imprescriptible sobre las minas, depósitos y aguas de su territorio.... Las leyes de la Federación y de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. Se declaran nulas todas las diligencias, disposiciones, resoluciones, operaciones de deslinde, concesión, composición, sentencia, transacción, enajenación o remate que hayan privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas a los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que existan todavía desde la ley 25 de junio de 1856.... Durante el próximo período constitucional el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes para llevar a cabo el fraccionamiento de las grandes propiedades.... etc., etc.»

La legislación sobre expropiación, parcelación, distribución, crédito agrario, adjudicación, etc., es bastante completa. México con sus leyes indicó el camino que han seguido muchas otras naciones.

CENTRO AMERICA Y ANTILLAS.—No obstante las diligencias hechas no nos fue posible conseguir las legislaciones agrarias de estos países. En todos ellos la base de la economía nacional es la agricultura, por lo cual es de suponer que si no tienen una legislación adecuada estén confrontando el problema agrario. Por vía de información copiamos a continuación los textos constitucionales de cada uno de ellos.

GUATEMALA.—Art. 18 La propiedad es inviolable: sólo por causa de interés público legalmente comprobado puede decretarse la expropiación y en este caso el dueño, antes de que la propiedad sea ocupada, recibirá en moneda efectiva su justo valor. En caso de guerra la indemnización puede no ser previa.

EL SALVADOR.—Constitución de agosto 13 de 1896. Art. 31. La propiedad, de cualquier naturaleza que sea, es inviolable. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes sino por causa de utilidad pública legalmente comprobada y previa una justa indemnización. En caso de expropiación motivada por las necesidades de la guerra, la indemnización puede no ser previa.

HONDURAS.—Constitución de 10 de septiembre de 1924. Art. 66. Nadie puede ser privado de su propiedad sino en virtud de ley o sentencia fundada en ley. La expropiación de inmuebles por causa de necesidad y utilidad públicas debe ser calificada por la ley y no se verificará sin previa indemnización.—Art. 67. El derecho de propiedad no perjudicará el derecho eminente del Estado dentro de sus límites territoriales, ni podrá sobreponerse a los derechos que tengan las instituciones nacionales o las obras de carácter nacional.

NICARAGUA.—Constitución de 10 de noviembre de 1911. Art. 57. Nadie puede ser privado de su propiedad sino en virtud de sentencia dictada por autoridad competente o por causa de utilidad pública. La expropiación en este último caso debe ser calificada por la ley o por sentencia fundada en ella, y no se llevará a efecto sin previa indemnización. En caso de guerra interior o exterior no es necesario que la indemnización sea previa.

COSTA RICA.—Constitución de 7 de diciembre de 1871. Art. 29. La propiedad es inviolable; a ninguno puede privarse de la suya si no es por interés público legalmente comprobado y previa indemnización, a justa tasación de peritos nombrados por las partes, quienes no sólo deben estimar el valor de la cosa que se tome, sino también el de los daños consiguientes que se acrediten. En caso de guerra o de conmoción interior, no es indispensable que la indemnización sea previa.

PANAMÁ.—Constitución de 13 de febrero de 1904. Art. *Mutatis mutandis* son las mismas disposiciones de la Constitución de Colombia.

CUBA.—Constitución de 21 de febrero de 1901. Art. 32. Nadie podrá ser privado de su propiedad sino por autoridad competente y por causa justificada de utilidad pública, previa la correspondiente indemnización. Si no precediere este requisito, los jueces y los tribunales ampararán, y, en su caso, reintegrarán lo expropiado.—Art. 33. No podrá imponerse en ningún caso la pena de confiscación de bienes.

PUERTO RICO.—Constitución de 2 de mayo de 1917, Art. 2.° La propiedad particular no será tomada ni perjudicada para uso público, a no ser mediante el pago de una justa compensación fijada en la forma prevista por la ley.

REPUBLICA DOMINICANA.—Constitución de 13 de junio de 1924, Art. 6.° Se consagran como inherentes a la personalidad humana: 7.° El

derecho de propiedad; la expropiación sólo podrá efectuarse por causa de utilidad pública debidamente justificada y previo el pago de justa indemnización. En caso de siniestro, epidemia o guerra internacional la indemnización podrá no ser previa.

HAITI.—Constitución de 19 de junio de 1918. Art. 14. Se garantiza el derecho de propiedad. Nadie puede ser privado de su propiedad, sino por causa de utilidad pública en los casos y de la manera establecida por la ley y mediante una justa y previa indemnización. No puede establecerse confiscación de bienes por causa política.

VENEZUELA.—La clase de industria dominante —pecuaria— y la topografía del territorio —plano— hacen que la pequeña propiedad tenga ambiente poco propicio en Venezuela; además, la escasa población, tres habitantes por kilómetro de superficie, ha tenido muy pocas oportunidades de emitir libremente su pensamiento debido a las dictaduras que crónicamente han venido azotando a ese país.

Los latifundios dominan toda la región de los Llanos que son más de la mitad de la república. Una sola familia, la del General Juan Vicente Gómez, es propietaria del 4% del total de la superficie de la república; hoy este caso es único en el mundo.

La legislación sobre la propiedad territorial es sensiblemente la misma que sobre la materia escribió don Andrés Bello en el Código Civil. Lo de llamar la atención es que la Constitución le ponga más limitaciones al derecho de propiedad que las leyes; es mucho más avanzada que ellas, dice así en su artículo 32: «La Nación garantiza a los venezolanos: 2.° La propiedad que sólo estará sujeta a las contribuciones legales y a ser tomada para obras de utilidad pública, previo juicio contradictorio e indemnización, como lo determine la ley. También estarán obligados los propietarios a observar las disposiciones sobre higiene pública, conservación de bosques y aguas y otras semejantes que establezcan las leyes *en beneficio de la comunidad*».

ECUADOR. — Esta república está dividida topográficamente en dos secciones enteramente distintas y antagónicas: la costa y la sierra, de disimilitud no solamente geográfica sino étnica y aun ideológica. En la sierra predomina el elemento indio siempre con tendencia a la vida de sumisión; con elementos primitivos hacen producir a la tierra el máximum de rendimiento. Mientras que algunas provincias están parceladas hasta el exceso, otras continúan en pleno régimen latifundista sin que en ellas se note ningún malestar social, por el contrario, parece que sus habitantes estén satisfechos con las condiciones enteramente desfavorables en que viven; en estas regiones el promedio del valor del jornal es de cinco centavos de nuestra moneda, salario tan reducido con el cual no es posible que un hombre pueda siquiera alimentarse. La costa también es

agrícola y predominan las grandes explotaciones, pero su altiva población vive alerta para ponerle freno a las arbitrariedades de los señores territoriales; varias revoluciones han tenido esa causa.

La legislación agraria era muy reducida. El año pasado el Congreso expidió nueva Constitución; desgraciadamente no nos ha sido posible conseguirla. Parece que sirvió de modelo la Constitución checoeslovaca para reglamentar lo relativo a los derechos individuales. Si esto es así, el Ecuador ha dado un paso avanzado en favor de su proletariado rural.

PERU.—Es país impropicio para la agricultura: ni la raza ni la tierra se prestan para ello. La costa es seca, caliente y estéril; la sierra tiene algunos valles cultivables pero generalmente está formada por lomas frías y desnudas de toda vegetación; las selvas orientales son de clima ardiente, húmedo, mortífero, cuya única industria, el caucho, está desapareciendo. Por el lado étnico tampoco está muy favorecido; el indio, que totaliza el 80% de la población de esa Nación, prácticamente no tiene carta de ciudadanía; raza abúlica y degenerada no da ningún signo de vitalidad en demanda de sus derechos.

Si se exceptúan las expropiaciones violentas para establecer regadíos en las tierras de los latifundistas, se ve que el legislador peruano no se ha preocupado del problema agrario en ninguna otra forma.

Pero en medio de este caos se principia a vislumbrar una política de grandes proyecciones sociales. Víctor Raúl Haya de la Torre, mentalidad pulcra como pocas, en su partido aprista quiere incorporar a todos los siervos de la gleba. Mas estas ideas de justicia y de humanidad se encontraron con dos enemigos: el primero es la población indígena, la directamente favorecida, pero no de otra manera podían proceder esas gentes imbecilizadas por la chicha y por el látigo que no pueden comprender cómo algún día podrán tener los mismos derechos que los demás. El otro enemigo fue un sátrapa oscuro que pagó con su vida una larga serie de crímenes. Venciendo los obstáculos transitorios el aprismo continuará su marcha ascendente; tarde o temprano la conciencia indígena tendrá que convencerse que el Apra le brinda su redención social, política, económica e intelectual.

BRASIL.– Es uno de los países más extensos del planeta (8.550.000 kilómetros cuadrados), de extraordinaria feracidad, habitado por una raza laboriosa. Tiene los dos elementos, étnico y físico, para hacer de la agricultura una industria floreciente. En realidad es ella la principal fuente de riqueza de la Nación; en café produce el 61.53% del total en el mundo.

Con el triunfo de la revolución que encabezó el actual presidente Vargas, parcialmente se llevó a cabo la reforma agraria. Fueron enemigos poderosos de ella los cultivadores de café por ser grandes latifundistas; a

diferencia de Colombia, donde el mayor productor de café es el agricultor mediano, en el Brasil se cultiva ese grano en grandes haciendas que generalmente tienen millares de asalariados.

El gobierno brasilero está resolviendo el problema de la desocupación con la colonización agrícola técnicamente planeada; esto ha hecho que en los últimos años haya aumentado considerablemente el número de pequeños propietarios. El gobierno ayuda con la misma eficacia al grande, mediano o pequeño agricultor. La organización del crédito agrícola es modelo de eficacia. Las ventajas para el agricultor están más en la reglamentación que en las leyes sustantivas. La Constitución de 1891 dice: «El derecho de propiedad se mantiene en toda su plenitud, excepto la expropiación por necesidad o utilidad públicas, previa indemnización. Las minas pertenecen a los propietarios del terreno con excepción de las limitaciones que se establezcan por la ley para estimular la explotación de esta industria.

BOLIVIA.—Teóricamente es la nación suramericana que debe resolver más prontamente el problema agrario, pero en la práctica esto no resulta así debido a la población que la habita y a la calidad de la tierra. Su Constitución es de las más atrasadas, data del año de 1880. En el Art. 13 dice: «La propiedad es inviolable; la expropiación no podrá imponerse sino por causa de utilidad pública, calificada conforme a la ley y previa indemnización justa».

El territorio forma en su mayor parte una gran meseta, de 4.000 metros de altura aproximadamente, fría y estéril; la otra parte está formada por llanuras y selvas ardientes y malsanas, el Chaco, cuyo dominio es el que ha dado origen a la contienda armada con el Paraguay.

La población es muy reducida, tres habitantes por kilómetro cuadrado; más de la mitad pertenece a la raza aborigen pura. Quienes se han ocupado del problema en esa nación dan el dato alarmante de que casi no hay indio que sea propietario siendo la gran mayoria terrazgueros de nombre y en realidad esclavos. Con cualquier otro elemento étnico esta injusticia habría dado origen a continuas revueltas, mas no con los indígenas bolivianos que tienen el más bajo nivel intelectual y carecen totalmente de iniciativa: viven contentos con su suerte, a nada aspiran.

PARAGUAY.—Desconocemos si tiene legislación agraria adecuada; el artículo pertinente de la Constitución, el 19, establece: «La propiedad es inviolable y ningún habitante de la república puede ser privado de ella sino en virtud de sentencia fundada en ley. La expropiación por causa de utilidad pública debe ser calificada por la ley y previamente indemnizada».

CHILE.—Habitada por una raza emprendedora y fuerte, esta Nación es una de las más adelantadas de Suramérica. Una sabia política de atracción ha incorporado al indio a la vida ciudadana. La parte norte del país es minera; la central, de excelente clima y de gran fertilidad, es agrícola, y la meridional es también agrícola, pero no en tan gran escala como la anterior.

A pesar de que en Chile siempre se ha legislado eficientemente sobre el fomento agrícola y la división de la tierra, las revoluciones del año pasado impusieron sustanciales reformas a la legislación existente. Caído el Presidente constitucional, el encargado del ejecutivo dictó un decreto por el cual se nacionalizó todo el territorio. Este decreto no llegó a ponerse totalmente en práctica porque los continuos vaivenes de la política hacían cambiar de gobierno con relativa frecuencia. Es de esperar que, una vez consolidado el gobierno, se legisle sobre la materia con más moderación y eficiencia.

URUGUAY.—Esta república se tiene como modelo en indoamérica tanto por el espíritu altamente cívico de su pueblo como por la legislación que la rige. La primera es una verdad que la ha demostrado a través de toda su existencia; la mayoría de los uruguayos entienden y practican la verdadera ciudadanía y las instituciones políticas básicas del Estado son excelentes. En cuanto a la legislación, buena en general, como obra humana que es, tiene algunas deficiencias que no forman con el resto un conjunto armónico. Tal es el caso de la legislación sobre la propiedad territorial.

La Constitución, no obstante haber sido elaborada en 1917, es calcada en lo pertinente de las constituciones del siglo pasado; dice así el Art. 169: «El derecho de propiedad es sagrado e inviolable. A nadie podrá privarse de él sino conforme a la ley, en los casos de necesidad o utililidad públicas, recibiendo del Tesoro Nacional una justa compensación». La legislación que desarrolla este principio constitucional ha creído hacer la felicidad de los pequeños agricultores con declaraciones de principios sin tocar con lo material del problema.

ARGENTINA.—La República del Plata es un ejemplo formidable del triunfo de la técnica legislativa. El portentoso desarrollo de las industrias agrícola y pecuaria es la consecuencia lógica de la magnífica legislación sobre la materia; en ella se contemplan, no obstante ser antigua, 1860, 56, 66, 76, hasta los detalles más secundarios en lo que atañe a inmigración,—asunto importantísimo en ese país,—expropiación, colonización, parcelación, adjudicación, crédito, etc., de suerte que desde un principio la agricultura y la ganadería encontraron estabilidad y el apoyo siempre firme del Estado, lo cual ha dado por resultado que la Argentina esté colocada entre los países más ricos del mundo.

Entre las legislaciones estudiadas la argentina es una de las que de manera más completa ha enfocado el problema de la tierra; como defecto puede anotarse la demasiada lentitud en llevar a cabo las expropiaciones. La ley de colonización, 817 de 1876, por ejemplo, establece que en una colonización será de cargo del gobierno «Hacer habitaciones por lo menos para las cincuenta primeras familias, transportarlas, darles gratuitamente un lote de 100 hectáreas, darles en calidad de anticipo víveres, animales de labor, de cría, semillas, útiles de trabajo, por lo menos por un año....» La Ley de Tierras, 4167 de 1903, establece que en los terrenos baldíos «.... los lotes no podrán exceder de 100 hectáreas si son para la agricultura y de 2.500 los pastoriles.....»

En general todas las leyes argentinas que hemos podido consultar están francamente inspiradas por la más rigurosa técnica. Sobre tan firmes bases se ha podido explotar eficientemente la gran mayoría del territorio argentino siempre apto para fecundar los esfuerzos del hombre.

CAPITULO III

Resumen

Por la síntesis que hemos hecho de las legislaciones agrarias de los países de Europa y América se puede notar que entre los del antiguo continente y los del nuevo hay una profunda división a este respecto. Mientras en Europa todas las naciones han resuelto en forma al parecer estable el problema de la tierra, en América solamente unas pocas han legislado eficientemente sobre la materia. Esta disimilitud es explicable si se tiene en cuenta que el territorio europeo está agobiado por una gran población en reducido espacio y que los países que lo forman tuvieron que resolver valerosamente los graves problemas de la guerra y de la post-guerra, con medidas de orden económico-social, de las cuales posiblemente la más importante fue la agraria. América no ha tenido los mismos problemas; está formada por repúblicas jóvenes, sin grandes compromisos, generalmente de escasa población y aparentemente con tierra para todos sus habitantes; además, parece que sus hombres de Estado no se han compenetrado perfectamente de la importancia vital que en la vida económica, política y social tiene la buena o mala distribución de la tierra.

Entre los países que han hecho la reforma agraria podemos apuntar rasgos comunes a todos ellos y diferencias accidentales o substanciales entre unos y otros. Entre los primeros enumeramos:

A) En primer lugar podemos notar modificaciones fundamentales en lo que se refiere al concepto sobre el derecho de propiedad. Poco menos que olvidado está el principio aquel que establece que el derecho de propiedad es «inviolable y sagrado» y que es «el que se tiene sobre una cosa corporal para gozar y disponer de ella *arbitrariamente*....». Hoy está aceptado que el derecho de propiedad sobre la tierra impone obligaciones para con la sociedad, obligaciones que se pueden reducir a este principio: el propietario territorial trabaja su predio o debe cederlo en favor de quien esté dispuesto a hacerlo.

B) La guerra al latifundio. Es un principio casi universalmente aceptado que la concentración de la propiedad en pocas manos es generadora de innúmeros problemas sociales; por esta razón el latifundio ha sido mirado siempre, y lo es en la actualidad, como enemigo de la tranquilidad social.

C) Fomento de la pequeña propiedad. La capacidad de cada parcela oscila entre 3 y 30 hectáreas según la densidad de la población y la calidad de la tierra.

D) Creación de organismos de carácter económico. De nada serviría repartir la tierra si al adjudicatario de una parcela no se le pone en condiciones de poderla cultivar y de subsistir por algún tiempo.

Las diferencias entre las legislaciones son innumerables; ellas son debidas a factores étnicos, geográficos, climatéricos, sociales, económicos, técnicos, políticos, fiscales, etc., que corresponden a otras tantas necesidades de los países respectivos.

PARTE CUARTA

El problema agrario en Colombia

Acabamos de ver cómo han organizado el problema de la tierra la gran mayoría de los países civilizados del mundo; trataremos ahora de estudiar lo que en nuestra patria se ha hecho en este sentido, teniendo en cuenta algunos factores al parecer ajenos a nuestro trabajo —como el territorio y la población— que en realidad son básicos.

CAPITULO I

Ojeada histórica

No existen datos concretos sobre la situación jurídica de la tierra antes del descubrimiento; posiblemente las tribus más adelantadas, como la de los chibchas, que tenían cultivos permanentes, ya empezaban a practicar la propiedad territorial, tal vez todavía no de manera individual sino familiar. Las otras tribus eran salvajes; su vida era nómada, vivían de los productos de la caza y de la pesca; parece imposible que sus mentes primitivas pudieran concebir que el uso y goce de la tierra lo perdieran todos los hombres y que pasara a ser propiedad exclusiva de pocos individuos. En todo caso afirmar que en épocas precolombinas no existía el derecho de propiedad territorial nos parece que no es una suposición enteramente arbitraria.

El Vicario de Cristo en la tierra, cuyo dominio no es temporal sino espiritual, según lo reza la tradición, ejercía hasta hace poco tiempo un poderío sin rival en todo el mundo. Con la misma facilidad que daba un trono también lo quitaba; así excomulgaba a un soberano que no le era incondicional, como engrandecía a otro. Podía disponer a discreción de los destinos del mundo cristiano. Por eso, para estudiar el derecho de

propiedad sobre la tierra en nuestro país, tenemos que remontarnos nada menos que a Roma. Por una Bula de mayo de 1493, el Papa Alejandro VI concedió a los reyes de España «*absoluto dominio y universal jurisdicción* sobre las islas y tierras firmes descubiertas o que se descubrieran cien leguas al occidente de las Azores y de las islas del Cabo Verde siguiendo una línea ideal de polo a polo». ¡Medio continente fue el obsequio del famoso Borgia al amado soberano de su tierra natal!

Provistos los soberanos españoles de este derecho espiritual, indiscutible en su época, tuvieron a bien traspasarlo a aquellos de sus súbditos ¡que venían a estas tierras a «catequizar» indios. Parece que el primer favorecido con esta gracia fue el mismo Colón; por una carta fechada en Medina del Campo el 22 de julio de 1497, el soberano español le concedía tierras y lo facultaba para repartirlas entre sus conmilitones. Con la seguridad de ser grandes propietarios, de tener trabajo esclavo y con la probabilidad de adquirir oro físico, fueron muchos los españoles que se vinieron a América a ser los verdugos de los indígenas.

Cuando terminó la conquista, la casi totalidad de las tierras laborables pertenecían a los españoles y las que aún no habían caído en sus manos era porque los indios las defendían con sus lanzas y flechas. Las encarnizadas persecuciones de que los indígenas eran víctimas, los obligó a vivir fugitivos en las selvas donde la mayoría pereció víctima del hambre o de las enfermedades. A fines del siglo XVI la despoblación de los campos era tan alarmante en todo el virreinato que el hambre comenzó a sentirse debido a la falta de cultivos; esta situación obligó a Carlos V a que se les destinara a los indios determinadas zonas para que pudieran vivir sin que los molestaran los españoles; esta sabia resolución alivió un poco la triste situación de la raza vencida y fue el origen de los actuales resguardos de indígenas.

Durante la conquista y la colonia rigieron las leyes españolas que, de todos es sabido, no conservaban el principio romano «quien es dueño del suelo lo es también del subsuelo y del cielo», porque existía una especie de dominio eminente de la corona, particularmente en lo relativo a minas, pero sí aceptaban el *jus utendi, fruendi et abutendi* de los romanos.

No obstante que un Decreto del Libertador abolió la legislación española, prácticamente ésta continuó rigiendo hasta muy avanzada la república. La Constitución de la República de Cundinamarca, de 1812, en el artículo 1.º del Título XIII establecía: «La Constitución no sólo garantiza la inviolabilidad de todas las propiedades sino también la justa indemnización de aquellas cuyo *sacrificio* puede exigir la necesidad pública legalmente manifestada». Bolívar, llevándose de calle esta perento-

ria disposición, por un decreto inmediatamente posterior a la batalla de Boyacá, 19 de agosto, confiscó «las propiedades de los opresores y malcontentos fugitivos»; las haciendas que se confiscaron fueron regaladas a los militares.

Nuestras Constituciones nacionales de 1821, 1830, 1832, 1843, 1853, 1858 y 1863 están de acuerdo en proteger la inviolabilidad del derecho de propiedad; admiten la expropiación pero previa indemnización; algunas exigen que la expropiación sea declarada por el Congreso, otras se contentan con que lo sea únicamente por los Tribunales judiciales y en caso de guerra por otras autoridades. Con la Constitución del 63 y la legislación posterior quedaron prohibidos los mayorazgos, capellanías, censos, usufructos perpetuos; muy restringida la adquisición de bienes por la Iglesia y asociaciones religiosas; también provocó la división de los resguardos. Con estas importantes reformas se impedía que hubiera bienes que no fueran materia de comercio por tiempo indefinido y acabaron con las desigualdades producidas únicamente por el nacimiento (mayorazgos).

