DOMINGO MARTINEZ ZAMORA

Pedro A. Lizarez G.

LA REBELION CAMPESINA

y los diversos aspectos de una reforma agraria en Colombia

1935
TIP. VOTO NACIONAL

DOMINGO MARTINEZ ZAMORA

LA REBELION CAMPESINA

y los diversos aspectos de una reforma agraria en Colombia

1935
TIP. VOTO NACIONAL

Dedicamos este modesto trabajo:

al Excelentísimo señor Presidente de la República,

Doctor Alfonso López,

grandioso índice de capacidad directora, que ha sabido interpretar valerosa y fielmente el proceso histórico que vive Colombia;

al señor Rector del Externado de Derecho,

Doctor Ricardo Hinestrosa Daza,

digno Presidente de la Corte Suprema de Justicia;

a nuestro Presidente de Tesis,

Doctor Alfonso Araújo,

y a nuestros padres, con todo respeto.

EXTERNADO DE COLOMBIA

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES Y POLITICAS

Presidente de Tesis,

DOCTOR ALFONSO ARAUJO

Rector:

DOCTOR RICARDO HINESTROSA DAZA

Consejo de Examinadores, Doctores:

LUIS EDUARDO NIETO CABALLERO

JOSE JOAQUIN CASTRO MARTINEZ

CARLOS EDUARDO ACOSTA

Bogotá, junio 17 de 1935.

Señor Rector del Externado de Derecho de Colombia.

E. S. D.

Era mi propósito no volver a aceptar el alto y honroso encargo de Presidente de Tesis o de Examinador, y así tuvé la oportunidad de manifestarlo a usted en pasada ocasión.

Hoy he tenido el placer de quebrantar esa determinación, al leer el trabajo o tesis que para obtener el grado de doctor, ha presentado don Domingo Martínez Zamora, distinguido estudiante del Externado de Derecho.

Y ha sido placentero revocar esa determinación porque se trata de un trabajo de los más completos y profundos que se hayan escrito sobre el problema agrario en Colombia.

El análisis del proyecto de reforma constitucional sobre régimen de la propiedad, y el programa sobre la política agraria que debe seguir el país, constituyen el fondo de este estudio.

No sólo considero que esta tesis se debe admitir, sino que creo que se debe publicar y hacer conocer profusamente.

Don Domingo Martínez Zamora es un digno hijo del Externado de Colombia.

Su atento s. s. y amigo,

(Fdo.) ALFONSO ARAUJO.

Bogotá, junio 25 de 1935.

Señor Doctor Don Ricardo Hinestrosa Daza, Rector del Externado de Colombia.—E. S. M.

Señor Rector:

Don Domingo Martínez, quien cursó sus estudios de derecho en ese Instituto, me ha presentado un trabajo titulado "LA REBELION CAMPESINA Y LOS DIVERSOS ASPECTOS DE UNA REFORMA AGRARIA EN COLOMBIA", el cual está destinado a servirle de tesis para optar al título de doctor.

Por la profundidad y el cuidado que el estudio revela, y que lo ha hecho extenso hasta el punto de que ninguno de los aspectos de la reforma agraria dejaron de tratarse, me parece que el señor Martínez se hace digno de una franca aceptación de su tesis por el rectorado y por el Consejo de Examinadores.

El problema relativo al régimen de tierras se ha definido en Colombia con excepcional celeridad, hasta el punto de que el Gobierno se presentó ya ante las Cámaras en los años pasados con proyectos de reforma constitucional muy discutidos desde luego por la opinión pública. Y vale mucho afirmar que en la Universidad el asunto ha sido materia de juiciosa preocupación que se revela en varias tesis elaboradas por los más distinguidos alumnos. El Externado con orgullo puede afirmar que sus estudiantes han sido los más destacados investigadores en lo que se ha llamado la cuestión agraria.

En mi concepto el estudio de Domingo Martínez culmina con bastante provecho todas las críticas, los comentarios y los principios referentes al régimen de tierras y al crédito agrícola. Valdría la pena de que esta tesis a que ahora me refiero fuera publicada.

Del señor Rector atentamente,

JOSE JOAQUIN CASTRO MARTINEZ.

CAPITULO PRIMERO

LA CUESTION AGRARIA Y EL CRITERIO OFICIAL

Frente a una legislación estereotipada en los viejos cuadros del concepto romanista de la propiedad, se levanta el problema agrario cada un día más amenazante y grávido de fatales consecuencias. Disposiciones legales imbuídas de un espíritu correspondiente a pasados siglos son hoy, en su estricta aplicación e interpretación, una rémora social en el progreso de la nacionalidad colombiana. Un conjunto de códigos dictados para garantizar el orden y la tranquilidad de los asociados, constituyen ahora, por sí mismos, un agravante del mal social. Perturban ellos la tranquilidad y quitan el sosiego a los que trabajan y a los que disfrutan. Buenos tal vez en la época sin complicaciones en que fueron expedidos, violentan hoy la evolución y son inferiores a la fuerza de los hechos.

Pero la realidad es más poderosa que los textos, decía el profesor Duguit, y por eso, a veces, mañosa y hábilmente saltan por entre los incisos y los parágrafos las soluciones que la necesidad impone para evitar la injusticia, o la catástrofe sangrienta.

Aunque las causas que motivan una reforma agraria son diferentes, tiene una importancia especial el factor político: unas veces, la agitación colérica del pueblo rural, nacida al calor de la oratoria candente del perorador sin oficio, inquieto y altanero, divulgador de lecturas no bien asimiladas, y buscador cuando no de clientela litigante, sí de posiciones representativas en las corporaciones públicas, y otras veces, el afán de prevenir la avalancha comunista. Los hombres de estado entregados al estudio científico de los problemas públicos, persiguen una solución equitativa, y atentos a la experiencia rusa, anhelan esquivar la aproximación del mal bolchevique con medidas constitucionales y legales cuya aplicación serene los ánimos y traiga benéficos efectos económicos y políticos.

En la memorable contestación que dio el actual Presidente de la República, doctor Alfonso López, a un distinguido grupo de propietarios agrícolas de Cundinamarca, hallamos las siguientes autorizadas observaciones, propias de quien conoce objetivamente la realidad nacional y que con genuino criterio de estadista quiere situarse en el terreno de los hechos, utilizando un poderoso bagaje de estudios y continuos y aprovechados viajes: "No se

me oculta que el gobierno tiene ante sí una situación difícil, creada por muchos años de peligrosa incertidumbre en las relaciones de los empresarios agrícolas o dueños de tierras con los trabajadores rurales, jornaleros, arrendatarios y colonos. Hay, en mi opinión, dos causas de agitación que están removiendo las bases sobre las cuales se desarrolló la vida campesina hasta hoy. Una es desde luego, como ustedes lo anotan, la acción sistemática de los que quisieran subvertir el orden social y multiplicar las dificultades que debe ahora vencer el Poder Ejecutivo, con la esperanza de que un estado de anarquía y vacilación haga posible la derrota de los principios democráticos en la dirección del Estado". (Aquí juega el factor político). Y continúa el doctor López: "Pero existe también autorizando y estimulando la acción subversiva, una agitación espontánea provocada por las condiciones injustas e irregulares que soportan los trabajadores de grandes empresas agrícolas o los colonos que vinculan su esfuerzo a terrenos reputados comunmente como baldíos. Sería inútil tratar de sostener que los labriegos no tienen motivo de queja contra los patrones de ciertas fincas donde se desarrollan vastas empresas agrícolas. Dondequiera que estos motivos estén actuando y que no haya una preocupación intensa, privada o estatal, por remediar la arbitrariedad, la demagogia revoltosa, que se quiere presentar como única causa de los conflictos, tendrá abierto el campo para hacer prosperar sus campañas".

"No es, en mi concepto, por un simple fenómeno de persuasión doctrinaria por lo que nuestros trabajadores de los campos han venido derivando de su resignada miseria a una ansiosa inconformidad, que los agitadores profesionales tratan de encauzar por las vías de la violencia. Es que perduran aberraciones en las formas de relación del capital y el trabajo que una gran parte de la opinión no alcanza a apreciar en toda su importancia porque las ve amparadas por la ley, y porque ha venido encontrando el constante apoyo de la autoridad, la cual se ha sentido inclinada hasta ahora a considerar subversivas las más humildes reacciones del campesino y el obrero!"

Al lado del motivo político, el doctor López reconoce que la legislación vigente ampara notorias injusticias, que en el campo económico se manifiestan por figuras jurídicas aberrantes y anticuadas. Mantener el statu quo sería ofender la civilización y apresurar la ruina de la economía nacional. Con tal estado de cosas, dañado e injusto, hay una fuente constante de perturbaciones sociales.

Para responder a su misión legal, las autoridades procuran el cumplimiento de la ley. La ley es injusta y atrasada. Su cum-

plimiento es inevitable a fin de no alterar el orden jurídico, pero en contrario grita la justicia herida por boca de una gleba castigada y anhelosa de hacer respetar sagrados derechos vinculados a esfuerzos perseverantes en el trabajo rudo y silencioso.

Esta situación chocante y embarazosa, la analiza así el Presidente López: "Están en plena vigencia legal, en todos los casos, procedimientos para someter cualquier brote de rebeldía del trabajador a las condiciones generales o particulares en que presta su servicio; y hay una completa escala de medidas autoritarias que van desde las atribuciones de los alcaldes hasta las leyes heroicas, recordadas por el país con repugnancia, para dar a la ley, y a la interpretación judicial de la ley, el respaldo de las armas. Pero no hay todavía ningún modo de obrar sobre los propietarios de tierras y grandes industriales para prevenir los conflictos con un criterio más humano, más liberal, más generoso, que corrija las injusticias e impida la aplicación de algunos reglamentos de trabajo, que mantienen al campesino sujeto a un régimen feudal, especialmente en ciertas secciones del país".

"El concepto de la propiedad privada intangible e invulnerable de la constitución colombiana puede obligar y obliga al gobierno, en cumplimiento de la ley, a rechazar a mano armada la rebeldía de los colonos que no quieren someterse de buen grado a una disposición judicial, por la cual sean arrojados de una extensión de tierra cultivada por ellos, de buena fé en gran parte de los casos, introduciéndole mejoras que no les son reconocidas. **Pero no existe la atribución del gobierno en tiempos normales para obligar a los empresarios agrícolas a sostener un determinado nivel mínimo de vida para sus trabajadores que tengan cierta dignidad y amplitud, ni facultad para proteger al colono de buena fe contra la sentencia judicial inapelable, que lo condena a entregar su trabajo, y su esfuerzo colonizador a la destrucción ordenada por el dueño de un título, aún cuando coloque al Poder Ejecutivo ante sucesos dramáticos como los que han venido obscureciendo cada día más el panorama de los problemas agrarios nacionales".**

"La reacción que viene sintiéndose en todo el país contra esta irritante debilidad de la ley, que la hace antidemocrática, no podrá cambiarse seguramente con excesos de autoridad y con un celo por su ejercicio que, informada como está la opinión pública de un estado de injusticia social, sería rechazado, y que el gobierno no se sentiría inclinado a ejercer implacablemente. La autoridad, que encuentran ustedes poco firme para la defensa de sus intereses no aumentaría su vigor con el abuso de la función punitiva, mientras no nazca una conciencia nacional que tenga

la certidumbre de que la ley y la autoridad no amparan ni protegen injusticias notorias. Las reacciones sociales que una prolongación de este estado de insuficiencia legal puede despertar, serán inevitablemente, aprovechadas por la agitación revolucionaria. Pero no creo que estemos ante el caso de una propaganda subversiva tan eficaz que convierta a los habitantes de una Arcadia floreciente y justa en patrullas de revoltosos. La ley tiene que ser respetada y debe hacerse respetar por medio de la autoridad. Pero la autoridad no puede ponerse al servicio incondicional de la injusticia sin perder su vigor y la naturaleza misma de sus funciones; y hoy, por desgracia, no puede negarse que existe la injusticia y que la ampara la Ley".

Este oportuno y valeroso documento de Estado nos permite conocer el pensamiento del gobierno en tan delicada materia y también constituye un antecedente del proyecto sobre reforma constitucional de la propiedad presentado a las Cámaras legislativas por el señor Ministro de Gobierno, doctor Darío Echandía.

Era conveniente dilucidar el problema de la tierra con elementos de juicio científicos. La manía calculadora de los políticos profesionales y una no exacta y justa representación de la opinión pública en los cuerpos deliberantes, ha demorado la solución adecuada de una cuestión a la cual se teme resolver. Diversos proyectos de ley han quedado sin estudio en las Cámaras y sólo de vez en cuando, esporádicamente, se toca con patéticos discursos la escama del mal.

Y el mal cubre ya todo el cuerpo social, sin que nuestro Congreso quiera darse cuenta de la cruel y dolorosa enfermedad. Es verdad que abundan los paliativos en formas de Ordenanzas de parcelación y en determinados momentos y lugares han surgido a la vida jurídica convenios transitorios entre patrones y arrendatarios como en Quipile, pacto o convenio que estudiaremos en el capítulo correspondiente. Pero la fuente productora del malestar social continúa intocada. Mientras la Constitución de 1886 regule el régimen de propiedad, habrá una clase social con privilegios y otra sin amparo ni protección; una clase parasitaria y absentista y otra sin derechos políticos ni garantías civiles para poseer y hacer suyo el fruto de su trabajo, honrado y agotador; una economía sin aliento, pobre y en ruinas, y un fisco que no recauda siquiera mínima parte de lo que daría un territorio bien y diligentemente cultivado. Un fisco y una economía sin pertrechos, notorias y aberrantes injusticias sociales, una gleba de ilotas sin fe ni esperanza en los destinos de su patria, densos nubarrones presagiadores de una trágica tormenta de consecuencias incalculables, todo ésto, es efecto inevitable de un régimen

constitucional y legal que hoy es arcaico y caduco. Vastas y solitarias extensiones de tierra pertenecientes a un solo señor, que domina el término municipal y en cuyos dominios "no se pone ni el sol", tiene completa vigencia en Colombia por una ordenación jurídica en oposición con el espíritu y las necesidades de los tiempos presentes. La frase perdurable del escritor español, "hombres sin tierra y tierra sin hombres", tiene todavía evidente aplicación en Colombia. Si a España la esquilmaron los "señoríos", hasta cuando un articulado de bases agrarias lo dictaron las Cortes Constituyentes en conformidad con el espíritu de la revolución triunfante, se necesita que en Colombia los poderes públicos y los hombres de disciplinas mentales se acerquen al enfermo, lo ausculten y examinen para no llorar más tarde sobre las ruinas de un movimiento sin control. Los hechos históricos sucedidos en Rusia, antes y después de 1917, forman un útil laboratorio de aplicaciones y experiencias.

Qué significativo es este otro aparte del manifiesto cuyo texto comentamos, por la importancia histórica que ofrece:

"Levantar el nivel económico y moral del campesino colombiano y sustraerlo a la agitación que se hace a su alrededor, es un vasto empeño, al cual espero que prestará su cooperación el industrial y el empresario agrícola. Es lo que hay que intentar, y lo que el gobierno intentará. Lo que sí no está dispuesto a hacer el gobierno es sofocar toda aspiración de mejoramiento económico con la aplicación sangrienta de los conceptos jurídicos que permiten el abuso ilimitado del derecho de poseer la tierra, sin explotarla, y que en ocasiones autorizan la expropiación sin indemnización, cuando ella se aplica a los colonos y arrendatarios".

Con tales opiniones, valerosamente expuestas, el señor Presidente, doctor Alfonso López, fija el pensamiento oficial frente a la cuestión del suelo. Este manifiesto también nos sirve de guía de interpretación para el proyecto del gobierno sobre un régimen constitucional de la propiedad que habrá de facilitar el conjunto general de una reforma agraria.

CAPITULO SEGUNDO

Un análisis del Proyecto de reforma constitucional de la propiedad, presentado a la consideración del Congreso por el ministro de gobierno, doctor Darío Echandía.

Proyecto de acto legislativo reformatorio de la Constitución Nacional, por el cual se sustituyen los artículos 31 de la misma y 5.° del acto legislativo número 3 de 1910.

EL Congreso de Colombia

Decreta:

Artículo. 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. Sin embargo, cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o de interés social, resultaren en conflicto los derechos de particulares con la necesidad reconocida por la misma ley, el interés privado deberá ceder al interés público.

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

Con todo, por motivos de utilidad pública o de interés social, definidos por el legislador, podrá haber enajenación forzosa, mediante equitativa indemnización. La forma de la expropiación y la ley de la indemnización, serán determinadas por la ley.

Artículo. El Estado podrá intervenir por medio de leyes en la explotación de las industrias o empresas públicas o privadas, con el fin de racionalizar la producción, distribución y consumo de la riqueza, o de dar protección al trabajo.

Artículo. Deróganse los artículos 31 de la Constitución y 5.° del Acto legislativo número 3 de 1910.

Comparado el texto constitucional vigente con la reforma propuesta, se observa que al lado del concepto clásico de **utilidad pública,** se agrega el de Interés Social, cuandoquiera que haya colisión entre los derechos privados de particulares con el interés público.

No han faltado intérpretes que aseguren excesiva la inclusión del último concepto, el cual, dicen ellos, queda comprendido en el de utilidad pública. Mas si se toma en consideración el mismo clásico criterio que informa dicha expresión, y las nuevas transformaciones que ha sufrido el concepto estatal, no abunda la modificación adicional de la reforma, sino que la completa e integra.

Al través de todo criterio legislativo, la conveniencia general ha tenido que prevalecer al interés particular. Si consultamos los tratadistas más ortodoxos de la escuela liberal manchesteriana, todos ellos reconocen que el Estado tiene funciones para cumplir en aras de la general conveniencia y en virtud de dichas funciones, el interés privado, protegido y suficientemente amparado por la ley, ha de ceder ante la conveniencia de la sociedad. Pero aún en el caso de las escuelas que apenas quieren ver un gendarme en el Estado, un buen señor que se contenta meramente con regular y disponer las cosas en forma tal que cada asociado vea sus derechos respetados y respetada su libertad de conciencia y de movimientos, aún con dicho mínimum social de atribuciones, la coraza de los derechos privados tiene que quebrarse cuando su estructura —fuerte y cuasi soberana— choque con la aplicación de una norma legal expedida por motivos de utilidad pública. Y qué mucho si los propios pontífices del laissez faire confesaban una necesaria elasticidad para su doctrina cuando frente al ejercicio de nuevos servicios públicos, la función estatal debía extenderse a campos distintos de la defensa y seguridad de las personas.

Y si estudiamos las diversas teorías sobre intervencionismo de Estado y la legislación en diversas actividades de todas las entidades públicas, se observa cómo crece vertiginosamente el círculo de las funciones oficiales. Es unas veces la gestión de nuevos servicios públicos, otras, la intervención conciliadora del Estado en los conflictos del trabajo y el capital, la inspección en el cumplimiento de las leyes obreras, el régimen bancario, etc., etc., hoy las funciones del Estado son de multiplicada índole.

Tras de un largo recuento del proceso intervencionista en aumento, don Alejandro López, autorizado publicista y hombre a quien no escapa el estudio de ningún problema colombiano, dice así en una carta dirigida al doctor Luis Eduardo Nieto Caballero: "Es la masa toda de la opinión gobernante y pensante la que espera, demanda y exige que el Estado intervenga, obre y ayude. Es la opinión dominante la que se hace oír, sean liberales o conservadores, agricultores o industriales, amen o detesten al gobierno, los que esperan del Estado que haga lo que nadie hace, que

inicie lo que nadie quiere iniciar, una acción directiva tan numerosa y variada, que no parece sino que la opinión dominante se hubiese propuesto desacreditar el intervencionismo, llevándolo a todas las exageraciones a que él se presta".

"Si alguien quisiere poner en prueba esta afirmación de que la casi totalidad del pueblo colombiano es adversa al principio de política administrativa conocida con el nombre de laissez-faire, no tiene que ver sino con cuánta malicia y astucia se rehuye mencionar ese punto concreto en los programas de partido y en las proclamas de los candidatos a la Presidencia de la República. Ni aún los conocidos partidarios del nihilismo administrativo lo confesarían francamente en cuanto se idean postulados para esa candidatura, a pesar de que en esas proclamas, no en los programas específicos de los partidos, en donde se promete hacer la felicidad de los pueblos si le dan el triunfo al postulante. Sería divertido ver las consecuencias de una declaración en que el candidato ofrezca limitarse a dar seguridad y defensa, reduciendo el presupuesto a simples gastos de gendarmería".

Frente a la organización estatal, decimos nosotros, actúan hoy poderosas organizaciones del capital, en forma de trusts, en cuyo movimiento económico entran en choque con las fuerzas asociadas del trabajo. Si la sociedad fuese regulada por el libre juego de las leyes naturales de la economía, sobrevendrían conflictos y colisiones de difícil solución. Y puesto que en la vida de la producción y del consumo aparecen nuevas modalidades de complejo y vasto funcionamiento, asimismo ha de estar atento el Estado para intervenir y evitar actividades que alcancen a herir los intereses de toda la comunidad o de los sectores más amenazados y débiles del conglomerado social. Interviene entonces el Estado por medio de las instituciones llamadas de Arbitraje Social, cuyo móvil preponderante está en alcanzar la justicia y prevenir y resolver antagonismos peligrosos.

Todo este raciocinio fundamenta la inclusión del motivo de **interés social** en el proyecto del gobierno, como para no dejar que sobre las necesidades comunitarias de la sociedad prevalezca el interés privado, amparado y protegido por la cota de los derechos adquiridos, y llega también a servirnos de preliminar explicación al Art. 2.° del proyecto.

La Constitución y leyes colombianas amparan el derecho de propiedad con el mismo espíritu rígidamente individualista y absoluto con que lo consideró la Asamblea Constituyente que votó los Derechos del Hombre en 1789. La propiedad privada es un derecho "inviolable y sagrado", decía el Art. 17 de dicho documento. Y el Art. 669 del Código Civil colombiano define así el

derecho de dominio: "es el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella **arbitrariamente**, no siendo contra ley o contra derecho ajeno". De ahí se deduce que dicho derecho tiene los siguientes atributos: es real, perpetuo, absoluto, exclusivo y principal. Se compone de tres elementos: el usus, el fructus y el abusus o facultad de libre disposición. Cuando el titular apenas tiene el jus abutendi, se denomina nudo propietario.

Mas no puede asegurarse que el derecho de propiedad no tenga límites en su ejercicio, puesto que de conformidad con la misma definición del código, no puede ir "contra ley o contra derecho ajeno". Definición ésta muy parecida a la del derecho romano: **plena in re potestas quatenus juris ratio patitur.**

Hay en nuestra legislación multitud de disposiciones que imponen cargas y limitan el derecho de dominio: las leyes tributarias sobre la propiedad raiz, las leyes sobre higiene, edificaciones urbanas, servidumbres, riqueza forestal, etc., etc. Y en el código civil existen disposiciones como los Arts. 32 y 28 de la ley 153 de 1887, el segundo de los cuales sujeta los derechos reales en su ejercicio y conservación a las reglas que impusieren leyes nuevas y aún cuando autorizados civilistas, como los doctores Fernando Vélez y Manuel José Angarita, éste último en su edición de 1888 del C. C., han considerado este artículo contrario a la doctrina del Art. 31 de la Constitución en cuanto a los derechos adquiridos con justo título y a la retroactividad de la ley, la Corte ha juzgado que no es inconstitucional la precitada disposición del código.

Dice así el Art. 28 de la ley 153 de 1887: "Todo derecho real adquirido bajo una ley y en conformidad con ella, subsiste bajo el imperio de otra; pero en cuanto a su ejercicio y cargas, y en lo tocante a su extinción, prevalecerán las disposiciones de la nueva ley".

En el año de 1925 fue fallada desfavorablemente por la Corte Suprema una demanda de inconstitucionalidad presentada por el doctor Francisco Samper Madrid, en contra precísamente del Art. 28 del código civil, en los siguientes términos, por cuya importancia copiamos algunos apartes:

Sentencia de 28 de octubre de 1925, Magistrado ponente, Francisco Tafur A.: "Consagra pues, nuestra Carta Fundamental en el precepto transcrito (Art. 31), el principio de la no retroactividad de la ley en lo que mira a los derechos adquiridos, y sólo establece en su inciso segundo, como excepción a este principio, la utilidad pública".

"Los derechos adquiridos que se contraponen a las simples

espectativas, son aquellos que se han consolidado con la persona y forman parte integrante de su patrimonio".

"Un derecho real, que es el que tenemos sobre una cosa, sin respecto a determinadas personas, según propia expresión del legislador, constituye un derecho adquirido desde el momento en que se nos presenta como algo sometido a nuestra dominación, que ha intimado con nosotros y viene a formar parte de nuestro patrimonio".

"Ahora bien: la adquisición de los derechos sobre las cosas se rige de conformidad con la ley vigente al tiempo en que se verifique el hecho originario de ellos. La asistencia de esos mismos derechos subsiste bajo el imperio de una nueva ley, sin que ello impida que esta misma ley posterior regule su ejercicio y les imponga cargas que sean racionales y equitativas".

Y más adelante continúa así la parte motiva del fallo refiriéndose concretamente al Art. 28:

"Cuando a la vista del legislador se presenta la conveniencia general, y le pide que regule el modo de extinguir los derechos adquiridos, sean o no de los llamados reales, nadie podrá negar que en sus manos está la facultad de proveer a la fijación de nuevos modos o condiciones encaminados a esa extinción, porque entonces no serán los principios comunes los que sirvan de guía para la expedición de sus preceptos. Fundamentos de orden más elevado, principios de seguridad pública, necesidades sociales, vendrán a informar y dirigir sus disposiciones. En presencia de estos intereses que no pertenecen ya al orden privado, sino que se encuentran en el campo mismo de las necesidades o utilidades públicas, o que se relacionan, como dice un expositor de derecho, con la salud del Estado, el principio de la **no retroactividad** no puede alegarse por los ciudadanos en cuanto esas nuevas modalidades o condiciones no aniquilen sus derechos". Esto y no otra cosa es lo que la ley ha querido disponer en el Art. 28 de la Ley 153 de 1887.