Dos de los asuntos agrarios más importantes que contemplaron los gobernantes colombianos del siglo pasado, indudablemente fueron la desamortización de bienes de manos muertas («manos muertas» llamábanse esos bienes por la inmovilidad jurídica que les era característica) y el relativo a las parcialidades de indígenas; de éste nos ocuparemos más adelante.

Desamortización de bienes de manos muertas.—Por Decreto del General Mosquera, de 9 de septiembre de 1861, se llevó a cabo la desamortización de bienes de manos muertas. Como antecedentes históricos podemos citar la expulsión de la comunidad de los jesuítas con la consiguiente confiscación de todos sus bienes llevadas a cabo en España en 1767 por el católico rey Carlos III y que se cumplieron estrictamente en todas las colonias que España tenía en América. También recordamos el Decreto del Libertador que confiscó los bienes de los españoles enemigos de la República. Es conveniente tener en cuenta que, en uno y otro caso, los bienes eran muy cuantiosos y no se dio indemnización de ninguna especie.

Para llevar a cabo la desamortización mediaron factores de orden económico, político, fiscal y social, todos ellos de suma gravedad en aquella época. El General Mosquera, en circular del día del Decreto, decía a los Gobernadores: «La propiedad ha estado mal constituída entre nosotros, fue constituída 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 las privilegiadas. Pero esta constitución de la propiedad no es la que corresponde a un pueblo libre, a un pueblo, digo, que para usar de sus derechos no debe estar embarazado 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 y dejemos la renta a los que tienen que consagrarse al estudio de las ciencias y al culto y a todos aquellos que no pueden producir». Estas palabras del ilustre hombre de estado muy bien podían servir de encabezamiento a cualquiera de las modernas legislaciones agrarias europeas.

Ampliamente justificable, y aún más, necesaria, indispensable, nos parece que fue la desamortización de bienes de manos muertas. Las iglesias y comunidades religiosas eran las primeras propietarias, no solamente por la extensión de las tierras sino también por la excelente calidad de ellas; casi habían acaparado las tierras cultivables con gran perjuicio de la población rural y, en general, de la economía nacional. Como generalmente esos bienes no pagaban impuestos, el erario público estaba en quiebra.

A la par que eran dueños de la tierra también lo eran, en la práctica, de sus habitantes, lo cual originaba un desequilibrio de carácter político-económico de graves proporciones. Además, esos bienes no se arrebataron alevosamente como se ha pretendido hacer creer; ellos fueron técnicamente avaluados por peritos y pagados en su totalidad con documentos públicos; los avalúos alcanzaron a $ 9 848.317-17. Es más, se puede asegurar que esa es la expropiación más cara que se ha hecho en el mundo entero. Hace 72 años se viene amortizando esa deuda y aún no se ha pagado, ni se acabará de pagar mientras no se revise totalmente el Concordato, y esto es tanto más criminal cuanto que nuestra Constitución establece: «No habrá en Colombia.... obligaciones irredimibles». Pagar $ 100.000 anuales *a perpetuidad* con perspectivas de *aumento* «cuando se mejore la situación del tesoro» (Artículo 25 del Concordato) no es una obligación sino un delito. Y lo más diciente es que los mismos hombres que aprobaron la Constitución, en seguida, a dos manos, aprobaron el Concordato.

(Entre paréntesis diremos que este pacto es vergonzoso para la República: de los 33 artículos que tiene, 31 contienen obligaciones de Colombia para con la Sede romana, y solamente dos tienen obligaciones de ésta para con aquélla, y son: el privilegio castrense para el ejército y una oración por la República que deben rezar los clérigos. ¡Y con un Tratado de estos a cuestas se enseña que Colombia es independiente y soberana!).

Con lo que no estamos de acuerdo es con el destino que se dio a los bienes desamortizados. Con las numerosas haciendas que adquirió el gobierno se había podido desde entonces hacer la reforma agraria en toda su extensión. Si se hubieran distribuído en parcelas todas esas tierras, hoy seguramente no tendríamos que preocuparnos de ese problema. Pero

estas medidas de previsión no pudieron llevarse a cabo por dos razones: 1.ª Porque el gobierno necesitaba hacerse a fondos y para obtenerlos rápidamente se vio obligado a negociar, rematar, esos bienes en globo, generalmente los adquirieron compañías formadas con ese fin; 2.ª Por el timoratismo de nuestro pueblo; es bien sabido que la Iglesia excomulgó a todas aquellas personas que adquirieran los bienes desamortizados o que en alguna forma ayudaran a su traspaso; esta amenaza, en un medio ignorante como el nuéstro, fue una valla infranqueable para la parcelación y venta á los cultivadores. Estas dos razones no hicieron viable el pensamiento que el General Mosquera expuso en su Circular a los Gobernadores.

Originariamente la cultura colombiana no se formó, como generamente acontece, por etapas imperceptibles en el transcurso del tiempo. Los españoles irrupcionaron en este país semi-salvaje e introdujeron usos y costumbres enteramente distintos a los autóctonos. Esto explica por qué la propiedad territorial en Colombia no ha tenido la misma evolución que en la generalidad de los países; aquí saltamos bruscamente de la comunidad del suelo a la propiedad particular absoluta y perpetua.

También es de observarse que el derecho de propiedad territorial actual tiene como antecedente espiritual la Bula del Papa Alejandro Borgia, como base jurídica las donaciones que hacían los reyes españoles a sus súbditos preferidos y como fundamento material la sangre india que derramó a torrentes el español para consumar el despojo. La Religión, la Aristocracia y la Fuerza.

CAPITULO II

La realidad territorial

Colombia, con una extensión superficiaria de 1.162.240 kilómetros cuadrados, está situada desde los cuatro grados de latitud sur (Leticia) hasta los doce de latitud norte (extremo de la península Goajira), es decir, está en plena zona tropical, en la parte más septentrional de Suramérica y con costas sobre los dos océanos.

Esta situación geográfica en nada favorece el desarrollo humano, por el contrario, es un medio enteramente hostil a él, como que tiene que luchar contra muchos factores adversos, uno de los cuales es el clima. A través de la historia en regiones de la misma situación nunca ha floreci-

do una civilización. Esto no quiere decir que Colombia no pueda aspirar a formar una verdadera cultura, sino que para lograrlo tiene que vencer grandes obstáculos.

La primera gran división territorial que se puede hacer en Colombia es la de la parte plana oriental y la elevada del occidente. De las últimas estribaciones de la cordillera oriental a nuestras fronteras con el Perú, Brasil y Venezuela, se extiende una región de más de 600.000 kilómetros cuadrados, casi todos planos, cubiertos de selvas vírgenes y desiertos en la parte sur (hoya amazónica), y de plantas herbáceas en la norteña (hoya del Orinoco), con una población que no alcanza a cien mil habitantes, de los cuales no menos de las tres cuartas partes son indios completamente salvajes. Estas gentes viven en diaria lucha con la naturaleza hostil; los zancudos, los mosquitos, las alimañas venenosas, los arácnidos y las fieras no les dan tregua; el paludismo, la anemia, el pian, el tifo, el beriberi y las fiebres perniciosas los devoran. Son regiones que al decir de un sabio geólogo están en pleno período de formación y por tanto la vida humana es en ellas a manera de planta exótica.

La parte norte se ha dedicado a la ganadería y en muy pequeña escala al cultivo del arroz. Es la tierra colombiana donde el latifundio domina omnipotente; hay «hatos» que abarcan 40.000 hectáreas; de la pequeña propiedad se puede decir que no se tiene ni noción. Pero ni aun esta tierra es apta para la ganadería. Durante el invierno los ríos y caños se desbordan y miles de kilómetros se convierten en lagos inmensos; en verano la canícula tropical y el simun inclemente le dan a esa región el aspecto del Sahara africano.

Pero la hoya amazónica es comercialmente inferior a la del Orinoco. La tan cantada riqueza no existe sino en la mente tropical de los geógrafos de gabinete. El «mar verde» está formado por maderas inútiles, fofas e inconsistentes, de cortísima duración, no es «el paraíso de los ebanistas». Agrícolamente también tiene dos enemigos mortales: su esterilidad y la falta de mercados de consumo. Hay extensas regiones que prácticamente carecen de capa vegetal y están formadas por una capa amarilla y medio granulosa; en donde existe la capa vegetal es tan pequeña que se agota cultivándola durante dos años; se pueden exceptuar algunas regiones donde esa capa llega a los 60 centímetros. Pero aun en el caso de que toda esa inmensidad fuera muy fértil y que se pudiera cultivar, ¿a quién se le venderían los productos? No debemos olvidar que su población no alcanza a un habitante por cada seis kilómetros de superficie y que la demanda es lo único que no ha podido inventar el hombre.

(Y ya que de estas regiones hablamos se nos ocurre abordar ligeramente nuestro litigio con el Perú que tiene por objeto una pequeña parte de ellas. La guerra, que significa ruina, hambre, regresión y malestar

social en el interior y gran sacrificio de vidas, de salud y gasto de millones de pesos en el frente, ¿era justificable si se tiene en cuenta que el territorio discutido *económicamente* no representa sino pérdidas? Evidentemente, por el lado económico la guerra no se justificaba. Pero por el aspecto sentimental propiamente dicho —ultraje a la soberanía nacional, quebrantamiento de la fe de los tratados públicos— sí se justificaba. De todos modos debemos sentirnos ampliamente satisfechos con el arreglo humano y decoroso del conflicto puesto que pacíficamente hemos obtenido nuestro objetivo: recuperar a Leticia).

Como el Putumayo, el Caquetá y el Apoporis, es nuestro litoral sobre el Pacífico, más de la mitad del Chocó, el valle del Magdalena comprendido entre Buenavista y Bodega Central, gran parte del Catatumbo y otras regiones de inferior extensión. Un poco más de 700.000 kilómetros cuadrados, en total, de tierras prácticamente inservibles!

La otra parte de nuestra división, occidente de la cordillera oriental, con las excepciones que acabamos de hacer y otras que haremos adelante, es el reverso de la medalla. Se encuentran tierras ubérrimas y todos los climas, desde 40° hasta las nieves perpetuas. Son excelentes tierras para la agricultura y aptas en su mayoría para la vida humana. Los valles de Túquerres, Ipiales y Pasto, que son los más altos; el de Popayán, de las Papas, el valle del Cauca, el Quindío con las serranías adyacentes; los valles de Medellín, Rionegro y Murrí; el norte del Tolima, las cabeceras del Orteguaza y del Caguán; la región de Sumapaz; las vegas y lomas contiguas al río Bogotá; La Sabana de Bogotá; los valles de Ubaté, Chiquinquirá, Sogamoso, Duitama, Tenza, San Andrés, Rionegro, Bucaramanga, Cúcuta; la zona Bananera; las estribaciones de la Sierra Nevada y algunos pedazos de las Sabanas de Bolívar son las tierras mejores de nuestra patria para la agricultura. Sobra advertir que en todas estas regiones no hay terrenos baldíos, toda la tierra es de propiedad particular.

Resumiendo, según datos consultados y sin pretender que sean enteramente exactos, podemos decir que nuestro territorio se divide así: nieves perpetuas con sus deshielos 7.000 kilómetros cuadrados; naturalmente deshabitados e incultos; 30.000 kilómetros de páramos en las mismas condiciones de los anteriores; 100.000 kilómetros de tierras frías, cultivables y muy pobladas; 170.000 kilómetros de tierras templadas, cultivables y pobladas; de tierras cálidas 200.000 kilómetros muy fértiles pero de no muy buenas condiciones climatéricas; y 675.240 kilómetros cuadrables prácticamente deshabitados e incultos, cubiertos de selvas inundadas o de llanuras herbáceas. En total tenemos: 470.000 kilómetros cuadrados de tierras habitadas y cultivables, 712.240 kilómetros deshabitados, sin cultivos, y sin perspectivas de próxima población o cultivos, por lo malsano del clima y por lo estéril de la tierra.

Esta es la realidad escueta de las posibilidades territoriales de Colombia. Cuando el legislador quiera estudiar y llevar a la práctica una reforma agraria a conciencia, tendrá necesariamente que tener en cuenta que la gran mayoría del territorio nacional es impropicio para la vida y para la agricultura y no continuar pensando que hay mucho terreno baldío para quienes quieran cultivar la tierra. Si bien es verdad que por lo menos la mitad del territorio nacional está compuesto por baldíos, también lo es que el territorio vivible y cultivable está íntegramente en poder de los particulares. Enviar infelices a colonizar esas regiones es condenarlos a muerte por hambre o por la acción del clima.

CAPITULO III

La realidad étnica

Desechada la teoría bíblica sobre el origen del hombre por estar en desacuerdo con los descubrimientos científicos de la Antropología y por no poder explicar las diferencias de razas y la presencia del hombre en las islas y continentes incomunicados, se debe aceptar la teoría evolucionista completada con la de la adaptación del individuo al medio en que vive, que presenta al hombre, a los animales, a las plantas y aun a los compuestos minerales como productos de la ley universal de la evolución. El hombre anterior al período cavernario —*epitecantropus erectus*— fue un sér bastante parecido al gorila de hoy, lo cual no significa que este cuadrumano haya sido nuestro antepasado porque así como científicamente no se puede afirmar que el hombre descienda del mono o que el mono descienda del hombre por ser productos diversos de la evolución, tampoco se puede aceptar que el hombre fue hecho de barro y mucho menos que la mujer fue el resultado de un soplo divino sobre una costilla de aquél. Apenas se ha comenzado la investigación en este campo, pero la Antropología todos los días nos dice nuevas verdades.

La raza que habitaba el continente americano tenía más puntos de contacto físicamente con la amarilla que con la blanca o la negra, a pesar de que tipos característicos —como el pielroja— no tenían nada de común con la mongólica. De manera que no se pueden clasificar los aborígenes dentro de ninguno de los tres tipos convencionales; posiblemente sean un producto enteramente autóctono y no inmigrante.

Si exceptuamos a los chibchas, a los habitantes de Sugamuxi, San Agustín, etc., los aborígenes vivían en estado semi-salvaje, casi no cultivaban la tierra ni usaban vestidos, dos de las características de tribus que han comenzado a progresar. La pereza, la falta de imaginación, el

fatalismo y la melancolía son las características del indio colombiano y, si a esto le agregamos el estado semi-salvaje en que se encontraban y el medio tropical en que vivían, podemos ver que por este lado no había capital humano para formar una nacionalidad de algún porvenir.

El segundo elemento nos lo dió la raza blanca por intermedio de España. Ambiciosos, valientes, fanáticos y emotivos los españoles invadieron la América en són de conquista. La generalidad de los historiadores hablan de manera encomiástica de la obra de España en América; otros, muy pocos, creen que «el paso de España por estas regiones fue excursión de sangre en busca de oro» y sostienen que el designio ostensible de los reyes católicos era la propagación de la fe católica, al paso que el designio real de los conquistadores era la obtención rápida de la riqueza, lo cual está plenamente confirmado por la historia.

Un estudio sobre la materia ni enmarca dentro de nuestro trabajo, ni existen datos para hacerlo. Haciendo aparte la consideración de que otra sangre distinta de la española —la anglosajona, por ejemplo— hubiera dado mejores resultados en el cruce con la indígena, no se puede negar que así como España cometió graves errores también tuvo aciertos. Como acierto se puede anotar el no haber formado los conquistadores grupos aislados perfectamente impermeables a los elementos indígenas; seguramente no por alta política de previsión sino por aptitudes lividinosas las uniones sexuales de blanco e india fueron muy numerosas y dieron por resultado la aparición de los mestizos que vinieron a ser el puente entre las dos razas. Este fue el más grande error de los colonizadores ingleses en el norte; encerrados dentro de la unidad étnica no cruzaron su sangre ni con la indígena ni con la negra; de suerte que hasta hoy las tres razas primeras, a las cuales se ha agregado la amarilla, se han conservado relativamente puras. A nadie se le ocultan los graves inconvenientes que para la solidaridad nacional tiene este hecho.

Los dos grandes errores españoles fueron el trato cruel a los indios y el despojo de los bienes, principalmente de la tierra. Cuando los españoles consumaron el acaparamiento de la propiedad territorial, los indios vinieron a quedar reducidos prácticamente a la esclavitud. La libertad y la propiedad territorial corren parejas porque la evolución de la propiedad no puede separarse de la evolución de la libertad; quien es propietario es relativamente independiente; quien está desposeído de bienes tiene que alquilarse para poder vivir. La grandeza de Francia, dijo un sociólogo, descansa en los campesinos propietarios. En cambio, el acaparamiento de la tierra trae como primera consecuencia la servidumbre para la población que la habita, tal fue lo que aconteció entre nosotros durante la conquista y la colonia.

Mas no contentos los españoles con tener siervos de hecho, muy pronto los hicieron legales por medio de la encomienda y de la mita,

máscaras puestas a lo que en realidad era una esclavitud de la peor especie, y lo que llama la atención es que estos delitos se cometían en nombre del que predicó el amor al prójimo como base de sus doctrinas. La fórmula usada en la encomienda era la siguiente: «A vos, fulano, se os encomiendan tantos indios de tal cacique y enseñadles las cosas de nuestra santa fe católica». Según un cronista de la época, perecían más de la mitad de los indios dados en encomienda. ¡Cuántas vidas costaba la enseñanza de la fe católica! Para que aprendieran a persignarse se condenaba a esos infelices a la muerte por látigo o por enfermedades. La mita era tan inicua como la encomienda; de ella dice un comentador: «El régimen de la mita era en extremo oprobioso: un indio después de trabajar 300 días en el año, alimentándose por su propia cuenta y no recibiendo sino un capisayo y seis hanegas de maíz, quedaba el infeliz debiendo dinero al patrón; para asegurar la deuda tenía que trabajar y a medida que trabajaba se endeudaba más. En resumen, su condición era peor que la de verdadero esclavo». Y estas monstruosidades estuvieron vigentes por todo el tiempo que los católicos reyes tuvieron estas colonias bajo su dominio.

Para atender a la falta de mano de obra ocasionada por el gran número de muertes de los aborígenes —y no para aliviar la condición de estos como lo dicen algunos historiadores— se introdujo al negro como tercer elemento etnológico. La raza negra, especialmente adaptada a climas ardientes y malsanos, por ser oriunda de ellos, de gran fortaleza para el trabajo y con una buena dosis de pereza, encajó perfectamente en nuestro medio tropical. Los negros esclavos eran traídos principalmente del Africa y como se los iba a dedicar a los rudos trabajos de la minería se introducían únicamente los más fornidos, de suerte que se estableció una selección forzada por el lucro de los traficantes de carne humana. En esto se basa la afirmación de que los negros nuestros son superiores a los africanos física e intelectualmente.

Tenemos, pues, que la población colombiana tiene como subsuelo etnológico las tres razas anunciadas, mezcladas entre sí y también con la poca sangre anglo-sajona, latina, eslava y mongólica aportada por los inmigrantes. No existe ninguna estadística que determine la proporción de cada uno de esos elementos en la población colombiana, a ojo de buen cubero se puede afirmar que más de la mitad de los habitantes son mestizos; por algo dijo Murillo Toro que entre nosotros todo era café con leche: unos más leche que café y otros más café que leche. El resto de la población está formada por los elementos originarios aun cuando escasea el tipo puro de cada uno de ellos. De suerte que nuestra población todos los días tiende a la homogeneidad, teniendo al mestizo como tipo, espécimen adaptado al medio tropical en que vive, de relativa buena for-

mación física e intelectual y con otras cualidades que lo habilitan para formar una cultura.

Hablando en términos generales se puede decir que la población indígena mora en las tierras frías, excepción hecha de la que habita en la Goajira y en la hoya amazónica; que la negra vive en los climas ardientes; que la blanca, naturalmente superior a las otras dos, habita todos los climas teniendo su principal asiento en los climas templados y fríos, y que la mestiza, la más adaptada al medio y más numerosa, vive indistintamente en todos los climas. Unos y otros totalizaban en noviembre de 1928, 7.851.000 habitantes. Ya hay un capital humano por lo menos suficiente para hacer de Colombia una nación de cierta notoriedad.

Colombia tenía en 1928 muy cerca de 7 habitantes por cada kilómetro de superficie, por lo cual correspondería, dividiendo el territorio teóricamente, 15 hectáreas a cada habitante, extensión la más indicada para hacer de Colombia un país agrícolamente poderoso si se hace la suposición imposible de que cada habitante pudiera cultivar su parcela y de que todo el territorio se pudiera cultivar.

Primeramente tenemos que hacer resaltar este importante hecho: 7.641.110 habitantes viven en los catorce departamentos que tienen 471.615 kilómetros cuadrados, pero como hemos visto que no toda la tierra de los departamentos es visible ni cultivable para acercarnos a la realidad hay necesidad de descontar algunas regiones: 7.000 kilómetros de nieves y deshielos, 30.000 de páramos y algunos sectores como el litoral del Pacífico, el bajo Cauca, el valle medio del Magdalena, el Catatumbo, parte de la Goajira, etc., que cubren no menos del 10% del total de la superficie de los departamentos, 47.161 kilómetros, de suerte que de la superficie de los departamentos es vivible únicamente 387.454 kilómetros, lo cual da 20 habitantes por kilómetro cuadrado y 5 hectáreas para cada habitante. En cambio, en los 690.625 kilómetros que tienen las intendencias y Comisarías viven únicamente 209.890 habitantes, corresponde *un* habitante por cada tres y medio kilómetros de superficie. ¿Esta gran desproporción dentro de los límites de una misma república se deberá a caprichos de sus habitantes? Indudablemente no; ella obedece a lo que tantas veces hemos repetido: la gran mayoría de nuestro territorio es impropicio para la vida y para la agricultura.

También es de observarse que en las Intendencias y Comisarías, excepción hecha de pequeñas porciones, impera el régimen de la comunidad por ser salvajes sus habitantes; la propiedad privada del suelo es allí desconocida. En cambio en los departamentos, también con sus excepciones, impera el régimen de la propiedad privada de la tierra. La humanidad a medida que se civiliza tiene necesidad de separar los patri-

monios, o mejor, la civilización es posiblemente una consecuencia del reparto de los bienes, tierra principalmente, a los individuos. Ya hemos dicho que casi ningún pueblo en donde se practiqne el régimen de propiedad comunal de la tierra ha dado muestras de adelanto cultural o material.

Otro hecho que corrobora lo que hemos dicho acerca de la insalubridad y esterilidad de las regiones amazónicas es el siguiente: según una lista oficial (Ministerio de Guerra), durante determinado tiempo el ejército colombiano en la frontera tuvo 69 bajas por muerte, de las cuales fueron 27 por enfermedades tropicales, 13 por ahogamiento y 29 por contingencias de la guerra; este dato es muy diciente si se tiene en cuenta que nuestro ejército estuvo en magníficas condiciones higiénicas, médicos y medicinas en abundancia. ¿Qué suerte correría el colono que no tiene más defensa que sus reservas orgánicas? La esterilidad de sus tierras la han puesto de presente en artículos, reportajes y conversaciones todos los que las han visitado.

Por eso el raciocinio que se hacen los «técnicos» de gabinete es falso: en Colombia, dicen, no puede existir el problema agrario porque más de la mitad del territorio está formado por baldíos, que si hay individuos que queriendo trabajar no tienen dónde hacerlo se debe a la pereza o a la falta de iniciativas, etc. En primer lugar esos alabados baldíos son tierras impropicias para el hombre y para la agricultura, y tan lo serán, que se han escapado a la voracidad de los terratenientes. Pero supongamos que no lo sean: entonces se nos presentan nuevos problemas. Quienes tendrían necesidad de ir a probar fortuna a tierras ignotas no son precisamente los mejor dotados económicamente; por el contrario, son los más pobres, y como necesitan recursos suficientes para poder vivir mientras su trabajo se traduzca en frutos, un año por lo menos, tenemos otra gran dificultad de carácter económico para la colonización de los baldíos. Aceptado que el clima sea bueno, que la tierra sea fértil, que se hayan tenido recursos para emprender la colonización y que el trabajo comience a producir, ¿a quién se le venden esos productos si los mercados están muy distantes o no existen las vías de comunicación como generalmente acontece? Porque hay necesidad de suponer que el colono no sea un Robinson Crusoe que va a vivir exclusivamente de lo que cultive; él necesitará vender lo que le sobre para comprar lo que le hace falta; ¿y cómo puede hacer estos cambios si no tiene demanda, ni la puede inventar? En realidad, no es factible resolver el problema de la tierra dando u ofreciendo únicamente baldíos.

CAPITULO IV

La Constitución

Hemos estudiado ya la legislación que en Colombia ha venido rigiendo la propiedad territorial hasta fines del siglo pasado, también hemos conocido el pueblo y el territorio donde ella se ha aplicado. Ahora estudiaremos la que en la actualidad nos rige proponiendo las reformas más necesarias en cada caso.

Que las palabras tienen el significado o sentido que se les quiera dar nos lo demuestra claramente el artículo 4.°, inciso 1.° de nuestra Constitución Nacional: «El territorio con los bienes públicos que de él forman parte pertenece únicamente a la Nación». La claridad de este artículo es meridiana: todos los bienes públicos y el territorio pertenecen *únicamenle* a la Nación; es la fórmula más corta y radical de nacionalización de tierras que conocemos a través de todas las Constituciones que hemos podido estudiar. La legislación rusa, que es mirada con toda razón con verdadero temor por todos los amigos de la propiedad privada, es menos perentoria que el inciso nuéstro que venimos comentando; después de una declaración de principios dice la comunista: «Para realizar la nacionalización de la tierra queda suprimida la propiedad privada de la misma». A diferencia de los rusos los constituyentes del 86 no tuvieron en cuenta que la propiedad privada existía para estampar disposición tan perentoria.

Quienes se han ocupado entre nosotros del problema de la tierra no han tenido en cuenta la disposición constitucional que venimos comentando no obstante que su trascendencia es tal que define toda una política con relación al derecho de propiedad. Cualquier extraño que lea desprevenidamente nuestra Constitución creerá que por lo menos se trata de una república comunista y su admiración será todavía mayor cuando lea los artículos 31, 33, 34, 37 y el 5.° del Acto legislativo número 3 de 1910 que subrogó al 32, que establecen lo perfectamente contrario, como que fijan el dominio particular del territorio.

Evidentemente el inciso 1.° del artículo 4.° es enteramente exótico en nuestra legislación, ni siquiera es una aproximación a la realidad colombiana. Nación es el conjunto de habitantes de un país que tienen común origen, comunes tradiciones históricas, generalmente religión, idioma y otros caracteres comunes; en otras palabras, comunidad de individuos en sentido amplio y nación, son términos semejantes. El territorio que pertenece a la nación lo es por consecuencia de la comunidad. Y pensar que en Colombia exista el problema de la tierra cuando en su Carta Fundamental se dice de manera clara que el territorio pertenece a la comunidad (nación) únicamente!!

Las reformas más radicales que sobre la materia se han propuesto en Colombia, ninguna se le aproxima siquiera al inciso de marras, que si se hiciera efectivo ¡qué revolución produciría en nuestra patria! Se puede asegurar que quienes lo escribieron y aprobaron no tenían ni mediana idea de lo que hacían; posiblemente lo que ellos quisieron decir fue que la Nación ejercía su soberanía en todo el territorio porque la palabra «únicamente» compagina con soberanía nacional y dominio individual y no con propiedad privada; sobre un mismo inmueble no pueden coexistir dos propiedades plenas: o es de la nación o del individuo, pero no de ambos, a no ser que se trate de una comunidad. Por eso decíamos al principio que las palabras tienen el valor que se les quiera dar.

En la disposición que hemos venido analizando vemos que el territorio es de propiedad de la Nación. En los artículos siguientes veremos que pertenece únicamente al individuo.

«Artículo 31. 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 necesario hacer, requieren plena indemnización con arreglo al artículo siguiente».

«Artículo 5.º del Acto Legislativo número 3 de 1910 que subroga al artículo 32 de la Constitución. 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 general, con arreglo a las leyes. Por graves motivos de utilidad 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».

«Artículo 33. En caso de guerra y sólo para atender al restablecimiento del orden público, la necesidad de la expropiación podrá ser decretada por autoridades que no pertenezcan al orden judicial y no ser previa la indemnización. En el expresado caso la propiedad inmueble no podrá ser sino temporalmente ocupada, ya para atender a las necesidades de la guerra, ya para destinar a ella sus productos, como pena pecuniaria impuesta a sus dueños conforme a las leyes. La Nación será siempre responsable por las expropiaciones que el Gobierno haga por sí o por medio de sus agentes».

«Artículo 34. No se podrá imponer la pena de confiscación».

«Artículo 37. No habrá en Colombia bienes raíces que no sean de libre enajenación, ni obligaciones irredimibles».

En los artículos copiados está contenida nuestra literatura constitucional sobre la propiedad territorial. Son lo suficientemente claros para entrar a explicar cada uno de ellos; no obstante, ponemos de presente que establecen entre otras cosas: la propiedad es un derecho adquirido; no puede ser vulnerado sino en caso de utilidad pública o de guerra mediando la indemnización; en el primer caso la indemnización debe ser previa y plena, y en el segundo puede no ser previa; la utilidad pública debe ser definida por el legislador, etc. En resumen, el derecho de propiedad individual con todas las seguridades.

De los baldíos, que en realidad de verdad son las únicas tierras que pertenecen a la Nación, que ocupan por lo menos la mitad del territorio patrio, trata la Constitución Nacional en el artículo 202, que dice:

«Pertenecen a la República de Colombia:

«1.° Los bienes, rentas, fincas, valores, derechos y acciones que pertenecían a la Unión Colombiana el 15 de abril de 1886.

«2.° Los baldíos, minas y salinas que pertenecían a los Estados, cuyo dominio recobra la Nación, sin perjuicio de los derechos constituídos a favor de terceros por dichos Estados, o a favor de éstos por la Nación a título de indemnización».

En su sabiduría el constituyente colombiano creyó que las rentas, fincas, valores, derechos y acciones no eran bienes; con un poco más de precisión se habría evitado la enumeración.

En la palabra *bienes* quedaron comprendidos todos los baldíos de cuyo dominio no se había separado la Nación.

Las reformas – Varios espíritus visitados por los vientos de la renovación en diversas ocasiones han propuesto reformas a la Constitución. La última de ellas fue la que presentó el representante Gaitán, en la cual se establecía la función social de la propiedad privada. Desgraciadamente esas bellas iniciativas fueron ahogadas, como todas, por los intereses creados que están siempre alerta para sofocar todo intento de reforma.

Según las ideas que exponemos en todo lo largo de este trabajo, creemos que nuestros artículos constitucionales sobre la propiedad privada —territorial principalmente— deben ser sustituídos por otros inspirados en las siguientes ideas:

Artículo 1.° Se garantiza el derecho de propiedad, limitado siempre por la utilidad social. En consecuencia, el Estado puede imponer a la propiedad privada las transformaciones o limitaciones que convengan al interés público.

La expropiación se hará por causa de utilidad social y mediante indemnización en la forma que determinen las leyes.

Artículo 2.° La propiedad territorial obliga; su uso ha de constituír al mismo tiempo un servicio para la sociedad.

La ley determinará la cantidad máxima de tierra que pueda pertenecer a una persona. También la ley determinará los casos en que la propiedad territorial sea inalienable e indivisible.

El aumento de valor del suelo que se obtenga sin el empleo de trabajo o capital, aprovechará exclusivamente a la sociedad.

Artículo 3.º Todas las riquezas del subsuelo y las fuerzas físicas económicamente utilizables pertenecen a la Nación y son inalienables.

En adelante no se podrá adquirir baldíos sino mediante su explotación y solamente en las zonas no destinadas a las reservas.

La ley determinará las zonas destinadas a las reservas de baldíos, las condiciones para la adjudicación de ellos y para la explotación técnica de las riquezas nacionales.

Artículo 4.º Quedan derogados los artículos 33 de la Constitución Nacional y 5.º del Acto legislativo número 3 de 1910; y reformados, en lo pertinente, los artículos 31 y 37 de la Constitución Nacional.

Con estos artículos se introducen las siguientes reformas a nuestra Carta Fundamental:

1.ª El Estado puede imponer a la propiedad privada las transformaciones o limitaciones que convengan al interés público.

2.ª La expropiación comprenderá tanto a los bienes inmuebles como a los muebles y será causada por la utilidad social.

3.ª Se deja a la ley la facultad de decidir en qué casos la indemnización es previa, total o parcial.

4.ª La propiedad territorial individual constituirá un servicio en favor de la sociedad.

5.ª También se deja a la ley la facultad de determinar la cantidad máxima de tierra de que puede ser propietaria una persona, natural o jurídica.

6.ª Para los efectos de la parcelación, de la formación del «bien de familia» y de otros semejantes, la ley podrá declarar esta clase de propiedad inalienable e indivisible.

7.ª Con toda justicia se declara que el aumento del valor del suelo que se obtenga sin el empleo de trabajo o capital, aprovechará exclusivamente a la sociedad.

8.ª Se nacionalizan *todas* las riquezas del subsuelo. La Nación podrá explotarlas directamente, contratar su explotación por determinado tiempo, pero no enajenarlas.

9.ª Se nacionalizan *todas* las fuerzas físicas económicamente utilizables. La Nación tampoco podrá enajenarlas.

10. Los baldíos no se podrán adquirir sino mediante su explotación. En consecuencia queda suprimida la adquisición por medio de bonos o de regalías.

Estas son las reformas más urgentes que sobre el particular deben introducirse a nuestra Constitución. Puestas estas bases se puede llevar a cabo una reforma agraria de manera integral, reforma que beneficiaría a más de seis millones de colombianos que son los habitantes de los campos.

No es posible que el Congreso continúe con el criterio de expedir leyes avanzadas sin que tengan ninguna base en la Constitución; eso equivale a edificar en el aire. Lo lógico es derogar o reformar aquellos principios constitucionalos que no estén de acuerdo con la reforma que se quiere establecer e incorporar en la Constitución los principios fundamentales de ella para luégo desarrollarlos en leyes y decretos reglametarios.

CAPITULO V

Los baldíos

«Son baldíos, y en tal concepto pertenecen al Estado, los terrenos situados dentro de los límites del territorio nacional que carecen de otro dueño, y los que habiendo sido adjudicados con ese carácter, deban volver al dominio del Estado, de acuerdo con lo que dispone el artículo 56». Artículo 44 de la Ley 110 de 1912 (Código Fiscal).

Esta definición no es ni técnica, ni precisa. No es técnica porque en ella se confunde Estado con Nación y no es precisa porque no todos los bienes que carecen de dueño conocido son baldíos; en este caso están los vacantes que a nadie se le ha ocurrido considerarlos como baldíos.

Como lo acabamos de ver, a los baldíos casi pueden reducirse las propiedades territoriales de la Nación. Aparte de éstos tiene algunas pertenencias que por lo pocas en número y pequeñas en extensión no merecen estudiarse separadamente.

Si se quisiera dar una prueba concluyente del desgreño legislativo y administrativo que siempre ha caracterizado a nuestro país, bastaría presentar el doloroso caso de los baldíos. La legislación más frondosa que se pueda imaginar para cosechar frutos enteramente negativos. La Argentina, con tres leyes básicas y otros tantos decretos reglamentarios, ha logrado colonizar sus baldíos en forma admirable. En Colombia, desde 1821 hasta la fecha, se ha tocado con los baldíos —directa o indirectamente— en *311* leyes, *360* decretos, *160* resoluciones, en más de un centenar de contratos y en muchas circulares. Verdaderamente da vergüenza

dar datos de esta naturaleza que son tomados de fuentes oficiales. Estudiando esta abundantísima legislación se recuerda la leyenda de Penélope: lo que hacía el legislador de un año era derogado por el del siguiente, y algo más bochornoso aún, en una misma legislatura se aprobaba una ley para a renglón seguido modificarla sustancialmente antes de que entrara en vigencia. En realidad, el pueblo colombiano ha tenido mucha razón en no depositar todas sus esperanzas en el Congreso que, en este como en casi todos los sectores de su jurisdicción, ha demostrado su incapacidad.

En todas las Constituciones y Leyes del siglo pasado se dice que los baldíos pertenecen a la Nación. Es de recordar que al constituírse la República en forma federal los Estados fueron dueños de determinados baldíos —966.000 hectáreas en total— que expresamente les cedió la Nación. Según un informe del 8 de julio de 1874, rendido por el Jefe de Estadística, la Nación había adjudicado hasta la fecha 1.159.502 hectáreas de baldíos, además había emitido títulos de baldíos por 3.318.506 hectáreas; a estas crecidas cifras hay que agregarle las 966.000 que había cedido a los Estados y las que había ofrecido en virtud de contratos sobre construcción de ferrocarriles, del canal interoceánico, etc., que suben a 680.000, todo lo cual da un total de *6.124.008* de hectáreas de tierras baldías adjudicadas o en vísperas de ser adjudicadas. Desde 1874 hasta 1920 se hicieron adjudicaciones por una cantidad un poco superior a la anterior.

Por las cifras anteriores se puede formar un concepto aproximado sobre nuestra política en materia tan importante como los baldíos; parece que el legislador, a través de toda nuestra vida independiente, hubiera querido salir a toda costa de nuestra única riqueza territorial. Esa prodigalidad excesiva de nuestros gobernantes en muchas ocasiones fue ocasionada por las influencias políticas o familiares, las listas de adjudicatarios así nos lo demuestran; también es de observar que los apellidos extranjeros ejercían decisiva influencia en el ánimo de nuestros dadivosos gobernantes. Por fortuna las últimas leyes sobre la materia han venido a moderar un poco esa loca danza de las adjudicaciones.

Hacer un análisis de la legislación sobre baldíos es poco menos que imposible, no debe olvidarse que sobre el particular tenemos 311 leyes, 360 decretos, 160 resoluciones, más de 100 contratos y otras tantas órdenes y circulares. Leer siquiera esta montaña de artículos, incisos y cláusulas es obra de meses.

Según un notable publicista colombiano existen solamente dos maneras para adquirir los baldíos: el hacha y el papel sellado o los bonos, y en realidad esta afirmación es una verdad. «Con papel sellado, bonos territoriales y alguna influencia en las esferas respectivas adquirieron

muchos ciudadanos de la República grandes concesiones territoriales, en parajes de buenas perspectivas de valorización futura; y ya sabemos todos que quien adquiere la propiedad de miles de hectáreas de tierras fiscales no significa con ello su voluntad de internarse en la selva bravía a fundar una empresa agrícola colosal, sino que más bien adquiere el derecho de excluír a los verdaderos colonizadores y esperará que éstos valoricen las tierras adyacentes, por medio de la apertura de caminos, de siembras y de habitaciones numerosas. El incauto colono que ignore que la propiedad ha sido ya asignada, y que los montes que va a tumbar son ajenos, pierde irremediablemente su esfuerzo, ante el derecho excluyente del gran propietario. Es esta, es bien sabido, la iniquidad que lamenta todo colombiano sin poder remediarla».

De las disposiciones principales de la legislación vigente sobre baldíos citamos las siguientes: el Estado no garantiza la situación jurídica de los terrenos que adjudica; no puede hacer adjudicación continua de más de 20, 1.000 o 2,500 hectáreas, según el caso, a una misma persona o entidad. Si el adjudicatario no ha ocupado parte de sus tierras con cultivos o ganados, la tercera o la quinta parte, durante los diez primeros años, vuelven a poder de la Nación en virtud de la condición resolutoria; los baldíos son imprescriptibles e inalienables; la adjudicación varía según el título que presente quien la pida: agricultor, ocupante con ganados, tenedor de bonos, contratista, etc.

El más grande y grave problema que hay por resolver en materia de baldíos es el de la delimitación de ellos. Acontece que con motivo de la condición resolutoria gran parte de los baldíos adjudicados han vuelto a poder de la Nación, pero de manera enteramente nominal, pues siempre han continuado en el dominio particular. En otras ocasiones han sido ocupados más de los adjudicados. Otras, lo han sido con títulos falsos (títulos amarillos) y, finalmente, algunos pseudo-propietarios no tienen ningún derecho por no existir título ni adjudicación de ninguna especie.

Este mal es de vieja data. Desde la Colonia se expidieron Reales Cédulas, las cuales ordenaban que todos los adjudicatarios de baldíos presentaran sus títulos para revisarlos. La Ley 13 de 1821 dio un plazo de un año para que los poseedores de baldíos presentaran sus títulos; el Código Fiscal de 1873, artículo 879, también ordenó que quienes se consideraran dueños de tierras que fueren baldías, comprobaran su derecho ante la oficina respectiva. Prácticamente todos estos mandamientos se quedaron sin cumplir porque fueron muy pocos los propietarios que los atendieron. El Código Fiscal vigente, en su artículo 47, vino a complicar más la situación disponiendo: «El Estado no garantiza la calidad de baldíos de los terrenos que adjudica, y por consiguiente no está sujeto

al saneamiento de la propiedad que transfiere en las adjudicaciones». Con esta disposición quedó legalmente consagrado el más completo desorden en la materia.

Con el intento de remediar esta anómala situación vinieron los Decretos números 338 de 1924 y 438 de 1925, que consignan la ingenuidad de querer estudiar los títulos de los baldíos de toda la República con sendas comisiones compuestas con *un* abogado y dos ingenieros, que además de esa, tenían muchas otras funciones. Vino luégo la Ley 84 de 1927 con su Decreto reglamentario número 150 de 1928, que dispone de manera imperativa que dentro de un año, contado de la promulgación de la Ley, «los que hayan adquirido terrenos de la Nación por adjudicación u otra causa y en extensiones mayores de 500 hectáreas, presentarán al Ministerio de Industrias los títulos de propiedad correspondientes. Si vencido el término señalado no se hubiere cumplido con lo que aquí se dispone, el Ministerio impondrá al infractor una multa de $ 200 a $ 1.000 por cada mes de demora». (Articulo 2.°) Van a cumplirse los seis años de promulgación de esta ley y hasta ahora los títulos presentados son muy pocos y el Ministerio no ha impuesto ninguna multa, que si se impusieran las que ordena la ley de manera tan imperativa, no serían miles sino centenas de miles de pesos las que entrarían a las arcas nacionales. Finalmente la Ley 37 de 1931 (Del petróleo) contiene disposiciones casi análogas a las anteriores con la diferencia de que eleva la cuantía de las multas hasta $ 5.000; esta ley se refiere a las exploraciones en terrenos petrolíferos que se suponen del dominio particular; también es de observarse que hasta ahora no se ha impuesto ninguna multa.

En vista de la ineficacia de toda la legislación al respecto y de la gravedad e importancia que el problema tiene para la Nación, el actual Procurador General, celoso defensor de los intereses públicos, presentó a la consideración del Congreso, en sus sesiones de 1931, un «Proyecto de Ley por el cual se crea un procedimiento especial para separar los baldíos nacionales de la propiedad particular». El Procurador elaboró y presentó este proyecto porque, según dice, son muchos los terrenos baldíos que la Nación tiene confundidos con otros terrenos de propiedad de particulares, por diversas causas, pero lo más frecuente es que por razón de viejas adjudicaciones que se hacían por cuotas sin determinación de cuerpos ciertos por linderos, los adjudicatarios, al localizar sus tierras adjudicadas, ampliaban su ocupación, y luégo, al hacer ventas, ya venían a alinderar arbitrariamente comprendiendo grandes extensiones que no les pertenecían; tierras adjudicadas y luégo abandonadas, que debían volver a poder de la Nación, fueron ocupadas por personas que carecen de título y las poseen sin derecho.

El proyecto en referencia es eficiente, claro y justo. Por las leyes y decretos que hemos citado se puede ver que todas ellas consagran el

principio de la iniciativa individual en lo que se refiere al estudio de títulos, porque piden a los individuos que lleven sus títulos a las oficinas judiciales. En el Proyecto del Procurador, por el contrario, la iniciativa es enteramente oficial, es la Procuraduría la que presenta las demandas sobre el dominio de la tierra que cree sea baldía, de manera que la iniciativa queda a cargo de la Nación, cosa que es muy importante si se tiene en cuenta el fracaso de la legislación anterior. Otra innovación que introduce el proyecto Ramírez es la creación de un Tribunal de árbitros para que breve y sumariamente estudien los títulos que se les presenten y fallen. Los árbitros deben ser nombrados así: uno por la Nación, otro por el respectivo Tribunal Judicial donde estén situadas las tierras en litigio, y otro por los interesados. Los fallos del Tribunal de árbitros son apelables, o si no consultables, ante la Corte Suprema en efecto suspensivo y son considerados como los títulos de la propiedad en litigio. Como es muy posible que gran parte de los latifundistas queden sin tierra por carecer de títulos o por tenerlos averiados, el proyecto les adjudica hasta mil hectáreas siempre y cuando prueben haber poseído durante veinte años. También el Tribunal de árbitros tiene a su disposición una comisión de dos ingenieros, nombrados por las partes, para hacer los planos y rectificaciones necesarias. En resumen, se puede decir que este proyecto es excelente y que desde hace dos años ha debido ser ley de la República.