"Siendo esto así como lo es en realidad y en armonía con la razón, la disposición en su parte atacada, antes que oponerse a la Carta Fundamental de la República, la explica y confirma. El Art. 31, anteriormente copiado, en tesis general consagra en su inciso segundo lo que de modo especial establece el Art. 28 de la Ley 153 de 1887".

Pero por todas estas restricciones que en Colombia tiene el derecho de propiedad, podrá concluírse que no es menester la variación del concepto jurídico del derecho de propiedad y que en gran parte, al menos, puede hacerse la reforma agraria, sin una reforma constitucional?

El doctor Carlos Lleras Restrepo argumentaba en la Cámara de Representantes que el texto constitucional deja al arbitrio de la ley el ejercicio y cargas del derecho de propiedad, y, con apoyo principalmente en el fallo transcrito de la Corte Suprema, sostuvo que las reformas urgentes que hoy reclaman las necesidades sociales pueden hacerse sin alterar los términos literales de la ley suprema. No obstante, discutiendo un interesante proyecto de parcelación presentado a la consideración de la Asamblea oficial de Cundinamarca por el mismo doctor Lleras Restrepo y por el doctor Guillermo Nannetti, manifestó en dicha Asamblea el joven y talentoso político cundinamarqués, que el Estatuto Fundamental es un obstáculo insalvable en el desarrollo de las diversas medidas agrarias, puesto que de conformidad con el Art. 37, no podía el trabajador, adjudicatorio en propiedad de la parcela, constituírla en "patrimonio familiar inembargable", por vedárselo así el artículo constitucional. Y quien posea una cultura cualquiera en cuestiones jurídico-agrarias, tiene que dar una grande importancia a lo que se ha llamado "bien de familia" (homestead), ya que con dicha institución no sólo se provee a la seguridad de los hogares pobres, sino que se tapa, por así decirlo, un resquicio por donde puede quedar burlado prácticamente el espíritu de un plan agrario o de parcelación.

Las conocidas leyes de la concentración territorial, o la imprevisión del campesino usufructuada por la usura crediticia, contribuyen para volver al régimen del jornal diario, aquel por cuya incultura agrícola fue incapaz de conservar la heredad.

El hacendado prepotente lanza todos los días ofertas tentadoras de compra y el pequeño propietario, tal vez sin el capital ni el conocimiento suficientes, muy pronto vende su pequeñísima parcela escondida en los recodos del latifundio que la circunda y abraza; o entonces, la prestación hipotecaria se traga su anémico patrimonio.

Al acaso hemos tomado el caso analizado, pero del texto literal y de la aplicación judicial de los Arts. 31 de la Constitución y 5 del Acto Legislativo número 3 de 1910 resulta muy evidente la estrecha órbita de acción legislativa para convertir la propiedad privada en un instrumento de beneficio social. Son evidentes las restricciones, las pequeñísimas restricciones del derecho de dominio, y entre ellas tiene mérito el Art. 28 referente al ejercicio y cargas de los derechos reales, pero tampoco puede negarse que "los derechos adquiridos con justo título" no pueden ser siquiera parcialmente "vulnerados" por leyes de utilidad pública socialmente urgentes. El Art. 31 ha sido un valladar soberano, donde han caído como inexiquibles multitud de disposicio-

nes sabias. Y en tratándose de instituciones jurídicas de vasto alcance económico y social, como la propiedad privada, han de ser ellas materia de un precepto constitucional, preciso y claro, que subordine su conservación y ejercicio al interés social.

El precitado Art. 31 no impone otra limitación a los derechos de particulares sino cuando su ejercicio pugna con la vigencia de una ley dictada por motivos de utilidad pública. Si las leyes fuesen interpretadas siempre con un criterio moderno por las autoridades del poder judicial; si la hermenéutica jurídica estuviese acorde con el progreso social, la disposición más caduca sería remozada continuamente por la doctrina vivificante; si sobre "la letra obscura y bárbara de los viejos códigos", prevaleciera la luz indeficiente de un espíritu nuevo, no habría tánta urgencia en expedir una reforma constitucional que aboliese la huella individualista de la propiedad, dándole a dicha institución jurídica una franca función social.

La reforma propuesta por el señor Ministro de Gobierno incluye los motivos de "interés social" para el efecto de la expropiación, no sólo para hacer una neta afirmación de principios, sino con el objeto de impedir una interpretación recortada y tímida de funcionarios sin documentación mental suficiente en materias sociales. Especialistas automatizados en las fuentes clásicamente individualistas del código civil, no son los llamados por estudio y temperamento, a darles un contenido social avanzado a las normas quiritarias de estatutos polvorientos.

Repasando los históricos debates suscitados en el Consejo Nacional Constituyente de 1886, nos damos más cuenta del fuerte carácter individualista que toca y penetra los cánones de la ley suprema colombiana.

Si es cierto que apenas transcurrida se hallaba una era mortal de guerras civiles, durante las cuales no tenía límites el despojo y por eso los Constituyentes abolieron expresamente la pena de confiscación, no obstante la claridad del Art. 31 y las personales observaciones hechas en la discusión por el Delegatario don Miguel Antonio Caro, esas mismas circunstancias excepcionales en que se movían los Constituyentes de 1886 para expedir un estatuto excesivamente protector de los bienes particulares, sin meditar con criterio visionario en el futuro del progreso social de la República, todas estas razones explican hoy la necesidad de una variación en el concepto jurídico del dominio.

Uno de los delegatarios por el Estado de Panamá, don Felipe F. Paúl, argumentaba en la siguiente forma, refiriéndose precisamente a lo que dispone hoy el Art. 33: "Los motivos que tuvo la Comisión para introducir este artículo fueron los de poner

a la sociedad al abrigo de la arbitrariedad del gobierno, que si bien puede hacer uso de las amplias autorizaciones de que se le reviste, adoptando medidas como la de la expropiación del Teatro Maldonado, que ha sido unánimemente aplaudida, también puede tomarlas de un carácter odioso y quizá por espíritu de venganza. No podemos presumir si el sucesor del señor Núñez esté animado de su mismo espíritu de benevolencia y conciliación". Y el Art. 33 de la Constitución reza lo siguiente:

"En caso de guerra y sólo para atender al restablecimiento del orden público, la necesidad de una 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 sólo podrá ser 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".

Aquí se consagró una norma excepcional para una situación excepcional. En un caso anormal de guerra, podrá no ser previa la indemnización y el acto jurídico de la expropiación podrá no ser declarado por el poder judicial. Más adelante veremos cómo en el proyecto del doctor Echandía quedan incluídas para cumplirse en tiempo de paz las medidas del primer inciso de este artículo.

El Art. 31 emplea la conocida expresión "derechos adquiridos", combatida por muchos autores debido al carácter cuasipleonástico que envuelve. En efecto, cuando se tiene "un derecho", este derecho necesariamente es "adquirido". La lógica se resiste a concebir derechos no adquiridos. Yhering define el derecho como un interés jurídicamente protegido, lo cual vale decir que cuando hay un interés no protegido completamente por la ley, dicho interés no alcanza a constituir un derecho, cualquiera que sea la doctrina que se profese sobre la noción filosófica de los derechos, considéreseles objetivos o subjetivos naturales. Asimismo, los derechos adquiridos que no lo sean "con justo título", mal pueden serlo y en consecuencia, no podrán entrar en el patrimonio de ninguna persona.

El doctor Tulio Enrique Tascón cita en sus conferencias de Derecho Constitucional un Acuerdo de la Corte Suprema, por medio del cual "los derechos adquiridos (Art. 31) quedan comprendidos en la idea de propiedad considerada en toda su amplitud y en todas sus manifestaciones" y que como el Art. 5 del Acto Legislativo número 3 de 1910 garantiza muy bien la propiedad, el

ilustre catedrático concluye afirmando que la primera disposición o sea el Art. 31 podría suprimirse.

En el proyecto del Poder Ejecutivo quedan suprimidas ambas disposiciones constitucionales, pero se conserva la expresión "derechos adquiridos", pues el Art. 1.° de dicho proyecto deja hasta la misma redacción del primer inciso del Art. 31 y a la primera parte del segundo inciso apenas la modifica con el aditamento de los motivos de "interés social" para que no sea meramente por utilidad pública que el interés privado deba ceder al interés público.

En la exposición de motivos se refiere el doctor Echandía al Art. 32, el cual fue precisamente sustituído por el Acto Legislativo número 6 de 1905, y éste, a su vez, fue subrogado por los Arts. 4, 5 y 6 del Acto Legislativo número 3 de 1910, vigentes, y cuyo tenor literal es el siguiente:

Artículo 4.°—Ninguna ley que establezca un monopolio podrá aplicarse antes de que hayan sido plenamente indemnizados los individuos que en virtud de ella deban quedar privados del ejercicio de una industria lícita.

Ningún monopolio podrá establecerse sino como arbitrio rentístico y en virtud de la ley.

Sólo podrán concederse privilegios que se refieran a inventos útiles y a vías de comunicación.

Artículo 5.°—En tiempo de paz nadie podrá ser privado de su propiedad en todo ni en parte, sino por pena o apremio, o indemnización, o contribución general, con arreglo a las leyes.

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

Artículo 6.°—En tiempo de paz solamente el Congreso, las Asambleas Departamentales o los Concejos Municipales podrán imponer contribuciones.

En el proyecto que aquí analizamos sobre reforma de la Constitución Nacional, por el cual se sustituyen los Arts. 31 de la misma y 5.° del Acto Legislativo número 3 de 1910, se suprime la calificación de "graves" que han de tener los motivos de utilidad pública para la enajenación forzosa del dominio privado, supresión que puede pasar inadvertida para muchos, pero que se halla en un todo acorde con el espíritu general de la reforma. Ahora bien: si la expropiación de unos terrenos se decreta con el fin de construír una carretera, un tabique o una calzada, cuánta razón hay para decretarla en persecución de la paz social!

Si grandes extensiones del suelo, detentadas por un solo propietario, perezoso y rutinario, es la causa fundamental de un defecto de producción en el término municipal; si tal régimen de tierras determina la miseria del poblado, si como los agentes de determinadas enfermedades infecciosas, esta desorganización agraria va destruyendo interiormente las células vitales del organismo económico; si tal estado de cosas, injusto y anticientífico, levanta con furor el fuego calcinador y cruel de una lucha de clases, hasta destruír los cimientos mismos de la estabilidad social, ¿por qué no han de ser incluídos los motivos de interés social para decretar la expropiación del latifundio?

La indemnización en el proyecto del gobierno

Otra innovación fundamental que ofrece la reforma del gobierno nacional, consiste en facultar al legislador para fijar a su arbitrio el sistema de pago de la indemnización y con arreglo a las conveniencias generales, facultarlo también para suprimir el carácter previo que la distingue hoy.

Dice así el inciso tercero del artículo 1.° del proyecto: "Con todo, por motivos de utilidad pública o de interés social, podrá haber enajenación forzosa, mediante **equitativa** indemnización. La forma de la expropiación y la de la indemnización, serán determinadas por la ley".

En cuanto al tiempo del pago, indudablemente se hace más elástica y fácil la expropiación, puesto que con el sistema constitucional vigente no habrá transmisión forzosa del dominio mientras el valor del bien expropiado no haya sido pagado por la entidad expropiante. Pero tampoco quiere decir la reforma que no pueda recibirse previamente el pago. Se deja una opción al legislador para suprimir o mantener intangible el carácter previo de la indemnización.

La actual Carta Fundamental se distingue por haber reglamentado en sus preceptos rígidos materias cuya regulación es propia de las leyes ordinarias. Su espíritu tradicionalmente protector de la propiedad privada, tradujo en su texto lo que hubiera debido dejarse al dominio de la ley.

Estas medidas se hallan excepcionalmente contempladas en el Art. 33, o sea para el caso de guerra: la indemnización puede no ser previa y la expropiación decretada por autoridades que no pertenezcan al poder judicial. De modo que la iniciativa oficial no constituye, por así expresarlo, una novedad en el cuer-

po de la Constitución. Con la reforma puede el legislador aplicar en tiempos normales de paz lo que sólo podría hacerse en caso de una alteración del orden público.

"En caso de guerra y para fines de la misma", fue la primitiva redacción empleada en el Art. 33 por la Comisión a cuyo estudio pasaron los antecedentes relativos al proyecto de la Constitución, compuesta de los Delegatarios Miguel Antonio Caro, Carlos Calderón Reyes, Miguel A. Vives, José Domingo Ospina Camacho y Felipe F. Paúl. Abierta la discusión en el Consejo Nacional Constituyente, el delegatario Casas Rojas propuso la supresión de la segunda parte "y para fines de la misma", puesto que podía prestarse tal frase para interpretar el artículo en el sentido de que la indemnización podía no ser previa en dos casos: primero en caso de guerra, y segundo para fines de la misma guerra. Se le objetó que precísamente con la supresión indicada se hacía más amplia la facultad del gobierno porque podía expropiarse ilimitadamente para todo. La modificación fue retirada, pero el mismo autor popuso y fue aceptada la que hoy rige "y sólo para atender al restablecimiento del orden público". Se observa pues el cuidado de los constituyentes para dejar plenamente garantizada la propiedad.

Sin embargo, del tenor literal de todo el artículo 33 se deduce que solamente se refiere la expropiación sin indemnización ni juicio previos a los bienes muebles como los semovientes. El inciso segundo estatuye "que la propiedad inmueble sólo podrá ser temporalmente ocupada". Y la reforma presentada actualmente a la consideración del Congreso se refiere a toda clase de bienes, muebles e inmuebles, sin hacer distinción.

El actual proyecto de reforma constitucional no suprime la indemnización, la cual tiene que ser "equitativa", calificativo que más adelante comentaremos.

Toda reforma trascendental en la legislación de un país obedece al impulso de un movimiento de opinión. Cada época tiene un clima espiritual donde se juntan y amalgaman las inquietudes y los anhelos de la masa social. Cuando un código ha quedado atrás en la marcha zigzagueante del progreso, no es el capricho del legislador el que lo abre a las nuevas concepciones del derecho, sino las necesidades sociales y el ímpetu avasallador de los hechos en oposición con las fórmulas anquilosadas de doctrinas añejas. Sin embargo, el estatuto más revolucionario tiene que ser dictado en obedecimiento al medio ambiente, y tal condición obliga a la consulta de las tradiciones y costumbres, aunque la reforma traiga un volcamiento de prácticas anticuadas.

En la legislación agraria intervienen factores como el político, cuya importancia describimos en el principio de este trabajo. Por él se lanzan los partidos y los políticos de oficio a toda clase de promesas lisonjeras, infladas de utopía. Se lleva hasta el alma ingenua del pueblo campesino una mística de pasiones sin control; emulan los programas electorales en una loca conquista de votos; se divulga con el linotipo y con la palabra el enunciado de audaces doctrinas, buenas las unas para medios más avanzados y las otras en desacuerdo con la historia, la ciencia y la justicia misma en cuyo nombre se agita la cólera rural. Sobrevienen cuando no conflictos armados, leyes sin meditación y estudio, de cuya aplicación resulta el quebrantamiento de la economía nacional, la huída de los capitales ávidos de buscar útil inversión, y casi siempre, un estropeamiento agrícola por parte de gentes sin previsión ni elementos suficientes para intensificar debidamente un cultivo desconocido. La técnica agrícola no se improvisa.

La tormenta rusa de 1917 ocasionó desastres inmensos en la agricultura. La reacción se manifestó más tarde con el primer Plan Quinquenal, concebido, lo mismo que los posteriores, sobre la base de un conocimiento experimental y sobre cálculos técnicos de precisión fundada en estadísticas ciertas. Una cuestión como la agraria no puede ser resuelta con desconocimiento de las necesidades fiscales, técnicas y económicas. El estudio acertado de un problema nacional de tierras incluye factores de orden climatérico, étnico, social, vial, de crédito, enseñanza y utilización de aperos de labranza, irrigación, abonos, asociaciones de cultivadores, etc. Todo un complejo y vasto arsenal de medidas que reobran las unas sobre las otras. ¿Será cuerdo lanzarse a la implantación de leyes atrevidas, sólo porque responden a doctrinas revolucionarias? El medio ambiente ha de ser tenido en cuenta para expedir reformas de tan poderosa repercusión como la referente al régimen de apropiación de las tierras. Las leyes deben seguir el ritmo y desarrollo de las costumbres del pueblo para el cual se dictan. Por ello decía el Premier Baldwin: "Es preciso gobernar, castigar y educar al pueblo inglés como inglés, y no como se gobierna, castiga y educa a otros pueblos". Las seculares tradiciones de una comunidad, no en vano puede resquebrajarlas el texto inconsulto de un estatuto legal. La cuestión agraria tiene que obedecer a un estudio concienzudo, científico y cuidadoso de todos sus aspectos. Si por una insensata emulación entre las nuevas fuerzas "uniristas" o socialistas y las fracciones avanzadas de un liberalismo que no se acomoda con el modus operandi de ciertos grupos plutocráticos del partido se traen

a las Cámaras legislativas reformas que no se conforman a la realidad nacional, y so pretexto de aparecer "ultra izquierdistas" frente a las masas ignaras, se deja llevarlo todo al impulso del torbellino inconsciente, Colombia sufrirá un fuerte colapso en los fenómenos de la producción, consumo y circulación de sus riquezas.

"Las ideas mal elaboradas engendran resoluciones débiles y actos mediocres", apuntaba Gustavo Le Bon. Y si citamos tal autor, no es por sus tesis trasnochadamente individualistas, sino porque este pensamiento, aplicado a los problemas sociales, envuelve un hondo contenido de verdad. La mística colectiva da vitalidad a los mejores y más saludables movimientos de opinión, pero ella no puede ni debe tener beligerancia en los estadios de la meditación para resolver problemas complejos y delicados. La técnica y la mística no se oponen cuando se halla en gestación una justa campaña de reivindicaciones, pero tampoco pueden ir juntas en el momento de asumir la responsabilidad de su realización.

En el año de 1933 discutíanse algunos proyectos de reforma constitucional de la propiedad privada en la Cámara de Representantes; como ya en el año anterior habíase presentado uno que, igual a otro del siguiente año, dejaba la facultad al legislador para conceder o nó la indemnización en el traspaso del dominio por enajenación forzosa, terció el debate hacia los principios generales y comoquiera que cada partido quería dejar atrás al otro en ideas audaces sobre la reforma agraria, hubo parlamentarios conservadores que al ser interrogados si votaban el proyecto sin obligar a la indemnización, no sólo no contestaron negativamente, sino que se mostraron conformes. Este acto es elocuente testimonio no únicamente del peligro que ofrece la intervención partidarista en tema tan delicado, sino de la insinceridad rebuscada, porque ya en la dilucidación del proyecto cuyo texto y espíritu nos hallamos analizando aquí, el partido conservador fijó su pensamiento definitivo, consignado en el informe adverso dado por los HH. RR. José de la Vega y T. Quintero de Fex. Y esta reforma garantiza la indemnización en la Carta Fundamental, luego es menos revolucionaria que las otras. Tal informe de minoría, de absoluta negación al proyecto del gobierno, lo prohijó la representación conservadora de la Cámara, puesto que por proposición presentada por el distinguido parlamentario doctor Augusto Ramírez Moreno, dicho informe con el de mayoría, este último completamente favorable y suscrito por los autorizados y prestigiosos jefes liberales doctores Carlos Lozano y Lozano, Guillermo Peñaranda Arenas y Antonio Rocha, debían de

ser publicados en folleto especial, como para que el pueblo y el país entero conocieran el criterio de los partidos tradicionales frente al problema de la tierra.

Estudiada la idiosincrasia del pueblo colombiano es un error en el éxito de una reforma perdurable que no se garantice al propietario el pago de la indemnización correspondiente. La garantía de la indemnización debe quedar consagrada en la Carta Fundamental. No se puede por un insensato prurito de ataque al capital desconocer inopinadamente un claro derecho de compensación por el perjuicio que el propietario sufre desprendiéndose de un bien sumado en su patrimonio. La sola presentación de la reforma constitucional de la propiedad y de los proyectos de impuestos al capital y la renta, suscitaron el miedo y la desconfianza en los sectores afectados. Las fuerzas de una plutocracia en trance de dormir el sueño eterno sobre un régimen fiscal y agrario resentido de carcoma, parecen replegarse sobre sí mismas y en un gesto airado de amenaza quieren cobrar cara su intranquilidad. El carriel vale más y se le defiende mejor que a la propia vida.

Mientras un estado de alma no permita en el país el paso elegante y desenvuelto de las reformas constitucionales avanzadas, no es posible lanzar las patrullas de una revolución sufrida sobre la lupa resbalosa de un material insurgente. Una reforma nunca se abre paso sin quebrantar intereses creados, pero es más cómodo hacerla poco a poco y siguiendo el compás de la evolución. En este sentido, el proyecto del gobierno atiende a la equidad y contempla un estudio realista del medio colombiano, el cual no soportaría un régimen legal que desconociese la indemnización.

Excepto Lituania, Rusia y algunos muy pocos países de formación reciente y donde a un régimen de gobierno ha sucedido otro de violencia, la indemnización es reconocida en todos los Estados. Que la forma, la cuantía y el tiempo del pago varíen, especialmente en Europa, eso es distinto, pero aún en las Constituciones más avanzadas, la indemnización ha sido respetada.

La Constitución de la segunda república española dio al legislador una libertad más amplia, pero si la ley no dispone la indemnización, tiene que ser aprobada por mayoría absoluta de votos, según lo indica el siguiente artículo: "Toda la riqueza del país, sea quien fuere su dueño, está subordinada a los intereses de la economía nacional y afecta al sostenimiento de las cargas públicas, con arreglo a la constitución y a las leyes. La propiedad de toda clase de bienes podrá ser objeto de expropiación forzosa por causa de utilidad social, mediante adecuada indemnización, a

menos que disponga otra cosa una ley aprobada por los votos de la mayoría absoluta de las Cortes".

Para el entendimiento genuino de tal disposición es preciso no dejar pasar inadvertida la lucha que la revolución española libró contra la permanencia de los "señoríos", instituciones donde la nobleza y el clero fortalecían su dominación absoluta en las esferas de la vida civil y política de aquel pueblo. Con la lectura de los largos e interesantes debates habidos en las Cortes Constituyentes sobre reforma agraria interpretamos más claramente la disposición citada. Ella parece avanzar más allá de donde llegaron otras reformas en la cuestión agraria, pero de los discursos fogosos y animados de aquel personal, salido de una revolución sangrienta, se observa un espíritu de odio político agitándose coléricamente contra la influencia taimada y peligrosa de los "señoríos". Allí se aposentaba el veneno sutil de una monarquía en derrota. Había necesidad de asaltar con empuje las murallas del adversario, precavido y traicionero.

La República tenía que destruir los "señoríos", guardia montada de un estado de cosas aprovechado por las fuerzas de la reacción monarquista. Tal situación de ánimo condujo a las Cortes Constituyentes españolas a facilitar en cualquier momento la extinción de las grandes propiedades del clero y de la nobleza, pero, a pesar de todo, para no conceder la indemnización es menester aprobar la ley "con los votos de la mayoría absoluta de las Cortes".

También la Constitución alemana, una de las más avanzadas en el régimen de tierras, garantiza la indemnización en los siguientes términos del Art. 156: "El Reich puede por una ley, **bajo reserva de indemnización** y con aplicación por analogía de las disposiciones sobre la expropiación, trasferir a la colectividad la propiedad de las empresas privadas susceptibles de ser socializadas".

Otra Constitución muy avanzada es la mejicana y ella dice en un inciso del Art. 27: "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización".

De igual modo, la Constitución rumana de 1923, Art. 17, la protege así: "Nadie puede ser expropiado sino por causa de utilidad pública y **mediante una justa y previa indemnización fijada por la justicia.**

La de Yugoeslavia, dictada también mucho tiempo después de la guerra europea, concede **una indemnización equitativa.**

La ley suprema de Polonia y la perteneciente a la ciudad libre de Dantzig, ambas expedidas en la postguerra, tampoco vulneran el principio de la indemnización.

Es indudable que la población colombiana no soportaría hoy una reforma que no reconociese la indemnización. Por consiguiente, dicho principio es conveniente afirmarlo en la Carta Fundamental no sólo en gracia de pragmáticas concesiones a la realidad, sino en homenaje a la justicia en cuya virtud se busca la supresión del privilegio y el acercamiento a una democracia más pura y real.

El carácter previo de la indemnización

Con el nuevo proyecto de reforma constitucional se deja a la ley la facultad de quitarle a la indemnización el carácter previo y fijarle la forma de pago en que debe hacerse.

De conformidad con lo dispuesto por el texto constitucional vigente, la expropiación no puede verificarse antes de indemnizar el valor de la propiedad.

Desde un punto de vista fiscal, cualquier plan de parcelación, por ejemplo, tropieza indubitablemente con la dificultad para el Estado de hacer una crecida erogación que cubra previamente el valor de las tierras expropiadas. Materialmente imposible sería la efectividad de una reforma agraria con el desembolso anticipado de fuertes cantidades de dinero por parte de la entidad expropiante. No sólo se aplazaría el cumplimiento del decreto sobre expropiación, sino que en un momento dado en que la tranquilidad o el interés social exigieran prontamente la expropiación de un latifundio o de una zona valiosa de terreno, el Estado tendría que cruzar los brazos en espera de un acuerdo de contabilidad según que el presupuesto incluyera una suma suficiente o la expedición de una ley o de un decreto fiscal y en todo caso que la caja oficial tuviera listo el dinero.

Las razones que explican y aconsejan la expropiación por causa de utilidad pública, sirven al legislador para quitarle a la indemnización el requisito del pago anticipado. Múltiples casos se han registrado en que la expropiación no se ha llevado a cabo por las dificultades que presenta el pago previo. La disposición constitucional que consagra la expropiación por utilidad pública se hace muchas veces ineficaz por disponer ella misma la indemnización previa. Y entonces prima el interés privado sobre la utilidad social.