El proyecto que venimos estudiando fue presentado a la Cámara de Representantes en sus sesiones de 1931, quedó pendiente su discusión para segundo debate; las pasiones sectarias impidieron que esta trascendental iniciativa fuera estudiada a fondo. En el año pasado se volvió a presentar a la Cámara donde fue aprobada en los tres debates reglamentarios después de detenido estudio.

En el Senado la hostilidad al proyecto, en un principio subterránea, se puso de presente al ser votado en segundo debate. No los propietarios legales sino los detentadores abusivos de las tieras de la Nación tenían sus defensores agazapados en las curules del Senado. Al propietario que tenga títulos bien claros le conviene la ley porque la revisión viene a reforzar su derecho; no así al que no tiene títulos, o son deficientes, o falsos, porque las tierras que dolosamente posee volverán a poder de la Nación; a estos últimos defendieron la mayoría de los senadores cuando le dieron su voto negativo al proyecto de la Procuraduría que de manera tan brillante defendió el senador Turbay. Quienes atacaron el proyecto no expusieron siquiera un argumento sólido para demostrar su inconveniencia; toda la argumentación se redujo a un sonoro pupitrazo.

Para enterrar el proyecto, con apariencias de estudio, resolvieron pasarlo a una comisión compuesta por cinco senadores que debe presentarlo con las modificaciones del caso en las sesiones de este año; seguramente, no por pesimismo, se puede afirmar con anticipación que la comisión no presentará ningún proyecto y por tanto, que los usurpadores del territorio público continuarán succionando tierra y labriegos.

Pero lo que produce profunda tristeza y desarma el ánimo de todo optimismo con relación a la política que hasta hoy ha llevado el Parlamento, es el desinterés y la abulia con que algunos de sus miembros y ministros tratan problemas sociales de tanta monta como el que nos venimos refiriendo. En nuestro caso tenemos el hecho desconcertante de que su discusión fue suspendida (por 15 votos contra 8) para aprobar un proyecto de créditos adicionales que se refería al pago de las dietas de los mismos congresistas. Menguado Parlamento aquel que tiene miembros que creen que más conveniente es para la Nación que se les paguen religiosamente sus $ 15 diarios que resolver un problema de orden social, fiscal y jurídico que tiene 300 años de planteado, que va a beneficiar a muchos millares de compatriotas que viven hoy prácticamente esclavizados y a darle tranquilidad y riqueza a la Nación entera.

CAPITULO VI

Los resguardos de indígenas

Ya vimos que la rápida despoblación de los campos y la consiguiente falta de víveres obligaron a Carlos V a ordenar que se dejase a los indios determinadas extensiones donde pudieran vivir y cultivar la tierra de manera relativamente independiente; este es el origen de los resguardos actuales.

Durante la Colonia fueron muy numerosas las resoluciones y acuerdos sobre la materia; la gran mayoría tenía por objeto delimitar los lotes. En lo que llevamos de vida independiente se han dictado 47 Leyes, 13 Decretos y algunas Resoluciones y Circulares. Esta legislación es bastante numerosa si se tiene en cuenta que se refiere a la división o no división de los resguardos; unas leyes ordenaban la división y otras ordenaban que debían permanecer indivisos. Sobre la materia hemos seguido la misma política de incertidumbre e incomprensión que ya vimos en los baldíos.

Pero lo que sí se puede apreciar a través de toda esa legislación es la protección que el legislador ha querido dispensarle siempre al indio, equi-

vocada en algunas ocasiones como aconteció en la Constitución de 1863. Para nosotros uno de los mayores errores de apreciación de los problemas sociales en que incurrió la Constitución de Rionegro, fue el haber provocado la división y adjudicación de los resguardos sin ninguna traba. Antes de 1863 varias Leyes y Decretos ordenaban la división de los resguardos, empero esa medida no había sido llevada a la práctica o lo había sido en muy pequeña escala, de suerte que los indígenas por aquella época poseían en forma de resguardos gran parte de las tierras laborables de los departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Cauca y Nariño donde ese elemento constituye gran parte de la población rural.

Con la vigencia de la Constitución del 63 (Art. 6.°) y con la de las leyes que vinieron a complementarla se procedió a dividir algunos resguardos y a adjudicarlos a sus respectivos ocupantes. Los resultados de esta medida fueron perfectamente contraproducentes, pues el pensamiento del constituyente fue el de favorecer a los indios y en realidad de verdad lo que se les vino a causar fue un grave mal puesto que muy pronto los blancos con violencias o dolos los despojaron de sus propiedades. Desgraciadamente los hombres de Rionegro estaban enceguecidos por aquellas dos palabras que tanta sangre le han costado a la Humanidad: Libertad e Igualdad.

Al hacer la división de los resguardos no tuvieron en cuenta que los beneficiarios, por su ninguna ilustración y por su ingenuidad racial, no estaban en condiciones de recibir con provecho la libertad de disponer de su parcela por no estar en igualdad de condiciones con aquellos que inmediatamente les iban a tender redes, como en efecto sucedió. Solo fue suficiente el transcurso de unos pocos años para que el dominio de los resguardos se volviera a concentrar en unas pocas personas; la población indígena que antes podía siquiera disponer de un pedazo de tierra para sus cultivos se vio convertida en clase perfectamente despojada de toda riqueza; los enantes propietarios vinieron a ser siervos de la gleba.

Solamente a desobediencia de la Constitución se debe el que no se hayan repartido todos los resguardos. La Constitución del 63 fue substituída por la del 86 que en su artículo 37 establece «No habrá en Colombia bienes raíces que no sean de libre enajenación....» De suerte que constitucionalmente se pueden vender *libremente* los resguardos, así como también los baldíos, los inmuebles embargados y los de los *alieni juris*.

La Ley 89 de 1890 estableció que la legislación general de la República no debía regir entre los salvajes que se fueran reduciendo a la vida civilizada, así como tampoco a la tierra que habitaran y que quedaba convertida en resguardos. De suerte que las parcialidades de indígenas están sometidas a disposiciones especiales y para su gobierno inmediato están

bajo la dirección del Cabildo respectivo. Toda parcialidad debe tener por lo menos treinta familias indígenas.

Estos Cabildos son los encargados de hacer las demarcaciones de tierra para cada familia de la parcialidad; al hacer las adjudicaciones deben tener en cuenta que sean favorecidos con su parcela todos los individuos mayores de 18 años o que sean casados. También están facultados para dar en arriendo, hasta por tres años, los terrenos que no estén poseídos por ningún indígena, además el Cabildo debe impedir que se venda, arriende o hipoteque porción alguna del resguardo, aunque sea con el pretexto de vender las mejoras, pues éstas se consideran accesorias de dichos terrenos.

Como puede apreciarse el régimen de la parcialidad de indígenas es el de una comunidad en la cual todos sus miembros tienen la calidad de usufructuarios de la parcela que cultivan. Posiblemente a esta situación se deba el hecho comprobado del poco o ningún interés que toma el indígena en el mejoramiento de su fundo. A la ancestral indolencia aborigen se viene a sumar otro factor tan importante como es el hecho de que un individuo sea o no el dueño de la tierra que diariamente recibe su trabajo, lo cual ha dado por resultado el casi completo abandono en que se encuentran los resguardos, que en la actualidad se han venido a convertir en verdaderas vallas legales puestas al progreso de los pueblos.

Para darse cuenta palpablemente de este hecho basta conocer las poblaciones que están en medio de resguardos; son pueblos sin ninguna vitalidad, anémicos, moribundos. Entre el perímetro urbano y el campo está la ley que, a manera de muralla china, prohibe a los habitantes del poblado ir a cultivar la tierra que está al frente de sus casas, tierra que los indígenas no cultivan ni la ley permite cultivar a personas distintas de ellos.

Los indígenas son individuos que no tienen ninguna previsión para el futuro; viven al día sin que les preocupe en lo más mínimo el porvenir. Concordes con esta apreciación de la vida, únicamente cultivan el pedazo de tierra que les produzca lo indispensable para subsistir. De esta manera gran parte de los resguardos —generalmente formados por tierras excelentes – permanecen incultos sin que nadie pueda establecer cultivos en ellos. Está muy bien que la ley proteja a los indígenas, empero esa protección no debe ser tan excesiva que perjudique notablemente a los municipios en cuyo territorio existen resguardos y a la riqueza pública en general.

Ya se dijo que con la vigencia de la Constitución de Rionegro se procedió a la división y adjudicación en parcelas de algunos resguardos, medidas que produjeron pésimos resultados por no haberse puesto trabas a la libre enajenación de esas parcelas. Por esta razón las divisiones se suspendieron.

Leyes posteriores vinieron nuevamente a ordenar la división pero tomando algunas precauciones: la 89 de 1890 asimiló los indígenas adjudicatarios a menores de edad y declaró nulas las ventas que se hicieran sin llenar los requisitos del caso. La Ley 19 de 1927 es bastante completa; reformó sustancialmente a todas las anteriores que trataban de la división de resguardos. Según esta ley las divisiones deberá efectuarlas una Comisión compuesta por un abogado, un ingeniero y un práctico conocedor del resguardo; de las decisiones de la Comisión se puede apelar ante el Tribunal Judicial respectivo; la Comisión queda en libertad de hacer las adjudicaciones por cabezas o por familias. También asimila a los adjudicatarios a menores de edad por el término de quince años en lo relativo a actos dispositivos de su parcela.

Reformas.—En nuestro concepto se le deben introducir, entre otras, estas reformas a la legislación existente:

1.ª Al hacer las adjudicaciones se debe beneficiar a elementos no indígenas adjudicándoles parcelas, por ejemplo, de cada doce lotes adjudicar dos a agricultores idóneos de la región y los diez restantes a los indios. Esta reforma tiene dos objetos: *a*) La raza aborigen carece absolutamente de iniciativa y tiene tendencias a la vida retraída, de suerte que si al hacer las adjudicaciones no se introducen elementos extraños en el resguardo, nada se habría hecho en la práctica porque los indígenas seguirán exactamente la vida abúlica e incivilizada que siempre los ha caracterizado. En cambio, el ejemplo constante de personas más aptas que ellos no solamente puede servirles como derrotero en nuevos sistemas agrícolas sino también como escuela de cultura en general; el contacto diario con personas más capaces, seguramente produciría excelentes resultados. *b*) También estas medidas beneficiarían altamente a las poblaciones que se encuentran cercadas por los resguardos y que siempre han mirado en ellos —con sobra de razón— a los enemigos de su prosperidad.

2.ª Declarar las parcelas inalienables e incorporar totalmente su régimen jurídico dentro de la legislación agraria nacional. Las parcelas deben tener la extensión suficiente para subvenir a las necesidades de una familia y sería muy conveniente que ellas fueran la base del patrimonio familiar no embargable.

3.ª Suprimir los Cabildos. Es verdaderamente lamentable que en la actualidad muchos compatriotas estén subordinados a sanedrines de curanderos o hechiceros. Con la práctica diaria de costumbres precolombinas nunca se llegará a redimir al indio.

4.ª Es deber inaplazable de los gobernantes incorporar el indio a la vida ciudadana, pues para nadie es un misterio que éste actualmente no es un ciudadano, sino un paria de la democracia. Los núcleos indígenas son casos de teratología dentro de nuestro organismo social.

En este sector el campo de acción es inmenso; para comenzar una reforma, se impone como primera medida la suspensión de los contratos con determinadas comunidades religiosas que tienen por objeto *catequizar* indios; hasta la saciedad está demostrado que las misiones han sido y son un rotundo fracaso, por no aparecer en parte alguna sus resultados benéficos siendo así que llevan ya medio siglo de labores.

Esa obra de nacionalización y de cultura hay que encomendarla a colombianos que, en primer lugar, enseñen a cultivar eficientemente la tierra (todos los indios son agricultores arcaicos) para sobre esa base edificar una robusta cultura terrígena y no confiarla a extranjeros, como sucede en la actualidad. Todos los frailes que hacen esa labor *nacionalista* son extranjeros y su única preocupación es explotar al indio y tratar de enseñarle abstractos principios metafísicos.

CAPITULO VII

Poseedores—Detentadores—Comuneros

Un hecho que se relaciona directamente con el problema agrario es el de la posesión por cuanto que de ella depende la propiedad territorial, así como también la prescripción.

«Posesión es la tenencia de una cosa determinada con ánimo de señor o dueño, sea que el dueño o el que se da por tal, tenga la cosa por sí mismo o por otra persona que la tenga en lugar y a nombre de él. El poseedor es reputado dueño, mientras otra persona no justifique serlo». Art. 762 del Código Civil.

Esta definición es completa si se atiende al concepto clásico de posesión pero es deficiente en la legislación colombiana porque en ella se introdujo una nueva institución cual es la de la posesión de los inmuebles por medio del registro en la oficina respectiva; prácticamente no comprende sino la posesión de los bienes muebles.

La posesión inscrita es originaria del derecho germano; el romano clásico y el español primitivo la desconocieron. Ya bastante avanzado en su período de evolución el derecho español introdujo el registro pero no como medio de dar principio a una posesión y poner fin a otra, sino para darle publicidad a los contratos que versaran sobre inmuebles. Don Andrés Bello, en el tercer proyecto para Código Civil Chileno, introdujo la posesión inscrita pero dejando subsistir los principios básicos de la material, lo cual dio por resultado controversias sobre cuál de las dos debía prevalecer. El legislador colombiano la copió del chileno con las mismas incongruencias del original.

Con la posesión inscrita se persigue que algún día «posesión, inscripción y propiedad sean términos idénticos», que la propiedad territorial esté a la vista de todos en un cuadro que represente instantáneamente sus mutaciones, cargas y divisiones sucesivas. Estas son ventajas apreciables pero el sistema tiene también graves inconvenientes.

Los dos elementos que conjuntamente forman la posesión son el *ánimus* y el *corpus,* elementos que coexisten en la material mas no en la inscrita por ser meramente simbólica; el poseedor inscrito no necesita ejercer actos de dominio, como cultivos, mejoras, etc., para conservar su derecho; y es de este hecho de donde precisamente se desprende la inconveniencia de la posesión inscrita en un régimen agrario de franca protección a quien cultive la tierra. Este sistema se aparta fundamentalmente del lema «la tierra para quien la cultive», que es la tendencia de todas las modernas legislaciones agrarias.

A título de explicación diremos que consideramos *poseedores* a las personas que el Código Civil tiene por poseedores regulares; por *detentadores* a las que tiene por poseedores irregulares; *comuneros* son los copropietarios de una comunidad.

No es desacertado afirmar que los conflictos agrarios se suscitan generalmente a causa de que un determinado señor —casi siempre ausentita— ha amparado de atemano con un título inscrito, inmensas extensiones de tierra feraz que no trabaja ni mejora, en espera de que el avance normal de la sociedad las valorice. Es evidente el perjuicio que esto causa a la sociedad, no sólo por el estancamiento de la riqueza pública, sino porque el acaparamiento de la tierra origina, como lo decimos, graves perturbaciones de carácter social, que solamente se acallan y remedian mediante una justa y equitativa legislación que subsane las injusticias del registro y obligue al terrateniente a cultivar esa tierra, a darla en arrendamiento o a hacerla producir en forma que justifique conservarla en su dominio.

Si por ventura «los hombres sin tierra» se atreven a colonizar las inmensas y dilatadas extensiones de tierra feraz que casi siempre se encuentra a la vera del camino, entonces sí aparece nuestro feliz latifundista a *defender sus derechos* con un título apolillado y hace que por la fuerza y de manera ignominiosa, se saque a esos agricultores que la sociedad ligeramente califica de *comunistas*, *detentadores* o *bandoleros*, cuando en realidad son zapadores del progreso, elementos sociales de primera calidad, que con el esfuerzo de su brazo crean la riqueza colectiva y son factores decisivos en el engrandecimiento de los pueblos. No así el otro, que al mismo tiempo que extorsiona, entraba de todas maneras el desarrollo y bienestar de la humanidad, para lo cual cuenta con ciertas leyes, que aherrojan a la célula activa y protegen al parásito retardatario.

Y suele suceder también que si nuestro latifundista de marras, no hace uso de los edictos y acciones posesorias y deja que el trabajo de los ocupantes mejore y valorice esa tierra, ha hecho entonces un óptimo negocio, porque los siguientes artículos del Código Civil amparan y legalizan este acto de piratería medioeval. El 770, que cataloga a nuestro agricultor como poseedor irregular; el 789, el 980 y el 2526, que hacen que su trabajo tenga menos valor que una boleta de inscripción; el 946, que le da acción al latifundista para despojarlo de su estancia; el 964 y el 966 que lo obligan a restituír al latifundista no solamente todos los frutos de su trabajo sino también «los que el dueño hubiere podido percibir con mediana inteligencia y actividad, teniendo la cosa en su poder». Es decir, para consumar ese nuevo despojo se apela a que el zángano diga qué frutos habría podido percibir si *hubiera* trabajado su tierra, con el fin de que el trabajador se los indemnice.

Estos artículos traducidos a la práctica diaria dan los resultados siguientes: La tierra que abandonara a su buena suerte el señor del título inscrito es mejorada y enriquecida por determinado ocupante que transforma en sitios de alegría lo que antes era inhóspito y erial. Pasan los años y estos son tantos que van cumplidos 29 más 364 días y cuando tan largo período de tiempo debiera traerle tranquilidad y holgura, surge de pronto el titulado terrateniente y apoyado por la autoridad que necesariamente ha de prestarle protección, arroja, si es posible por la fuerza, de esa labranza al campesino que ignorante de las leyes, solamente pensó en que el trabajo es el único título que debiera respaldar la posesión de la tierra.

Pero en el Juzgado se enterará de que cuatro renglones manuscritos que hay en la Oficina de Registro valen más en Colombia que 29 años de trabajo. Y la sentencia lo dejará perplejo, ella dirá: que es enemigo de la sociedad porque *atropelló* la propiedad del latifundista; que si no desocupa su fundo buenamente la policía lo sacará a balazos; que el latifundista ocioso quedará dueño de su casa y de su sementera; que a él le quedará debiendo no solamente todos los frutos cosechados en 29 años sino también todos los que él hubiera podido percibir con mediana inteligencia y actividad. ¡Y con estas lacras legislativas todavía dicen algunos que nuestro régimen de la propiedad territorial es perfecto!

Este caso no es una suposición; la historia de Tribunales y Juzgados nos presenta casos que son para ruborizar a los más entusiastas defensores del régimen de la propiedad inscrita, porque es ella la que coloca a un cultivador, que no haya canlcelado la inscripción correspondiente, en la situación de poseedor de mala fe con todas las funestas consecuencias que de ella se derivan.

No es ni siquiera injusto que a un individuo se le prive de veinte o más años de trabajo en su parcela para favorecer a un holgazán que tuvo la viveza de quedarse callado para que los hombres trabajadores y de buena fe (la ley dice que de mala fe) la hagan producir, eso es inhumano, aberrante, inicuo.

Quienes estamos convencidos de que la propiedad privada de la tierra es elemento esencial de la prosperidad y tranquilidad sociales, estamos en la obligación de hacer ese derecho compatible con la justicia y con la conveniencia colectiva. Por tanto, señalar las injusticias legales y procurar que se corrijan es la mayor defensa que se puede hacer a la propiedad territorial individual a pesar de que otra cosa crean los fariseos que ven por lo menos un bolchevique en todo individuo que le preocupan estos problemas.

Yendo al fondo del asunto se llega al convencimiento que los mayores enemigos del derecho de propiedad son los mismos que se sienten campeones de él cuando defienden el estado de cosas existente, ¿qué mejor combustible se puede preparar para una sangrienta revolución clasista que el imperio indefinido de la legislación actual? Flaco y contraproducente servicio le prestan a su causa quienes creen que nuestras leyes de carácter social son siquiera regulares; en eso coinciden con los agitadores profesionales que también son enemigos de las reformas porque saben que con una reforma a tiempo se puede evitar un gran malestar social. A nuestra legislación, creemos, hay que ennortarla por rumbos marcadamente socialistas, sin preocuparnos de los rótulos, si no queremos que de un momento a otro una gran revolución venga a recordarnos que la sociedad está compuesta no solamente de individuos que tienen con qué comer, sino también de hombres que tienen que luchar a brazo partido con el hambre, que ni da espera, ni perdona.

La posesión es el principal elemento de la usucapión, o mejor, la usucapión es la consecuencia lógica de la posesión por determinado número de años y en ciertas condiciones. De ahí la importancia que para la prescripción tiene el hecho de ser poseedor regular o irregular.

En la práctica las prescripciones de inmuebles tienen que ser extraordinarias porque la ley considera de mala fe a los poseedores que no tengan un título inscrito; son muy raras las prescripciones, de pequeños agricultores, que no están cobijadas por el artículo 2526, que es la culminación agresiva de la institución del registro. *Treinta años* de trabajo diario exige nuestro Código Civil para que un cultivador llegue a ser propietario de un pedazo de tierra que nadie le disputa pero cuyo dueño nominal tiene ese privilegio estupendo por haber pagado unos centavos en la Oficina de Registro. Porque si el título no hubiera estado inscrito

no habrían bastado sino *diez* años para prescribirla, como se desprende del artículo 790 del Código Civil por razonamiento *a fortiori*.

La división de las grandes comunidades generalmente ocasiona conflictos debido a la colisión de derechos entre los comuneros, o entre éstos y poseedores de facto. Pero estos conflictos son de carácter momentáneo, tienen existencia mientras a cada comunero se le señala su fundo definitivo. Por esto nos parece más práctico provocar la división de las comunidades que presenten conflictos entre los poseedores y darle a cada uno su pedazo para evitar así el malestar crónico que en ellas suele presentarse. A muchos comuneros les hemos oído decir que «más vale una fanegada en propiedad que diez en comunidad».

En la comunidad se puede presentar un fenómeno curioso: frente a la posesión está en mejores condiciones el poseedor que el comunero titular, porque a la usucapión de éste se opone el artículo 2525, en tanto que el poseedor irregular queda comprendido dentro de las disposiciones generales sobre la materia. Es el único caso en que nuestras leyes, en igualdad de condiciones, dan preferencia al poseedor de facto.

Reformas.—1.ª Hacer del registro una institución que sirva para darle publicidad y solemnidad a ciertos contratos sobre inmuebles y para hacer la historia de la propiedad territorial, pero no como medio de tradición simbólica y mucho menos de posesión privilegiada, pues actualmente la posesión inscrita es mucho más eficaz que la material.

2.ª Dar al poseedor irregular, al detentador, el derecho a que se le indemnicen previamente todas las mejoras.

3.ª Quitar a las autoridades administrativas toda ingerencia inicial cuando se controvierta la posesión de un inmueble. Las autoridades judiciales deben conocer privativamente de estos litigios.

4.ª La posesión material debe ser la base para la prescripción.

5.ª Reducir los términos de la prescripción. La ordinaria a cinco años, con la excepción de computar dos días por uno cuando se trate de *alieni juris* o ausentes. La extraordinaria a quince años *erga omnes*.

6.ª Declarar expresamente que los comuneros pueden prescribir de conformidad con las disposiciones generales.

7.ª Expropiar todas las tierras labrantías cuando no las cultive el dueño o lo haga deficientemente.

8.ª También el Estado debe expropiar las tierras cultivadas cuando se presenten conflictos entre el poseedor inscrito y varios poseedores irregulares; en las adjudicaciones debe darse preferencia a éstos.

CAPITULO VIII

Colonos—Arrendatarios—Peones

Entre nosotros se toman generalmente como sinónimos los dos primeros vocablos con que encabezamos este capítulo, pero entre ellos hay diferencias profundas, pues uno y otro obedecen a situaciones jurídicas distintas.

Entendemos por colonos a individuos que trabajan tierras de la Nación, generalmente baldías, y por arrendatarios a quienes cultivan tierras de particulares, y más específicamente, a aquellos que hayan celebrado el contrato de arrendamiento oral o escrito. De suerte que las relaciones jurídicas de los primeros son con el Estado y con los particulares las de los segundos.

Esta distinción es muy importante si se tiene en cuenta que actualmente hay grandes extensiones que se duda si son baldías o de propiedad particular. Si una vez resuelta la situación jurídica de determinadas regiones que en la actualidad se tienen como de propiedad particular resultara que en realidad son baldías, quienes figuran como arrendatarios deben tomar automáticamente la calidad de colonos, con todas las ventajas que deriven de esa situación. En cambio, sería muy raro el caso de colonos que se convirtieran en arrendatarios, por no existir o ser muy pocas las tierras de propiedad particular que se tienen como baldías. En todo caso hay que determinar que los colonos y los arrendatarios tienen derechos distintos.

Colonos

¿Es conveniente emprender una recia campaña para la colonización de las tierras baldías? Es este el primer interrogante que hay necesidad de resolver cuando se acometa el estudio a fondo del problema de la colonización de los baldíos en Colombia.

Al estudiar las posibilidades territoriales vimos que más de la mitad de nuestro suelo está formado por tierras impropias para la vida y para la agricultura; también vimos que la población en las tierras vivibles y cultivables apenas alcalza a 20 habitantes por kilómetro cuadrado, es decir, apenas tenemos los habitantes indispensables para poder trabajar esa superficie. En estas condiciones ¿será conveniente restarle brazos a la tierra que se ha comenzado a trabajar, a la tierra civilizada, para arrojarlos a climas deletéreos y tierras de dudosa fertilidad? Francamente creemos que la respuesta afirmativa es no solamente errónea sino injusta. Puede ser disculpable que se envíe a los presidiarios a colonizar pero es injusto que se pretenda que esas faenas las hagan hombres honrados que no tie-

nen otra tacha que la de no poseer tierra y querer trabajar. Estamos seguros que los amigos del lanzamiento de las masas campesinas a los baldíos no serían precisamente quienes encabezarían ese desfile; ellos hasta recetan la medicina pero no la toman.

La colonización se haría indispensable cuando la tierra vivible, eficientemente cultivada, no diera lo suficieute para sostener a la población y ese no es el caso colombiano: aquí tenemos tierras suficientes pero mal cultivadas y peor repartidas. Es más razonable organizarnos dentro de lo conocido que ir a invadir los dominios de las fieras, del zancudo, de la anemia, del paludismo, del beri-beri, etc.

Al hablar de los baldíos vimos que el problema de más urgente solución es el de su delimitación. En muchas partes de la República la confusión entre los baldíos y la propiedad particular ha dado lugar a serios conflictos de orden social. En varias ocasiones en la región de Sumapaz la situación ha sido en extremo delicada; son varios los campesinos que allí han pagado con la vida su convicción de que esas tierras son de propiedad nacional y no particular. El legislativo está obligado a resolver esta situación rápida y eficazmente y la manera más sencilla de hacerlo es por medio de la revisión de los títulos de esas tierras o por la expropiación si es que ellas en realidad de verdad están en el dominio particular.

A los individuos que por su propia cuenta se establecen en terrenos baldíos les hace falta la protección del Estado; la primera disposición que se debe tomar en ese sentido es la derogatoria del artículo 61 del Código Fiscal en el cual se establece que los baldíos son imprescriptibles; la posesión material debe ser la única forma de su adquisición estableciendo limitaciones con respecto a la extensión. También es de suma urgencia la construcción de vías de comunicación que conecten los centros de colonización con los de consumo. El objetivo de la colonización no está únicamente en cultivar la tierra sino también en buscarles mercados a los productos que se cosechen.

Por Decreto número 385 de 1931 se reorganizó la Colonia agrícola de Sumapaz. Seguramente es este el paso más firme que se ha dado en el país en materia de colonización, pues el Decreto en referencia está técnicamente inspirado: el Gobierno ayuda pecuniariamente a los colonos, les facilita semillas y elementos de trabajo, ninguna parcela puede pasar de 20 hectáreas; en la actualidad hay al rededor de 200 familias ya establecidas en buenas condiciones. De manera oficial se está estableciendo otra colonia agrícola en la Sierra Nevada de Santa Marta. Las del Caquetá, del Putumayo y del Amazonas, que están en sus comienzos, no tienen ningún porvenir por la falta de mercados de consumo.

Es también digna de todo elogio la formación de las colonias penales agrícolas. La sociedad saca mayor provecho de un individuo que purgue

su delito —fruto de determinantes innatos o adquiridos— en el trabajo agrícola y no en la soledad cómplice de una celda infecta.

Reformas.— 1.ª Establecer la posesión material como el único medio de adquisición de baldíos; por tanto, se deben suprimir las adjudicaciones por concesión y por el sistema de bonos. Sería conveniente que esta reforma fuera elevada a principio constitucional.

2.ª Limitar la extensión máxima de baldíos que se puede adjudicar a una persona a 100 hectáreas si se van a dedicar a la agricultura y a 500 si a la ganadería.

3.ª Hacer los baldíos prescriptibles a los 5 años de posesión material (cultivo).

4.ª Establecer procedimientos sencillos para que el colono pueda obtener fácilmente la Resolución de adjudicación.

5.ª Una vez adjudicadas las parcelas someterlas a la legislación agraria nacional.

6.ª Hacer la revisión total de los títulos de aquellas tierras que figuran como de propiedad particular pero que se crea que pertenecen a la Nación.

7.ª Revisar totalmente la legislación actual sobre zonas de reservas teniendo en cuenta la conservación de los bosques que sean necesarios para regularizar el régimen de aguas.

Arrendatarios

El Título 26 del Libro 4.º del Código Civil y el Título 38 del Código Judicial reglamentan el contrato de arrendamiento y establecen las acciones correspondientes.

La legislación civil actual, como que ya cumplió sesenta años de vigencia, necesita reformas urgentes dada la gran evolución que se ha operado sobre la materia; en ella se confunde lamentablemente colono con arrendatario. La procedimental, con año y medio de vigencia, se caracteriza por la poca protección que presta al arrendatario, pues los términos para él son angustiosos y la garantía que le da el artículo 1109 queda en la práctica perfectamente desvirtuada porque las últimas palabras del artículo «o le asegure su importe» han venido a convertirse en una verdadera puerta falsa por donde se escapan todos los arrendadores de mala fe, pues constituyendo una fianza, generalmente de muy difícil cobro, quitan al arrendatario el derecho de retención que sí es para él una verdadera garantía, en tanto que la fianza es una burla sangrienta porque el arrendatario —generalmente ignorante o sin recursos para adelantar una ejecución—nunca podrá llegar a hacerla efectiva; de esa manera el arrendador, protegido por la ley, se incauta el valor de las mejoras.

En noviembre de 1928 tenía Colombia 7.851.000 habitantes, de los cuales 5.415.152 eran campesinos. De este total no menos de las tres cuartas partes está formado por arrendatarios y peones ya que los propietarios con residencia en el campo, los colonos, los poseedores y los comuneros están evidentemente en minoría, porque es muy común el caso de municipios—Viotá por ejemplo—que están formados por grandes haciendas dentro de cuyos límites se desconoce al pequeño propietario; en cambio son muy contadas las regiones, como el valle de Tenza y el del Quindío, que nos presentan gran número de campesinos propietarios.

De manera que es no solamente por la gravedad del problema entre propietarios, arrendatarios y peones, que el legislador debe sentirse obligado a legislar pronta y eficazmente sobre la materia, sino también por el gran número de compatriotas que van a beneficiarse con esa legislación. Creemos que nadie discute la necesidad imperiosa de expedir leyes que favorezcan de manera eficaz a esa gran masa de compatriotas que forman la parte más sana, más trabajadora, más explotada y más resignada de nuestro organismo social.

Que existe un grave problema entre patronos y arrendatarios es una verdad irrefutable. Los conflictos que con regularidad muy inquietante se vienen presentando en diversas regiones del país nos revelan que ese problema ya está saliendo de su período de gestación y pronto a estallar violentamente. Según la Memoria del Ministro de Industrias, del año de 1931, solamente en Cundinamarca se presentaron en un año conflictos en 40 haciendas, pero esta cifra no dice nada a la criminal indiferencia de nuestros legisladores.

Las causas determinantes de esta aguda colisión son múltiples: unas son de origen propiamente agrario y otras son producidas por las relaciones entre el capital y el trabajo. Entre las primeras son principales el canon de arrendamiento, la participación en las cosechas, diferentes clases de exacciones y lo relativo a mejoras; entre las segundas se pueden contar: el valor del jornal, las horas de trabajo, la alimentación, el trato cruel de patronos y capataces, las represalias infundadas, la indemnización en caso de accidentes, etc.

Otra fuente de conflictos es la forma como se perfecciona el contrato de arrendamiento. Dado el muy bajo nivel intelectual de nuestro campesino, por una parte, y la previsora mala fe de muchos propietarios, por la otra, casi nunca se efectúa el contrato por escrito, generalmente es verbal. De suerte que el arrendatario entra a trabajar con un derecho precario puesto que si se llega a presentar algún conflicto entre él y el propietario, es muy humano que las autoridades le den más crédito al patrono, que es persona de influencias, si acaso no el cacique pue-

blerino, que al arrendatario considerado como un pobre diablo enemigo de la propiedad.

Si acaso el contrato es escrito, también el patrono se sabe asegurar. En la generalidad de esos contratos se comienza por hacer que el arrendatario renuncie «todos los derechos y acciones» que le otorga la ley; muchas de las cláusulas restantes harían ruborizar a cualquier despiadado señor del medioevo.

Entre nosotros se practican tres sistemas para el pago del valor de arrendamientos:

a) En dinero; puede ser excesivo el canon pero es el menos oneroso para el arrendatario.

b) En parte de la cosecha; generalmente la mitad. Es un ejemplo clásico de sociedad leonina: el dueño pone un pedazo de tierra y el arrendatario tiene que trabajarlo durante todo el año para luego partir de por mitad los productos.

c) En días de trabajo. Sistema tan injusto como el anterior, cuando se cobra más de un día de trabajo al mes por cada hectárea.

Fuera del valor del arrendamiento se les hacen otras expoliaciones a los arrendatarios. En muchas regiones se les obliga a vender sus productos a los propietarios, naturalmente a precios más bajos de los comerciales; en otras, se les cobra impuesto de peaje en los caminos que ellos tienen que construír y conservar; también se les prohiben ciertos cultivos lucrativos y las multas no escasean para recordarles su calidad de siervos.

Veamos un *caso* de incomprensión. Sabedor el Ministerio de Industrias de que gran número de conflictos entre patronos y arrendatarios tienen por origen la prohibición de sembrar café que a éstos se les ha impuesto, se dirigió al Sindicato Central de Propietarios poniéndole de presente la labor suicida que esa medida contenía. La respuesta del Sindicato, naturalmente contraria a las aspiraciones del Gobierno y de los arrendatarios, es una lección de egoísmo y demostración fehaciente de falta de instinto de conservación. Pero lo de extrañar es que el Comité de Cafeteros de Cundinamarca —entidad sostenida con fondos públicos y que tiene por principal objetivo el fomento del cultivo del café— adhirió a las prácticas y razones del Sindicato. Posiblemente los señores del Sindicato y del Comité piensan que en cada arrendatario hay un *competidor*, un Estado de Sao Paulo en potencia! ¿Contra semejante testarudez qué camino queda distinto a la expropiación?

Por «mejora» debe entenderse no solamente lo material de las obras ejecutadas, o de las plantaciones sembradas, sino el mayor valor comercial que haya adquirido la tierra; pero este concepto no se ha aplicado en Colombia, ni posiblemente se aplicará durante algunos años, no obstante

lo que dispone el artículo 739 del Código Civil, porque a nuestros jueces no hay quien les meta en la cabeza que la mejora no consiste únicamente en el trabajo ejecutado sino también en la *valorización* de la propiedad. Entre uno y otro concepto hay muchos pesos de diferencia que siempre han debilitado el anémico patrimonio de los arrendatarios.

Reformas. —1.ª Obligar a todo propietario a que venda al arrendatario que así lo pidiere hasta diez hectáreas de la parcela dada en arrendamiento. Si el propietario se negare, bastará al arrendatario dirigirse al Juez de Circuito, quien procederá a otorgar la escritura de compraventa sin más requisito que el pago del valor de la tierra; el avalúo lo harán tres peritos nombrados así: sendos por las partes y el otro por el Juez; si el patrono no lo nombrare lo hará el Juez.

2.ª Expropiar, parcelar y adjudicar, previo estudio de títulos, las propiedades en donde se presenten conflictos entre arrendatarios y patronos. Si del estudio de títulos resultare que la tierra pertenece a la Nación reconocerán únicamente las mejoras a quien las hubiere ejecutado.

3.ª Robustecer los derechos del arrendatario y declararlos de orden público para así impedir que pueda renunciarlos.

4.ª Ampliar y aclarar el concepto de «mejora». (En la Legislatura pasada los representantes Navia y Vásquez presentaron un importante proyecto sobre la materia).

5.ª Ampliar los plazos en los juicios de deshaucio y lanzamiento, hacer que las notificaciones sean personales y que la sentencia y los autos puedan ser apelables en el efeclo suspensivo.

6.ª Suprimir las palabras finales «o le asegure su importe» del artículo 1109 del Código Judicial.

7.ª Facilitar la adquisición de personería jurídica a las asociaciones de arrendatarios con el fin de que ellos tengan un organismo dirigente.

8.ª Hacer efectivo el seguro de vida, la indemnización por accidentes de trabajo, en fin, darle efectividad a la legislación obrera, muy abundante por cierto.

Peones

Es la clase más desfavorecida dentro de nuestra organización social. No obstante ser la más numerosa, la que mayormente contribuye con su trabajo a la riqueza nacional, la más abnegada y sufrida, es también la más desatendida por nuestros olímpicos legisladores y en general por las clases dirigentes. De ella no se acuerdan sino en vísperas de los debates electorales, pues la única organización que tiene es la de una poderosa máquina electoral a órdenes del cura, del cacique o del alcalde; es una mesnada inconciente y saturada de pasiones sectarias.

Desde antes del nacimiento de cada peón principia una tragedia. Ciertas taras hereditarias que frecuentemente minan al feto y el ningún

cuidado que la futura madre tiene en su estado de gravidez, hacen que al venir al mundo esté en inferiores condiciones a las de cualquier otro animal. Sus primeros años transcurren entre la miseria, la mugre y las enfermedades. Si su estrella es muy buena le tocará oír a una maestra rural—mal pagada—cosas que no entiende ni le interesan. Pero, generalmente, no tiene el remanso de la escuela, porque lo espera el trabajo diario y aniquilador que ha de succionarle sus energías vitales.

Antes de los 21 años ya está inscrito en las listas electorales; luégo irá al cuartel donde aprenderá todos los vicios; la soldada le servirá para perfeccionarse en la bebida del aguardiente, para así contribuír a las rentas oficiales. También conocerá la cárcel del pueblo y posiblemente la penitenciaría y el panóptico. Probablemente no contraerá nupcias por no tener con qué pagar los derechos eclesiásticos, su *matrimonio* será de hecho. Pero todos estos jalones son entreactos en la vida del peón; por mísera paga y para poder vivir debe trabajar de sol a sol sin atender a quebrantos físicos ni a dolores morales. Y al finalizar la etapa, después de una vida de privaciones y de trabajo cuotidiano, no será dueño ni siquiera de dos metros cuadrados de tierra que le sirvan para recibir sus restos mortales.

Lo que llama la atención es que la peonada, dadas las condiciones en que vive, sea un elemento de estabilidad social y no un semillero de revoluciones. Es posible que esta pasividad se deba a que generalmente nuestro campesino es un mal dotado biológica e intelectualmente. Si a las pésimas condiciones en que vive se suma el grave problema del alcoholismo, se puede comprender que es verdaderamente excepcional que un individuo pueda trabajar diariamente durante diez o más horas. La chicha en las tierras frías, el guarapo y el aguardiente en las calientes, son la esperanza y el consuelo de centenas de millares de compatriotas.

Es de toda urgencia que se dé cumplimiento a la Ley 129 de 1931 que aprobó las convenciones adoptadas en la Conferencia Internacional de Trabajo, convenciones que obligan a los países signatarios a incorporar en su legislación algunos principios universalmente aceptados sobre duración de la jornada de trabajo, descanso semanal, trabajo de las mujeres y de los niños, seguros de vida, accidentes de trabajo, asistencia social, salario mínimo, etc. Estos justicieros principios imperan en todos los países, entre nosotros yace olvidada la Ley que los consagra.

También sobre expropiación de tierras, parcelación y adjudicación existen las Leyes 74 de 1926 y 89 de 1927. Son deficientes; empero, si se les hubiera dado cumplimiento desde su expedición estaría hoy solucionado en parte el problema agrario.

Hemos tratado de poner de presente que el problema agrario no se puede resolver globalmente, sino que la legislación al respecto debe ser especial para cada una de las agrupaciones en que, natural o artificialmente, está dividida nuestra población campesina. Sus condiciones de vida, está por demás recalcarlo, son malas: trabajo excesivo, salarios reducidos, mal trato, multas, expoliaciones de todo género, abusos con las mujeres, analfabetismo, falta de higiene, alcoholismo, contratos leoninos, no reconocimiento de las mejoras, desamparo de las autoridades, desahucios y lanzamientos inmisericordes, etc., etc., son algunas de las grandes injusticias que pesan sobre esa masa amorfa que es nuestro campesino.

Si a esas pésimas condiciones, suficientes para sublevar a gentes por demás pasivas, se agrega la labor subterránea y efectiva de ciertos agitadores profesionales, se puede afirmar que la tranquilidad social se está socavando por sus bases. Si las clases dirigentes no resuelven este problema de manera radical, tarde o temprano la reacción vendrá: los oprimidos de hoy pueden ser los verdugos de mañana.

Las naturales reacciones que estas injusticias producen son acalladas a bala y cárcel; cada protesta cuesta a los campesinos algunos muertos, muchos heridos y otros tantos presos. Desde la caída del zarismo estos procedimientos atrabiliarios están desacreditados en el mundo civilizado por contraproducentes y por inhumanos. El problema hay que resolverlo pero no equivocando el remedio.

A grandes plumadas queda bosquejado nuestro problema agrario; casi no se ha hecho nada por remediarlo y sí falta mucho por hacer. Es preciso que las agrupaciones de ideas avanzadas dejen a un lado los bizantinismos infecundos y que se sitúen dentro de la realidad colombiana; en la reforma agraria tienen el más hermoso y amplio campo de acción.

PARTE QUINTA

Ideas y fundamentos de una reforma agraria

CAPITULO I

Ya hemos estudiado el derecho de propiedad territorial en su evolución en el tiempo, lo hemos estudiado a través de doctrinas que tienen millones de adeptos y también como lo aceptan en sus legislaciones los países más civilizados de la tierra. Ahora trataremos de fijar nuestros conceptos sobre los fundamentos de una reforma agraria.

Si bien el régimen de la comunidad de la tierra ha sido el originario de la humanidad y aceptado que este régimen sea el indicado por la naturaleza misma de la raza humana, no por eso hay que concluír que él sea el más conveniente para ella porque sería desconocer que la propiedad privada ha servido de escala para el progreso creciente del género humano, desde que ella se implantó en el mundo mediante buenos o prohibidos procedimientos.

En efecto, mientras la tierra era de toda la comunidad la humanidad se mantuvo en una vida meramente vegetativa. El adelanto no se manifestó en ningún sector de la actividad. La propiedad colectiva pesaba como gruesa capa de bronce que los aislados brotes de progreso fueron incapaces de romper. La vida en estas condiciones debió durar desde que el hombre había evolucionado para adquirir el instinto gregario hasta hace unos dos mil y tantos años. Este lapso que comprende muchos miles de años, seguramente decenas de millares, no está interrumpido por ningún signo civilizador. No es difícil creer que este prolongado letargo tuvo entre sus principales causas la no individualización de la riqueza, que origina la igualdad por el más bajo coeficiente y que destruye todo espíritu de iniciativa y de evolución, los dos motores poderosos que han empujado a la humanidad por los caminos de civilización que hace varias centurias viene transitando.

El individualismo fue la reacción lejana contra la comunidad. Si no falta de probidad es por lo menos ignorancia negarle al individualismo todas las acciones que tiene en el progreso social. Su trascendencia no podemos apreciarla en el panorama que presenta el mundo en la actualidad; hay que trasladarse a tiempos pretéritos y estar en frente de problemas y de hombres distintos.