Repetimos que el carácter previo de la indemnización constituye un franco estorbo en la realización de una reforma agraria especialmente y en todos los casos en que una entidad pública necesita la expropiación de un bien.

Al pasar revista sobre los términos legales de gran parte de las reformas agrarias hechas en Europa después del armisticio, resume así lo referente a la indemnización el conocido publicista Arthur Wauters:

"Tal vez en la indemnización es donde se encuentra mayor variedad. El primer grupo de los países citados, Hungría, Austria y Alemania, parecen haberse propuesto indemnizar íntegramente a los expropiados, los cuales, por otra parte, sufren un grave perjuicio por el hecho de que generalmente se les paga en moneda depreciada, ya que la mayor parte de los países interesados fueron alcanzados por la epidemia de la inflación. Por último, **en ningún sitio se ha pensado en pagarles al contado ni aún a corto plazo. Los recursos de los nuevos Estados o de los que habían hecho la guerra no permitían pensar en ello. Sólo en Rumania hubieran hecho falta 15.000 millones de francos oro.** En otros casos, la indemnización se paga en forma de obligaciones, que rentan el 3, el 4 o el 5%. Como el tipo de interés es infinitamente más bajo que el tipo normal en el mercado de dinero, el valor nominal de estas acciones se desplomaba rápidamente. En Letonia, en Polonia y en Checoeslovaquia ni siquiera se paga la totalidad de los terrenos expropiados. Cuando mayores eran, menos recibían sus propietarios, ya que se descontaba una parte de la superficie. Estos descuentos alcanzaban hasta el 40% en algunos casos referentes a propiedades de 50.000 hectáreas".

En el proyecto de reforma colombiana se deja a la voluntad del legislador el suprimir la condición del pago previo en la indemnización o conceder ésta con dicha garantía para el propietario. La reforma no impide el que la indemnización se pague de contado.

La forma de pago de la indemnización

Con arreglo al Código Judicial parece tener más fundamento la opinión de quienes creen que la Constitución no autoriza pagar la indemnización en títulos del Estado, por ejemplo, sino en numerario. Es verdad que el Art. 5.° del Acto Legislativo número 3 de 1910 emplea la palabra **valor** y en tal virtud se puede indemnizar al propietario en obligaciones o títulos de renta, si se toma la palabra valor en su sentido económico.

El constituyente no empleó la palabra "precio" que indica el valor estimado en dinero, pero si bien se tiene en cuenta el criterio conservador con que interpretan la Constitución las autoridades judiciales, se justifica la reforma del gobierno con la cual el

legislador tiene la facultad de ordenar el pago en especie, verbigracia.

El Código Judicial no emplea la palabra valor en ninguno de los artículos del Capítulo correspondiente a la expropiación, y sí figura la otra palabra en los artículos 858 y 859, los cuales regulan la efectividad del pago. El derecho adjetivo no puede ser dictado ni interpretado sin seguir fielmente la Constitución y el derecho sustantivo; sin embargo, estas disposiciones del Código Judicial son una clara manifestación del criterio estrecho con que se interpretan los preceptos de la Constitución.

Y a la ley debe dejarse la elasticidad adecuada en la solución de graves problemas vinculados a las necesidades públicas. Si así no fuera, la ley suprema sería una suprema dificultad para el avance del progreso.

El juicio de expropiación es moroso de acuerdo con el trámite seguido por el Código de Procedimiento Civil: tiene una parte administrativa emanada de la resolución que debe dictar la autoridad política competente sobre la declaratoria de utilidad pública y la necesidad de la expropiación y una parte judicial consistente en la presentación de la demanda con los documentos suficientes, entre los cuales se requiere un certificado del Registrador de Instrumentos públicos sobre propiedad y libertad del inmueble, o, de que no está inscrito; término del traslado; debate probatorio; término para fallar; avalúo; entrega del precio, etc. Con los requisitos de la indemnización previa y del pago en dinero líquido, el tumulto de las necesidades públicas cede su satisfacción al procedimiento largo y perezoso de una legislación en actitud de cuclillas frente al apremio social.

En el pago de la indemnización es necesario recordar el Art. 34 de la Carta Fundamental, que prohibe la confiscación. Si la reforma llegase a integrar el cuerpo de la Constitución, no se podría, sin embargo, adoptar el sistema usado en algunos países donde no se indemnizaba las propiedades cuya superficie excediera de determinada extensión.

Una de las reformas agrarias más célebres y elogiadas es la de Lituania por haber guardado una exacta ponderación de todos los elementos componentes; pero allí se confiscó la propiedad en proporción de un 15% de la superficie total cuando fluctuaba entre 500 y 800 hectáreas por individuo y de un 30% cuando excedía de 800. Cristóbal de Castro dice que no tenían indemnización las propiedades mayores de 500 hectáreas, pero sus datos fueron tomados, según lo dice en su gran libro Al Servicio de los Campesinos, de la obra del alemán Arthur Wauters y este documentado autor no da tal información.

En forma semejante, la ley checoeslovaca de 8 de abril de 1910 prescribió una disminución inferior del 40% en el pago de las propiedades cuya extensión pasase de 1.000 hectáreas.

Asimismo se impuso en Grecia a los grandes propietarios la cesión gratuita al Estado de un quinto de sus propiedades territoriales; y en Rumania la tercera parte de las propiedades ubicadas en la región de Dobrutza. El despojo referido violaría en Colombia el Art. 34 de la Constitución e igualmente las tradiciones históricas de un permanente respeto a la propiedad.

Con la aprobación del proyecto de Acto Legislativo presentado por el Ministro de Gobierno, doctor Darío Echandía, quedaría ampliamente facultado el legislador para disponer la forma de la indemnización en dinero totalmente, o parte en dinero contante y sonante y parte en pagarés o títulos de deuda pública amortizables y con un interés equitativo o bien hacerse íntegramente el pago en esta última clase de valores.

Las formas de pago merced a la transmisión forzosa del dominio varían mucho en todos los países y en un mismo país cambian de acuerdo con la legislación impuesta por las necesidades. En algunos países se hizo la reforma agraria pagando una parte en dinero y el resto en forma de obligaciones del Estado, según el valor real de la propiedad calculado por el gobierno, como en Polonia y Bulgaria. En Italia, según reciente estudio de un ingeniero especializado en asuntos de catastro y de tierras, quien personalmente paseó el terreno italiano y apoya sus conclusiones en toda clase de datos y cifras oficiales, documentos legislativos y parlamentarios, conferencias celebradas con los funcionarios del gobierno y con los animadores del movimiento agrario, se han dictado muchas leyes sobre la redistribución de tierras y cada una tiende a llenar los vacíos de la anterior, pero también de todo ese trasegar por Decretos y leyes comentados por el acucioso perito agrónomo, se observa que allí la forma de pago es más o menos semejante a la de Bulgaria y Polonia.

Para su mejor comprensión copiamos la parte conducente de lo que al respecto dispone la Constitución de Méjico cuyo espíritu avanzado ha sido fielmente seguido en el Código Agrario de los Estados Unidos Mejicanos, expedido el año de 1934 por el gobierno del General Abelardo L. Rodríguez, según autorización dada por el Congreso de 1933:

a) En cada Estado, Territorio y Distrito Federal, se fijará la extensión máxima de la tierra de que pueda ser dueño un sólo individuo o sociedad legalmente constituída;

b) El excedente de la extensión fijada deberá ser fraccionado por el propietario en el plazo que señalen las leyes locales,

y las fracciones serán puestas a la venta en las condiciones que aprueben los Gobiernos de acuerdo con las mismas leyes;

c) Si el propietario se opusiere al fraccionamiento, se llevará éste a cabo por el Gobierno local, mediante la expropiación;

d) El valor de las fracciones será pagado por anualidades que amorticen capital y rédito, a un tipo de interés que no exceda de 3% anual;

e) Los propietarios estarán obligados a recibir bonos de la Deuda Agraria local para garantizar el pago de la propiedad expropiada. Con este objeto, el Congreso de la Unión expedirá una ley facultando a los Estados para crear su deuda agraria.....

Puede sentarse la siguiente conclusión: en casi todos los países se paga con títulos de renta amortizables en un lapso de 20 a 50 años y con un interés que va del 3 al 7%. Las modalidades del pago son diferentes, no obstante puede asegurarse que ningún país pagó la indemnización previamente ni en dinero líquido completamente.

Lo "equitativo" de la indemnización

Para comentadores poco juiciosos del valor de los términos empleados en la redacción de las leyes, parecerá igual el alcance de interpretación dado a los adjetivos "plena" y "equitativa". El Art. 31 de la Constitución prescribe que la indemnización será "plena" y el proyecto de reforma sugiere una indemnización "equitativa".

Sin lesionar el principio constitucional de que no habrá confiscación en ningún caso, es indudable que la evolución imprime un cambio en el concepto y en la aplicación práctica de las leyes, y por eso la mutación que el gobierno hace del adjetivo calificativo para verificar la indemnización, tiene consecuencias jurídicas emanadas de la Economía Política.

Conforme a la Constitución, no se puede deducir del valor indemnizable del bien expropiado nada que no comprenda su precio total, o sea el que tiene en el mercado de los negocios. Lo mismo que el comprador de un objeto cualquiera, las autoridades civiles reconocen un precio corriente de indemnización de acuerdo con el avalúo pericial. Y si del precio de la cosa expropiada, se disminuyera, por ejemplo, la renta ganada por el propietario merced a causas independientes de su trabajo y de su capital invertidos, tal disminución sería inconstitucional. Como sería la resta que se hiciera sustrayendo el valor representado por la fuerza-trabajo cuando a una hacienda, por ejemplo, escondida en

los bejucos de la maleza, la transformó el obrero rural en un rico campo de cultivo.

La Constitución expedida por la segunda república española ordena que la indemnización será "adecuada", e igual a la reforma de Colombia, la Constitución yugoeslava dice que será "equitativa". Otras estatuyen una indemnización "justa". Pero según el sistema adoptado en casi todos los regímenes constitucionales de la propiedad, se concluye que el nuestro peca por injusto y atrasado; aquí es la expropiación un negocio halagüeño para el propietario, porque a la entidad expropiante se le impone pagar una indemnización tan excesiva, que el titular del dominio recibe muchas veces un precio superior al precio real, debido al sistema de avalúo que determina el Código Judicial. Con arreglo al nombramiento de peritos, el propietario designa el suyo dentro del término legal, y aún sin suponer mala fe, este perito procura inconscientemente fijar un avalúo alto en virtud de una situación psicológica que no escapa a nadie. Puede hacerse otro avalúo, si el juez lo estima conveniente, pero como la expropiación es urgente, no se hace, y si hay desacuerdo en el avalúo de los peritos, entonces se toma el medio aritmético; mas aún en ese evento, no deja de quedar reconocido judicialmente un precio excesivo, puesto que éste se verifica sobre la base del avalúo fijado por el perito del propietario, quien lo había elevado de antemano. Por otra parte, la zambra social molesta y perturba el carácter apacible y tranquilo del propietario, quien a toda prisa procura encontrar compradores, y qué bueno es para él un negociante como el Estado, que paga al contado un precio exorbitante, y que en la celebración del contrato no tiene por qué discurrir sobre la desvalorización de una propiedad afectada del bochinche revolucionario.

Sin embargo, por ser adjetivas las disposiciones del Código Procedimental, éste dice en el Art. 860 que ellas no se oponen a la legislación sustantiva sobre expropiaciones por causa de utilidad pública. Pero la Constitución manda que la indemnización sea plena, y si disposiciones administrativas regularen un sistema de avalúo distinto, necesita el legislador dictar una legislación especial, que tampoco puede quebrantar el espíritu de la Ley Suprema; luego sí atenta contra el interés colectivo la vigencia del actual sistema constitucional y legal sobre expropiaciones por motivos de utilidad pública.

Importancia del catastro en el pago de la indemnización

El catastro es un documento oficial y por eso se presume que lo respalda la buena fe pública. Porque si sobre datos recogidos con imparcialidad y esmero científicos se funda el Estado para gravar con certeza la masa patrimonial inmueble, dichos datos lógicamente han de servir para conocer la valoración exacta y justa de los bienes inmuebles objeto de la expropiación. De acuerdo con el catastro, los titulares de una finca raíz pagan diversos impuestos sobre la propiedad territorial. Ahora bien: si el catastro es la base en el pago de los impuestos, ¿por qué no ha de servir también como base en el avalúo de un bien por concepto de indemnización? En el un caso se considera el catastro como la verdad incuestionable para fijar equitativamente la cantidad tributaria en consonancia con el avalúo apuntado allí y sacado después de llenar todo el trámite oficial; y en el otro caso se trata también de un avalúo cierto para fijar el mismo valor de la propiedad. En el primer caso se trata de hacer seriamente un pago al Estado y en el segundo caso es el Estado quien efectúa el pago igualmente sobre cálculos determinados y precisos. La verdad no debe faltar en ninguno ni tampoco el fundamento científico sobre el cual se asienta la fe de todos para fijar el precio de la propiedad raíz. Luego el catastro sí es un instrumento útil para conocer el valor de la propiedad en todas las ocasiones en que se trate de indemnizar equitativamente los bienes por concepto de la enajenación forzosa del dominio.

La lógica y una necesaria organización técnica de los servicios públicos indican la oportunidad y eficacia del sistema referido. Pero en Colombia habría necesidad de organizar científicamente el servicio del catastro, hacerlo sobre modos ajustados a la técnica y extirpar fundamentalmente los vicios y las anomalías de que adolece desde su iniciación. Habría necesidad de nacionalizar y centralizar o unificar la manera de levantarlo imponiendo normas racionales y de aplicación estricta en los avalúos. Por la manera como están compuestas hoy las juntas municipales del catastro, aunque haya el visto bueno o malo del Director Departamental para improbar o autorizar los avalúos catastrales, los datos estimativos se resienten de parcialidad, ya por inquinas o amistades personales, ora por profundas malquerencias políticas, o es la fácil intriga de los interesados influyentes con vestimenta caciquil. La vida parroquial es un infierno dantesco de pequeñas, amargas y violentas pasiones, que como cataratas oculares ciegan y entorpecen la luz del conocimiento, aniquilan la justicia y pervierten la marcha misma de la gestión

pública. Y si en las poblaciones de escaso personal intelectual puede suceder que no les falte la buena fe a los distinguidos señores de la junta del catastro, no quiere decir esto que los datos "periciales" tengan un aproximado valor científico. Tampoco desde un escondido escritorio puede el Director central rectificar y verificar con exactitud y rigor técnico cifras tomadas en lugares y circunstancias diferentes.

Otra irregularidad es el pago del impuesto predial con arreglo a los avalúos primitivos si el municipio respectivo no ha cancelado el valor de la revisión catastral; en tal evento, no se revisa el catastro y el propietario continúa pagando la misma contribución impositiva, sea que la propiedad haya disminuído en su valor o se haya valorizado enormemente. Como si las deficiencias fiscales o la negligencia de las autoridades municipales en el pago al Departamento del porcientaje legal fuesen causa justificable para que en determinados municipios no se revise la valuación de la propiedad territorial, susceptible de continuas alzas y bajas según las oscilaciones de la economía y de los negocios.

En este sentido, el Diputado Alejandro Hernández Rodríguez logró hacer aprobar por la Asamblea de Cundinamarca un artículo por medio del cual la Junta Departamental de Catastro tiene la obligación de ordenar la revisión del catastro en todos los municipios, aunque algunos no hayan pagado al Departamento el 10% respectivo. Esta entidad hará efectivo un crédito con la retención de lo que le corresponda al municipio en la renta de bebidas fermentadas, hechas las deducciones del caso.

Para sentar un principio general en esta materia, creemos que si el catastro se toma con perseverancia técnica, puede servir de base cierta para el cómputo de la indemnización en la transferencia coactiva del dominio por motivos de utilidad social. Así lo establece la Constitución de Méjico, con excepción, claro es, de los bienes cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas, lo mismo que el demérito o el exceso de valor que hayan tenido después de asignarles oficialmente el precio correspondiente. Dice así un inciso de la fracción VI del Art. 27 Constitucional: El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial

y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

Unearned increment y la renta de la tierra

La teoría de la renta de la tierra propugnada por Ricardo y ampliada y defendida principalmente por Henry George, es aceptada hoy por todos los economistas. Cada doctrina guarda varios matices según la orientación mental de sus secuaces, mas la esencia íntima que la distingue se conserva inalterable. Sin considerar en la doctrina de Ricardo el orden histórico de los cultivos, controvertido por Carey, podemos enunciar aquí la parte económica. Supongamos algunas arrobas de café vendidas en la plaza de Girardot. Una parte ha sido transportada con más facilidad y menos costo que otra; o en iguales condiciones de movilización, una parte del café fue cultivada y cosechada con menor costo de producción en virtud de la calidad de las tierras. Celebrada la compraventa, todo el café fue vendido a $ 40 la carga sin tener en cuenta los negociantes cuál fue obtenido con mayor costo de producción. El precio es igual. Pero es evidente que el precio de venta sí es superior en una parte del producto al precio de costo. Pues entonces esta diferencia o beneficio es lo que se llama la renta de la tierra en la teoría de Ricardo. Y este fenómeno se ve más claramente en el contrato de arrendamiento, puesto que al pagar el arrendatario el cánon estipulado, deriva para sí un sobrante en la ganancia total.

Sin entrar a discutir la legitimidad de la apropiación hecha por el propietario de la renta de la tierra, sí es notorio que hay una renta ganada por él en virtud de causas independientes de su actividad (unearned increment). De aquí viene el sistema de impuesto creciente de Henry George (single tax system), en forma tal que la progresividad absorba en favor del Estado la renta de la tierra debida a motivos exteriores e independientes de la actividad del propietario. No habría necesidad de más impuestos. Sin meditar en las dificultades de su aplicación, es necesario distinguir en este impuesto la parte de renta derivada por causas sociales de aquella otra debida a circunstancias coincidenciales, fruto del azar. El acrecentamiento de valor que toma una propiedad por la apertura costeada por el municipio de una bella avenida, donde al buen gusto estético se aúna la comodidad del paseo automoviliario, es muy distinto del que resulta por haber aparecido inopinadamente una hermosa cascada de aguas sor-

prendentemente azules y purísimas, atracción feliz y llena de novedad para el turista de vida regalada.

Francisco Nitti, ex-Premier de Italia, prestigioso hombre de ciencia y político liberal, enemigo de las dictaduras rojas y negras, defiende del siguiente modo el impuesto sobre plus valías de la tierra originadas por la actividad social y ajenas al trabajo del propietario:

"Des améliorations de terrain peuvent se manifester dans les propiétés rurales mais elles doivent provenir de circonstances favorables étrangères à l'oeuvre du propiétaire pour pouvoir être frappées par le fisc. Le cham classique des acroissements de valeurs non gagnées ne se trouve pas à la campagne, il est en ville, dans le voisinage des centres, des grandes fabriques, des grands moyens de communication intérrieurs, construits aux frais de tous par la collectivité. Un sacrifice collectif ou un ensemble de combinaisons favorables, étrangers à une action quelconque du propiétaire, finissent donc par lui profiter, au dehors de tout sacrifice ou de tout effort.

Les nécessités budgétaires ont, peu a peu, induit les hommes de gouvernement à fixer les yeux sur ces formes d'enrichissement que le travail ne justifie pas. S'il n'est pas toujours possible de frapper les gains occasionnels, et que le fond de tout enrichissement important et brusque est un gain occasionnel que les impots ne peuvent frapper que dans les formes ordinaires, ou peutêtre en y passant outrs; lorsque l'accroissement de valeur n'est pas le fruit d'un hasard heureux qui se recontre avec l'activité du contribuable, mais qui survient du deshors loin de tout son effort et le plus souvent, en vertu de sacrifices collectifs, d'innovations qui coutênt à tout le monde des sommes considérables et qui finissent par profiter à una faible minorité, on s'explique que l'Etat désire participer aux augmentations de valeur qui sont, aprè tout, une conséquence directe ou indirecte de son euvre. C'est un chemin de fer que l'on construit à grads frais, et les terrains d'adentour acquièrent une valeur bien plus grande que la valeur agricole d'atan. C'est un port que l'on ouvre aux frais de tout le monde et ses environs s'enrichissent. Ce sont de grands travaux inmobiliers que l'on affectue el qui causent des bénéfices considérables lorsque se sont des édifices urbains. En tout cela, loeuvre de l'Etat et de la Commune est directe. Il n'est pas étrange que l'Etat et la Commune veuillent participer à des gains auxqueles les propriétaires n'ont contribué que dans la mesure oú ils sont des contribuables, et que la collectivité a provoqués. Les propriétaires urbains réalisent dans les grands centres, quiotidiennement peut-on dire, des gains in-

croyables: à Paris, le début des travaux pour une nouvelle ligne de métropolitain, faisait augmenter, comme par enchantement, la valeur des terrains et des loyers. Partout, l'oeuvre des pouvoirs publics intervient pour améliorer, pour transformer, pour assainir, pour ouvrir de nouvelles routes, ou pour fournir de nouveaux moyens de trafic. Des terrains négligés, incultes ou mal cultivés jusque-là, ou même inutilisables pour des fins agricoles, sont considérablement appréciés. Parfois de vieilles maisons réclamées seulement par de trés pauvres gens décuplent de valeur pour une nouvelle voie que l'on perce; d'autres fois, des terrains abandonnés et recouverts de tas de pierres, deviennent à l'improviste des terrains à bâtir que les spéculateurs accaparent pour les revendre peu après à des prix très élevés et cela pour peu qu'une ligne de chemin de fer ou qu'un tramway vienne à les traverser. C'est l'accroissement de la population, le développement de la richesse, l'active de l'Etat ou de la Commune qui sont cause de tout cela, sans aucun mérite du propriétaire qui s'enrichit. Il n'est donc pas injuste que la société participe au moyen d'un impôt à ces plus-values qu'elle a créées. C'est le cas ou jamais pour limpôt d'avoir une fin économique et d'agir utilement sur la distribution de la richesse: certains gagnent su ei sacrifice de tout le monde, certains s'enrichissent alors que la majorité de ceux qui en payant ont contribué à les enrichir demeure pauvre; et il y a surtout ceux qui font en déboursant la fortune des autres en ce qu'ils paint davantage pour la location d'une terre ou d'une maison, et pour l'acquisition d'un terrain. Il est parfaitement légitime que le favorisé cède une partie de san fortune au profit de tous, au profit des moins favorisés et surtout au profit des plus pauvres".

Injusto y atentatorio de los intereses generales sería el que una renta producida merced al esfuerzo de la comunidad en la construcción o embellecimiento de una calle, no se tuviera en cuenta para disminuír el monto de la indemnización pagada al propietario. Si en sana teoría se justifica el impuesto de valorización, ¿por qué paga el Estado una renta producida por él mismo? El Estado, representación de todos los intereses, no debe computar en la indemnización un acrecentamiento de valor que es el efecto de una obra hecha con grandes gastos fiscales y con grandes sacrificios de las gentes pobres pagadoras también de impuestos y a quienes no beneficia el trabajo suntuario. Si el Estado representara exclusivamente los intereses de las clases acomodadas, en un régimen de derecho así concebido, también sería absurdo el acto del Estado por el cual emprendiera con sus propios recursos la facción de una obra y al mismo tiempo pa-

gase el incremento de valor dado por esa obra. Es natural que los agentes oficiales tengan el cuidado de distinguir justa y científicamente aquello que sí entra en los frutos del trabajo y que forma una parte del todo inherente a la actividad del propietario puesta al servicio del mejoramiento intrínseco y exterior de la finca, pero un valor muy distinto es económicamente el **unearned increment** o sea la plus valía resultante de la gestión social, sin ninguna intervención del propietario favorecido.

De modo que la **indemnización equitativa** que el Gobierno Nacional propone en las expropiaciones por utilidad pública e interés social, permite a la entidad expropiante descontar del valor pleno de la propiedad inmueble la renta producida como una consecuencia de la actividad social. El interés social en cuyo nombre se dicta el acto jurídico de la expropiación, así lo exige.

El valor representado por la fuerza- trabajo

Otro problema que se ofrece al estudio en el pago de una indemnización equitativa, es el descuento del valor representado por lo que algunos autores de ideas socialistas llaman la fuerza del trabajo, es decir, el aumento de valorización resultante del trabajo campesino, el cual puso la hacienda en estado útil de producción agrícola, no obstante la inutilidad de la tierra y su situación anterior de completo abandono. Un erial o una maleza recubierta de zarza y espino, es hoy una finca apetecida y valiosa merced a la mano milagrosa del trabajador sufrido y esforzado. Se dice que ese incremento de valor puede ser descontado al propietario en la indemnización por enajenación forzosa, o sea, la diferencia del precio que hoy tiene la hacienda y el que tenía antes de ser transformada por la mano de obra campesina.

Creemos que el principio antedicho no puede tener una rigurosa aplicación en todos los casos. Si así se hiciera, se correría el riesgo en algunas ocasiones de no conceder ninguna indemnización. La desvalorización vertiginosa de la propiedad raíz como una consecuencia del malestar social donde hay la lucha entre los patrones y los arrendatarios en revuelta; la merma del valor representado por la renta social; las hipotecas otorgadas a los Bancos en condiciones angustiosas para el deudor, todo esto indica la injusticia de otro descuento en la suma total del inmueble. El hombre aniquila lo que más quiere, y es posible que por buscar el pago equitativo de la indemnización con un criterio teórico y distante de la realidad, se incurra en la injusticia y casi en el despojo revestido de formalidades legales.

El mandamiento judicial y la expropiación

El Art. 5.º del Acto número 3 de 1910 ordena que no habrá enajenación forzosa sino mediante mandamiento judicial, y de igual modo atribuye al poder judicial la fijación de la indemnización. En este sentido, el proyecto de reforma constitucional deja a la voluntad del legislador el seguir dejando a las autoridades judiciales dicha atribución, o pasarla a entidades de simple y especial carácter administrativo. Salta con evidencia clara el hecho de que el proyecto del gobierno hace más obvia y expedita la expropiación, porque la saca del dominio rígido y paciente de la Constitución para llevarla al campo de la ley. El legislador verá si este aspecto de la propiedad lo sustrae de las garantías del poder judicial o lo deja al cuidado de órganos cuya creación obedecerá a una fácil y especializada función agraria. El trámite largo de una expropiación y el estudio de su necesidad puesto bajo el control de funcionarios no bien informados de las necesidades sociales y de su fundamento económico, hacen mucho más embarazosa la realización de planes esencialmente ajenos al manoseo interpretativo de los códigos.

El informe de minoría de la Comisión a cuyo estudio pasó este proyecto en la Cámara baja, combate acerbamente la reforma por este aspecto, diz que por abolir una tan preciosa garantía constitucional de la propiedad, dejando la regulación de su precio y el acto mismo de la expropiación a los fueros de la ley, la cual puede delegar tales atribuciones a organismos distintos de la jurisdicción ordinaria.

Pero la realidad presenta oposición a este prejuicio en la mayor parte de los países abocados a la reforma agraria. Es indudable que la marcha cómoda de un plan agrario exige medios adecuados y órganos encargados especialmente de satisfacer su cumplimiento. Por eso, en la lectura atenta de todos los proyectos y de todas las leyes sobre reforma agraria, se encuentra atribuído su desarrollo a entidades exclusivamente creadas para estudiar en todos los casos la necesidad social de la expropiación y el avalúo exacto y justo de la propiedad expropiada. "Centro de Acción Agraria" o "Instituto de Colonización" o "Junta de Parcelación" o "Consejo de Expropiaciones", siempre es una entidad compuesta de diversas personas la que lleva a cabo esta obra social. En dichas juntas tienen representación el capital afectado, los campesinos, el gobierno, la técnica, los Bancos, etc. De paso, podemos recordar, verbigratia, la obra iniciada y desarrollada en Italia por "La Opera nazionale per i combatendi", la cual pudiera llamarse por sus funciones Instituto de Coloniza-

ción, según el comentario pormenorizado de un tratadista. En el proyecto de Bases Agrarias de la segunda República española se creó el Instituto de Reforma Agraria como órgano permanente "encargado de transformar la constitución rural española", según decía la Base 3.ª, y mientras se proveía al definitivo funcionamiento de este Instituto, se dio vida a la Junta Central de Reforma Agraria, con el objeto de aplicar las reformas más urgentes; al mismo tiempo, decía la Base 10:

"Bajo la jurisdicción de la Junta Central se organizarán las Juntas Provinciales Agrarias, que estarán integradas por un Presidente, nombrado directamente por dicha Junta Central, y por representantes de los obreros campesinos y de los propietarios en número igual, que no excederá de cuatro por cada clase. Será asesor el ingeniero jefe del Servicio Agronómico provincial, el cual actuará con voz, pero sin voto. La Junta Central quedará también facultada para crear por su iniciativa o por la de las Juntas provinciales otras Juntas en aquellas zonas agrícolas en la que su constitución se considere necesaria".

Copiamos por lo oportunas las palabras pronunciadas en la discusión de este artículo por don Diego Hidalgo, uno de los políticos españoles mejor preparados en el problema de la tierra. Dijo así el señor Hidalgo: "Se da el caso peregrino, señores diputados, de que en las famosas Juntas provinciales del Gobierno hay cuatro propietarios, cuatro obreros y una persona que actúa de Presidente, elegida por el Gobierno, que tan lejos está de las provincias que van a ser afectadas por la reforma; pero, además, hay un ingeniero, dándose el triste caso de que no tiene voto, sino solamente voz, cuando yo le daría las dos cosas y no pondría un solo ingeniero, sino varios. Uno de los grandes defectos de la reforma, señor Ministro de Agricultura, —y perdonad lo desordenado de mi discurso—, consiste en que la Base del último proyecto sobre este importantísimo asunto, del que S. S. ha sido ponente, no se hace la menor alusión ni a los veterinarios ni a los peritos agrícolas. ¿Pretende S. S. hacer un proyecto de reforma agraria sin el auxilio de los veterinarios y de los peritos agrícolas, señor Ministro de Agricultura? ¿Y para qué da el Estado esos títulos a unas modestas clases como éstas, que casi siempre son hijos de labradores y de ganaderos, y que lo que hacen en las escuelas especiales es, simplemente, perfeccionar teóricamente los conocimientos prácticos que han adquirido en sus casas? ¿Por qué se les da esos títulos si luégo, en la reforma agraria, no se habla ni de veterinarios ni de peritos agrícolas? No acierto a comprenderlo ni a explicármelo".

No citamos más ejemplos de otros países donde la reforma agraria ha quedado bajo el cuidado de instituciones análogas a las descritas, por no hacer una larga enumeración. Pero sí vale la pena decir que Colombia no podría sustraerse a la creación de una Junta instituída para velar por el desarrollo del plan agrario, la cual tendría a su cargo el estudio de las expropiaciones y la fijación del avalúo. En la composición de esta Junta debe haber voceros del Gobierno, de los propietarios y campesinos, y representantes de la técnica, como ingenieros agrónomos y expertos agricultores.

Comentario del Artículo sobre intervención del Estado en la explotación de las industrias

El Art. 2.° del proyecto de Acto Legislativo reformatorio de la Constitución dice lo siguiente: El Estado podrá intervenir por medio de leyes en la explotación de las industrias o empresas públicas y privadas con el fin de racionalizar la producción, distribución y consumo de la riqueza, o de dar protección al trabajo.

En el comienzo de nuestro análisis al proyecto del Gobierno sobre reforma constitucional de la propiedad, hicimos una larga excursión por los campos del intervencionismo de Estado para justificar la presencia del agente público en actividades cuyo desenvolvimiento toca los intereses de la comunidad. Aquí referiremos con brevedad la trascendencia revolucionaria de una disposición que como ésta, vuelca los principios tutelares de una economía sin dirección. Pero el móvil que guía la intervención estatal según la reforma, es la racionalización de los fenómenos de producción, distribución y consumo de la riqueza y el amparo del trabajo.

Otto Bauer hace un largo y sutil estudio de la racionalización en el trabajo, y concluye que a la racionalización impuesta por el movimiento sindical obrero, los capitalistas han opuesto la intensificación del trabajo. A la jornada máxima de 8 horas, el patrón responde con el apoyo técnico del ingeniero, utilizando procedimientos de trabajo más refinados para que la máquina humana dé un rendimiento mayor. Antiguamente creían las empresas europeas y continúan creyéndolo las colombianas que el advenimiento de toda ley obrera en relación con la higiene, el descanso, el trabajo cómodo y sin riesgo del obrero en la fábrica, era una carga pesada y agobiante para el capital en el balance general de las cuentas. Toda ley de protección al elemento hu-

mano era un despilfarro para el capital. Y mientras el derecho obrero acrecía sus conquistas reivindicatorias, la mente capitalista también escudriñaba con más preocupación procedimientos técnicos que compensaran dichas cargas de la producción con un más intenso rendimiento en los resultados de la labor diaria. Entonces tuvieron ocupación y preponderancia los ingenieros capacitados en la mecánica del trabajo, en hallar un eficaz incremento merced al trabajo bien dispuesto y organizado, eficiency engineers. El estudio de los resortes y detalles de la máquina material, se aplicó también a la máquina humana, buscando su mejor rendimiento y su adaptación a las nuevas necesidades de la producción. Los salarios subían, pero había que contrarrestar esta merma del capital con métodos de trabajo cuyo fruto fuese cualitativa y cuantitativamente superior a los anteriores. La ciencia, el ingenio, la técnica en acción. La racionalización puede ser tomada en diferentes acepciones: si es una racionalización dirigida hacia una superior capacidad de rendimiento en la fuerza de trabajo humano, con prescindencia del mejorestar obrero, no es tampoco ésta la racionalización que el Estado persigue. La primera busca una finalidad privada o comercial; la segunda, una finalidad social. Con el experimento del andamio de Gilbreth, por ejemplo, ahorra el obrero un tiempo gastado en recoger los ladrillos, pues con el aparato sobre el cual trabaja, no sólo se mueve más cómodamente, sino que se evita un gasto de energía y de minutos, aprovechable por la producción.

La fisiología y la psicología del trabajo son ciencias utilizadas en la racionalización: donde sea posible, el obrero debe permanecer sentado, porque si efectúa su tarea de pie, pronto se fatiga y la sangre se agolpa hacia las piernas debido a una circulación obstruída, la capacidad de rendimiento disminuye. La psicología del trabajo enseña que una labor monótona e igual siempre, determina el sueño, el cual disminuye la atención y el rendimiento; obreros que vivan lejos de la fábrica, gastan más energías, y esto va en perjuicio de la producción, lo mismo que habitaciones obreras sin higiene ni amplitud, entonces la fábrica les procura buenas y cercanas viviendas; el obrero que pierde su vista en el vacío y trabaja en graves condiciones de un posible accidente, quita a la producción el tiempo invertido en multiplicar su atención para defenderse contra los riesgos, y entonces la observación enseña la utilidad de precaver con seguridades al trabajador; la moral y las conferencias culturales también evitan al obrero la displicencia y el desgaste de energías. Es decir, los principios científicos aplicados al trabajo constituyen la racionalización, unas veces en beneficio de la producción

exclusivamente, y en otros casos en provecho simultáneo de la producción y del elemento humano. De modo que la racionalización puede hacerse, según observa Otto Bauer, para intensificar el trabajo sin tener en cuenta el gasto de energía humana, o para producir un mayor incremento en los resultados del trabajo pero sin descuidar la conveniencia moral y material del obrero.

En este último sistema científico de la producción, aumenta la capacidad de rendimiento del obrero, se intensifica el trabajo, y el trabajador deriva beneficios resultantes de una más cómoda seguridad contra los accidentes, se mejoran sus condiciones generales de vida y se impide la explotación del hombre por el hombre.

Racionalizada la producción, hay un sobrante, un conocido exceso de ganancias, el cual no es justo que ingrese íntegramente al activo de la Empresa, sino que el Estado, dispensativo de todas las seguridades y regulador de la vida económica, debe intervenir para que de ese exceso tenga provecho el elemento trabajador, quien ayudó a producirlo. La distribución de estas ganancias puede hacerse vigorizando la caja del seguro de muerte o de invalidez, o del seguro contra el paro forzoso en caso de huelga, etc., los medios de un favorecimiento obrero en esta materia son diversos, pero el principio de una justa distribución de utilidades lo dicta la conveniencia social y el Estado debe intervenir para hacerlo efectivo.

En la legislación positiva de un pueblo culto y civilizado debe de haber normas por las cuales esté obligado el Estado a intervenir en favor del trabajo y evitar formas de explotación reñidas con el avance del derecho y con la solidaridad social. El artículo comentado deja al Gobierno colombiano amplias facultades constitucionales para sujetar la producción, la distribución y el consumo de las riquezas a una útil y sana economía, lo mismo que suficientes poderes para perseguir la justicia social en el rodaje de las diversas industrias, ya sean agrícolas o comerciales, para ponerse a tono con las modernas conquistas del derecho obrero.

La Constitución de 1886 inviste al Presidente de omnímodas facultades de orden político. El puede nombrar libremente los Gobernadores de Departamento, y por este medio puede intervenir también en el más modesto nombramiento de Alcalde; tiene expedita la influencia para que determinados ciudadanos desempeñen las Secretarías de los Gobiernos Departamentales y de acuerdo con la legislación especial que regula el engranaje administrativo de Bogotá, puede el señor Presidente inmiscuirse en todos los recovecos de la política municipal que orienta los desti-

nos de la ciudad capital. Al Presidente de la República lo reviste la Constitución del don de la ubicuidad. Su dominio se desparrama desde la Calle Real de Bogotá hasta el más modesto y pobre caserón oficial perdido en el aislamiento de la parroquia ignorada. Esta es la explicación de aquel estado de cosas que como círculo de hierro comprendía el Palacio de la Carrera, la Gobernación de Cundinamarca y el espantable personal burocrático de Bogotá, círculo que parecía abrirse para captar con su influencia envenenada el alma nacional, pero entonces la sensibilidad colectiva de un pueblo heroico y noble siempre, ardió en cólera el 8 de junio y le dio a la historia nacional una de las páginas más bellas de vibración patriótica y de arranque sublime. Sin embargo, dicho estado de cosas, desaparecido aquel día, era el efecto de un sistema constitucional anacrónico, caído en las manos nos sanctas de un partido político en descomposición.

A este autoritarismo político no corresponde una intervención económica y social que capacite al Jefe del Estado para cumplir un cometido cada día más complejo, vasto y urgente. La Constitución de 1886 anda en zancos de patas desiguales: la una es arbitrariamente mucho más larga y fuerte que la otra. Considerado aisladamente, el proyecto del doctor Echandía, Ministro de Gobierno, tiende a equilibrar los zancos viejos de don Rafael Núñez. Queremos decir que el proyecto de reforma constitucional hace paralela a un exceso de atribuciones políticas, una justa y racional intervención del Gobierno en la función económica.

La Constitución española de 1931 tiene un precepto muy parecido al propuesto en Colombia: "El Estado podrá intervenir por ley en la explotación y coordinación de industrias y empresas, cuando así lo exigieran la racionalización de la producción y los intereses de la economía nacional".

Y mucho más avanzada es sobre el particular la Constitución alemana según los artículos 155, 156, 157, 159 y 165 de dicha obra.

El Art. que le da facultades al Gobierno para intervenir en la racionalización del proceso económico de la producción, guarda coherencia lógica con el texto general de la reforma, y es un complemento indispensable para la aplicación de todas sus disposiciones. El mero despedazamiento del latifundio en homenaje a la pequeña propiedad y al margen de la intervención estatal, conserva el tipo absolutista e individual de la propiedad actual, y lo pone en trance de un riesgo eventual de fracaso. La pequeña propiedad, ya formada, debe seguir intervenida por el Estado con el fin de racionalizar la agricultura y crear una economía fuerte y subordinada al bienestar nacional. Si después de

urgentes y varios sacrificios el Estado llevase a cabo un plan de parcelación y con él se contentara, faltaría al cumplimiento de su misión esencial de hacer un ciudadano independiente en cada adjudicatario, y vincular la propiedad parcelada al desarrollo de una política agraria de vasto alcance económico y técnico. Es "la planificación de la agricultura", según el concepto perspicaz de José Mar.

Pero la intervención estatal no se detiene en las formas de la producción, sino que debe "cuadrar" la producción con el consumo, equilibrar los dos procesos económicos, como para que no aparezca una producción agigantada en frente de una infeliz capacidad de consumo por parte de una gleba miserable y sin comprensión de sus derechos a un standar de vida más alto y justo. Por medio de esta atribución constitucional puede intervenir el Gobierno en los contratos de trabajo; impedir la explotación del peón agrícola o del obrero merced a salarios inequitativos y por bajo de las necesidades primordiales del trabajador; velar por métodos de trabajo en acuerdo con la higiene, la moral, la seguridad contra los riesgos por accidentes, etc.

Si faltara el Art. 2.° del proyecto, la reforma sería como el puente edificado sobre cimientos engañosos y deleznables. Se haría una revolución coja y sin alma.

La protección al trabajo es una bella conquista del derecho, y según Duguit es una obligación positiva del Estado moderno subordinada al desarrollo de las leyes de interdependencia social.

Y la racionalización de la producción, el consumo y la distribución de la riqueza permite al Estado intervenir para evitar los abusos en la explotación del suelo y para darle amplio campo de aplicación a la técnica agrícola en aras de un buen rendimiento de la agricultura, a la vez que el Estado puede auxiliar a los pequeños propietarios asociándolos en cooperativas de producción, venta y consumo de sus artículos, suministrarles aperos de labranza y enseñanza agrícola, todo esto para transformar fundamentalmente un tipo feudal de economía en otro más acorde con los principios científicos y democráticos.

Por otra parte, el crecimiento gigantesco de poderosas entidades de derecho privado en oposición, muchas veces, con la seguridad política y social, obliga al Estado a la fiscalización y control de esas empresas para premunirse contra peligros nacidos de una economía sin manivela.

Con este proyecto de reforma constitucional de la propiedad se presenta el gobierno liberal del doctor Alfonso López ante la mirada angustiada de un pueblo, que espera aparecer el sol de la justicia. Y porque el problema de la tierra es también un pro-

blema político, Alfonso López aspira a resolverlo con un criterio de estadista liberal, que guardadas las proporciones del caso, es el mismo con el cual Murillo Toro libertó al ciudadano del crillete cruel y fastidioso de los viejos arbitrios españoles. La población colombiana vivirá una más auténtica democracia; quedará abolido el mito de un proceso electoral bochornoso con el voto de hombres sin derechos políticos. Los esclavos de la tierra, **servi terrae**, levantarán la frente para saludar el advenimiento de una aurora económica y política de redención cierta. El prejuicio feudal de un capitalismo miedoso desaparecerá merced al florecimiento de una agricultura hasta hoy enclaustrada en el cerco de códigos cuyas páginas parecen la remembranza mitológica de Procusto. Pero el capital vivirá también horas de tranquilidad porque la agitación colérica de las masas rurales tendrá un sedante en la curación fácil y rápida del malestar social proveniente de una cuestión económica. Pueblos ricos son pueblos pacíficos. Encorvado sobre el surco fecundo de la tierra feraz y agradecida, el campesino colombiano, igualándose al mejicano, sabrá que le pertenece el fruto de su trabajo y entonces no seguirá la cauda de una agitación cualquiera, porque sus intereses quieren la tranquilidad y el orden público.

El aguerrido Pancho Villa detuvo sus huestes victoriosas cuando quiso invadir los dominios del indio de Chihuahua, distribuídos como las fichas de un juego de ajedrez sobre los campos divididos de múltiples titulares; los pequeños propietarios de aquella sierra montaron guardia contra el insurgente mejicano rechazándolo y obligándolo a buscar el regreso con las fuerzas corajudas de la revolución. La pequeña propiedad había detenido la anarquía.

Los propietarios colombianos debieran conjurar el mal bolchevique colaborando en la marcha ordenada y juiciosa de una revolución ideológica impulsada desde arriba, y no esperar el tropel caudaloso y bravo de una revolución armada.

CAPITULO TERCERO

LO QUE COMPRENDE UNA REFORMA AGRARIA

Cualquiera opinión vulgar dirá que la cuestión agraria se resuelve con el mero reparto material del suelo. Pero ésta única solución, abandonada a sí misma, estropea la economía nacional y produce efectos de mortal quebranto en la organización agrícola.

La reforma agraria colombiana no puede determinarla exclusivamente la queja campesina, no puede ser la sordina puesta al alarido rústico, sino que ella debe comprender toda una política agraria, y por ello, su contenido es un conjunto vasto y complejo de medidas disparadas hacia una organización técnica de la agricultura con un criterio social de mejoramiento campesino.

Por medio de la reforma agraria se busca resolver un problema económico y un problema social. Colombia es un país agricultor. Y esta verdad de estadística tiene que guiar al político en el estudio profundo y detenido de una cuestión cuyas punteadas aristas tocan los cimientos de la estructura económica del país. La historia agraria tiene reformas hechas sin perspicacia ni cálculo científico en países donde la avalancha revolucionaria no dio tiempo suficiente para respaldar la repartición de la tierra con puntales de fuerte raigambre técnica. El Estado acudió un día al escenario rural, repartió entre improvisados actores un papel difícil, alzó el telón de la barata representación y se marchó gozoso, sin designar el consueta ni dejar listos los farolillos del teatro.

El despedazamiento del latifundio en parcelas de pan al peso arruina muy pronto al adjudicatario pobre, aislado e ignorante. Si el Estado llama al campesino y paternalmente le mide y entrega una pequeña extensión de tierra y con ello se contenta y le voltea la espalda, abandonándolo a la intemperie impiadosa de su propia suerte, hace un mal negocio y gasta su tiempo y su dinero inútilmente. Haría el gobierno una tarea semejante a la que correspondió a Sísifo cuando los Dioses castigáronlo a llevar sobre sus hombros una pesada roca, que siempre había de caérsele.

La reforma agraria de Yugoeslavia es un caso elocuente del fracaso oficial. En aquel país se expropiaron y repartieron las tierras sin tasa ni medida. La producción sufrió un paro general porque los grandes propietarios detuvieron sus trabajos y nume-

roso personal asalariado fue despedido; los campesinos llamados al reparto, no tenían habitación ni instrumentos de trabajo ni dinero para invertir en la explotación agrícola. Faltábales todo, inclusive la vocación de ser propietarios.

En Rumania la usura cosechó la imprevisión puesto que los campesinos al tomar posesión de la tierra se vieron constreñidos a pagar intereses alarmantes, con el fin de iniciar sus trabajos por medio de un capital de explotación suficiente. Muy pronto las tierras volvieron a caer bajo las garras del capital acaparador. Y en Estonia se vio comprometida la reforma por la falta de vías de comunicación fáciles y baratas.

De modo que la bella solución retórica que muchos académicos y agitadores proponen para democratizar la tierra, parcelándola y distribuyéndola en copiosas cantidades, implica un acopio de medidas financieras de previo estudio y juiciosa sindéresis.

Muchos autorizados escritores parcelan el estudio agrario en diferentes doctrinas y teorías, sustentándolas cada uno en la historia, la economía y la hacienda pública. Pero nunca una reforma agraria ha podido seguir unilateralmente la vía estrecha de ninguna doctrina; la adecuación de los medios y la realidad ambiente influyen con viva energía en el espíritu y en la trayectoria de la reforma, encargándose de apaciguar el brío de las teorías y tomando de todas un aporte útil. Del conjunto resulta una poderosa trabazón de vínculos doctrinarios, amalgama impuesta por las necesidades nacionales. Algunos insinúan y defienden la nacionalización de la tierra, como se hizo en Rusia y Méjico; otros proponen la confiscación de la renta por medio de fuertes impuestos que graven principalmente las grandes extensiones de tierra y la tierra no cultivada; por último, el sistema de la expropiación es seguido por muchos gobiernos.

Nosotros opinamos que la reforma colombiana no puede basarse en ningún sistema con absoluta prescindencia de los otros; si descartamos por exótico el primero, no podemos atenernos al sistema impositivo de mero arbitrio fiscal, porque la enfermedad social seguiría latente y ésta sería una reforma envuelta en pañales de frágil consistencia y porque si a la tierra se le da por la Constitución una función social, este carácter es suficiente para convertir coactivamente al tenedor o propietario en un elemento puesto al servicio de la sociedad y por consiguiente no puede entregarse al lujo de formar latifundios donde la caza tenga favorita ocupación y nó la agricultura. La revuelta social seguiría atormentando el territorio nacional y no podría conseguirse la principal finalidad política que busca un estatuto legal de esta clase. La reforma agraria tiene que ir a resolver la cuestión social

donde existe. Por eso hemos dicho que toda reforma agraria tiende a solucionar dos problemas paralelos, que a veces el uno es efecto del otro: el problema económico y el problema social.

El sistema de expropiación forzosa adolece de dificultades de orden fiscal, pero tales inconvenientes pueden disminuirse con medidas que persigan la facilidad en el pago.

Si a la tierra se le hace prestar la función social que le corresponde en el progreso y evolución de las sociedades y del derecho, y el gobierno colombiano queda dotado de un eficaz instrumento legal, ambos sistemas—de expropiación y de gravamen para las grandes propiedades y para las mal aprovechadas o incultas—pueden aplicarse con éxito.

Este último se aplica en todos los países. Aquí se han hecho intentos y en la Cámara de Representantes han sido presentados algunos proyectos imponiendo determinados impuestos a las propiedades incultas. Cuando el problema de Sumapaz empezó a impresionar la sensibilidad pública, una Comisión de Representantes acudió al terreno y previo un estudio de completa observación, dicha Junta elaboró un proyecto en el que se fijaba un gravamen sobre las propiedades sin cultivar. Este proyecto pertenece principalmente al doctor Alfredo Navia, quien hizo algunas exposiciones al respecto. Más tarde fue presentado otro por un distinguido bloque izquierdista. Pero nada importante se ha hecho para transformar la propiedad ociosa y feudal en un instrumento de trabajo. En el camino de las iniciativas se destacan el Decreto N.° 2236 de 18 de diciembre de 1931, por medio del cual el gobierno presidido por el doctor Olaya Herrera, en ejercicio de las facultades conferidas en las leyes 99 y 119 del mismo año, estableció un fuerte gravamen para las minas no explotadas; y el nuevo gobierno del doctor Alfonso López impuso en los proyectos de impuestos predial y de defensa nacional un recargo del 50 por ciento sobre el impuesto nacional que corresponda al exceso en extensiones continuas mayores de 1.000 hectáreas sin pasar de 2.000 cuando no estén cultivadas y si pasan de esta cantidad entonces sufren un recargo del ciento por ciento si no están cultivadas, lo mismo que los solares urbanos sin edificar, situados en ciudades de más de 20.000 habitantes.

Este sistema burla los efectos dañinos y antisociales del jus abutendi porque si bien el propietario puede en ejercicio del carácter individualista de libre disposición de la propiedad privada mantener sus terrenos en lujoso parasitismo, el impuesto lo acosa y obliga a desamortizar sus latifundios entregándolos al trabajo, fuente de grandes beneficios particulares y sociales; o bien, puede el propietario quirite contemplar el espeso bosque tupido

de sus propiedades abandonadas, pero el Estado sí percibe una justa y gorda contribución, la cual puede aplicarse al sostenimiento de importantes servicios públicos. Es decir, el propietario paga por el abuso de sustraer sus bienes al beneficio social, un impuesto. Por otra parte, si el propietario para esquivar el peso fiscal empieza a cultivar sus latifundios, tal vez topa con las dificultades propias de los grandes cultivos y entonces procura parcelar o vender sus dominios, facilitándose así la constitución de la pequeña propiedad.