Hoy parece que el individualismo ha cumplido su misión histórica porque ha hecho aplicar sus programas en todas las legislaciones del mundo. Los tiempos cambian y los problemas sociales de hoy no son los mismos de ayer, ni los de hoy es posible que se asemejen a los que han de venir. Sus fórmulas y programas que se concretaban a pedir libertades y más libertades para el individuo, ya hoy no tienen aplicación porque el individuo se está muriendo de hambre en medio de la fronda de libertades que le dio el individualismo. Los problemas que es preciso resolver hoy son de orden más económico que político.

Las doctrinas que vengan a llenar el campo dejado por el individualismo deben ser las que propongan fórmulas que solucionen los problemas múltiples que confronta la humanidad.

La facilidad en los transportes terrestres, marítimos, aéreos y la rapidez con que se trasmite el pensamiento amén de otras ventajas traídas por la civilización, hacen que los lazos sociales se vayan estrechando más todos los días, que los problemas de unas regiones repercutan y afecten a otras, y aún, que un colapso económico o político de una nación afecte a otras situadas a enormes distancias. La economía está perdiendo su carácter regional o nacional para convertirse en continental o universal.

El legislador debe cuidar de la economía privada pero colocándola en un segundo plano y dejando el primero para la economía que tenga una fisonomía de franca cooperación social.

A esto se debe la preponderancia que han tomado las doctrinas de tendencias socialistas en todo el mundo. En los países que van a la vanguardia de la civilización estas doctrinas están consignadas en los estatutos constitucionales o en cánones legales. El socialismo de estado, por ejemplo, es practicado en todos los países europeos y algunos americanos porque es el mejor remedio de que dispone el Estado para normalizar las situaciones de emergencia. En Colombia el socialismo de estado ha sido aplicado con gran éxito durante los últimos años en varios ramos de la administración pública.

Como regla general se puede decir que un problema no se presenta de la misma manera en toda agrupación social; por tanto no se pueden dar normas generales para resolver situaciones sociales. No se puede aplicar en esas materias como sistema de investigación el método deduc-

tivo sino el inductivo e individualizado; no aplicar una regla a un hecho sino estudiar cada hecho y buscarle la solución más conveniente. El fracaso de la economía clásica, que hoy se ha hecho más patente, se debe al supuesto falso de que los problemas económicos obedecen a reglas precisas, como las que gobiernan el movimiento de los astros.

Y tal vez entre los problemas económico-sociales sea el agrario uno de los que deban estudiarse más individualmente por tener que atender a múltiples factores. Para estudiar a fondo la materia hay que estudiar minuciosamente de qué manera está poseída la tierra; cuál es la calidad de ella, fértil o estéril, salubre o insalubre, con posibilidades de riego o sin ellas; apta para la ganadería o para la agricultura y en este caso qué clase de cultivos serían los más ventajosos; clima; población que la habita; posibilidades económicas de esa población; régimen legal territorial; forma de la expropiación; idem de la indemnización; extensión de las parcelas según el número de habitantes que deben vivir de ella y según la calidad de la tierra; forma de la adjudicación de cada parcela; compraventa, arrendamiento, usufructo; gratuita u onerosa; condiciones jurídicas de las parcelas; clase de individuos beneficiados, etc.... De forma que al emprender reforma de esta naturaleza hay necesidad de estudiar los múltiples factores que hemos enumerado y algunos otros más generales como ambiente propicio para la reforma, organismos dirigentes, organismos coadyuvantes, etc.

Por *ambiente propicio* para la reforma agraria en un país determinado no hay que entender que toda su ciudadanía la haya estudiado y que sea partidaria de ella; este criterio sería injusto por la sencilla razón de que las personas que se dedican a estos estudios son las que tienen cierto tiempo disponible y como los individuos a quienes les queda este tiempo adicional son generalmente los rentados y de éstos la mayoría propietarios territoriales, tendríamos que sería a estos últimos a quienes tocaría pedir se implantaran leyes que seguramente iban a perjudicarlos. Tánto espíritu de solidaridad social no se le puede exigir a un individuo!

Entendemos por ambiente propicio el *hecho* de que en un país se haya producido el fenómeno de incompatibilidad de derechos entre el propietario territorial y la sociedad, y dentro de ésta, principalmente con los arrendatarios, jornaleros o colonos. Esta situación se presenta cuando se ha concentrado la propiedad en pocas manos; cuando es muy alta la densidad de la población en relación con la tierra cultivable y cuando ésta se destina a otros menesteres como la caza, etc. Con lo cual queremos decir que la reforma agraria tiene ambiente propicio cuando se ha producido esa situación de hecho que bien puede en un principio no ser grave pero con el tiempo repercute en las bases mismas de la estructura social. Por eso los gobernantes—particularmente los legisladores – deben

tener el oído atento para escuchar todo malestar producido por divergencias que se relacionen con el problema de la tierra y legislar pronta y eficazmente para evitar males mayores. Una ley oportuna puede atajarle el paso a una gran conmoción social.

CAPITULO II

Adquisición de la tierra

Determinado que existe el «hecho agrario» la primera medida que debe tomar el legislador es adquirir tierras para solucionarlo. Nada hay tan cierto como aquello que dijo alguno: «Los males producidos por la falta de tierra no se curan sino con tierra». Para hacerse a tierras el Estado tiene a su disposición varios sistemas que circunscribiremos en los cuatro siguientes: 1.° La apropiación por el Estado de todo el territorio nacional sin ninguna indemnización. 2.° La expropiación con indemnización de perjuicios. 3.° La declaratoria de estar en usufructo toda la propiedad privada. 4.° La compraventa comercial que hace el Estado. A estos cuatro sistemas podemos agregarle un quinto, que es indirecto, y que consiste en gravar fuertemente la gran propiedad para con ello provocar la división. Veamos separadamente el pro y el contra de cada uno de estos sistemas.

1.° Apropiación

Este es el sistema más económico que el Estado tiene en sus manos para obtener tierras; mas por la misma facilidad que a primera vista tiene, encierra grandes peligros y es el de más grave aplicación.

No es el resultado de una evolución tranquila sino la reacción violenta de una revolución, o el final de piráticas conquistas territoriales. Tampoco se ha aplicado en países verdaderamente democráticos donde las clases más apartadas del rol gubernamental pueden hacer sentir su influencia en los parlamentos en determinados momentos planteando situaciones de hecho que los legisladores por lo menos tienen que estudiar si acaso no resolver. En todo caso, puede decirse, que este sistema es hijo de la guerra: reacción del vencedor contra el vencido.

Es el más radical de los sistemas de adquisición de tierras. Por el Decreto de 26 de octubre de 1917 Lenin lo aplicó en Rusia, el país de los radicalismos. Estimamos que no sea conveniente su aplicación por el profundo malestar social que produce y por no ser justo. Entendemos que una reforma en materias sociales es justa y conveniente cuando produce el mayor beneficio con el menor malestar social.

Con el sistema en referencia lo que acontece es que los despojados quedan en las mismas condiciones de inferioridad que tenían los favorecidos antes de la apropiación. Soluciona un problema de trascendencia para darle nacimiento a otro no menos importante. Esto en el caso de que el Estado reparta las tierras expropiadas; si ellas quedan en poder de la comunidad, como sucedió en Rusia, viene a ser la realización de un ideal comunista. Con la reforma comunista pereció, víctima del despojo, el agricultor independiente (kulaks) y los agricultores asalariados (mujiks) viven casi las mismas condiciones de la época zarista, ni aun a éstos les ha aprovechado la reforma de manera efectiva.

Nuestro ideal es que el mayor número posible de pequeños agricultores queden dueños de sus fundos.

2.° El dominio eminente

Con la aplicación de la teoría del dominio eminente el Estado puede adquirir la propiedad de todo el territorio en un momento determinado. Pero no es propiamente a esta forma a la que nos referimos, porque tendría los mismos resultados de la apropiación, sino a otra menos radical pero también menos eficaz.

Después de mil formulismos los tratadistas que defienden con mayor brío el derecho de propiedad territorial individual y absoluta llegan a la conclusión de que al Estado corresponde reglamentar ese derecho respetando, eso sí, los derechos del individuo. El Estado, dicen, tiene sobre los bienes de los ciudadanos el derecho de reglamentación por medio de leyes; también puede ejercer el atributo de gravarlos con impuestos o de expropiarlos por causa de utilidad pública. Estas atribuciones nadie las discute, todas las legislaciones las aceptan.

Vamos a ver otra atribución que el Estado se puede tomar sin causar perjuicios mayores. Se trata de la aplicación de la teoría del dominio eminente, no para producir resultados inmediatos, sino en un tiempo relativamente largo. Una ley que declarara dueña a la Nación de toda la propiedad territorial y que suspendiera su cumplimiento por cincuenta c más años puede que se pasara hasta en silencio por parte de los propietarios territoriales y habría dado un paso bastante adelantado. Al actual propietario poco le interesa quién sea el dueño de su fundo dentro de cincuenta años, ni probablemente tampoco cuál sea su valor. Más bien una ley de esta naturaleza encontraría resistencia por parte de los hombres sin tierra que verían solucionado el problema agrario para sus hijos o nietos, mas no para ellos.

En el régimen de esta ley todos los propietarios asumirían la condición jurídica de los usufructuarios por tiempo fijo. Posiblemente en un principio no se alteraría el valor de la propiedad, pero con cada año que

transcurriera se iría desvalorizando hasta que en el último año valdría la 50.ª parte (si ese plazo fijaba la ley) de su valor en el día de la promulgación. Cumplido el plazo la Nación se haría propietaria de todas las tierras dentro de sus límites.

Cincuenta años no hacen gran peso en la vida de un pueblo. Cincuenta años son más que el promedio de la vida del hombre. Los legisladores son los encargados de hacer «la felicidad de los pueblos» resolviendo de manera eficaz sus problemas, pero como esos pueblos están formados por hombres, deben legislar atemperándose a las necesidades de ellos y no de manera bella pero ineficaz. Si se opta por el criterio de dejar al tiempo que resuelva los problemas sociales, que se acepte el problema que estamos estudiando. Pero si se tiene como criterio que los problemas sociales deben resolverse tan pronto como se presenten, debe rechazarse por ineficaz. Por esto lo rechazamos de plano.

3.° La división por los impuestos progresivos

Este sistema tiene por objeto provocar la continua división de la tierra mediante un sistema de impuestos proporcionales y progresivos a las tierras incultas, extensas o poco cultivadas.

Los impuestos bien aplicados darían en el curso de pocos años excelentes resultados. Sin necesidad de apropiación, expropiación, etc., la tierra se iría dividiendo sin que el Estado hubiera tomado ninguna participación directa y sin que hubiera tenido necesidad de invertir dinero; por el contrario, sus entradas habrían aumentado con el mayor impuesto. Además, está dentro de las facultades del Estado gravar los bienes como lo crea más conveniente; así que este sistema encajaría perfectamente dentro de la legislación de cualquier país porque el libre gravamen es reconocido por todas las legislaciones del mundo.

Pero las desventajas lo convierten en un sistema poco práctico. En primer lugar si se establecieran los impuestos únicamente proporcionales y progresivos que gravaran a la propiedad en su totalidad, el resultado inmediato sería el alza de precio de todos los productos agrícolas: resultado enteramente opuesto al perseguido. De tal manera que estos impuestos habría que establecerlos también diferenciales, es decir, gravar cada propiedad teniendo en cuenta o su extensión o su producción, gravamen que la debe afectar en razón directa de la primera e inversa de la segunda y en promedio cuando la extensión y la producción se combinen. Para esto se necesitaría de personal numeroso y muy idóneo, conocedor a fondo de todas las modalidades de la producción agrícola y de la calidad de la tierra, porque pudiera suceder que se gravaran fuertemente terrenos impropicios para la agricultura, o que a tierras cultivables y de gran extensión no se les gravaran suficientemente, o que a las cultivadas se les pusiera impuestos prohibitivos; en cada caso el perjuicio sería inmediato.

También presenta otro inconveniente y es el de que se puede defraudar fácilmente. Como el fin de la ley es lograr que la tierra se divida o se cultive, fácilmente se podría obtener simuladamente lo primero por medio de escrituras de confianza del dueño a parientes o amigos. Para evitar este fraude no se podría aplicar con éxito la retroactividad de la ley porque habría necesidad de ejercitarla contra *todas* las propiedades, en tanto que en la expropiación se aplica únicamente a las que van a expropiarse. En el sistema que estamos estudiando el tener permanentemente la retroactividad, como una espada de Damocles, sobre toda la propiedad equivaldría a prohibir su venta por tiempo indefinido, con lo cual, como es obvio, nunca se lograría la división de la tierra, resultado contrario al que se persigue. Y si no se aplica la retroactividad se puede evadir el pago de los impuestos de manera muy fácil según ya lo vimos.

Por estas razones este sistema no nos parece muy práctico como medio principal para obtener la división de la tierra. De la expropiación sería magnífico coadyuvante. Los impuestos proporcionales, progresivos y diferenciales se aplicarían con muy buen resultado a las tierras que quedaran sin expropiar, para guardar equilibrio con la parcelada.

4.° Adquisición por compraventa

Sería el medio ideal para hacer la reforma agraria sin causar mortificaciones de ninguna especie y sin modificar la legislación de un país por atrasada que ella fuere. Pero se tropieza con un inconveniente que en la actualidad es universal ;ya se comprenderá que nos referimos a la pobreza de los gobiernos. Cualquiera que sea la causa de las deudas oficiales se puede afirmar que todos los gobiernos están debiendo crecidas cantidades de dinero. Como fenómeno que llama la atención se anota que estas deudas están en relación directa con la riqueza de cada país; cuanto más rica es una nación tanto más dinero debe. No hay gobierno en el mundo que disponga de dinero en suficiente cantidad para comprar siquiera la quinta parte de su territorio.

Con gruesas sumas de deudas internas y externas, con presupuestos desequilibrados y con anémicas entradas al fisco por concepto de impuestos, las arcas oficiales apenas alcanzan a recaudar lo necesario para que el Estado subsista. Deliciosa sería una reforma agraria habiendo el dinero suficiente para comprar las tierras a precios comerciales! No solamente los hombres sin tierra serían los beneficiados, también los terratenientes sacarían su gaje vendiendo sus latifundios a buenos precios y.... de contado!

5.° La adquisición por expropiaciòn

La expropiación, propiamente dicha, es la facultad que tiene el Estado para obligar al individuo a que le ceda su propledad cuando hay una causa de utilidad pública.

La expropiación por causa de utilidad pública está, o ha estado consagrada en todas las legislaciones del mundo. Quienes se interesan por los problemas sociales batallan porque la causa de la expropiación sea la «utilidad social». Nos parece esta una diferencia de palabras mas no de esencia; si empleamos la segunda expresión es para hacer diferencia con la causal de expropiación, tal cual está establecida en muchas legislaciones. Lo importante no es emplear esta o aquella palabra sino hacer que la expropiación sea una verdadera arma defensiva de la sociedad contra el individuo.

La expropiación por causa de utilidad pública fue la válvula de escape que dejaron las legislaciones rígidamente individualistas. Aun en tiempos en que el individuo triunfante imponía sus condiciones al Estado y debilitaba los lazos de la solidaridad social, dejó constancia en sus leyes de la obligación que tenía el individuo de posponer sus derechos ante los de todos. Empero, estas excepciones se referían a las vías de comunicación y a los acueductos públicos que eran las necesidades colectivas más apremiantes.

Hecha la excepción al principio de la inviolabilidad de la propiedad, queda relativamente fácil elevar el número de excepciones a medida que las necesidades sociales se vayan presentando. De forma que siguiendo este criterio se pueden conseguir, de manera metódica y sin causar mayores contratiempos, esenciales reformas; con una legislación elástica sobre la materia y con actividad y buena voluntad de parte de los gobernantes se puede obtener que el derecho de propiedad individual, absoluto, perpetuo y arbitrario pase a desempeñar una *función social.* Muchos países han dado ya el ejemplo.

Los criterios que deben seguirse para poner en práctica la expropiación son diferentes. En primer lugar nos encontramos ante esta duda: ¿deben expropiarse las tierras de determinadas personas o deben expropiarse determinadas tierras?

Expropiación a determinadas personas.—Hemos dicho que el problema de la tierra hay que estudiarlo teniendo en cuenta las carcterísticas especiales de cada país. Por tanto, una u otra forma de expropiación puede tener sus ventajas en un país y ser contraproducente en otro.

La expropiación a determinadas personas consiste en hacer que solamente una clase de individuos o sociedades sufran las consecuencias de esta medida, en tanto que otras personas, que pueden tener mayor número de razones para sufrirla, queden indemnes.

Este sistema ha sido aplicado generalmente como consecuencia de revoluciones; las clases o personas vencidas a ese precio han pagado su derrota. Casi parece inútil declarar que estas personas son generalmente los nobles, los grandes terratenientes y las comunidades religiosas. Unos

y otros acaparan riquezas, principalmente territoriales; enceguecidos por su poderío extorsionan y esquilman a los que más pueden hasta que un buen día los oprimidos se tornan en amos e imponen sus condiciones que no son precisamente muy cordiales. A través de la historia se ve que éste ha sido el sistema casi único de expropiación con el aditamento que nunca ha tenido indemnización. Prácticamente es la misma apropiación. Solamente en los últimos tiempos se ha aplicado con indemnización si bien es cierto que esta en la práctica no es efectiva, pues se paga con moneda «enferma».

Los últimos países que la han aplicado con algún éxito son: Letonia, Grecia, relativamente España, Lituania, Polonia y Yugoeslavia. Como en ellos el territorio ha estado poseído prácticamente por los expropiados, se habría llegado a la misma conclusión si se hubiera aplicado la expropiación de determinadas tierras. En Colombia, como ya lo dijimos, se aplicó este sistema contra los jesuítas en 1767, contra los españoles en 1827 y a las comunidades religiosas en 1851; en los dos primeros casos sin ninguna indemnización y con plena en el último.

En tesis general nos parece que este sistema no es científico para proceder a la expropiación. El legislador que quiera penetrar a fondo el problema debe comenzar por estudiar con detenimiento la tierra para la cual va a legislar y no proceder globalmente porque no lleva todas las seguridades de acertar. Este criterio puede ser político y de gran efecto pero no es rigurosamente científico ni práctico.

Expropiación de determinadas tierras.—Se destaca este procedimiento porque no tiene en cuenta a las personas sino las tierras que deben ser expropiadas con el mayor beneficio para la comunidad. Indudablemente ofrece mayores ventajas que el anterior.

Realmente el problema agrario no se presenta en un país porque determinados elementos sean los detentadores del territorio, sino porque éste no está cultivado o lo está deficientemente, o porque la población rural carezca de garantías, etc. Si bien es cierto que la génesis del problema está en el acaparamiento de la tierra por determinados elementos, también lo es que expropiando las propiedades que deban ser parceladas se llega a tocar a los acaparadores que al fin y al cabo son los únicos que deben pagar su codicia territorial. Como lo veremos en seguida no siempre es conveniente parcelar los latifundios.

Acordado que se deben expropiar determinadas propiedades tiene que individualizarse cuáles son éstas, punto de gran trascendencia. Si se fraccionan tierras que no deben serlo, o si permanecen en su antiguo estado las que deban fraccionarse, se tiene no solamente el rotundo fracaso de la legislación al respecto sino que es posible que la situación se empeore en lugar de mejorar. Paso tan importante debe darse después de bien meditado estudio.

Es criterio corriente que deben parcelarse los latifundios y por tal palabra se entiende generalmente una gran extensión de tierra de la que es propietaria una sola persona. Veamos cuál ha sido el principio que sobre el particular han adoptado algunos países. En el Japón es latifundio la propiedad que pasa de 10 hectáreas, de 30 en la Polonia alemana; de 80 en Lituania; de 100 en Letonia, Rumania y Yugoeslavia; de 150 en Bulgaria; de 200 en Checoeslovaquia, Finlandia; de 300 en Francia, etc. En Colombia es muy relativo el concepto: en el «valle» de Tenza 100 hectáreas pueden formar un latifundio, mientras en los llanos de Casanare apenas serían un minifundio. Esta disparidad de criterios nos está demostrando a las claras que el problema de la tierra es muy distinto en cada país, y aún que dentro de los límites de un país puede presentar matices bien marcados.

Convenida la extensión máxima que deba tener un predio se tiene que determinar cuáles de esos predios son los expropiables, porque es indudable que haya muchos que sea conveniente conservarlos intactos y aun fomentarlos, cuando de su división se deriven males para la sociedad entera. Tal sería el caso de empresas agrícolas en grande escala, con sistemas de explotación perfeccionados, con personal dirigente idóneo y, en fin, con todas las características de una empresa bien organizada. Creemos que en esas condiciones no deba dividirse un predio porque es casi seguro que disminuiría su producción. Como la reforma agraria persigue no solamente parcelar la tierra sino también que ella produzca y como en el caso estudiado esa producción se disminuiría, resultaría que la reforma reduciría lo que persigue fomentar. Esta no es una hipótesis, sino una realidad. Tomemos, por ejemplo, un gran ingenio azucarero de 1.000 hectáreas cultivadas; esta es una de las empresas que necesita de mayor inversión de capital, organización técnica rigurosa y unidad de acción; si suponemos que se ha de dividir tendríamos esta situación: cada una de las cien parcelas estarían cultivadas, y al cederlas se haría un obsequio al adjudicatario, lo cual sería un privilegio; es seguro que los implementos agrícolas—arados, tractores, caballos, vehículos de transporte, etc.—no sean suficientes para todos los adjudicatarios porque es muy diferente cultivar 1.000 hectáreas bajo una sola dirección que bajo 100 diferentes; cada adjudicatario debería ser conocedor por lo menos del negocio; el uso de las maquinarias transformadoras de la materia prima originaría diarios conflictos entre los interesados. Todo esto traería la desorganización en los sistemas de cultivo, de transporte, de aprovechamiento, etc., y como resultado final el alza del costo de producción del azúcar. Total: los legisladores por favorecer a un centenar de individuos perjudicarían a todos los consumidores.

Por el hecho de que no juzguemos conveniente la parcelación de determinadas empresas agrícolas, no vaya a creerse que no se debe legislar para ellas. Aceptado en nuestro ejemplo que no hay problema de la tierra, propiamente dicho, porque la producción es muy eficiente, no se descarta la posibilidad de que se haya venido a convertir en un problema de trabajo y por consiguiente se deben aplicar las reglas que regulen las relaciones del capital con el trabajo, conciliar los derechos de los jornaleros, obreros y capitalistas es deber principal del legislador.