De acuerdo con la noción jurídica clásica del derecho de propiedad, derecho absoluto, subjetivo y arbitrario del individuo, el propietario tiene el derecho de libre disposición o jus abutendi "abusus", por el cual el Código Civil permite que el titular queme sus propiedades o las sustraiga al juego económico manteniéndolas en las manos muertas del parasitismo ocioso: ni cultiva sus predios rústicos ni edifica sus solares urbanos, o deja que los pantanos inunden con sus aguas venenosas tierras fértiles que debieran contribuir a la alegría de la naturaleza con bellos cultivos de hortalizas o de artículos de obligado consumo, cuando no de plantas medicamentosas o plantas exóticas cuyo porvenir beneficiara la economía nacional. Pero estas observaciones de trivial sentido común fracasan frente a la coraza impenetrable con la cual la legislación romanista defendió la propiedad contra las fuerzas de las necesidades económicas y sociales. Si la institución jurídica de la propiedad respondió a una necesidad económica, cómo suponerla estática e inmóvil si su causa determinante la agitan todos los días los vientos de la mutación? Si las necesidades económicas aconsejaban dicha institución jurídica, la razón más rudimentaria confirma la urgencia de que la propiedad evolucione hasta consultar la realidad económica.

El carácter subjetivo e individualista de la propiedad tiene que ser sustituído por otro que la subordine al bien común. La detención de la riqueza por parte de un propietario no puede seguirle dando un derecho metafísico y arbitrario, sino la oportunidad de colaborar mejor en el bien público, de prestar una función social de acuerdo con su situación respecto de la sociedad.

Con arreglo a la noción jurídica que el Código Civil colombiano imprime al derecho de propiedad, el propietario, al tener el derecho de usar, de gozar y de disponer, tiene por eso mismo, como decía el Profesor Duguit, el derecho de no usar, de no gozar, de no disponer, y por consiguiente de dejar sus tierras sin cultivar, sus solares urbanos sin construcciones, sus casas sin alquilar y sin conservar, sus capitales moviliarios improductivos.

Si sustituímos la noción metafísica de la propiedad por otra

de función social, o al menos, se lleva a la constitución una reforma que garantice el interés social en el ejercicio de la propiedad y se da márgen al Estado para intervenir en la racionalización de la agricultura, este aspecto tributario del problema tiene inmediata aplicación. Pero esta faz no es la reforma agraria porque apenas corrige por medios fiscales indirectos una amenaza de ruina económica. La reforma agraria tiene que ser radical, profunda y completa. Si el Estado se contenta con aplicarles a los males de la propiedad esparadrapos efímeros, paliativos de efecto suave y fugaz, la tormenta revolucionaria que viene de los campos ensoberbecidos, decretará el degüello y la quema en lugar de las fórmulas sacramentales "por autoridad de la ley y en nombre de la República".

Es preciso estudiar y contemplar este inicuo régimen de la propiedad que consagra el Código Civil para pensar que el país vive al borde de la tragedia; la revolución la fomenta la Ley, una Ley castigada por el peso de los siglos, inerte, y sorda a las voces de la inquietud social y de las necesidades económicas y si se quiere fiscales.

Del régimen actual de la propiedad resulta cómo al paso que escasea la vivienda en Bogotá, hay grandes solares sin edificar comprados por el capitalista usurero, quien espera venderlos apenas tengan un precio más subido; contratos de inquilinato donde el propietario estampa en cláusulas draconianas las condiciones más oprobiosas que el arrendatario se ve obligado a firmar para poder vivir; cánones de arrendamiento con los cuales la propiedad no es una institución social, sino un instrumento de renta fabulosa; casos en que no tan sólo falta el sentido cívico, sino la caridad cristiana, porque hay propietarios que no dejan habitar sus casas ni por niños ni por mujeres; latifundios donde apenas asoman entre la maleza los cuernos agudos de las reses bravas o vuelan de gajo en gajo las pichonas del señorito absentista, cuyo week-end lo pasa disparando las municiones de su entretenimiento holgazán. ¡Y pensar que tal estado de injusticia, de injusticia y de abandono, crece como el musgo trepando sobre los incisos y parágrafos del Código Civil, al márgen del Estado y dándole puntapiés a la pobre y macilenta economía nacional! Hacer una reforma agraria a flor de piel sería como el buñuelo que cobrarían las ideas y necesidades nuevas por su concesión a los intereses creados de un latifundismo juerguista y torpe. La necesidad de la reforma agraria en Colombia obedece a una revolución de ideas maduradas en la observación y en el estudio de los problemas nacionales, cada día más complejos, pero de solución urgente.

En su Tratado de Derecho Constitucional opone Duguit a esta concepción anacrónica de la propiedad, las siguientes palabras, tendidas hacia un sistema más realista y eficaz, mucho más vivo y orientado hacia el beneficio social: "Aujord'hui, la propieté cesse d'etre le droit subjective de l'individu et tend a devenir la fontion sociale du détenteur de capitaux mobiliers et inmobiliers. La propieté implique pour tout détenteur d'une richesse sociale et por faisant valoir celle qu'il détient. Il est donc obligé socialement d'accomplir cette besogne et il ne sera protégé socialement que s'il l'accomplit et dans la mesure ou il l'accomplit".

El Banco Agrícola y la compra de tierras.

Entre las instituciones colombianas de utilidad pública tiene importancia especial el Banco Agrícola Hipotecario, cuya fundación legal obedeció al deseo de ayudar a la agricultura por medio del crédito territorial. Cuando el país sufrió la fiebre de la inflación y las gentes acudían en tropel a los establecimientos bancarios para sacar de allí las sumas que requerían los negocios, entonces los agricultores menudeaban en las salas del Banco Agrícola recibiendo en préstamos con garantía hipotecaria dineros en cuyo interés poco se meditaba. Chorros de numerario salían de la ciudad capital en pos de las grandes y pequeñas industrias agrícolas. Salarios altos merced a la competencia desventajosa de los ferrocarriles y carreteras, temerarias inversiones de capital en locas y aventuradas negociaciones, todo lo pagaba el dinero tomado en mutuo, sin plan ni cuidado por parte de los empresarios ni fiscalización del Banco que así alborotaba las pesetas en múltiples y desatinadas direcciones. A pequeños capitalistas se les veía hacer grandes operaciones bursátiles, la Calle Florián era Wall Street en miniatura. Colombia vivía una vida artificial. Temperaturas ardientes aumentaban la fiebre de los millones que bailaban danzas de saltos atrevidos, sin recato ni pudor.

De pronto viene en las obras públicas un licenciamiento general de trabajadores, de los mismos trabajadores que los sábados de todas las semanas gastaban en brandy salarios fabulosos, según nos refería el Profesor Luis Eduardo Nieto Caballero de las bacanales de San Gil; se refunden funciones, bajan los sueldos en los servicios públicos y quedan suprimidos muchos empleados: se acentúa una crisis fiscal y económica sin precedentes, todo se desvaloriza y las gentes abandonan contritas el lujo para

volver a un índice normal de vida. Pero la crisis económica continúa cada día más inquietante como la embarcación que se hunde lentamente sin las señales que anuncien su pronta desaparición. El Banco Agrícola, como el Capitán sin miedo, sale a la playa cobrando a sus amnésicos deudores las cuentas de las vacas gordas. Apremian las exigencias del cobro, expiran los plazos de los préstamos y un juicio especial de trámite más rápido que el de los ejecutivos, apura las dolencias del hacendado penitente.

No presumimos aquí de economistas autorizados para juzgar la política seguida por el Banco Agrícola. Pero el agricultor colombiano teme al Banco como se teme al usurero taimado y convincente. La noción del crédito territorial se deshilvana en supersticiosa desconfianza.

No obstante, dicho Banco, con nombre distinto, podría ser un eficaz colaborador en el desarrollo de un plan agrario colombiano Por iniciativa del actual gobierno tiene el Banco Agrícola una Sección de Parcelación. Con ella se satisface una misión social, digna de aplauso por su trascendencia y sus beneficios nacionales. Las fincas raíces hipotecadas al Banco y cuyo plazo de pago ha expirado, no se someten a remate, sino que por medio de un adecuado sistema se tiende a dejar en ellas a los campesinos arrendatarios, facilitándoles el Banco la adquisición del dominio.

El estanciero paga al contado el 30 por ciento del valor justo del lote y el resto lo paga en un plazo de 5 años con un interés del 7 por ciento de amortización gradual; si paga al contado el 50 por ciento, entonces el plazo aumenta a 10 años para adquirir la plena propiedad, con una garantía real sobre la misma finca y sus frutos accesorios.

Si bien es cierto que el Banco tenía fijado un interés del 9 por ciento, creemos que a pesar de su disminución, es todavía muy alto si se tiene en cuenta la orientación oficial de servir y estimular al campesino pobre, trasformándolo de simple tenedor en propietario. También juzgamos muy cortos los plazos de amortización. Todavía más: aunque el propietario no sea deudor del Banco, puede acudir al establecimiento con el fin de parcelar su hacienda y desasirse del problema social o judicial. El Banco le cobra un 3 por ciento sobre los gastos hechos y aún puede anticipar la suma suficiente para hacerlos.

Asesorado de técnicos en la materia, el Banco adjudica las parcelas, pero tiene el cuidado de no entregarlas a individuos agitadores ni a personas que no cultiven directamente las estancias. El Banco busca evitar la siembra de la ponzoña comunista y rechaza los intermediarios especuladores. "La tierra para el labrador", como decía Herzen. En la mensura y reparto de las porcio-

nes de tierra, se deja técnicamente cada una con las servidumbres necesarias, los caminos para el transporte de los víveres y de los animales, agua, viviendas, etc. Toda una política agraria desarrolla la Sección de Parcelación del Banco Agrícola. Y si ella es incipiente, sí es susceptible de un vasto y fecundo itinerario de soluciones magnas en el progreso de la República y en la estabilidad del orden social.

Una ley de 1926 autoriza al Banco Agrícola para comprar extensiones grandes, aledañas a los centros urbanos, para parcelarlas entre obreros y empleados. Pero el sistema adoptado ahora va más allá y es mucho más radical y benéfico.

El doctor Carlos Uribe Echeverry asigna en un documentado estudio grande importancia a este Banco en el desenvolvimiento agrario, y al efecto, cita comparativamente la política seguida en el Uruguay por medio de una sección llamada de Fomento Rural y Colonización del Banco Hipotecario de aquel país. En síntesis, dicha política es la siguiente: el Banco expropia o compra preferencialmente los latifundios mal aprovechados y cercanos de los centros poblados para repartirlos en pequeños lotes con destino al pequeño cultivo de granja. El Banco paga al contado el 15% en efectivo, suma que el colono paga también al contado, y por el resto el Banco emite bonos respaldados hipotecariamente por la finca adjudicada, y si no se cubre ese 85 por ciento, entonces el Banco paga la diferencia. Pero todavía en el tiempo de escribir el doctor Uribe Echeverry estas observaciones en su libro "La Carestía de la Vida", publicado mucho antes de 1930, dice su autor que había la tendencia de favorecer más al colono exonerándolo del pago inmediato del 15 por ciento y cubriendo el Banco todo el precio de compra, sin que pudiera ganar más del 1 por ciento.

Aquí tienen los estadistas colombianos y el Banco Agrícola un ejemplo elocuente para darles más facilidades al campesino y a la subdivisión agraria.

El sistema de expropiación es mucho más radical que cualquiera otro puesto que el propietario deja de serlo apenas el Estado necesite la trasferencia del dominio. Si el gobierno, por medio de un estatuto de derecho como el propuesto por el doctor Echandía, tiene un instrumento de fácil manejo para cortar por lo sano cualquiera causa de perturbación social, es indudable que la expropiación sirve directamente para buscar la paz social o para estimular las fuentes vivas de la agricultura donde haya

una anticientífica explotación de la tierra. Colins en Bélgica y Gladstone en Irlanda se valieron de este medio para conseguir un reparto equitativo de la propiedad territorial e igualmente lo empleó Bismark en Alemania con el mismo objeto. Es claro que hay tropiezos de orden fiscal, pero los inconvenientes se atenúan según los modos de la expropiación. Si con criterio realista y objetivo estudiamos el problema agrario, especialmente en Cundinamarca, vemos que el malestar social no existe únicamente donde hay latifundios, sino aún en pequeñas extensiones de tierra dadas en arrendamiento. Personalmente conocemos muchos casos de agitación rural en minifundios, como sucede en Anolaima, donde al parecer la cuestión radica en la rebaja de los cánones de arrendamiento, el pago de las mejoras, servicio médico y escolar, mejoramiento de la alimentación, etc., pero si se penetra con criterio psicológico en las profundidades del problema, se alcanza a divisar algo más trascendental y es el ansia de la propiedad, estimulada por el vocerío de los agitadores, quienes halagan al campesino con un presunto derecho a las tierras. —Usted será dueño de la estancia que cultiva y el gobierno lo respalda,— le dice el agitador al campesino ingenuo. Y desde entonces la cuestión asume proporciones más hondas y delicadas.

La Oficina General del Trabajo resuelve pasajeramente problemas cuya radical solución queda emplazada para el futuro..... para el futuro cargado de dificultades y enigmas inquietantes. Los pactos o arreglos que amistosamente celebran patronos y arrendatarios, son como los ungüentos de curación engañosa: por dentro va el veneno que más tarde se manifestará sobre la epidermis con más pactos, obtenidos por los voceros del campesinato en forcejeo con los propietarios; pero todavía el mal va andando, andando, hasta destruir el organismo exánime. El arrendatario quiere ser propietario pleno de la estancia cultivada por él y tiene que ser propietario o entonces la organización social desaparece o el gobierno debe acudir pronto con la expropiación como el bombero que llega a tiempo. Este es el problema.

El patrimonio familiar

Entre las instituciones que guardan un hermoso sello democrático y logran hacer penetrar sus raíces vitales hasta darles seguridad a los hogares, se destaca el bien de familia. Por su sana orientación social y moral es defendido el bien de familia por las escuelas social-católicas y su uso se halla hoy generalizado en to-

dos los países. El bien territorial de familia tiene la ventaja de que tiende a destruír los latifundios y a consolidar la pequeña propiedad en una forma democrática. Este sistema garantiza una firme vinculación familiar y por consiguiente vigoriza la institución sociológica sobre la cual mantienen su estabilidad las naciones. Evita las peonadas y la trashumancia de la mano de obra campesina, vicios y anomalías de la población colombiana constantemente denostados por don Alejandro López con poderosa argumentación. En lugar de disgregarse, se asocian las familias y estabilizan su permanencia, atraídas por el cultivo de la tierra propia. No deambulan los campesinos como gitanos que van de feria en feria, sin toldo seguro ni amor a la tierra que dejan. Nuestro propósito no es presentar un proyecto de ley sobre constitución del bien de familia y por ello despreciamos los detalles propios de una ley parecida; apenas tratamos doctrinariamente los aspectos generales de la reforma agraria con el fin de contribuir modestamente a crear un benéfico estado de alma que movilice las ideas y pasiones hacia la concreción afortunada de un cuerpo de leyes indispensables. Y hacemos esta aclaración porque sobre nuestra mesa de estudio hay a la vista muchos proyectos y leyes referentes al patrimonio familiar, en cuya constitución no pueden escapar los detalles. Sin embargo, se perfilan con caracteres primordiales lo inembargable y lo inenajenable del bien de familia. Si dichos caracteres faltasen, no subsistiría por mucho tiempo la institución. El colono a quien se le hace entrega real y material de su fundo, pronto vería inutilizado su trabajo debido a la ausencia del crédito y entonces la hipoteca o la prenda agraria o la mera obligación personal respaldarían sus garantías en el bien adjudicado, desbaratándose la institución y pudiendo exclamar el gobierno como el ilustre Libertador: "Aré en el mar y edifiqué en el viento".

Tampoco puede usar el colono de la facultad de libre enajenación porque la imprevisión lo llevaría pronto a la venta de un patrimonio sagrado perdiéndose así todos los esfuerzos y esperanzas que guiaron al Estado. —El homestead establecido con mucha parsimonia en Estados Unidos de América tiene puntales que hacen imposible su caída. Entre otras garantías, la pequeña propiedad afectada del patrimonio de familia, se halla exonerada de impuestos. Y si bien es verdad que en muchos países la exoneración fiscal no subsiste sino hasta cumplido un cierto número de años, puesto que el Estado hizo gastos para establecer el patrimonio y éste una vez potente y firme puede cumplir los deberes de la propiedad ante el Estado, dicha exención de impuestos ayuda al crecimiento y vuelo de la institución y co-

mo dice Francisco Nitti "il n'es pas possible d'admetre que la finance publique opere dans un sens contraire a celui de l'economie publique pour laquelle le développememt de la petite propiété agricole est profitable".

Un detalle importante de aplicación práctica en la constitución del bien de familia territorial es la extensión que él debe tener. Una propiedad de 25 hectáreas puede ser pequeña en determinados países y en otros grande o mediana. Y en un mismo país también puede haber heterogeneidad en las diversas provincias conforme a la calidad de las tierras, sistema de cultivo y costumbres. Alemania dio vida al bien de familia por medio de una peculiar figura jurídica llamada Rentenguter, así: el colono que poseyera caballos de labor recibía aproximadamente 15 hectáreas en tierras buenas, 20 en tierras regulares y 30 en tierras malas; el colono que tuviera vacas y demás animales de cría recibía de 8 a 10 hectáreas y los obreros y empleados recibían pequeños lotes de 1 a 2 hectáreas como para cultivos fáciles de legumbres y flores. El Rentenguter es una modalidad intermedia entre la tenencia del suelo por arrendamiento y la propiedad. El concesionario paga un censo fijo o amortizable por anualidades para garantizar el derecho de usufructo hasta convertirse en propietario.

El bien de familia tiene una bibliografía abundante y es patrocinado por casi todos los países preocupados de la organización agraria, pero en donde reviste las formas más perfectas es en Australia y Nueva Zelandia.

Algunos atacan la condición de ser inembargables los patrimonios de familia porque se ve privado el dueño de los beneficios del crédito. Y en realidad esta objeción de Aquiles parece insalvable, pero vinculada dicha creación legal a un engranaje sólido y serio que habrá de ser la reforma agraria, el argumento pierde su fuerza pues que ya no andará desde ahí el crédito agrícola como carreta suelta entre los predios semiabandonados de la agricultura. El crédito agrícola estará dirigido y orientado por el Estado en forma de asociaciones de cultivadores según las cuales cada uno puede recibir el capital necesario para incrementar su producción. El Estado que incorpora sus actividades en el establecimiento del bien de familia, colabora posteriormente a la obra del colono por medio del crédito oficial garantizándolo sobre los mismos bienes o sus frutos y vigilando su inversión.

El Crédito agrícola cooperativo

La agricultura sin el crédito es como la planta sin savia. El crédito rural es el jugo nutricio que transfunde vitalidad al organismo económico del agro y lo hace apto para darle a la ciudad los tesoros inestimables de una producción siempre sostenida y suficiente.

La reforma húngara no tuvo en un principio la eficacia deseada por carecer de instituciones de crédito, "en general, la reforma agraria europea, dice Wauters, no ha podido llevarse a cabo sin que aporten a ella contribución principal el crédito agrícola y también la cooperación".

La palabra crédito se deriva del latín crédere, creer, tener fé, confianza, y por ello se basa el crédito en las condiciones personales del prestatario. Con estas meras condiciones el crédito es personal; pero si no basta la solvencia moral, sino que es necesaria una garantía real, prendaria o hipotecaria, el crédito es real.

Antiguamente en derecho romano la garantía era el propio cuerpo del deudor, el cual podía ser despedazado a voluntad del acreedor. Poco a poco la institución crediticia vino evolucionando hacia formas racionales y más asequibles a los requerimientos del comercio.

El crédito puede ser reproductivo si el capital se invierte en obras de producción; es improductivo, cuando el capital se destina a satisfacer las necesidades personales del deudor o si se aplica al consumo.

Por cuanto el crédito implica para el acreedor un desprendimiento de su capital y un riesgo de pérdida, se justifica la retribución del servicio por medio del interés. Mas, si se paga con tasa exagerada en proporción de los servicios recibidos por el capital que se toma en préstamo, entonces la misión social y económica del crédito se pervierte y éste asume las formas de la usura.

La acción privada y la acción oficial son necesarias en la propagación del crédito. La primera es el estímulo vigorizante merced a la propaganda educadora y al aliento vital que comunica la iniciativa particular o asociada en multiplicidad de modos; la segunda evita los vejámenes y lleva los beneficios del crédito hasta los centros más necesitados de su presencia y lo respalda moral y financieramente. La acción social de los particulares y de las entidades privadas y la del Estado deben ir juntas. Ninguna

de las dos puede tener sola un éxito completo, pues si el crédito lo establecen institutos oficiales burocráticos, entonces los anhelos del campesino, desconocido y tímido, quedan ignorados debido al expedienteo y a la intriga. El labrador huye de los funcionarios, ignora tocar los resortes sutiles de la influencia extraña para conseguir lo que por otros medios fácilmente adquiere en el poblado sin hacer viajes ni usar ascensores. Por consiguiente, al Estado escapan detalles importantes, los cuales no pierde ante su vista la iniciativa privada.

En el crédito no debe adoptarse un sistema rigurosamente centralista porque así quedan obstruídos los canales por donde han de circular las corrientes migratorias del capital. Nosotros juzgamos que en Colombia la institución central del crédito debe tener sucursales en todos los Departamentos y en los centros más reputadamente agrícolas de las provincias. El crédito debe buscar a la agricultura y no al contrario con sistemas engorrosos e incómodos. Asimismo, debe usarse una forma con la cual la agricultura no pierda los dineros que escondidos deja el productor en los bancos de la capital; esos dineros pueden y deben quedar colocados en la misma región por medio de una Sucursal o de una Caja Rural Agrícola. En nuestra calidad de miembros del Consejo Cooperativo de Cundinamarca intervinimos en la discusión de los estatutos de una cooperativa de miel y panela, vasto y complejo organismo económico, fundado en virtud de tesoneros esfuerzos de algunos productores de caña de azúcar y del doctor Juan M. Agudelo, alma del movimiento cooperativo nacional; en dichos estatutos se provee científicamente al cumplimiento de estos requisitos procurando que los capitales excedentes de dicha producción se inviertan con criterio mutualista en las empresas agrícolas de la misma región. En Cundinamarca existe una Ordenanza que provee a la fundación de un Banco Agrícola e Industrial, concebida y sacada avante, entre otros, por los doctores Enrique Ancízar y Eduardo López Pumarejo, quienes con brillantes exposiciones financieras defendieron la democratización y descentralización del crédito. Según la Ordenanza, los plazos de los préstamos deben fijarse de acuerdo con los cálculos hechos sobre la duración de las cosechas: no deben ser largos ni cortos; se fomenta el ahorro y se les dan facilidades a los trabajadores y empleados. Desde otros puntos de vista, el proyecto sufrió fuertes ataques especialmente de los Diputados Lleras Restrepo y Umaña Bernal, pues su dominio de funciones abarca casi todos los negocios administrativos del Departamento, envolviéndolo en una organización rígidamente comercial y sobretodo muy separada del funcionamiento político-administrativo de los servicios públicos

en cuya gestión debieran tener más autonomía el Gobernador y sus Secretarios. Pero esta iniciativa es digna de atención y de aplauso porque puntualiza un acertado jalón en el camino de la descentralización bancaria y le abre anchos portalones al porvenir de la industria agrícola. Como principio general, son preferibles los préstamos a un plazo más largo que corto para que no resulte contraproducente la operación del agricultor y ojalá teniendo en cuenta la época de las cosechas. El efecto bienhechor del crédito sobre la economía y el fisco está en razón directa de su comodidad y soltura.

Hemos dicho que el reparto territorial por sí solo no basta, sino que paraliza la producción y a veces golpea los mejores intentos estatales cuando no va acompañado principalmente del crédito. Muchos consideran fracasada la reforma agraria de Alemania, entre otros José Mar, por la timidez y vacilación de sus pasos frente al poderío semisecular de los latifundios pero es muy conveniente recordar que allá no se prestó inicialmente importancia al crédito y entonces surgió como jinete del Apocalipsis la figura siniestra del "Schieber", rico usurero, cuyas garras atrapan al indefenso colono, desprovisto del capital de explotación necesario para poder afirmar su dominio sobre la parcela adjudicada.

Y la historia agraria de Rusia muestra la rapacidad usuraria del "Kulak" haciéndose dueño, por medio del préstamo, de todos los enseres del pobre "Mujik", a quien el Soviet no suministró dinero ni herramientas, ni casa, ni semillas. Pero esto no lo aprenden los revolucionarios de "nuevo cuño", estos que pasean la tea incendiaria de rancho en rancho prendiendo las llamas de la violencia y del odio en corazones que nunca supieron de las luchas de clase apasionadas y crueles. Ellos prometen al estanciero la entrega en propiedad del territorio nacional, pero su mente no puede aplicarse al estudio consciente y serio de lo que no halaga ni conquista las voluntades de urna y los metálicos ahorros de la alcancía mohosa!

La distribución de la tierra debe estar asesorada del crédito por medio de las cooperativas de producción, venta y consumo, controladas y apoyadas por el Estado. Las cooperativas agrícolas requieren secciones de solidaridad, adonde pueda ir el colono en busca de auxilio cuando le sobrevenga la invalidez física y cuando una quema o una inundación destruya sus haberes parcial o totalmente. La Cooperativa Cundinamarquesa de miel tiene una Sección de Solidaridad, así llamada porque ejerce dos

funciones de auxilio: una cuando al socio le sobreviene una desgracia o enfermedad que lo conduzca a una casa de salud, por ejemplo, y no tenga dinero para el gasto del pensionado; y otra de estricto apoyo agrícola como cuando una inundación deja inservible el trapiche del productor asociado. La Cooperativa persigue al socio auxiliándolo. Las cooperativas deben ayudar al colono suministrándole el capital cuya incorporación necesite la producción; deben guardarle sus frutos por medio de almacenes generales y buscarles fácil y cómodo mercado de venta; deben arbitrar los artículos indispensables para el consumo de los campesinos, como víveres y drogas.

Si bien es cierto que la clase campesina se distingue sociológicamente por su carácter individualista, de egoísmo casi, el sistema cooperativista vincula gremial y espiritualmente a gentes disímiles y hace el milagro de juntarlas armónicamente bajo unos mismos propósitos de liberación. En el humo del trapiche que se incendia ve su redención el propietario colindante. Pero protegidos todos los campesinos bajo una sóla sábana de favorecimiento y apoyo mutuos, se levanta como por ensalmo un himno al trabajo y a la confraternidad, bella pareja que simboliza la paz y el progreso de los campos, repletos de felicidad.

Enseñanza Agrícola

Todo plan de distribución territorial y de organización agrícola incluye métodos eficientes de enseñanza de la agricultura para capacitar al campesino agricultor en la racionalización de los cultivos. En Méjico se asigna a la Secretaría de Educación Pública una inmensa participación en los planes agrarios, de modo que las parcelas escolares no sólo cumplan su finalidad educadora de experimentación, sino que al lado de la granja debe haber un lote cultivado independientemente por el maestro y usufructuado por él, como si fuese colono. Es verdad que en Colombia se ha suscitado un ostensible movimiento de enseñanza agrícola escolar, mas en algunos departamentos ha faltado precisamente la base de preparación en los maestros. Y entonces la labor de aprendizaje empírico, produce males sin cuento en el porvenir de la agricultura, porque si bien se da pábulo al incentivo agrícola, se crea la orientación profesional, también queda capacitado el niño para ir al campo con usos de trabajo dañinos y contraproducentes. Conocimos una granja agrícola en Cundinamarca, donde la técnica del maestro confundió el cultivo del

maíz con el del trigo, y obligó a los niños a sembrar el maíz como se riega el trigo; es claro que allí nacieron en almácigo las plantas que debían guardar una conocida distancia. Con tales métodos de enseñanza, regresa el niño a los predios de sus padres y allí con fe y voluntad buenas pierde su tiempo y las semillas y dedica el suelo a cultivos inútiles. Hay que capacitar primero al maestro para que no resulte aquello de que quien no pudo aprender se dedicó a enseñar. Bueno es tener en cuenta la reflexión de Sancho: "En trayéndote la vaquilla, córre con la soguilla". No se puede usar la silla sin tener listo el bruto.

Pero existiendo como existe en Colombia un estado de ánimo propicio a la enseñanza escolar agrícola, es muy conveniente orientarla con métodos adecuados de sana pedagogía. Nosotros opinamos que en una forma semejante a la empleada en Méjico, el Ministerio de Educación Nacional puede desarrollar en Colombia un hermoso movimiento cultural-agrícola en armonía con la reforma agraria.

Por iniciativa del joven diputado Manuel José Cárdenas, la Asamblea de Cundinamarca expidió una ordenanza que prohibe la fundación de toda escuela que no posea una determinada extensión de tierra para servir de granja agrícola. Esta ordenanza es concordante con otra que ordena la enseñanza de la agricultura en todas las escuelas primarias de varones.

Tales disposiciones las determina lógicamente el hecho de ser Colombia una nación agricultora. Grandes serían los males para un país como éste, donde las escuelas no fueran la continuación aplicada de una vocación innata, y en lugar de regresar al campo más entusiastas y mejor equipadas las juventudes que la escuela momentáneamente le quita, devolviera ésta perezosos agricultores y gentes sin oficio. Además de la enseñanza general, el niño de la escuela rural, casi siempre hijo de peones o de empresarios agrícolas, debe recibir una clase de agricultura.

Este vacío lo ha visto el pueblo colombiano en el ejército nacional. Gentes sacadas de los campos, jóvenes y briosas, atletas del trabajo, vuelven ociosas y enfermas. La azada les disgusta porque ya el cuartel les pervirtió su orientación profesional; apenas anhelan seguir viviendo en la ciudad e inscribirse, como agentes de policía o unidades de la guardia o de los resguardos de la renta o en el tranvía, en fin, en las nóminas de la burocracia. Nos parece que ya se ha reaccionado en contra de esta irregularidad social.

También creemos que el Estado satisfacería una urgente necesidad general si en vez de darles tánta importancia a las escuelas técnicas de la agricultura, envía un cuerpo docente de re-

putados expertos a enseñar prácticamente la agricultura en las haciendas. Que la función cultural-agrícola no se oriente hacia procedimientos universitarios, sino que riegue sobre el territorio nacional un equipo de mayordomos y labriegos, peritos en el manejo de las industrias del campo, ases de la agricultura, hombres que se pongan a tono con el reparto científico de las tierras. Un balbuceo imitable es al respecto el procedimiento de la Federación Nacional de Cafeteros, consistente en enviar a todos los sitios productores de café visitadores peritos en el cultivo científico del precioso grano, con el fin de enseñar sobre el terreno los métodos de laboreo más utilizables y reproductivos.

Una política agrícola comprende también un vasto plan de vulgarización técnica de la agricultura. En lugar de folletos llenos de fórmulas químicas de calcio y demás elementos, el Estado debe despedir una numerosa cabalgata de veterinarios y peritos agrícolas y maestros, que recorran el territorio nacional dejando por doquiera enseñanzas fecundas y prácticas al alcance de la población rural. El agricultor colombiano es empírico y rutinario. Desprecia la técnica y bota lejos el folleto agrícola. No tiene conocimientos científicos de orden étnico, ni otra guía de orientación que el almanaque Brístol. Desconoce los beneficios de la irrigación y de los abonos. Acostumbra cansar la tierra con el cultivo de una misma planta, la cual no poda adecuadamente ni utiliza las fuerzas hidro-eléctricas en pro de la agricultura. Es un ser abúlico, dueño de una ignorancia universal. Y si el hacendado ignora la ciencia de la agricultura, ¿qué le sucede al peón analfabeta?

Llamad una veintena de campesinos aparceros al reparto de las tierras, y los veréis cultivándolas con los sistemas de la colonia, esos sistemas eternos e inmutables como el candor y los prejuicios de la raza indígena. Luna creciente, luna menguante, las canículas, la salida de las hormigas y de las golondrinas, el canto agorero y melancólico del tres-pies, los bramidos del nevado y la aparición nocturna de fuegos fosforescentes, son para el campesino el augurio misterioso del verano o del invierno que se anuncian con llamadas que sólo Dios comprende con su infinita sabiduría. Y así va el campesino, de misterio en misterio, haciendo cabalísticamente los cálculos de la siembra, de la cosecha y de las zocas. No conoce nuestro agricultor los sistemas microbicidas, y por eso cualquier animalillo destruye en pocos días plantaciones enteras donde hay acumulados todos los sudores y todas las privaciones de un hombre. La langosta, el gusano, las mariposas, el hormiguero y los pájaros dañinos, la "chiza" y la lombriz terrestre, causan más estragos que los aquilones furio-

sos de una tempestad incontenible o la permanencia prolongada de una estación contraproducente.

El campesino extingue los manantiales con la tala mortal de los bosques. Qué ancho campo de realizaciones tiene en Colombia un ideal agrario! Basta recordar los millones de pesos gastados en Norte América por el gobierno para la destrucción de los insectos malos y para la defensa de la agricultura: sobre los ricos campos estadounidenses vuelan aeroplanos que riegan substancias microbicidas, y así se salvan una población y una economía. El campo abastece a la ciudad y nunca se cuela el hambre en los tugurios urbanos ni en los alegres ranchos del campesino yanqui.

Pero en Colombia es tan notoria la imprevisión oficial y la incuria de los agricultores, que con frecuencia se suceden, por ejemplo, las inundaciones nefastas de la Sabana, con su séquito acostumbrado de reses muertas y trigales consumidos, cuando no es la vida humana o de los poblados la que perece y sucumbe bajo las aguas de un río sin esclusas ni compuertas. Aguas que pudieran ser utilizadas en provecho del riego, las aprovecha la naturaleza en perjuicio de la agricultura.

Enseñanza agrícola e industrial en los colegios secundarios

En Colombia se hace urgente la necesidad de una reforma que permita al Estado imponer obligatoriamente la inclusión de la enseñanza agrícola e industrial en los pensums de los colegios oficiales y particulares de segunda enseñanza.

La niña mimada que abandona los claustros, es posible que viva después una penosa tragedia de hogar por ignorar los más triviales detalles de los oficios caseros; y el varón también sale desconociendo los principios rudimentarios de la explotación agrícola.

Debido a una modesta y sencilla iniciativa del autor de este trabajo reglamentario, hay en la Escuela Departamental de Artes y Oficios la clase de culinaria para las niñas, y si es cierto que no se discutió en tercer debate el proyecto de Ordenanza, copiado en seguida, por la inminente clausura de la Asamblea, sí se logró en forma de "mico" excitar al Congreso para que aboque el estudio de una reforma constitucional que permita dar este avanzado paso en la enseñanza secundaria, sin tropezar con el texto de normas obstaculizadoras, e igualmente se hizo la insinuación a las directivas de la Educación Nacional y Departamental, para poner en ejecución esta medida, de cumplimiento fácil en los establecimientos oficiales.

Por hallarse ampliamente consignada esta doctrina en la exposición de motivos y en el informe rendido por la prestigiosa Comisión a cuyo estudio pasó este proyecto, transcribimos a continuación dichas piezas.

PROYECTO DE ORDENANZA,

por la cual se fomenta la enseñanza agrícola e industrial en las escuelas y colegios secundarios sostenidos por el Departamento.

La Asamblea de Cundinamarca,

Ordena:

Art. 1.º—Desde la promulgación de la presente Ordenanza, será obligatoria la enseñanza agrícola en las escuelas y colegios departamentales de varones.

Art. 2.º—Igualmente será obligatoria en las escuelas y colegios departamentales de niñas, la enseñanza de las industrias locales y domésticas.

Art. 3.º—Para el cumplimiento de esta Ordenanza destínase la suma de veinte mil pesos ($ 20.000), que se incluirán en el presupuesto de la próxima vigencia.

Parágrafo. Si la anterior partida no fuere liquidada, se faculta a la Gobernación para verificar los traslados correspondientes.

Dada ,etc.

Presentado a la consideración de la honorable Asamblea de Cundinamarca por el suscrito Diputado por el círculo electoral de Facatativá,

Domingo Martínez Z.

Exposición de motivos al proyecto de Ordenanza "por la cual se fomenta la enseñanza agrícola e industrial en las escuelas y colegios secundarios sostenidos por el Departamento"

Honorables Diputados:

El proyecto que tengo el honor de someter a vuestra ilustrada consideración, tiende a solucionar uno de los aspectos del problema de mayor trascendencia que existe, no sólo en Cundinamarca, sino en todas las demás secciones del país, como es el problema agrario.

Si la agricultura, en verdad, es la fuente principal del progreso nacional, es conveniente que las Asambleas se preocupen

por fomentarla, divulgar su enseñanza y llevar a la conciencia de los gobiernos el sabio postulado de que gobernar es crear riqueza. Colombia es un país agrícola. Pero las costumbres y prejuicios del pueblo han relegado la agricultura a un plano de inferioridad, ignorancia y descuido, perjudicial para su engrandecimiento material y moral. Es necesario, pues, conquistar la tierra, ya que entre nosotros está por conquistarla, y no dejar que las clases analfabetas la exploten sin rendimiento social y con exclusión de todo conocimiento técnico. Inteligencia y organización, fervor y vocación por las industrias del campo, constituyen la mejor seguridad del progreso colombiano.

Una gran masa de la población, como es la clase media, se refugia en las casillas del presupuesto y ha vivido siempre divorciada de la agricultura. La obtención de un título universitario cualquiera, convierte al muchacho brioso y rebelde en un burócrata sin función social.

La Ordenanza 24 del año de 1930 estableció la enseñanza agraria en las escuelas primarias de Cundinamarca y autorizó la creación de granjas agrícolas para el trabajo de experimentación. Igual sistema se ha seguido en Bélgica, Alemania, Argentina, Chile, Méjico, etc., países estos esencialmente agrícolas. Los resultados obtenidos en corto tiempo han sido en un todo satisfactorios.

La enseñanza de la agricultura en los colegios induce a las clases intelectuales y medias al trabajo juicioso, fuente de la independencia espiritual y origen de los grandes capitales conquistados por el esfuerzo personal, dignificando en esta forma la conciencia de los pueblos.

El hombre del cuello duro y de la corbata de seda se considera demasiado grande para administrar personal y técnicamente la hacienda heredada, la que deja al dominio del mayordomo incultivado y negligente. A las clases adineradas no les importa el cultivo técnico, ni la escogencia de semillas, ni el regadío ordenado: son terratenientes de grandes fundos improductivos.

Los Estados modernos dan grande importancia a la enseñanza agrícola, por ejemplo España, cuyo pénsum de estudios secundarios incluye el curso de la agricultura.

No importa apropiar en el presupuesto la partida necesaria o verificar un traslado en el presupuesto departamental para satisfacer este noble fin, ya que las consecuencias son fecundas y las alienta una noble iniciativa.

En Francia existen "Les Ecoles Menagéres", destinadas a instruír a las mujeres en la destilación del alcohol, la fabricación de quesos, la conservación de frutas, etc., de acuerdo con las in-

dustrias locales y domésticas predominantes en cada región. Así se dignifica la vida de la mujer y se organiza científicamente la división del trabajo.

Este proyecto de Ordenanza tiende a crear en el niño la vocación por el trabajo, fuente del progreso social y de la independencia individual. Así como hay establecido un servicio militar obligatorio, es conveniente implantar el servicio obligatorio del trabajo.

Honorables Diputados,

Domingo Martínez Z.

INFORME

de la Comisión que estudió para 2.° debate el proyecto de Ordenanza "por la cual se fomenta la enseñanza agrícola e industrial en las escuelas y colegios secundarios sostenidos por el Departamento".

"Merece apoyo y aplauso irrestrictos el interesante proyecto de Ordenanza "por la cual se fomenta la enseñanza agrícola e industrial en las escuelas y colegios secundarios sostenidos por el Departamento", presentado a la consideración de la Asamblea por el H. D. Domingo Martínez. Todo lo que sea encauzar el espíritu de los colombianos hacia la tierra, es prestarles servicio, porque ellos forman un pueblo que por idiosincrasia e históricamente es agricultor, y la prosperidad de las colectividades, lo mismo que la de los hombres, es función de la perfecta armonía entre su temperamento y su vida práctica. El proyecto de ordenanza en que nos ocupamos envuelve esta aspiración y tiende a realizarla en forma sencilla pero adecuada, vale decir, inculcando en el alma de los escolares de primera y segunda enseñanza los conocimientos agrícolas que los hagan aptos y, con ellos, la sana voluntad que los determine a mantenerse en el surco nutricio o a volver a él. El gasto que el cumplimiento de esta Ordenanza ocasionará es a todas luces exiguo, si se le compara con los incalculables beneficios que hay derecho a esperar de ella.

En atención a lo anterior, tenemos el honor de proponeros:

Dése segundo debate al proyecto de Ordenanza "por la cual se fomenta la enseñanza agrícola e industrial en las escuelas y colegios secundarios sostenidos por el Departamento".

Bogotá, marzo 17 de 1933.

Honorables Diputados.

Vuestra comisión,

C. Arango Velez.—Rafael Mutis García.—Augusto Ramírez Moreno.

Es digno de mención en este capítulo el proyecto sobre creación de un instituto de investigaciones científicas agrícolas, presentado el año de 1934 por el doctor José Joaquín Castro Martínez en la Cámara de Representantes. Dicho proyecto llena científicamente una necesidad vital en el estudio y utilización de la botánica. Cuando esta inciativa u otra semejante llegue a ser ley de la República, quedará descubierto un rico venero de riqueza inexplotable, cuyas posibilidades económicas no son ni soñadas. Un profesor afirmó en un Congreso internacional Agrario, celebrado en Alemania, que, "el dinero gastado en investigación y en instrucción agrícola, trae en todas las clases sociales un crecido interés y es compensado por el aumento en las contribuciones y rentas ferroviarias".

En Colombia falta el estímulo oficial para esta clase de investigaciones y el proyecto del viejo parlamentario boyacense tiende precisamente a crear en el país un ambiente cultural en pro de una orientación técnica y especulativa de la agricultura.

Los fines del Instituto los enumera el Art. 3 del proyecto: "formación del Herbario Nacional; formación de una colección de materias primas nacionales de origen vegetal; estudio sobre la utilización de las plantas nativas, aplicación de sus productos, selección de variedades y posibilidad de su cultivo; estudio sobre protección de bosques y otras riquezas naturales vegetales; defensa de ciertas especies; estudios sobre importación de plantas, repartición y producción de sus semillas; estudio de las plagas y de las enfermedades vegetales; colección de parásitos; formación de los mapas agrícolas del país; formación de una biblioteca y de un museo agrícolas; publicación de trabajos y de obras de agricultura, especialmente de la flora y de la fauna colombianas al alcance de los maestros y agricultores; publicación de la Flora de Mutis; dirección científica de un jardín botánico en Bogotá; creación de una comisión para la conservación y mejoramiento de los recursos naturales del país, que comprenda la defensa de los bosques, de las aguas, de los peces, de las aves y la mejora de las calidades de nuestros animales vernáculos".

Por su trascendencia científica y experimental, este proyecto se sale del marco de lo común.

El ex-Ministro de Agricultura, señor Cristóbal Bossa, enunció la importancia especial que su ramo le asignaría a las granjas agrícolas. Estas obras de experimentación y enseñanza, como la granja de la Picota, dejan un reguero de beneficios para el país, porque así como por medio de dichos establecimientos se

trae al país cultivos exóticos, también profundizan el estudio científico de la agricultura, lo cual se reflejará más tarde en la balanza de exportación. Es claro que un diligente Ministro de Agricultura no puede abandonar una función de tan señalada eficacia económica.

En Bugalagrande existe una escuela práctica de industrias agrícolas, en donde reciben gratuita enseñanza hacendados y proletarios del campo. Cuenta dicho establecimiento con todo el equipo moderno de secciones y herramientas, suficientes para crear en el Occidente colombiano y por medio de un personal técnico directivo, una central de fomento agrícola y de saludables perspectivas culturales.

Muy útil es difundir en el país el uso de los huertos, tan extendido y generalizado en Europa, principalmente en Francia. Todas las clases sociales encuentran en el pequeño huerto un motivo de sana inversión de sus actividades y en él tiene el consumo un inmenso campo de ocupación. El obrero, el empleado, el profesional, todos pueden distraer sus horas de ocio en el cultivo sencillo y atrayente de hortalizas cuyo beneficio es pronto y barato. Y si en la escuela inculca el maestro a los niños las ventajas de acostumbrar en las comidas las legumbres y frutas en lugar de otros artículos más caros y dañinos como la carne, sin duda se aumenta de este modo la capacidad de consumo del pueblo colombiano y se empobrece menos el presupuesto de las familias.

En la ejecución de un completo estatuto agrario no puede olvidar el Estado la salud de las clases campesinas. Trabajadores palúdicos y anémicos son la causa determinante de una inferior capacidad de producción y de un gasto fiscal excesivo en los hospitales y demás establecimientos de asistencia pública. El servicio médico rural es muy conveniente y encarna un noble postulado de justicia social. El campo es la despensa de la ciudad. Un vasto plan de profilaxis campesina mejora el material humano y acentúa la racionalización del trabajo.

Quienes hemos vivido en el campo conocemos mejor la tragedia colombiana: una multitud que habita las ciudades cómodamente prendida de los gajos frondosos de la burocracia, y allá abajo, una gleba abastecedora de las ciudades, pero que muere consumida en el fango de su imprevisión y de su aislamiento.

Los políticos no conocen las necesidades del agro y poco les importa conocerlas. Cuando viajan en lujosos vehículos cierran las ventanillas para no empaparse de la realidad, como el avestruz que esconde la cabeza cuando debiera levantarla para observar el peligro.

En los campos vegeta un personal sin higiene ni cultura abecedaria. Y, sin embargo, allí está la reserva de la patria amenazada. De allí sale la gente brava y corajuda, quien ha de reteñir más las líneas sangrientas de la frontera. Multitudes ilotas, esclavas del trabajo, humilladas y asidas al carro de su desgracia, mantienen en constante enigma los ciclos de la civilización; y esto, por la culpa de los gobiernos incapaces y de los políticos sin pasiones grandes.

Es aquella una gente que habita el subsuelo y cuando levanta el rancho, rancho requemado, de adobe y paja, por él penetran y salen muy orondos los más peligrosos reptiles. Es una gente que trabaja y duerme con la misma ropa, no conoce el baño ni el cepillo de dientes. Nosotros presenciámos este caso en una hacienda de tierra templada: un labriego tenaz cumplió de seis a seis la jornada del desyerbe de un cañaveral; cansado y molido, se echó sobre su cama de guaduas cruzadas; de pronto lanza gritos de lacerante dolor, que despiertan a la servidumbre y a los patrones de la hacienda. Qué le pasa? Y el campesino contesta con aullidos y movimientos al parecer de epilepsia. Lo llevan en "guando" hasta la botica del poblado. Le quitan sus mugrientas vestiduras y entonces gritan con horror todos los acompañantes, inclusive el médico: era que el campesino guardaba en sus ropas la no despreciable suma de 13 furtivos alacranes.

Nuestro campesino murió muy pronto.

Guarda mucha verdad la frase de un ironista: Colombia pierde en glóbulos rojos lo que exporta en café.

Otro mal que aniquila progresivamente al pueblo campesino es el alcoholismo. La chicha, el aguardiente y el guarapo "refinado", captan en la venta las energías y los salarios.

En "La Melancolía de la Raza Indígena" propone Armando Solano, con muy buenas razones, la supresión de las ventas rurales de alcohol.

Los doctores Jorge Bejarano y Armando Solano han librado cada uno en sus respectivas esferas de acción brillantes campañas en favor de una política sanitaria rural cuyo eco lo recogen con simpatía la prensa bogotana y los comités de apoyo campesino. La labor infatigable del doctor Bejarano en **El Tiempo** y en las corporaciones públicas merece sobretodo un sincero aplauso de reconocimiento.

Hay también un sinnúmero de vacíos sociales para llenar en un programa agrario que quiera incluír el mejoramiento de las condiciones de vida, los métodos de trabajo y las costumbres campesinas. En la Asamblea de Cundinamarca propusimos y sacámos avante contra determinados grupos, caprichosos e indoctri-

narios, una Ordenanza por medio de la cual queda prohibida en este Departamento la imposición obligatoria del servicio gratuito de policías rurales. Tal sistema colonial de obligar a las clases más pobres a la prestación gratuita de un servicio público, es un disfraz bochornoso del antiguo trabajo personal subsidiario, abolido por la ley. Esta Ordenanza quedó adicionada con una modificación del diputado Uribe Cualla consistente en prohibir el trabajo gratuito de los presos en las obras públicas. Merced al informe favorable del doctor Francisco Samper Madrid y a la manera que como Presidente dirigió él la discusión de nuestro proyecto, hacemos aquí un justo reconocimiento de gratitud al distinguido jefe liberal.

Subsisten todavía algunas aberraciones en el trabajo como la "fagina", según la cual el jornalero se halla obligado a trabajar gratuitamente los días de fiesta durante una o dos horas en el aseo de la casa de los patrones, cuando no es en la compra y transporte del "mercado" para la hacienda. En otras partes, los hacendados pagan el salario de los peones en artículos de sus almacenes de comercio, a manera de una permuta obligada. A veces resultan en algunas haciendas regímenes policivos sui géneris, extra legales e inconstitucionales, según los cuales los patrones y administradores o mayordomos imponen multas en nombre de su voluntad y por autoridad de su poder a los arrendatarios perezosos. En una cercana hacienda de Bogotá se acostumbraba retener al campesino cinco o diez centavos por cada palabra grosera, dicha como quien no quiere la cosa. Una célebre cátedra de urbanidad, digna de ser comentada por los expositores de Sociología.

La reforma agraria colombiana debe comprender una clara delimitación jurídica entre los baldíos y la propiedad privada, de cuya confusión salen multitud de pleitos y conflictos delictivos. Este delicado y enojoso aspecto de la cuestión agraria lo analizaremos en posterior capítulo, pero es conveniente anticipar que el régimen fiscal de los baldíos, debe garantizar el aprovechamiento social y económico de la tierra en forma que no perezcan los esfuerzos del hacha bajo los pesados y mal olientes infolios del papel sellado.

Causas de una reforma agraria

El proceso mundial de las reformas agrarias lo determinan diversos motivos de orden fiscal, político, económico, social, militar y psicológico. Cada reforma nacional obedece a una causa

peculiar; pero es interesante anotar que muchos cambios del régimen de propiedad son el efecto de una campaña librada contra la propagación de las ideas comunistas. Dondequiera que haya una injusta y anticientífica distribución de la riqueza territorial, existe una fuente de inquietud y de zozobra social, que como colmena, junta y atrae a los agitadores de oficio, removiendo la sensibilidad de los pueblos y llevándolos hacia los abismos del desorden.

Los cambios de los partidos políticos en el poder ocasionan lógicos cambios en las ideas y en los sistemas de gobierno. El régimen liberal del doctor Alfonso López no puede ser consecuente con las masas, si nó apura con criterio generoso y justo la solución del problema agrario. Las doctrinas y los hechos empujan al gobierno liberal hacia el implantamiento del nuevo estatuto agrario, imbuído éste con nobles y científicos principios de reconstrucción económica y de justicia social. Si así no se pensara, los principios de Moscow reemplazarían con medidas desordenadas los planes y prospectos de un partido cuya historia hunde sus raíces en el pasado y que hoy, dueño del poder, aspira a variar la fisonomía retrasada de la República por medio de una sana legislación puesta en concordancia con las necesidades contemporáneas.