Retroactividad de la ley.—En relación con la fecha que deba de tomarse como punto de partida para determinar la extensión territorial de la propiedad se presenta un problema jurídico de bastante trascendencia, cual es el de la retroactividad de la ley.

La retroactividad tiene por objeto destruír situaciones jurídicas que se hayan creado durante el tiempo que se retrotraiga la ley. Como es fácil de apreciarse este principio es opuesto a las legislaciones de tendencias individualistas desde luego que va a destruír contratos entre individuos que según ellas deben respetarse tanto como la ley misma, y porque destruye los derechos adquiridos sobre el particular. Sin embargo, excepcionalmente aceptan el principio para casos taxativamente determinados, que generalmente van a favorecer al individuo, como por ejemplo, en materia criminal donde la ley permisiva o favorable se aplica de preferencia a la restrictiva o desfavorable, aun cuando sea posterior.

La retroactividad de la ley es causa *sine qua nom* para llevar adelante la reforma agraria en cuanto a la expropiación se refiere. Por qué? Porque cuando en un país determinado se piensa legislar o se ha dado principio a la discusión del respectivo proyecto, las Notarías se van llenando de los individuos que se sienten afectados, para hacer ventas simuladas a parientes o a amigos complacientes. De forma que cuando la ley principie a regir prácticamente no tendría aplicación, puesto que se encontraría con la propiedad dividida legal pero no realmente. Es una manera habilidosa de burlar la ley que solamente se puede evitar retrotrayendo sus efectos por tiempo determinado para que así todas las compraventas, donaciones o hipotecas no tengan ningún valor. Todas las naciones en donde se ha llevado a cabo la reforma agraria han tenido que aceptar la retroactividad y algunas han avanzado más, dándole a esta ley el carácter de orden público para que así los organismos encargados de dirigirla puedan proceder a discreción.

Pero como no todos los actos y contratos podrían tacharse de fraudulentos es indispensable hacer algunas excepciones. Nos referimos a algunas situaciones jurídicas que son el resultado de causas hasta cierto punto independientes de la voluntad de los actores. No se podría anular, por ejemplo, una sentencia sobre partición de bienes comunes, o de bienes

hereditarios, etc. En estos casos la división ha sido enteramente normal, no hay razón para destruírla.

No se puede señalar de manera absoluta por cuánto tiempo se debe retrotraer la ley, ello depende de las condiciones peculiares de cada país. Letonia lo hizo por cinco años, Checoeslovaquia por dos meses y Méjico por *sesenta años*. También es importante anotar como muy conveniente que los litigios a que dé nacimiento la retroactividad no deben ventilarse en los tribunales judiciales porque se harían interminables; las Juntas agrarias deben conocer de ellos, fallar a conciencia y sin que su decisión sea apelable. La ley agraria es una ley heroica, por lo tanto hay que aplicarla con remedios heroicos.

Como resumen a todo lo que se deja dicho sobre los modos que tiene el Estado para adquirir la tierra y hacer la reforma agraria, según se desprende de lo expuesto, consideramos que el único medio rápido, eficaz y justo es el de la expropiación ayudado con un sistema de impuestos proporcionales, progresivos y diferenciales que afecten a las tierras que no sean aprovechadas eficientemente. Cualquiera otro de los sistemas enunciados peca por ineficaz, lento o injusto.

CAPITULO III

La parcelación

Esta tarea debe encomendarse a peritos que no lo sean solamente en el arte de dividir matemáticamente la tierra, sino en el conocimiento a fondo que deben tener de las características especiales de ella, como su fertilidad, la clase de cultivos a que se vaya a destinar, sistema hidrográfico, distancia de las poblaciones, etc. Tan importantes son estas características que creemos que ellas, más que la voluntad del legislador, deben ser las determinantes de la extensión de las parcelas.

Al abocar la parcelación, lo primero que hay que tener en cuenta es el destino que se dará a la tierra que se va a dividir. Si se va a dedicar a la ganadería o a la agricultura, y en este caso a qué clase de cultivos; en este punto hay que tener presente que el concepto de fertilidad —como todos— es muy relativo; tierras que son inapropiadas para un cultivo son excelentes para otros.

Para proceder sobre bases firmes es menester estudiar qué destino convendría más a la tierra por parcelar y esto no lo pueden hacer sino los agrónomos; en este sentido el Estado debería adoptar el dictamen de ellos

y extender su intervención hasta prohibir cualquier otro cultivo distinto del indicado, o de los indicados como más adaptables. Si se dejara al individuo la libertad de cultivar lo que bien quisiera muy poco se habría adelantado en la técnica agrícola y en la conveniencia social.

Existe otro factor preliminar muy importante cual es el de especificar la cantidad de personas que van a ser las beneficiarias de cada parcela; sobre este punto se debe llevar un criterio bien definido. En todas las naciones donde se ha llevado a cabo la reforma agraria se han hecho las parcelas de la extensión necesaria para sostener una familia, y solamente cuando la calidad de cultivos no lo permite se han adjudicado extensiones mayores a cooperativas, siendo esto excepcional. Por tanto la parcela debe tener la extensión que sea necesaria para el sostenimiento de una familia; formar el «bién familiar», fortaleciendo la familia, debe ser un empeño del legislador.

Determinados ya qué clase cultivos se va a establecer en la tierra que se va a parcelar y el número de personas que van a vivir de cada unidad, la labor del partidor se simplifica bastante. De modo que una parcela debe dar lo suficiente para que una familia viva de su trabajo con cierta holgura, ni que produzca más de lo que se necesita, porque lo que se le da a una familia de más, es con detrimento de otras muchas; y si no produce lo suficiente para vivir independientemente, entonces el problema agrario quedaría subsistiendo porque los campesinos tendrían que continuar alquilando su trabajo para poder vivir.

En tesis general no somos partidarios de que se hagan parcelas para dedicarlas a la crianza de animales (ganadería), con lo cual no queremos decir que no deban expropiarse los terrenos dedicados a esos menesteres porque generalmente los latifundios tienen ese destino y entonces es necesario expropiarlos pero no para dejarlos con la misma finalidad sino para dedicarlos a la agricultura. Si se resolviere hacer parcelas para dedicarlas al pastoreo, no deben tener ni menos de cincuenta hectáreas ni más de doscientas; si se rebajara del mínimo no se alcanzaría a sostener una familia, si se pasara del máximun propiamente no se habría hecho una división de la tierra.

Las tierras que se van a dedicar a la agricultura se parcelarán según la clase de cultivos. Sobre este punto hay que recordar que hay cultivos que, en la misma extensión, necesitan mucho más obra de mano que otros. El tabaco, por ejemplo, necesita de trabajo diario desde que germina hasta el en que se dé al consumo; con una parcela de tres hectáreas que se cultive de esta planta, perfectamente puede vivir una familia. Al café y al cacao podríamos citarlos como cultivos que no necesitan de gran cantidad de trabajo; una vez en producción no necesitan sino de dos limpiezas por año y el trabajo necesario para recolectar el grano y ponerlo en estado co-

mercial; además, como sus cosechas son periódicas, ellas deben producir lo necesario para que la familia viva un año, por lo tanto las parcelas deben tener un promedio de diez hectáreas. Como término medio de los cultivos dichos, se puede citar el del arroz y el del trigo. Sin la consagración que con los primeros es menester y sin el poco trabajo que los segundos requieren, son tan reproductivos como unos y otros, con parcelas de seis hectáreas podría vivir perfectamente una familia. El mismo análisis se podría seguir haciendo de todos los productos de la agricultura.

Si los encargados de hacer las parcelas no se atemperan a todos los factores enunciados y a los que puedan habérsenos escapado, su labor no daría seguramente los resultados esperados.

CAPITULO IV

La indemnización

¿Se debe indemnizar las tierras expropiadas? Este interrogante se resuelve según el concepto que se tenga del derecho de propiedad.

Quienes opinan que la propiedad privada es y debe continuar siendo una de las bases angulares de toda legislación y de todo régimen económico, aspiran a que la indemnización sea suficiente. Quienes piensan, por el contrario, que la propiedad de la tierra es una institución anacrónica que debe desaparecer, aspiran a que el Estado la trate con especial dureza no consintiendo en que se la indemnice. De acuerdo con el primer criterio la indemnización es la consecuencia lógica de la expropiación; de acuerdo con el segundo, la indemnización es una liberalidad criminal que hace el Estado a los particulares propietarios.

De esos dos sistemas que buscan el mismo fin —el bienestar social— por caminos opuestos, se puede formar un tercero bastante aceptable. Reconociendo que la propiedad privada del suelo es indispensable para el bienestar social, se admite también que esa propiedad no debe ser absoluta; que la sociedad tiene el derecho de darle el destino que más le convenga y que, por consiguiente, puede expropiarla indemnizando en parte al propietario. Este es nuestro criterio.

No parece que sea tan indispensable que se nombren peritos para que hagan los avalúos, porque sería hacer más patente la expropiación dando origen a multitud de controversias entre los interesados y el Estado y porque, principalmente, esos avalúos ya están hechos en las listas de catastro, con la ventaja de que contra estos avalúos no habría reclamo verdaderamente justo porque también son hechos por peritos y aceptados por los propietarios. Pero se podrá pensar que los propietarios

puedan defraudar al Estado haciendo subir el avalúo de sus propiedades tan pronto como sospechen que van a ser expropiados. Contra este mal existe un remedio radical: aplicar la retroactividad de la ley por todo el tiempo que se juzgue necesario para poner en salvo los intereses sociales.

El erario público no deberá pagar íntegramente toda la suma que indiquen los avalúos catastrales; esto sería sencillamente una compraventa; el pago deberá hacerse parte en dinero y parte en papeles de crédito público de amortización gradual, La proporción de cada una de estas partes debe estar sujeta al valor de la finca expropiada y a la renta libre del dueño, exceptuando la que le produce la propiedad que se le va a expropiar. En cuanto al primer factor, a mayor valor del fundo menor proporción de dinero y mayor de bonos; con el segundo, se sigue el mismo sistema: a mayor renta libre menor proporción de dinero y mayor de bonos. Si los dos factores se combinan en una persona será necesario establecer el promedio. No dudamos que este sistema, que no lo hemos encontrado en ninguna legislación, sea complicado, empero, es justo porque no descuida ni los intereses del Estado ni los del individuo.

Se tiene en cuenta el valor de la propiedad porque es la base que el Estado tiene para hacer el pago y se sigue el sistema proporcional y progresivo para hacer justicia a los propietarios y para defender al Estado. Si una ley ordenara que el pago se hiciera con el 50% en dinero y el otro 50% en bonos, establecería una injusticia; veámoslo prácticamente: Se van a expropiar dos fundos, uno vale $ 10.000 y el otro $ 100.000; según la ley supuesta, al primer propietario le corresponderían en dinero $ 5.000 y al segundo $ 50.000; no hay duda que al primero se le ha impuesto un sacrificio mayor que al segundo, a pesar de ser la proporción igual. El dinero tiene un valor profundamente subjetivo, vale según las necesidades del individuo; un peso a un pobre es muy seguro que le represente más valor que $ 50 a un rico, o que $ 1.000 a un millonario. Atendiendo a esta verdad creemos que la tasación debe ser proporcional y progresiva para ser justa.

En el cuadro siguiente hemos tratado de sintetizar nuestro pensamiento al respecto.

AVALÚO CATASTRAL						PROPORCIÓN	
						Dinero	*Bonos*
De	$	5.001	a	$	10.000	el 80%	20%
»	»	10.001	»	»	20.000	» 75 »	25 »
»	»	20.001	»	»	30.000	» 70 »	30 »
»	»	30.001	»	»	40.000	» 65 »	35 »
»	»	40.001	»	»	50.000	» 60 »	40 »
»	»	50.001	»	»	60.000	» 55 »	45 »
»	»	60.001	»	»	70.000	» 50 »	50 »
»	»	70.001	»	»	80.000	» 45 »	55 »
»	»	80.001	»	»	90.000	» 40 »	60 »
»	»	90.001	»	»	100.000	» 35 »	65 »
»	»	100.001	»	»	110.000	« 30 »	70 »
»	»	110.001	»	»	120.000	» 25 »	75 »
»	»	120.001	»	»	130.000	» 20 »	80 »
»	»	130.001	»	»	140.001	» 15 »	85 »
»	»	140.001	en adelante			» 10 »	90 »

Pero no solamente se debe tener en cuenta el valor de la propiedad, nos parece también muy conveniente que se mire la renta del individuo que va a sufrir la expropiación por cuanto que la ley debe tener presente en qué condiciones va a quedar ese individuo una vez que se le haya cegado una fuente de ingresos. La reforma agraria no tiene por objeto beneficiar a unos y perjudicar a otros, su fin debe estar orientado a producir el mayor bien dentro del menor mal. La ley tiene que tener en cuenta si el fundo por expropiar es la única renta de su dueño o si éste ttene otros bienes que le producen renta y a cuánto monta. De acuerdo con lo dicho al fijar la proporción de pago por el valor catastral, también es justo y conveniente que se rebaje la proporción de dinero al individuo que tenga renta independiente de la que le produzca la finca expropiada.

Averiguar la renta de un individuo y cómo está formada es cosa sencilla, basta acercarse a la oficina recaudadora de ese impuesto. A mayor renta libre menor cantidad de dinero y mayor de bonos. A un individuo que no tenga renta libre, el Estado está absolutamente obligado a pagarle según el cuadro ya visto. No estaría en el mismo caso el gran rentado; a ese sería necesario rebajarle proporcional y progresivamente la cantidad de dinero ya fijada en la primera tabla, rebaja que se podría establecer de acuerdo con las siguientes proporciones:

RENTA ANUAL						REBAJA	
De	$	1.001	a	$	2.000	el	5%
»	»	2.001	»	»	3.000	»	10 »
»	»	3.501	»	»	4.500	»	20 »
»	»	4.001	»	»	6.000	»	35 »
»	»	6.001	»	»	8.000	»	50 »
»	»	8.001	»	»	10.000	»	75 »
»	»	10.001	»	»	12.000	»	95 »
»	»	12.001	en adelante			»	100 »

Para aclarar un poco veamos un ejemplo: Se va a expropiar una finca que está avaluada en $ 66.000. Si el dueño no tiene renta líquida o es inferior a mil pesos —independiente de la que le produce la finca— de acuerdo con la primera tabla recibiría el 50% en dinero y el 50% en bonos, es decir, $ 33.000 en efectivo y $ 33.000 en bonos. Supongamos que el dueño tiene $ 5.000 de renta líquida independiente; la tabla segunda indica que cuando se tiene esa renta la cantidad que se tiene que recibir en dinero de acuerdo con la primera tabla, debe rebajarse en un 35%, es decir, que de los $ 33.000 hay que rebajar $ 11.550 (35%), nos quedan $ 21.450 y los $ 11.550 se agregarán a los $ 33.000 que tiene que recibir en bonos; luego ese propietario recibiría en este segundo caso $ 21.450 en dinero y $ 44.550 en bonos. Ahora, si el propietario tiene más de $ 12.001 de renta anual recibiría los *$ 66.000 íntegramente* en bonos. En resumen: por una hacienda avaluada en $ 66.000 recibiría el propietario: $ 33.000 en efectivo y $ 33.000 en bonos, si no tiene renta o es inferior a mil pesos: $ 21.450 en dinero y $ 44.550 en bonos si tiene cinco mil pesos de renta, y los $ 66.000 íntegramente en bonos si su renta pasa de doce mil pesos.

Los bonos agrarios que se emitan para hacer el pago —total o parcial— de las expropiaciones deberán tener estas condiciones principales: estar garantizados accesoriamente por el Gobierno y directamente por el Banco agrario que debe fundarse; tener interés máximo del 5% anual; ser amortizables en un mínimun de 20 años, tener poder liberatorio en determinados casos; estar garantizados con un fondo especial, con el impuesto sobre la tierra deficientemente cultivada y con las entradas que produzcan las ventas de las parcelas. En estas condiciones el bono agrario no sería «papel enfermo», como generalmente ha sucedido en el mundo entero.

Hemos dicho que la retroactividad debe aplicarse para declarar inexistente cualquier situación jurídica que tienda a impedir la expropiación. Pero como a muchas de esas situaciones no debe afectarlas por ser antiguas o no ser dolosas, se tendrían que respetar por lo menos *eco-*

nómicamente, ya que todo derecho real se puede reducir a dinero. Un inmueble que estuviera gravado con hipoteca, por ejemplo, no por eso dejaría de expropiarse; pero el Estado debe respetar el derecho del acreedor pagándole directamente el valor de su crédito con el producto de la indemnización. Mas como es muy posible que el valor de la expropiación no sea cubierto íntegramente en efectivo, sino proporcionalmente en dinero y en bonos, es enteramente justo que el deudor pague también su obligación en dinero y en bonos en la misma proporción que los ha recibido. Mas como es humano que el acreedor no esté en ánimo de recibir bonos puesto que le implica evidentemente una pérdida, es de toda necesidad que el legislador le dé poder liberatorio al bono agrario para esta clase de deudas. De esta manera un problema jurídico queda fácilmente resuelto *económicamente.*

CAPITULO V

Distribución y adjudicación

¿Entre quiénes deben distribuirse las parcelas? ¿En qué condiciones jurídicas deben adjudicarse las tierras a los nuevos cultivadores? La primera pregunta se resuelve según el interés social o los compromisos que el Estado haya adquirido. La segunda según la política que se piense seguir con respecto al derecho de propiedad.

I.—*Personas beneficiadas.* El sentido común indica que la tierra debe ser adjudicada a las personas que sepan y puedan aprovecharla en mejores condiciones; mas este principio ha sido modificado en numerosas ocasiones por compromisos adquiridos por el Estado con determinadas personas. Casi en todas las naciones europeas donde se ha llevado a cabo la reforma agraria se ha procedido a la adjudicación de parcelas con un criterio netamente político. Los países que intervinieron en la gran guerra quedaron con la carga ponderosa de atender a la subsistencia de millares de inválidos, así como también a la de las familias de los muertos en ella; puede decirse que algunas de esas naciones provocaron la reforma principalmente para solucionar el *modus vivendi* a las personas ya dichas, pues la situación de los tesoros públicos era precaria en demasía. En estas condiciones los primeros favorecidos con la reforma fueron los inválidos, muchos de los cuales no tenían la preparación necesaria para los trabajos agrícolas. Así se puede explicar el relativo fracaso de la reforma agraria en algunos de los países que procedieron con ese criterio político al hacer las adjudicaciones.

Para determinar qué criterio debe prevalecer en esta importante materia partimos del principio de que quienes mejor pueden aprovechar los beneficios de la parcelación de la tierra son los mismos que la cultivan. Aceptada esta base indicamos de una vez quiénes deben ser primeros beneficiados, diciendo que entre todos los agricultores deben tenerse más en cuenta a los que cultivan el pedazo que se va a parcelar como jornaleros, arrendatarios o colonos, y a continuación a los demás. De manera que para la adjudicación de las parcelas debe procederse en este orden: 1.° Los arrendatarios, jornaleros o colonos de los fundos que se parcelan. 2.° Los agricultores de la región que no sean propietarios; 3.° En general los agricultores que no tengan tierra.

Como se ha calculado que cada parcela debe tener la extensión necesaria para que una familia pueda vivir de ella, la adjudicación debe hacerse a la familia entera representada por su jefe, y también entre las familias deben escogerse a las que tengan más personal apto para las faenas agrícolas. El orden de prelación de la adjudicación sería necesario alterarlo cuando se quisieran ensayar cultivos desconocidos en la región; en este caso sería necesario y conveniente importar mano de obra idónea.

II.—*Condiciones jurídicas de la adjudicación.* Este es uno de los puntos de la reforma agraria más difíciles de acertar, porque de su solución depende la política futura del Estado en relación con el derecho de propiedad territorial.

Tres son los principales puntos de referencia que debe tener en cuenta el legistador. 1.° Dar la parcela en arrendamiento; 2.° Darla en usufructo; 3.° En propiedad.

1.° *Arrendamiento.*—Cuando crean los legisladores que la Nación debe conservar la propiedad de las tierras pero que no las debe cultivar directamente se presenta el arrendamiento como la forma jurídica que debe adoptarse.

El arrendamiento presenta la ventaja de que en todo momento puede el Estado hacer cesar el contrato si el arrendatario no le da estricto cumplimiento. Esta es una garantía tanto más importante cuanto que en el respectivo contrato deben constar, en cláusulas, todas las condiciones que debe llenar el arrendatario para conservar su derecho. La resolución del contrato es un poderoso freno que tiene en sus manos el Estado para evitar que la reforma quede desvirtuada debido al no cultivo, o al cultivo deficiente de las parcelas. También presenta la ventaja de hacer muy pequeña la erogación que anualmente tiene que satisfacer el arrendatario. Naturalmente se tendrá que prohibir que una misma persona tome en arrendamiento más de una parcela.

Al lado de estas ventajas el sistema presenta graves inconvenientes. El Estado expropia las tierras a los latifundistas que no las cultivan o las dan

en arrendamiento, para a renglón seguido darlas él en arrendamiento; los campesinos lo que han hecho es cambiar de amo, ¿dónde está la reforma? También tiene un gravísimo inconveniente de orden psicológico; es muy conocido el poco interés que tiene un arrendatario por la cosa arrendada originado por la inestabilidad de su derecho; como él en definitiva no se va a aprovechar de las mejoras procura vincularle a la tierra el menor trabajo posible.

2.° *Usufructo.*—Todavía el usufructo presenta mayores ventajas para el adjudicatario puesto que nada tiene que pagar por el beneficio que recibe con el cultivo de su parcela; también sobre el arrendamiento presenta la ventaja de hacer más sólido el derecho del adjudicatario. Empero, como la ganancia de un individuo se efectúa por la erogación—en trabajo o en dinero—de otros, llegamos a la conclusión de que los usufructuarios adquieren su holgada posición merced al tesoro público, es decir, a expensas de toda la Nación; resultado enteramente injusto si se tiene en cuenta que hay personas tan o más necesitadas de la ayuda del tesoro público que los mismos usufructuarios. La reforma agraria no hay que hacerla con un criterio de beneficencia sino con un profundo sentido social-económico. Además el usufructo presenta, un poco más disminuído, el inconveniente de orden psicológico, hecho ya de presente en el arrendamiento.