El capitalismo colombiano, en previsión de futuros desastres, debiera abandonar el castillo de su engolfamiento airado, y salir con ánimo generoso y patriótico a recibir la reforma jurídica del régimen de propiedad. Un claro y digno antecedente constituye la actitud significativa de un grupo de distinguidos terratenientes antioqueños, quienes lanzaron un manifiesto donde se contienen justas soluciones agrarias, el cual tenemos en nuestras manos debido a la generosidad del capitán Julián Uribe Gaviria, quien nos lo remitió de Medellín. El alza de los jornales, el pago equitativo de las mejoras, el régimen de arrendamiento de las tierras, la higiene rural y otros aspectos de la cuestión agraria, son tocados allí con bastante comprensión y agilidad. Robusto de sentimientos patrióticos y animado de inteligente visión, dicho manifiesto termina así: "Empresarios rurales: no olvidéis que los densos nubarrones que han venido apareciendo en el cielo social de la República sólo acusan los eclipses del sol de la justicia. Acentuad en vuestros actos las mayores manifestaciones de equidad y justicia distributiva, y nada tendréis que temer del porvenir".

CAPITULO CUARTO

VENTAJAS ECONOMICAS Y POLITICAS DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD

No nos proponemos escarbar en esta tesis los fundamentos filosóficos del derecho de propiedad. Creemos que las gentes universitarias tienen el deber ineludible de estudiar los problemas nacionales con criterio realista y objetivo. La metafísica cede hoy su puesto a la observación de la realidad viva y palpitante de los hechos colombianos. La calisténica intelectual no sobra, pero las Facultades de enseñanza superior tienen una función social de trascendencia grande en el esclarecimiento y la solución de cuestiones complejas, las cuales es preciso dilucidar con criterio imparcial y limpio de prejuicios y de escolástica hojarasca.

La propiedad privada es un hecho, y es necesaria. Esto nos basta.

Quien quiera trasegar por los orígenes de la propiedad, encontrará la conquista como punto de partida en la evolución de dicho instituto legal. La anécdota descrita en un conocido texto de Economía Política, pinta muy bien los fundamentos de este derecho: un pastor paseaba muy tranquilo un predio rústico, cuando un grandlord le grita: "Salga de aquí". —¿Por qué? ¿De dónde trae usted el derecho de esta tierra?—De mi padre.—¿Y su padre? —De mi abuelo. —¿Y su abuelo? —Se batió para adquirirla. —All right, contesta el pastor, entonces nosotros también vamos a batirnos para saber a quién le corresponde esta propiedad".

Con frase cáustica exclama don Fabio Lozano en un documentado libro sobre tópicos de agricultura: "El latifundio es el hijo mimado de la Conquista. Las fuentes y razones primarias del latifundio son obscuras como la piel de un africano; débiles ante una ética elevada, como la tela de una araña".

Mas la civilización es por eso una lucha contra el pasado injusto; su tendencia es nivelar por lo alto y destruír el privilegio odioso. El latifundio es un privilegio especial fundado en la propiedad de la tierra, sin límites sociales ni aprovechamiento económico. Por estos motivos, toda ley agraria busca la minoración de las grandes extensiones de tierra para incorporarlas en la actividad del trabajo y evitar la merma de la democracia. Porque

la gran propiedad es indicio de holganza y madrastra del cacicazgo. En principio, el latifundio lanza la población lejos. Despuebla los que pudieran ser racimos humanos, dispersando las gentes hacia las ciudades; y cuando el propietario quiere aprovecharlo económicamente, necesita entonces un capital crecido para poner sus tierras en cultivo esmerado, y si no, las manos muertas del ocio succionan ricos manantiales de producción; o el latifundista convierte la propiedad en un instrumento de renta y no de trabajo. La propiedad de la tierra detentada en gran parte por un sólo hombre, no rinde a la sociedad el beneficio económico a que ésta tiene derecho. Casi siempre los grandes terratenientes sustraen su riqueza inmueble al trabajo, y la dejan entregada a la caza o al recreo. La producción nacional pierde un fuerte renglón, el costo de la vida aumenta por un defecto de oferta. Colombia ha tenido necesidad de importar víveres y frutos de otros países, como si no fuese dueña de un rico y extenso territorio, apto para el cultivo de todo lo necesario.

El fríjol es, por ejemplo, una planta de cómodo y barato cultivo, sana, alimenticia, y, sin embargo, muchas arrobas de este artículo llegan importadas a este país a satisfacer las demandas del consumo. ¡Qué triste caso!

Y si la economía nacional padece un hondo quebranto, el fisco también experimenta un descenso notorio. Es un principio axiomático la honda relación que guardan los fenómenos económico y fiscal. En donde hay una economía robusta y sana, es claro que allí tiene el fisco un inmenso caudal de entradas. En donde la producción es débil, los impuestos no tienen objeto de sustracción. El arbitrio languidece. Y si la imposición fiscal trata de aniquilar la producción, entonces perece la gallina de los huevos de oro. Es mejor que las gallinas vivan alimentadas con el maíz de una economía potente. Allí podrá caer el recaudador sin aniquilar la alcancía. Confraternizarán el Estado y el productor. Ninguno de los dos vivirá a expensas del otro: el agricultor producirá riqueza y el Estado gestionará los servicios públicos con justicia y desahogo. Pero una economía esquelética, exangüe y paralítica, echará sobre las finanzas públicas el vaho letárgico de su pudrición orgánica. El productor despreciará la faena del agro y correrá a dormir muellemente reclinado sobre las muletas del presupuesto; y el Estado andará de crisis en crisis, con déficit incurable y sorteando aquí y allá conflictos sociales originados por la miseria de multitudes sin consuelo ni esperanza en los destinos de una pronta convalecencia.

El acaparamiento de la propiedad en pocas manos despuebla los campos y crea en las ciudades problemas graves de acumula-

ción de habitantes. Una continua y larga peregrinación de labriegos hacia los centros urbanos es la consecuencia fatal de una antieconómica distribución del suelo. Allí nace la competencia entre los trabajadores: el campesino, ignaro en los oficios de la ciudad, ofrece la mercancía de su trabajo a un salario más bajo, y aquí empieza el estrujarse de los obreros, sin pan ni trabajo, golpeando los portones en demanda de ocupación. Estos proletarios se hacinan en covachas suburbanas, en donde muy pronto deja de oírse la oración piadosa. La fe se consume en el fuego de la desesperación, y el hambre pone un rictus de amargura en aquellas caras, antes alegres y resignadas. Lentamente la cólera invade los barrios, la revolución social toma cuerpo, y como en los Novios de Manzoni, el ingenuo y pacífico provinciano se transforma de improviso en el héroe furioso cuyo odio vengativo corre al vaivén de los caprichos multitudinarios. El hambre de Milán, la persecución sangrienta contra los panaderos de Milán, es una bella página de psicología colectiva cuyo espíritu debe ser desentrañado por los estadistas responsables de las grandes tragedias nacionales.

Esos inmundos y oscuros tugurios, hacinamiento de gentes en vergonzosa promiscuidad, son el caldo de cultivo de las peores enfermedades físicas y morales. Allí juegan el crimen y el alcohol la carta de la perdición social. Pero la fuente del desorden no nace en la ciudad, viene de los campos agarrotados por el latifundismo, que como planta venenosa, logra hacer emigrar a la pueblada rural. La emigración a las ciudades de los habitantes campesinos, labriegos y propietarios absentistas, se evita por la virtud de un régimen de pequeña propiedad.

Y otro problema, paralelo al descrito, es la transhumancia de la mano de obra. Es frecuente ver las mesnadas de peones yendo de hacienda en hacienda, sin paradero fijo ni arraigo en la tierra. Dejan la familia, su patria chica, los suspiros de su pasado, prendido de la novia y de sus amigos, cogen el "guayacán" y hasta el sol de los venados. Se semejan estos compatriotas a la tropa de los gitanos: amanecen hoy en una hacienda de Viani y mañana aparecen solicitando trabajo en San Antonio, en Tena, o en La Mesa. Trastean su toldo y algo más que no apacienta el espíritu fenicio del gitano: un sagrado escapulario de vitales sentimientos, donde la religión y la melancolía de la raza indígena enlazan su amor y sus ensueños en Dios y en la Patria.

Estas nómadas multitudes, víctimas del desamparo, que deambulan de Provincia en Provincia y abandonan su Departamento para vivir en otro de costumbres y de clima diferentes, crean un grave problema social de inseguridad y de agitación. La paz

de los campos se ve continuamente turbada por los desórdenes y los conflictos creados por gentes sin trabajo, revoltosas, irascibles y casi siempre agitadas por la palabra dantoniana del orador irresponsable, único beneficiario de esta situación anómala. La vendimia del estanciero y la cosecha de la hacienda empiezan a ser tocadas por la mano rapaz de aquellos hombres desafortunados. La propiedad rural no tiene seguridad, y avanzando algo más en la descripción del problema, se crean espontáneamente cuadrillas de salteadores cuya miseria atenta hasta contra la vida misma del pasajero.

Este problema, de tan fatales caracteres sociales, solamente tiene una solución radical y plena: el apedazamiento de la gran propiedad, la subdivisión agraria. La actitud nihilista del Estado acentúa y deja difundir dichos males. Urge realizar científicamente un vasto conjunto de iniciativas oficiales para no permitir que siga sin curación esta dolencia social. El Estado tiene que ser intervencionista, y aquí tiene necesidad de aplicar una medicina cuyo efecto vaya directamente a obrar sobre la pústula maligna. La política del laissez faire entrega el enfermo al dominio de la muerte. Y el enfermo es la Nación, es Colombia.

El doctor Alejandro López ha expuesto con palabra sencilla y nítida los contornos y formas de esta cuestión en importantes libros y artículos periodísticos. Hace falta formar en el país una conciencia nacional animadora del movimiento agrario, un estado de alma, elevado y recto, que contemple con espíritu patriótico la dolorosa realidad y propugne las medidas más oportunas y eficaces.

Este problema ha sido visto por nuestros ojos en el trajín de la vida rural, en donde se capta toda la inmensidad de la tragedia, viva, real, pero desconocida por los periodistas y por los legisladores del pueblo. La trashumancia, la "manía ambulatoria" de los campesinos, sólo se ve en los caminos, en las veredas y en los mercados de los pueblos especialmente productores de café. Termina la recolección de la cosecha y viene la despedida, el viacrucis de todas esas gentes, emigradas de otras zonas y latitudes. El día domingo acuden al pueblo a ofrecer su trabajo, en inferiores condiciones a las de los nativos de la región, hay una reyerta de demanda entre los peones "forasteros" y el antiguo peón de la hacienda, conocido del patrón. Y siempre queda en la calle un torbellino de gentes, sin posada y sin salario.

Esta clase de peón desadaptado, huérfano del amor de los suyos porque los dejó allá en el rancho lejano, sin apego a la tierra ni independencia moral, simboliza los fracasos del nihilismo agrario colombiano. ¿Por qué no precipitarse a resolver

científicamente el problema? Tal cosa no es socialismo. Es servirle a la patria. Es robustecer la economía nacional con un régimen de propiedad fecundo, y es practicar con criterio sano la justicia social, confundida en este caso con las doctrinas cristianas de la caridad y del amor al prójimo.

Es desdoroso para el país este ir y venir de la población colombiana, que remonta las fronteras en busca de un ideal incognoscible, precisamente por la falta de un pejugal propio donde hallar lícita y productiva ocupación. El ex-Ministro de Colombia en Lima, doctor Fabio Lozano T., hizo el siguiente comentario, fiel trasunto de una hondísima impresión patriótica producida por la pena del desfile doloroso de muchos compatriotas fracasados: "Circunstancias especiales me han permitido, dice el distinguido diplomático, durante el tiempo de mi residencia en Lima, conocer a fondo cuánta es la gravedad que entraña para nuestro país, la manía ambulatoria del pueblo colombiano. Forman una serie nunca ininterrumpida, una verdadera legión, los colombianos desprovistos de medios de trabajo y de dinero, que por aquí pasan hacia el Sur, que se mueven de un lado a otro como sombras, como autómatas, sin saber en definitiva qué quieren ni a qué aspiran, por qué se salieron de Colombia, ni por qué han llegado al Perú, ni cuándo ni cómo habrán de regresar. No traen pasaportes, no traen papel alguno que de ellos o de sus antecedentes dé noticias. Un día cayeron como fardos en un barco, y ese barco los botó al Callao. Esto es todo. Después..... sólo saben que la vida es muy cara en Lima, que buscan trabajo y no lo encuentran; que se vinieron de Colombia, "porque a úno le provoca conocer"; y que no tienen un centavo".....

"Para el Ministro, para el Cónsul, para la colonia ya establecida, este espectáculo es profundamente doloroso; procuran atenuar la difícil situación de sus compatriotas, pero el mal es superior a su esfuerzo, y por una contradicción inexplicable, a medida que hay mayor riqueza, mayor movimiento, mayor demanda de trabajadores en Colombia, la doliente e ilógica ola de emigrantes colombianos crece y crece.

"Es necesario, es urgentísimo, atajar este éxodo desconcertante y plagado de invonvenientes de todo orden. Ojalá que el gobierno y la prensa logren hallar el correctivo y que todas las clases sociales contribuyan a la obra".

Si el latifundio roba a la producción nacional y escasea las rentas fiscales, políticamente, socialmente, crea la figura antipática y mezquina del cacique. La detención privilegiada del suelo deriva un poder omnímodo en la vida pública. La casta territorial es la misma casta oligárquica. La gran propiedad ampara y

alimenta al amo de horca y cuchillo, al dueño y señor de todo el vecindario feudalista. Sin la voluntad del gamonal terrateniente no vuela un ave ni se pone ni se quita un Alcalde. El señor curita también lo respeta y sabe que fuera del templo todo lo dirige y comanda don Pantaleón, el de las grandes haciendas y el que preside la ilustre corporación municipal.

La influencia política del latifundista se halla en razón directa con el número de peones, jornaleros o arrendatarios, trabajadores de su hacienda. El número de sus votos lo da el número de sus trabajadores. Si son 300, 500 o 1.000 arrendatarios, en las urnas tendrá el patrón aseguradas 300, 500 o 1.000 papeletas. Su lista triunfará y con esas fichas ganará la partida electoral en todo el Círculo. Irá al Concejo, a la Asamblea y al Congreso. Allí demostrará su ignorancia universal, pero eso poco o nada importa, lo que vale es la influencia..... la influencia para seguir acaudillando las cohortes tímidas y resignadas del generoso feudo. Al Consejo Municipal irán él y los mayordomos y administradores de sus haciendas. Y el municipio será otra hacienda particular..... El patrón no pagará más contribuciones fiscales, los jueces y demás empleados pagarán al cacique con venias y zalemas la merced de su nombramiento. Ningún resorte, grande o diminuto, de la máquina administrativa, podrá moverse sin la orden caprichosa de don Pantaleón. Los Alcaldes entran y salen según los pasos de don Pantaleón en el Palacio gubernamental. Para eso es Diputado. O entonces el ilustre Diputado estará listo a cumplir las órdenes de su compadre, el que lo eligió con los votos de los "indios". Siempre entrará en acción el poder político del terrateniente.

Pero si acaso se presenta por la obra de los demonios una lista disidente, nadie le pondrá "bolas": esa no es la lista que le gusta a don Pantaleón, dicen los parroquianos. Y las represalias..... qué suaves represalias. La huída, la despedida del poblado, porque así lo quiso y dispuso el gamonal ensoberbecido.

La democracia es nominal, no hay República.

Por entre los agujeros del tablado político, penetra el microbio caciquil, cuya obra destructora de la democracia y de la virtud republicana echa al suelo las mejores concepciones del Derecho Público. Y el microbio caciquil se nutre y vive con la fuerza que le comunica el dominio fundado en la gran propiedad. Mientras exista en Colombia el régimen antidemocrático del latifundio, suelto y libre, no habrá sufragio electoral verdadero. El jus sufragii será un mito, una farsa. Es penosa la presencia de nuestras grandes multitudes de ilotas en el circo de las urnas.

Aquellas patrullas, esclavas de la tierra y del voto, carecen

efectivamente de derechos políticos. El patrón les ordena votar por la lista de su personal conveniencia, aunque ésta no sea la de las masas campesinas. Si el arrendatario se resiste, será lanzado de su estancia.

Eso no es democracia. Es apenas una comedia de Arniches.

Si se resuelve con criterio científico el problema de la tierra, quedan resueltos por antonomasia un problema económico, un problema fiscal y un problema social. Es urgente acabar con el régimen de las peonadas proletarias, e implantar la pequeña propiedad, fuente de independencia y de bienestar económico. El pequeño propietario es un ciudadano completo, altivo, libre y buen productor de riqueza. "Los latifundios perdieron a Italia", decía Plinio; y a todos los países de estructuración medioeval.

La línea divisoria de los partidos políticos no la forman ahora los principios filosóficos. Los programas políticos parten de premisas económicas. No es la pena de muerte ni la libertad de conciencia lo que aglutina y distingue a las colectividades: es la jornada de trabajo, el salario mínimo, el derecho sobre huelgas, la relación jurídica del capital y el trabajo, las tesis proteccionista y librecambista, la cuestión agraria, etc., lo que constituye la plataforma doctrinaria de las divisas políticas. Se luchaba otrora por las libertades ciudadanas y por ellas se iba a los sitios de combate. Mas el devenir de los acontecimientos ha demostrado, como dice Baldomero Argente, que "la libertad política es puramente adjetiva, y que su esencia es la libertad económica". La mala distribución de la tierra obliga en Colombia a parcelar la población entre peones y burócratas. Esta peregrinación de almas en pena, la evita la pequeña propiedad, racionalizada e intervenida por el Estado.

La obra del Instituto de Acción Social de Bogotá

En la capital de la República se ha hecho un talentoso ensayo de fomento de la propiedad, por medio del Instituto de Acción Social, iniciativa que pertenece a la inteligencia lúcida de Guillermo Nannetti, por cuya educación mental en cuestiones sociales y administrativas, se anuncia con perfiles de auténtico estadista colombiano.

Pero la bondad de una causa no se juzga por sus efectos. En el grueso personal burocrático del Instituto falta una comprensión técnica y más apostólica, que compense los esfuerzos de Cundinamarca y de Bogotá en pro de un establecimiento tan be-

llamente ideado. El actual Gerente ni siquiera conoce el curso de los negocios que maneja. Mucho más conoce el rumbo del Instituto un cronista de periódico, que la resistencia oficinesca de un buen señor abúlico, de maneras suaves y gentiles, pero cuyo espíritu y cuya memoria andan lejos de los negocios públicos que dirige. Nosotros quisimos enriquecer este capítulo con cifras e informaciones sacadas del Instituto por el conducto más autorizado, pero allí no se sabía nada de nada. Nos entusiasma la iniciativa bogotana, pero no podemos dar cuenta de sus resultados porque allí se ignora todo. O no se nos dio beligerancia para dar a la publicidad números elocuentes en cualquier sentido, y entonces sí hay un pecado porque al pueblo es necesario informarlo todos los días sobre la gestión y los resultados de los servicios públicos, mucho más si son costosos y están destinados a redimir las clases más necesitadas de la sociedad .

Seremos injustos? Ateniéndonos al criterio de autoridad, encontramos al azar en la oficina de un concejal los números 49 y 50 del Registro Municipal, órgano oficial del Municipio de Bogotá, y en tal publicación hay un informe del Presidente del Concejo, doctor Julio Roberto Salazar Ferro, acerca de las labores municipales desarrolladas en el año de 1934 y en él se encuentra esto mismo que observaron nuestros ojos durante varios días en las salas de recibo del Instituto. Lnego no son injustas ni aventuradas nuestras humildes apreciaciones.

Sabemos que el Instituto ha descongelado algunas carteras y defendido al obrero del ansia usurera de ciertas compañías urbanizadoras, ha fomentado la pequeña propiedad y provisto cada pedazo de tierra adjudicada con una casita de hbitación sencilla y cómoda. La iniciativa es trascendental, pero los resultados obtenidos no han estado a la altura de los esfuerzos hechos ni de la voluntad tenaz de su distinguido autor. Es verdad que al Instituto lo acecha el peligro de la política electoral, con el fin de convertirlo en un instrumento de manzanillismo municipal, pero tampoco es conveniente allí un numeroso personal burocrático sin finalidades de acertada función administrativa. En el Instituto falta actualmente más agilidad e inteligencia.

La pequeña propiedad es el ideal agrario. Pero no en todos los casos puede practicarse dicho principio, porque si la gran propiedad inculta y semiabandonada merece la muerte, cuando en ella hay invertidos fuertes capitales de explotación y cumple a cabalidad los deberes sociales, su parcelación constituye un grave

error. El principio abstracto por el principio mismo, es apenas el juego libre y airoso de la teoría; pero es prudente no matar al enfermo con los remedios.

Un país de fuerte estructura capitalista no puede ofrecer en holocausto a los principios el sacrificio de su producción agrícola, sobretodo en los albores de la reorganización agraria.

Hay industrias cuyo cultivo se expande mejor en las pequeñas propiedades; pero asimismo existen otras que como plantas trepadoras no resisten la limitación del terreno, buscan las grandes extensiones utilizadas por un abundante capital de explotación. Es un crimen cortar la producción viva y esmerada de una hacienda, por el prurito del despedazamiento del suelo. La pequeña propiedad es el desiderátum social, pero repetimos que los gobiernos deben gozar de elasticidad en la ejecución de los planes agrarios.

CAPITULO QUINTO

EL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO A LA LUZ DEL DERECHO MODERNO

Cuando en 1789 paseaba Arturo Young los ricos campos de Cevennes, y admiraba el prodigio laborioso de los campesinos, que con unción depositaban pedazos del suelo en los pináculos de las rocas áridas y escarpadas, quedó consagrada esta bella y elocuente frase: "Dad a un hombre la posesión segura de una roca pelada, y la convertirá en un jardín. Dadle en arrendamiento corto un jardín, y lo convertirá en un desierto".

El propietario incorpora en la tierra sus mejores alientos y actividades de progreso porque confunde su yo íntimo con el esplendor y con la pertenencia de su finca. No así el tenedor o arrendatario. Este aspira a una pronta recolección de la cosecha para pagar el precio del arriendo y poder también derivar la subsistencia de su vida y la de su familia. El arrendatario no invierte ingentes energías en el cuidado de la tierra, porque sabe con tristeza que ésta no le pertenece y que pronto habrá de perder la tenencia en favor del titular. Por eso, los economistas consideran que el segundo representa los intereses permanentes de la finca, mientras el primero apenas es el depositario de los intereses actuales y pasajeros. Y en tanto sea más corto el término del contrato, asimismo es mucho más grande el perjuicio para la producción. El arrendatario lucha y suda en la brega de sacar el lucro anhelado, el cual ha de ser superior al costo de inversión más el cánon total del arrendamiento. Pero si el plazo del vencimiento es corto, apenas entretiene su menester en cultivos baratos y de rápida cosecha.

En muchas haciendas de Colombia se acostumbra celebrar estos contratos por términos no mayores de uno a dos años. Es un término angustioso y antieconómico. La rebelión campesina en muchos casos ha reclamado ante la Oficina General del Trabajo la ampliación de estos plazos. No existe una petición más justa y sensata.

El propietario ama el terruño, lo quiere con devoción y en él guarda la historia de su vivir. En el rancho, la vaca y los árboles frutales, se asoma la más bella y pulcra efigie del concepto de patria. Por la permanencia y estabilidad de este sagrado trípode

nacionalista, debieran los estadistas colombianos quemar el incensario de sus campañas más bizarramente patrióticas. Allí están teñidos los colores de la bandera custodiando el porvenir del pueblo. La tranquilidad pública, la seguridad social, el bienestar y la estabilidad de las familias, todo lo eficaz y sublime, lo recoge la feliz imagen del pequeño propietario curvado alegremente sobre la huella de la herramienta intrépida. El sabe esperar con tranquilidad el fruto de la siembra. Nadie lo inquietará ni vendrá a disputarle la propiedad de la cosecha y de la parcela pródiga. Cultivará su finca con el esmero férvido de un artista.

El arrendatario nó. Este mirará acongojado el objeto de sus ensueños. Cuántas veces al caer el sol reclinará su frente en el cabo de la azada, y meditará en la injusticia que lo envuelve y atormenta.

El arrendatario y el propietario nunca podrán ser camaradas; defienden intereses opuestos. Los separa una línea de odio simulado, que a veces aparece con el estallido de la pasión sofrenada. La agitación rural es casi siempre la válvula de escape de fuerzas contenidas en el silencio de una situación inestable y difícil. El agitador es quien destapa con violencia franca la vasija de hondas y coléricas inquietudes, y con delectación morbosa, busca el choque ineluctable. ¿La causa? ¿Será meramente política? No. La fuente viene de más lejos. Es un problema de propiedad y un funesto sistema legal de explotación del trabajo agrario. Los contratos de posesión precaria, como el arrendamiento con cláusulas de extorsión, determinan fatalmente conflictos sociales, a veces pendencias sangrientas, porque los microbios de la tranquilidad pública se ocultan y viven al amparo de documentos ignominiosos. Posteriormente la realidad los sorprende y salen agitándose con virulencia inesperada. La fuerza oficial armada protege al propietario escudado en los artículos del Código Civil y en la fuerza legal de un contrato; el gobierno tiene necesidad legal de hacer respetar el orden público y el orden jurídico. Esta ordenación jurídica puede ser injusta, retrasada, primitiva, pero mientras la ley existe, ella se cumple, porque si no fuese así, se desquiciaría el régimen de derecho sobre el cual garantiza el Estado la paz, la seguridad y la convivencia sociales.

Mantener desde arriba el statu quo, no sustituírlo por un régimen jurídico mejor acoplado al presente, eso es lo equivocado y funesto. Vale más salir al encuentro de la revolución por medio de códigos avanzados, que amenazarla con bayonetas y fusiles coruscantes para defender la permanencia y el vigor de fórmulas legales en completo desacuerdo con la realidad viva y palpitante de los hechos. Hay que cortar el camino undoso y traicio-

nero de la enfermedad, no con sedantes de efecto pasajero, sino con radicales tratamientos de curación perfecta. Los ungüentos a flor de piel disimulan el grave curso del mal, pero no lo extinguen. Este es el pensamiento de la república liberal que comanda el doctor Alfonso López.