3.° *Propiedad.*—En principio es el sistema más oneroso para el beneficiario. Efectivamente, las erogaciones que tiene que hacer lo ponen en condiciones de aparente inferioridad con respecto al arrendatario y al usufructuario; mas hay que tener en cuenta que esas erogaciones no se hacen para pagar el uso de la tierra sino para adquirir su propiedad y para obtener la vinculación legal y material a la tierra. Porque la propiedad, a diferencia del arrendamiento y en parte del usufructo, crea lazos muy fuertes entre el individuo y la tierra; Arturo Young, célebre observador y agrónomo, escribió estas palabras que encierran toda una verdad: «Dadle al hombre una roca en propiedad y la transformará en jardín; dadle un jardín en arrendamiento por nueve años y lo transformará en desierto».

Al reconocer el legislador la conveniencia de mantener el derecho de propiedad privada de la tierra, tampoco debe hacerlo aceptando el principio quiritario, sino que a ese derecho debe imponerle las limitaciones que determine la conveniencia social. Las parcelas deben adjudicarse con estas condiciones principales: I. En primer lugar deben ser inalienables por determinado número de años, 15 por ejemplo, para evitar el fracaso de la reforma; en los países en donde no se ha impuesto esta limitación se ha vuelto a operar el fenómeno de la concentración de la propiedad al cabo de algunos lustros de haber sido parcelada. No importa que se diga que esa tierra queda fuéra del comercio, lo que pasa es

que queda fuéra del alcance del latifundista y de los especuladores. II. Cuando ya se pueda vender debe ser con previo permiso de las Juntas agrarias. III. También debe quedar hipotecada al Estado mientras se termina su pago. IV. Debe ser indivisible a perpetuidad; ni aun por causa de herencia, testada o intestada, debe dejarse dividir. En este caso lo más indicado es que el cónyuge supérstite o el hijo o hija más apto para administrarlo, o que reúnan más condiciones de idoneidad, deben ser los que representen los derechos del primitivo adjudicatario, en todo caso conservando la calidad de patrimonio familiar. V. Es indispensable que quien figure como propietario sea al mismo tiempo el que la cultive con su familia, en consecuencia quedarán prohibidos el arrendamiento y el usufructo, así como también la anticresis y la hipoteca a personas distintas, esta última, de los organismos oficiales de crédito agrario. VI. El dueño de una parcela no puede serlo también de otra dentro de un perímetro determinado. VII. Debe el propietario sujetarse a las indicaciones que sobre cultivos o aprovechamientos reciba de los agrónomos oficiales y cumplir con las demás condiciones que le imponga su contrato.

No creemos que sea conveniente que el beneficiario pague al Estado íntegramente el valor de costo de la parcela y mucho menos que lo haga de contado. En Rumania, por ejemplo, los beneficiarios no pagaron sino el 50% en veinte años. Más aún, pocos serán los agricultores que estén en capacidad de comenzar a cultivar sus parcelas con sus propios recursos. En este caso, el Estado, por medio de los organismos agrarios, debe adelantarles dinero, semillas o implementos agrícolas. Veinte años nos parecen tiempo suficiente para que el beneficiario pague los adelantos que se le han hecho y el valor de lo que le corresponda pagar como precio de su parcela y que debe oscilar entre el 60% y el 80% de lo que le haya costado al Estado. Sería darles facilidades a los adjudicatarios recibir en pago de las parcelas los mismos bonos agrarios que sirvieron para la indemnización.

CAPITULO VI

Organismos directivos

Ante todo debemos advertir que para hacer que la reforma agraria sea una realidad y no mera literatura legal, es indispensable que ella se ponga bajo la dirección autónoma de una entidad central compuesta por individuos conocedores del problema que representen los intereses de los campesinos, de los propietarios, al poder legislativo y al ejecutivo; esta entidad bien puede llamarse Junta Central de la Reforma Agraria.

También debe haber una Junta Departamental, Provincial o Municipal, según el caso, en cada departamento, provincia o municipio que confronte dentro de sus límites el problema de la tierra. Estas juntas seccionales deben estar directamente dependientes de la Central y tener entre sus miembros representantes de los mismos intereses.

Naturalmente la organización y funciones de estos organismos deben atemperarse a la idiosincracia de cada país. Mas existen algunos principios generales que pueden tener aplicación en diversas naciones, son:

Formación.—Es un hecho comprobado qne entre más individuos tenga una entidad, más se diluye el sentido de la responsabilidad y menos eficacia hay en el trabajo, por lo tanto, convendría reducir todo lo que se pueda el personal de la Junta Central y de las seccionales. Creemos que cinco miembros serían suficientes, nombrados así: el Ministro de Agricultura, o quien haga sus veces, que será el presidente; dos individuos nombrados por la Cámara de Representantes y que representen a los campesinos sin tierra y dos nombrados por las sociedades de agricultores—en todos los países las hay—que representen a los propietarios. Las Juntas Departamentales, Provinciales o Municipales deben estar compuestas por el mismo número de individuos, cuatro de ellos nombrados por la Junta Central y que representen, dos y dos, a los campesinos y a los propietarios y el quinto deberá ser o el Gobernador, o el Prefecto o el Alcalde, según el caso.

Los organismos agrarios deben tener autonomía para llevar a término con toda responsabilidad y conciencia la alta misión a ellos encomendada. Al legislativo corresponde trazar los lineamientos generales de la reforma de manera bastante elástica para que los organismos directivos los aplique llenando los vacíos que pudieran tener y perfeccionándolos todo lo que sea posible.

Funciones.—Entre otras funciones esas Juntas deben tener las siguientes: *a*) Facultad de escoger las propiedades que deban expropiarse una vez que se haya hecho un estudio muy concienzudo sobre la materia; los particulares deben tener facultad para denunciar ante las Juntas las propiedades que en su concepto deban expropiarse. *b*) Formar y publicar la lista de las propiedades que vayan a expropiarse y de las que no queden comprendidas dentro de un plan inmediato sino futuro. *c*) Adelantar la expropiación en forma rápida y eficaz. *d*) Manejar e invertir de manera autónoma el fondo de que dispongan para hacer las expropiaciones y controlar los impuestos que deben haberse creado para aumentar ese fondo. *e*) Por medio de técnicos hacer las parcelas de la extensión que ellos determinen. *f*) Adjudicar esas parcelas a las personas que crean conveniente en las condiciones indicadas por el legislador. *g*) Reglamentar la forma de pagos y controlar severamente el destino que se dé a esas

parcelas. *h*) Estudiar a fondo el problema social-agrario y proponer al legislador las reformas que crea oportunas; elaborar y presentar al Congreso el proyecto de Código Agrario. *i*) Controlar minuciosamente las operaciones del banco agrario que se haya creado para ayudar a la reforma, etc.

CAPITULO VII

Organismos coadyuvantes

Es entendido que no solamente van a actuar la Junta Central y las seccionales, sino también todos los organismos técnicos y financieros que sean indispensables. Entre los primeros podemos enumerar las comisiones de ingenieros agrónomos, partidores, veterinarios, etc., y entre los segundos a las cooperativas y a la entidad bancaria encargada de la parte económica de la reforma. De la eficiencia de estos organismos depende en gran parte el éxito de la reforma, puesto que ellos son los que van a obrar directamente sobre el terreno en la escogencia de las tierras para parcelar, en la parcelación, indicación de cultivos, ayuda pecuniaria, fomento del crédito agrícola, instrucción agrícola técnica, higienización de los campos, etc.

Por ser de gran importancia diremos algo sobre bancos y cooperativas.

Bancos.—De poco sirve ofrecer tierra a los campesinos si no se les provee del dinero suficiente para adquirir aperos y semillas y para subsistir con sus familias por lo menos durante los primeros seis meses.

Posiblemente la palabra conque encabezamos este aparte no encierre la idea que tenemos de lo que deben ser las instituciones de crédito agrario. Por bancos se entiende generalmente los organismos de crédito encargados de dar dinero con altos intereses, de hacer fuertes descuentos, de no prestar ayuda a los pequeños comerciantes y agricultores y de repartir crecidos dividendos. Organismos de esta naturaleza encajan en un medio social—como el colombiano—donde las actividades económicas de todo un pueblo giran al rededor de cuatro o cinco gerentes de bancos, pero son exóticos en las naciones que ya han logrado hacer prevalecer de criterio de que el interés particular debe ceder siempre al interés social, que han palpado que la ayuda prestada a los pequeños propietarios es tan o más conveniente que la que se da a los grandes potentados y que en todo caso debe prestarse todo apoyo al elemento campesino, que al mismo tiempo que es el primer elemento de la estabilidad social, también es el más débil económicamente.

De las instituciones de crédito agrario es donde más alejada se debe tener la idea de especulación y más arraigado el sentimiento de la solidaridad social; creemos que más que de bancos deben tener estos organismos la fisonomía de servicios públicos y no una bifásica como generalmente acontece: servicio público en la forma y especulación comercial en el fondo.

Como los particulares no estarían dispuestos a ceder su dinero para no obtener crecido lucro, es indispensable que los bancos o cajas agrarias sean creados con dineros públicos. Al Estado corresponde fomentar por todos los medios posibles las riquezas de la Nación y como la agrícola posiblemente sea la más importante, a su desarrollo debe contribuír el gobierno con los dineros públicos.

El banco o caja agraria debe ser el organismo económico de la reforma. Su Junta Directiva debe estar controlada por la Central de la reforma agraria. Debe crear sucursales en los departamentos, provincias o municipios, que se hayan escogido para efectuar las expropiaciones, adjudicaciones. No debe ser un banco comercial, ni un banco hipotecario sino un banco agrario, por tanto, su funcionamiento debe estar regulado por una ley especial. Su capital estará determinado por la extensión que piense darse a la reforma y bien puede ser aportado únicamente por la Nación como también por los departamentos y municipios.

Sus funciones principales deben ser las siguientes: 1.ª Pagar las indemnizaciones; para esto emitirá bonos agrarios gradualmente hasta por el quíntuplo de su capital.

2.ª Hacer la amortización gradual de los bonos que ha emitido; también deberá tener facultad para comprar sus bonos en mercado abierto cuando lo crea conveniente.

3.ª Hacer préstamos a los agricultores en pequeño, teniendo en todo caso prelación los adjudicatarios de las tierras parceladas.

4.ª Estos préstamos no podrán exceder de $ 1.000, ni su plazo podrá ser inferior a 90 días ni superior a 20 años.

5.ª Los préstamos deben tener cualquiera de estas garantías: *a*) La hipotecaria; *b*) la personal; *c*) la pignoración de cosechas, frutos pendientes, máquinas, aperos, ganados y de los demás elementos de la industria agrícola y de la ganadería. Estas garantías quedarán en poder del deudor y si éste dispusiese de ellas sin consentimiento o autorización del Banco incurriría en fuerte responsabilidad criminal, que habría que determinar.

6.ª El interés no podrá exceder del 5% anual.

7.ª Al deudor que por manifiesta mala voluntad no pague sus cuotas, podrá el Banco expropiarle su parcela previo pago del justo valor de las mejoras.

8.ª El Banco estará facultado para hacer parcelaciones y adjudicaciones en las mismas condiciones que exige la Junta Central.

9.ª Deberá cobrar la cuota de amortización de cada parcela pudiendo recibir en pago sus propios bonos a la par.

10. No podrá repartir dividendos, toda ganancia irá, anualmente, a aumentar el fondo de reserva o el capital.

11. Sus acreencias serán privilegiadas.

12. Debe fomentar el crédito agrícola en toda forma e importar semillas, aperos y sementales para venderlos a precios de costo.

13. Ni la Nación, ni los departamentos, ni los municipios podrán gravar al Banco ni a las operaciones que él ejecute con ninguna clase de impuestos.

14. En ninguna forma se le cobrará el impuesto de timbre.

Un Banco en estas condiciones sí vendría a llenar una gran función social.

Cooperativas—Propiamente a tres clases se pueden reducir las cooperativas agrícolas: *a*) Cooperativas de consumo; *b*) Cooperativas de producción; *c*) Cooperativas para vender. También existe la cooperativa de crédito, que es muy común en Europa, pero por ser complicado su funcionamiento es mejor que el Banco agrario tenga esas funciones. Las primeras tienen por objeto la compra de artículos en grandes cantidades para disminuír su valor y venderlos a sus miembros a precios de costo. Como su nombre lo indica, las segundas son las asociaciones de personas y cosas para producir colectivamente determinados artículos, y las terceras están formadas por la reunión de productores con el fin de vender sus artículos a los mejores precios posibles; cuando éstas dominan toda una industria, o gran parte de ella, se llaman *truts*.

En agricultura se usan indistintamente las cuatro cooperativas o se funden en una sola, pero las que tienen el mayor número de socios son las de producción y las de crédito.

A nadie se le ocultan todas las ventajas que derivan los agricultores perteneciendo a una cooperativa. En primer lugar se cumple el axioma aquel que «la unión hace la fuerza». Naturalmente los agricultores agrupados en una gran cooperativa son muchísimo más respetables, y por consiguiente atendidos en sus reclamos, que individualmente.

Económicamente les resulta un negocio estupendo. Con la cooperativa de consumo los artículos que necesitan comprar les resultan casi a precio de costo y con la comodidad de tenerlos siempre a mano. Con la cooperativa de producción el trabajo disminuye en tanto que la eficiencia en los cultivos aumenta, con este sistema no hay ni mano de obra, ni herramientas desocupadas, así como tampoco hay brazos asalariados, todos

trabajan como socios. Con la cooperativa de crédito los agricultores disponen de pequeñas cantidades de dinero cuando les sean más indispensables, como para la recolección de sus cosechas; al hacer estos préstamos tienen el aliciente de que no están pagando los reducidos intereses a entidad extraña sino a su cooperativa, que después se los devuelve en forma de dividendos. Finalmente, con la cooperativa de ventas siempre conseguirán los mejores precios para sus productos por presentar un solo frente en las ventas; en esta forma se acabará con la guerra de precios que ha sido, es y será, la tumba del pequeño agricultor.

No obstante tener todos los países del mundo consagrados en sus cartas fundamentales tanto el derecho de reunión como el de asociación, en muchos de ellos se prohibía la asociación en sindicatos y cooperativas. Esta prohibición era hecha con argumentos netamente políticos, por temores de clases, por la oposición de los grandes industriales, etc. La gran guerra fue un vendaval lo suficientemente poderoso para acabar con todos estos perjuicios; ya hoy los sindicatos y cooperativas pueden existir en todos los países civilizados.

En 1930 había en Alemania 40.845 cooperativas agrícolas con cuatro millones de miembros. Bulgaria tiene 1.442, Checoeslovaquia, en 1930, tenía 10.510 cooperativas agrícolas. A fines de 1927 existían en Finlandia 1399 cooperativas que habían hecho préstamos por 541.000.000 de marcos. Letonia, en 1928, tenía 451. En Polonia el 25 % de la población agrícola en 1929 estaba agrupada en 3984 cooperativas. A los diez años de haberse iniciado el movimiento cooperacionista tenía Rumania 9.312 cooperativas que reunían 1.500.000 agricultores.

Como se puede apreciar, el movimiento cooperacionista es muy intenso; donde quiera que se ha iniciado ha seguido siempre la curva ascendente.

En la realidad la cooperativa no tiene sino un enemigo, que es el mismo que con ella se favorece: el agricultor, o para hablar más claramente, la ignorancia de él. Por repetidas ocasiones hemos dicho que la mayor ambición del campesino es ser dueño de un pedazo de tierra donde plantar su sementera y edificar su casa; conseguido ésto es muy difícil que se deje menoscabar su derecho y como para formar parte de una cooperativa tiene que poner a disposición de ella gran parte de su tierra, sus elementos de trabajo y sus brazos, ahí salta la desconfianza ancestral que le impide poner tierra y elementos a orden de otras personas por creer que puede perderlos; su trabajo tampoco lo da por suponerse que vuelve al salario. Todo esto es falta de educación; en pueblos de relativa cultura la cooperación florece, en naciones de cultura rudimentaria es flor de invernadero.

La Ley 134 de 1931 reglamentó de manera bastante completa el funcionamiento y formación de las cooperativas; fomenta su popularización dándoles algunas facilidades y para garantía de sus miembros las pone bajo la supervigilancia del Gobierno. El artículo 23 las define así: «Considérase cooperativa toda sociedad de capital y personal variables e ilimitados, en que los asociados organizan en común y con objeto determinado sus actividades o sus intereses individuales a fin de realizar el progreso económico o social de los que componen la asociación, sin ánimo de lucro y sobre la base de distribución de los beneficios a prorrata de la utilización que cada uno haga de la fnnción social.

En Colombia no se puede formar hoy una cooperativa de pequeños agricultores por la oposición de ellos mismos. Y lo raro es que ni entre los medianos y grandes propietarios se ha podido organizar una cooperativa en debida forma a pesar de los esfuerzos que se han hecho en ese sentido.

En el año de 1930 se formó en Ciénaga (Magdalena) una cooperativa de productores de bananos que abarcaba desde la tierra de cultivo hasta la venta de la fruta en los mercados extranjeros. Inició operaciones con un capital nominal de $ 1.000.000 representados en 1.000 hectáreas cultivadas; los miembros fundadores fueron 50. La magnífica calidad del negocio y el no pequeño capital inicial eran presagios de una gran prosperidad. La Cooperativa principió labores con el beneplácito de los productores independientes, y decimos que independientes porque de todos es sabido que una compañía extranjera, la «United, Fruit Company», tiene monopolizado de hecho el mercado del banano. Cuando la Cooperativa hizo su primer embarque de fruta, la United se sintió lesionada y, atropellando y despreciando la legislación colombiana, embargó la fruta en Liverpool. ¿Que hicieron nuestro gobernantes ante tamaño atentado? Lo de siempre: notas ministeriales, debate en la Cámara, costosa comisión ocular de la misma Cámara, informe y.... silencio. Con este rudo golpe material y con el moral de sentirse abandonada del gobierno, el fracaso de la Cooperativa no se hizo esperar. Ahogado el brote de independencia del agricultor bananero la United continuó explotando tranquilamente su estupendo monopolio.

Parece que en Sogamoso, con grandísimo trabajo, se ha logrado formar una cooperativa de ganaderos; por los antecedentes que existen nos parece que no sea mucho pesimismo anunciar el fracaso de esa bella iniciativa. La cooperación se hace a base de mutuas concesiones, de educación, y la educación de un pueblo no se puede improvisar.

Al cerrar estas páginas, con que contribuímos modestamente al estudio del problema agrario de nuestra patria, bien hubiéramos querido hacerlo con la profundidad que requiere tan obligante y dilatado tema, pero

ni el tiempo de que disponemos, ni los límites que enmarcan un trabajo de esta índole, permiten abarcarlo de manera total. Quede, sí, constancia del cariño inmenso con que lo hemos tratado y de nuestro anhelo profundo de acertar en estas cuestiones que hoy agitan al mundo entero y a cuyo estudio y solución deben contribuír todas las fuerzas vivas de Colombia.

Post scriptum

Por distinción inmerecida que me hizo el electorado caucano, ocupé, por muy breves días, una curul en la Cámara de Representantes. Por convicción y para ser consecuente con las ideas que expongo en el trabajo que presento como tesis de grado, propuse a la consideración de la Honorable Cámara, el día 24 de julio, un «Proyecto de Acto Legislativo número, por el cual se modifica la Constitución Nacional» (derecho de propiedad). Este proyecto fue publicado—con algunos errores—en el número 11 de los *Anales de la Cámara*, fue aprobado en primer debate el 28 del mismo mes y pasó al estudio de la Comisión de reformas constitucionales. Días después dos H.H. S.S. presentaron a la consideración del Senado otro proyecto de acto legislativo que se refiere únicamente a la expropiación.

Con motivo de haberse presentado un serio conflicto en la hacienda de *El Chocho*, originado por la no delimitación entre los baldíos y la propiedad particular, el problema agrario ha venido a ser el tema de mayor importancia en los actuales momentos. En la Cámara han tenido lugar interesantes debates en los cuales, los voceros de las ideas avanzadas, en magistrales discursos, han expuesto las modernas teorías sobre el derecho de propiedad territorial y analizado el problema colombiano de manera bastante completa. Como fruto de este ambiente y de arraigadas convicciones ideológicas varios H.H. R.R. presentaron un «Proyecto de ley sobre expropiación de tierras y régimen de propiedad agraria». También se ha anunciado oficialmente que el Gobierno presentará en breve otro importante proyecto sobre la materia, elaborado por una Comisión creada con ese fin.

De manera que no es difícil prever que la resolución del problema agrario será una bella realidad. Y para que lo sea se necesita únicamente que el Senado no sea un obstáculo. Con un Gobierno consciente de sus deberes y con una Cámara de mayoría liberal, la reforma agraria ya casi es un hecho. El campesinato de Colombia la recibirá con alborozo.

J. A. G.

INDICE

Págs.

Informe del Presidente de tesis 7

PARTE PRIMERA

EL DERECHO DE PROPIEDAD EN EL TIEMPO

CAPÍTULO I—Historia y evolución primitivas 9
CAPÍTULO II—Grecia—Judea—Roma 11

PARTE SEGUNDA

LEGITIMIDAD O ILEGITIMIDAD. CONVENIENCIA O INCONVENIENCIA DEL DERECHO DE PROPIEDAD SOBRE LA TIERRA

CAPÍTULO I—El derecho de propiedad según las doctrinas individualistas 21
CAPÍTULO II El derecho de propiedad según las doctrinas socialistas 23

PARTE TERCERA

EL DERECHO DE PROPIEDAD Y LA REFORMA AGRARIA EN EL ESPACIO

CAPÍTULO I—Europa 27
CAPÍTULO II—América 42
CAPÍTULO III—Resumen 51

PARTE CUARTA

EL PROBLEMA AGRARIO EN COLOMBIA

CAPITULO I—Ojeada histórica 53
CAPÍTULO II—La realidad territorial 57
CAPÍTULO III—La realidad étnica 60
CAPITULO IV—La Constitución 65
CAPÍTULO V—Los baldíos 69

Págs.

Capítulo vi—Los resguardos de indígenas..... 74
Capítulo vii—Poseedores—Detentadores—Comuneros..... 78
Capítulo viii—Colonos—Arrendatarios—Peones..... 83

PARTE QUINTA

IDEAS Y FUNDAMENTOS DE UNA REFORMA AGRARIA

Capítulo i—..... 91
Capítulo ii—Adquisición de la tierra..... 94
Capítulo iii—La parcelación..... 102
Capitulo iv—La indemnización..... 104
Capítulo v—Distribución y adjudicación..... 108
Capítulo vi—Organismos directivos..... 111
Capítulo vii—Organismos coadyuvantes..... 113
Post scriptum..... 118