En favor del contrato de arrendamiento se alega que con él se facilita la división del trabajo agrícola en provecho de la producción nacional. Este argumento no alcanza a justificar el contrato, puesto que se disocian los intereses de los contratantes; y si hubiese amago de incremento en la producción, en sana economía no puede negarse que la tierra tiene que ser un instrumento de trabajo y no de renta.

El arriendo crea el fenómeno del absentismo. El patrón vegeta a expensas del trabajador, quien, malo o bueno el negocio, siempre tiene que estar atento al desembolso de las pesetas. Las cláusulas consagratorias de los cánones del arrendamiento son claras y precisas. Su incumplimiento parcial o total produce la terminación del arriendo y el consiguiente lanzamiento. El arrendatario suda y patalea, mientras el propietario pasea cómodamente las avenidas de las ciudades capitales. El uno goza de las delicias de una renta fija y segura; el otro trabaja para vivir y pagarle al primero su holganza y recreo.

Es injusto que el propietario absentista viva como el gran Lúculo, y el trabajador arrendatario como ilota. Este contraste de injusticia lo desbarata un régimen de tierras por medio del cual la propiedad de la tierra sea una función social, un cargo público, y no un indigno vehículo de lucro. El arrendamiento consolida el privilegio. Desarma a los municipios alejando de sus predios a ricos capitalistas, que adheridos a la tierra sí velarían por el progreso material y moral del poblado incorporando en la estructura aldeana perdurables iniciativas de beneficio común.

En los meses del veraneo visita el propietario su hacienda olvidada. El "indio" saluda con reverencia ostensible al patrón satisfecho. La escopeta y los caballos de recreo constituyen la exclusiva curiosidad del gran señor. El progreso de su finca y de su pueblo, qué va.

Y su finca y su pueblo prolongan en el espacio y en el tiempo el espíritu feudal, suavemente troglodita. El mismo rastrojo de zarzas y bejucos antiquísimos que bordean la misma pila solitaria, recubierta de limo y de garabatos infantiles, apacienta y calma la sed del borrico antediluviano, que con el Cura, el Alcalde y el Colector, huellan el prado arisco de la plaza municipal. Llega una elección popular, y entonces sí el propietario absentista se apresura a remitir la lista en donde figuran los nombres

de sus mayordomos y administradores de la hacienda y los de sus amigos de confianza para que prolonguen con el correr de los años la imperturbable tranquilidad de las viejas casonas españolas. Qué filosófica sencillez de vida.

También se alega en favor del arriendo rústico que éste coloca en cómoda posición a quienes no pueden ser propietarios, pero tampoco quieren ser jornaleros de condición humilde y modesta. El argumento es sofístico. La situación servil del peón agrícola se curva engañosamente como arrendatario. Es verdad que en el primer caso el trabajador no tiene fijeza ni estabilidad en su peregrinación vacilante a través de las haciendas, pero en el caso del contrato a precio alzado vive sujeto a la dominación de un cocotratante colocado en superiores condiciones financieras.

El antagonismo de intereses produce en este sistema de explotación agrícola un estado de cosas funesto en el desarrollo de la agricultura. Tal antinomia se amortigua con el sistema de **aparcería,** según el cual el precio no se paga en dinero, sino en especie, sobre los productos de la cosecha. La mitad o un tanto por ciento de los frutos, eso paga el trabajador aparcero. Hay asociación de intereses y mutuo anhelo de éxito. El aparcero paga si hay cosechas; si hay pérdida nada paga. Vive con amplitud y desahogo.

Sin embargo, este contrato también se halla afectado de serios inconvenientes económicos. El propietario no estimula grandes explotaciones agrícolas porque la inversión de capitales crecidos le resulta costosa; y el campesino persigue cultivos baratos y de poca actividad para él. La producción y las manos del empresario y del trabajador quedan atadas por el principio edonístico.

La tendencia agitadora de toda sacudida agraria es hacer pequeños propietarios, independientes moral y económicamente; destruir las larvas de la democracia ocultas en el contrato de arrendamiento y convertir la tierra en un instrumento de trabajo noble y digno.

El espíritu revolucionario del movimiento agrario mejicano ha tendido a buscar el desaparecimiento del peón asentado transformándolo en propietario y erigiendo la explotación de la tierra en un rico y variado taller de labores. La tierra no es ya fuente productora de rentas acaudaladas. El deporte le abre paso al trabajo. Dice así la nueva Constitución de Méjico: "Para ser sujeto de derecho agrario se necesita tener por ocupación habitual la explotación de la tierra, mediante trabajo personal". El contrato de arrendamiento sufre hoy una quiebra general. Casi todas las legislaciones agrarias lo repudian por considerarlo como

instrumento de especulación inmoral. No obstante, la reforma colombiana no puede ser tan radical y revolucionaria que lo prohiba ipso-facto, porque la existencia de este sistema hunde su historia en la realidad nacional.

La abolición súbita del arrendamiento de tierras daría en Colombia un vuelco terrible a la organización de la economía agrícola y como dice Cristóbal de Castro, es fácil ampliar y desenvolver una medida, lo importante es contrastarla paulatinamente con la realidad. La reforma de Colombia sí debe tender a la abolición lenta del contrato de arrendamiento, hasta parcelar los latifundios y hacer pequeños propietarios autónomos especialmente donde las peonadas sufren la servidumbre de su condición indigna, pero no puede implantarse arrancando de cuajo costumbres cimentadas en las tradiciones nacionales. Por otra parte, hay propietarios cuyas circunstancias les impiden cultivar directamente la tierra, como las viudas, los empleados públicos y particulares, los profesionales, etc. Sería injusto no establecer esta excepción.

En nuestra legislación civil existe la figura jurídica del subarriendo, por medio del cual el arrendatario puede ceder el uso y el goce del bien a otra persona. Y entonces aparece el subarrendatario, o intermediario, quien vive a expensas del dueño y del cultivador o del inquilino, según el caso. El intermediario vegeta a la sombra de un negocio de especulación que encarece los cánones de arrendamiento. En Bogotá, principalmente, múltiples agencias de arrendamiento viven con la ganancia sacada de este negocio de perezosos. El dueño arrienda su casa bajo un cánon justo, pero entonces el arrendatario convierte la tenencia de la casa en un modus vivendi subarrendándola a un precio más alto, en forma que la diferencia cubra sus gastos y le deje un remanente con el cual quede garantizada su estabilidad económica. Convierte la propiedad en el peor de los motivos de especulación y haraganería. La reforma colombiana debe prohibirlo.

Ciertos industriales y abogados fracasados acuden a este asilo socialmente ignominioso y perjudicial. Cada impuesto sobre la renta y el capital extorsiona al inquilino en favor del subarrendatario ocioso. Los fenómenos de la incidencia tributaria abruman a las clases pobres favoreciéndose las clases capitalistas, representadas en el propietario y en el intermediario. Conocemos muchísimos casos en que los Bancos de la ciudad arriendan las casas a un precio, por ejemplo, de 60 a $ 100 mensuales; y el arrendatario las subarriendan percibiendo un cánon total de 120 a $ 230

mensuales. Tal negocio apetitoso es más nocivo que la usurería descalza. Hace falta la presencia del Estado impidiendo estos abusos que como hongos crecen al amparo de una legislación nihilista.

Se puede legislar en el sentido de limitar los cánones de arrendamiento a un precio económicamente justo, de acuerdo con el avalúo de las propiedades hecho en las oficinas de Catastro. En París, por ejemplo, bajo la gravedad de fuertes sanciones tienen la obligación los propietarios de concurrir a una oficina a denunciar los locales para arrendar y el precio por el cual quieren arrendarlos. Este precio lo regula el gobierno municipal, pero si el propietario denuncia uno superior, sufre una multa.

El pago de mejoras

Una de las cuestiones ocasionadoras de más conflictos sangrientos en el trabajo agrario, especialmente en Cundinamarca y el Tolima, es el no reconocimiento por parte de los patrones al pago de las mejoras. Nuestra legislación civil hace completo abandono de los derechos del trabajo y sí recubre de ostensibles privilegios la situación del propietario dándole amplio campo de acción en defensa de sus intereses. En el Capítulo de Arrendamiento del Código Civil existe la siguiente disposición: Art. I. 994. El arrendador no es obligado a reembolzar el costo de las mejoras útiles, en que no ha consentido con la expresa condición de abonarlas; pero el arrendatario podrá separar y llevarse los materiales sin detrimento de la cosa arrendada; a menos que el arrendador esté dispuesto a abonarle lo que valdrían los materiales, considerándolos separados.

Este artículo tiene relación con el 965 del mismo Código en el Capítulo de Prestaciones Mutuas, el cual garantiza a todo poseedor vencido, sea de buena o de mala fe, el pago de las expensas necesarias invertidas en la conservación de la cosa. Estas expensas han de invertirse, para ser pagadas, en obras permanentes, de carácter material, como las reparaciones de un edificio en peligro de caerse, o de carácter judicial, como la interrupción legal de una prescripción en contra del dueño. Estos gastos han de ser necesarios y por eso sería injusto que el reivindicador se hiciera rico a costa ajena, puesto que solo también se habría visto obligado a verificarlos para la seguridad y conservación de su finca.

Ahora bien, el Art. 966 dice lo siguiente: "El poseedor de buena fe, vencido, tiene asimismo derecho a que se le abonen las mejoras útiles, hechas antes de contestarse la demanda.

Sólo se entenderán por mejoras útiles las que hayan aumentado el valor venal de la cosa.

El reivindicador elegirá entre el pago de lo que valgan, al tiempo de la restitución, las obras en que consisten las mejoras, o el pago de lo que en virtud de dichas mejoras valiere más la cosa en dicho tiempo.

En cuanto a las obras hechas después de contestada la demanda, el poseedor de buena fe tendrá solamente los derechos que por el inciso último de este artículo se conceden al poseedor de mala fe.

El poseedor de mala fe no tendrá derecho a que se le abonen las mejoras útiles de que habla este artículo.

Pero podrá llevarse los materiales de dichas mejoras, siempre que pueda separarlos sin detrimento de la cosa reivindicada, y el propietario rehuse pagarle el precio que tendrían dichos materiales después de separados".

Comparando la situación jurídica del poseedor de mala fe con el arrendatario cuyas mejoras no fueron convenidas con el arrendador, el Art. 1.994 coloca en iguales condiciones al arrendatario, puesto que en ambos casos apenas tiene derecho el cultivador a llevarse los materiales sin detrimento de la cosa, si el reivindicador o el propietario rehusa pagar el precio de dichos materiales considerándolos separados.

Por mejoras útiles entiende el Código las que aumentan el valor venal de la cosa, o sea su precio. En una finca cultivada con café, es, por ejemplo, mejora útil, el establecimiento de una máquina descerezadora; en una extensa hacienda cultivada toda con caña de azúcar, es mejora útil el montaje de un trapiche. El silencio del código sobre las mejoras voluntarias, que son las consistentes en obras de recreo, como jardines, estatuas, cascadas artificiales, etc., y que sólo aumentan el precio de la cosa en una mínima proporción, de acuerdo con la hermenéutica legal queda su pago en iguales condiciones a las mejoras útiles no convenidas expresamente con el arrendador.

La interpretación del artículo 1.994 ha dado motivo en la práctica a multitud de conflictos en el trabajo agrario, a veces sangrientos. En efecto, el campesino, ingenuo e ignaro, desconoce por completo los códigos; el hacendado, más informado y precavido, no ignora esta disposición y de ella hace uso para engañar al trabajador y explotarlo inicuamente con mengua de la justicia y de la producción.

Cuando el contrato de arrendamiento consta en documento privado, el propietario ni siquiera menciona la clase de plantaciones que el arrendatario puede beneficiar. El estanciero tampoco

contribuye a especificar dichos cultivos, porque si se trata de una región cafetera, es lógico que él cultiva café, convencido de que al vencimiento del arriendo el propietario le pagará su trabajo y sus mejoras. El ignora la existencia del Art. 1.994 del Código Civil, cuyo contenido es un dogal tremendo y cruel. Entonces a la hora de nona, cuando el arrendatario cree percibir el precio de sus mejoras, el arrendador acude al contrato y al profesional para demostrar que él no está obligado a pagar mejoras en que expresamente no consintió. Esta sí es una expropiación por utilidad privada y sin indemnización.

"Pero el arrendatario podrá separar y llevarse los materiales sin detrimento de la cosa arrendada", dice el Código. No hay un derecho más ilusorio en relación con las mejoras agrícolas. Para qué sirven los cafetos arrancados del suelo, o las matas de caña separadas de la tierra? Y algo más, "sin detrimento de la cosa arrendada".

Y si el arrendatario quiere pagar los materiales, pagará el precio correspondiente considerándolos separados. Es decir, un precio equivalente a un valor depreciado, un precio irrisorio.

Esta disposición legal es anacrónica y torpemente perjudicial. La inspira un criterio romanista de excesivo favorecimiento al capital. Estorba la producción nacional y económicamente constituye un atentado al trabajo. Estimula el descuido, la cesantía, el abandono de la tierra, como si ésta no tuviese una función económica y una función social. Al amparo de este artículo, hay contratos entre patrones y arrendatarios que estipulan por anticipado el precio de las mejoras o expresamente no se concede su pago al quedar terminadas las relaciones contractuales. Dichas anomalías de tipo colonial son el fruto de la explotación del hombre por el hombre.

Y si se pide el avalúo de las mejoras, la influencia todopoderosa del terrateniente conquista la justicia en el feudo para fijar un precio muy bajo, cualquiera que sea la mecánica procedimental.

La situación del campesino, aislado y candoroso, es trágica y triste. La aurora de su liberación económica y social la pregona el movimiento sindicalista, bien orientado y sanamente auspiciado.

El doctor Antonio José Chaux sostuvo en el año de 1933 una interesante polémica sobre las siembras de café con el Comité de Cafeteros de Cundinamarca y el Sindicato de Propietarios y Empresarios Agrícolas, en la cual alegaron los propietarios varias razones para impedir a sus arrendatarios el cultivo del café: 1.ª La imposibilidad por parte del propietario para pagar el crecido valor de una fuerte producción cuando el contrato termine y la

posible pérdida de su propiedad en compensación de las mejoras introducidas en ella por el arrendatario; 2.ª Una explotación perjudicial y antieconómica del campesino, que no busca la mejora en el cultivo y en la calidad del café; 3.ª La pérdida y escasez de gran cantidad de mano de obra dedicada a la propia explotación de sus estancias y los perjuicios consiguientes para los hacendados y empresarios agrícolas.

En la primera de estas razones se funda el Art. comentado, pero ni ésta ni las otras alcanzan a justificar una negación del trabajo, de tan caprichoso y arbitrario provecho particular. Tales argumentos no resisten ningún análisis. Sin embargo, cuando el doctor Carlos Lleras Restrepo, como Secretario de Gobierno estuvo al frente de los problemas agrarios de Cundinamarca, adelantó una brillante labor en defensa del campesinato y de la tranquilidad social. Acentuó el doctor Lleras una política de parcelación de tierras, por medio de la cual quedaron apedazados muchos latifundios en pequeñas extensiones científicamente dotadas de todos los elementos de explotación y renació la paz en territorios vestidos trágicamente con multitud de esqueletos humanos.

En dicha campaña de acertadas soluciones agrarias se distingue un Reglamento dictado como norma común, que habrá de servir para evitar los conflictos del campo, ajustándose a él los patrones y los arrendatarios, es decir, dicho Reglamento, aceptado por ambas partes, sería el contrato regulador de las relaciones jurídicas entre hacendados y trabajadores. El problema de la libre siembra de café lo resuelve así el Art. 6.º de tal Reglamento: "Los arrendatarios pueden sembrar café por su cuenta en las parcelas que tienen en arrendamiento, siendo indispensable para esto que se celebre con el dueño de la hacienda un contrato con todas las formalidades legales, en que se estipule: plazo del arrendamiento, cantidad de árboles de café que tienen derecho a sembrar, condiciones técnicas en que debe hacerse la siembra, tanto de los frutos como del sombrío que éstos requieren, y cánon del arrendamiento estipulado por la respectiva parcela".

Para determinar el avalúo de las mejoras representadas en cultivos de café, el Reglamento somete a las partes contratantes al dictamen de expertos, indicados por la Federación Nacional de Cafeteros, y para los avalúos de otras mejoras, el propietario y el arrendatario nombrarán cada uno un perito por su cuenta, y el tercero lo sacará el Alcalde a la suerte, de una lista de personas honorables, hecha por la Gobernación.

Este Reglamento comprende múltiples modalidades del trabajo agrario, cuyo curso accidentado fue fielmente estudiado con

el fin de amparar la justicia y el derecho, y prevenir posibles contiendas de sangre.

No nos detenemos en comentar más el Art. 1.994, cuyo completo análisis tiene relación con el Art. 793 que ventila el derecho de plantación, y con el Art. 1.995 del mismo Código Civil, referente al derecho de retención por parte del arrendatario.

El problema de los baldíos

La confusión entre la propiedad fiscal y la propiedad privada respecto del suelo, ha producido calamitosos conflictos sangrientos en diversos puntos del país, y agitado vanamente la población rural en contra del título, ajustado a las solemnidades legales y defendido por el propietario y por la fuerza armada.

El colono, el arrendatario y el simple usurpador de tierras andan revueltos en el laberinto de sus pretensiones, víctimas todos de una confusión salida de los anaqueles notariales, en donde aguantan el polvo de los siglos títulos escondidos en la antigüedad de la conquista española.

Mal informados de estos achaques de oficina, los trabajadores embisten felices contra la selva inhóspite y mientras el hacha suena hasta que da gusto, de las cargas de viejo papel arrumado en los rincones va saliendo amenazante la figura ennegrecida de la escritura pública utilizada contra el trabajo. Disputan el hacha y el papel sellado. Pero la herramienta parece envuelta en las cláusulas relamidas y académicas de cualquier documento. Largas jornadas abrillantadas de sudor paciente aguardan trágicamente la sorpresa de una notificación judicial, inexorable. La cólera inútil relampaguea después en la azada del campesino cándido. En algunas ocasiones la comunidad se apresta a la defensa del camarada vencido; la lucha se hace en condiciones desiguales porque siempre triunfará la voz acorazada de la guardia departamental, cuya misión es clara y precisa.

La ausencia de una legislación sobre baldíos que delimite con términos nítidos la propiedad de la Nación ha producido graves perjuicios a los intereses generales. Ultimamente, el Gobierno Nacional por conducto del Ministerio Público ha reivindicado para la Nación extensas propiedades poseídas por particulares que se consideraban propietarios y cuyas pretensiones se fortalecían a la sombra del abandono oficial.

Los baldíos estaban por otra parte sustraídos a toda misión social y económica de la propiedad. La Nación hacía las adjudi-

caciones ligeramente y no vigilaba las actividades del colono respecto del cumplimiento de la cláusula de caducidad.

En las adjudicaciones de tierras baldías a título de cultivo quedaba expresamente obligado el trabajador a cultivar la tierra en determinado plazo, bajo la pena de la resolución administrativa en caso de incumplimiento. Pero esta condición resolutoria del título era virtualmente ineficaz, puesto que las autoridades oficiales no vigilaban ni tenían en cuenta si el adjudicatario había cultivado la tierra en la extensión y dentro del plazo prescritos por el Código Fiscal. La Nación adjudicaba grandes extensiones de tierra a un solo cultivador, sin obedecer a ninguna norma técnica ni social. La Nación patrocinaba el desaprovechamiento económico de sus propiedades territoriales. Pero el Gobierno empezó a contemplar esta falla de sus deberes y demandó ante los Tribunales el cumplimiento de la condición resolutoria en muchísimos contratos de adjudicación. Posteriormente fueron expedidas las Leyes 25 y 52 de 1931 que abolieron la caducidad en la transferencia de la propiedad baldía a título de cultivo y apenas quedó vigente dicha condición jurídica para las adjudicaciones hechas a cambio de bonos de deuda pública.

Este paso del Gobierno incorpora en la actividad económica del trabajo agrario extensas cantidades del suelo colombiano, semiabandonadas y desiertas, y contribuye a sanear multitud de títulos cuyo valor ante la ley es dudoso y por cuya inestabilidad jurídica se altera en muchas ocasiones la tranquilidad pública.

En este sentido, el proyecto de Ley "sobre dominio y posesión de tierras" presentado a las Cámaras por el ex-Ministro de Industrias, doctor Francisco José Chaux, tiene importantes medidas cuya aplicación desataría múltiples litigios y fomentaría la producción nacional dándoles absoluta seguridad a los propietarios y trabajadores del campo en sus respectivos derechos.

Tal proyecto establece una presunción legal en favor de la propiedad de la Nación respecto de las tierras no cultivadas durante diez años continuos y una prescripción adquisitiva en favor del Estado respecto de las tierras no cultivadas durante el mismo lapso, las cuales tierras tomarán el carácter de baldíos.

Asimismo se establece una prescripción adquisitiva del dominio para quien teniendo los elementos jurídicos constitutivos de la posesión haya cultivado un predio por un tiempo no menor de cinco años, si no está alinderado.

El mismo proyecto contiene una prohibición para adjudicar terrenos baldíos cuya extensión pase de mil hectáreas. Otra de las disposiciones prohibe también adjudicar a título singular más de mil

hectáreas y a título universal una extensión que pase de dos mil hectáreas.

También contiene este proyecto una técnica procedimental que facilita la separación inconfundible entre los terrenos baldíos y la propiedad particular.

La Asociación Patriótica Económica Nacional (APEN) propugnó en su manifiesto lanzado al país la conversión en ley de este proyecto sobre dominio y posesión de tierras. Tal actitud indica que sobre el problema de las tierras empieza a dibujarse un acuerdo para romper la valla de los prejuicios claramente dañosos en la marcha de los intereses nacionales. Pero la misma entidad ataca con vigor el proyecto de reforma constitucional estudiado en el segundo capítulo de este proyecto. Nos parece infundada esta oposición porque mientras a la propiedad no se le dé en el cuerpo de las leyes la función social que le compete en el progreso del país, es poco significativa y poco eficaz cualquiera acción agraria de los Poderes Públicos.

No obstante, la certidumbre de un acuerdo nacional respecto del régimen de tierras la explica también el Memorándum oficial de fecha 11 de abril de 1935, preparado por los Ministros de Gobierno e Industrias en completo acuerdo con el Presidente López, y en el cual quiere definir el Gobierno su política con relación a varios aspectos del problema agrario. Los puntos de acuerdo servirían para presentar a la consideración del próximo Congreso un proyecto de ley viable y de fácil aprobación, sin perjuicio de la reforma constitucional sobre régimen jurídico de la propiedad. En este Memorándum apenas se tocan algunos aspectos de la cuestión agraria, como la adjudicación de tierras baldías, el deslinde jurídico entre éstas y la propiedad privada, el crédito agrario y la limitación de las grandes propiedades del suelo.

Es curioso ver cómo desaparece el fantasma de una imaginación afiebrada y loca, que quiere considerar al actual Gobierno como enemigo de la propiedad privada y perseguidor de los capitales amasados con dignidad y nobleza. El comprimido de ideas que a continuación insertamos, no anda lejos del proyecto de ley "sobre dominio y posesión de tierras" presentado por un distinguido Ministro del Gobierno del doctor Olaya Herrera, y con el cual está de acuerdo la asociación más agresivamente conservadora de estos tiempos. Pues entonces corresponde a los legisladores dejar en su cosecha de leyes una por cuya virtud quede abierto el camino de la reforma agraria con fórmulas equitativas y protectoras del derecho de todos, del trabajador y del legítimo poseedor.

Este Memorandum se refiere a puntos de vista prácticos sobre los cuales es muy fácil conciliar opuestas opiniones, pero no abarca todo el pensamiento oficial, que quiere una reforma integral, contentiva de los principios básicos de un completo y eficaz estatuto jurídico, avanzado y nuevo. La reforma agraria tiene que ser revolucionaria en el sentido más serio y científico de la palabra, o entonces la Constitución de 1886 sería el endriago inoportuno capaz de impedir la marcha concinada del progreso nacional.

Este resumen de propósitos oficiales demuestra el vivo anhelo de darle pronto a la República una legislación agraria justa y bien ponderada, mientras llega una reforma constitucional de la propiedad, que ponga en las manos de los Poderes Públicos el instrumento más ágil y expedito para racionalizar la agricultura, proteger el trabajo y encontrar siempre la justicia en cuyo nombre se hacen las leyes y ejercen jurisdicción las autoridades bien constituídas.

Texto del memorandum sobre régimen de tierras

Bogotá, abril 11 de 1935.

"El régimen actual de la propiedad raíz es inseguro para el propietario, perjudicial para el trabajador e inconveniente para el Estado. Según la interpretación dada por la Corte Suprema de Justicia al artículo 44 del Código Fiscal, sólo demuestra plenamente la propiedad de la tierra quien demuestre el título de adjudicación emanado del Estado, y esta prueba en verdad no podrían producirla sino un porcientaje mínimo de propietarios.

Por deficiente información o mala voluntad se dice que el actual Gobierno quiere destruír la propiedad privada. La verdad es otra: el Gobierno desea prohijar fórmulas legales amplias, equitativas y conciliadoras, con las cuales se obtengan los siguientes resultados:

a) Delimitar en forma práctica, rápida y sencilla los baldíos de la Nación de la propiedad privada, para evitar la ocupación abusiva de tierras baldías y dar seguridad al título privado.

b) Someter el derecho de ocupar el terreno baldío a la condición de que se cultive. El Gobierno quiere que se señale un término corto para la reversión al Estado de las tierras que permanezcan incultas o abandonadas.

c) Dejar formalmente establecida la preferencia para la adjudicación en pequeña escala y con base comercial.

d) Señalar por medio de una disposición legal, de manera terminante y en forma conciliadora, teniendo en cuenta la realidad nacional, qué pruebas son suficientes para acreditar la propiedad del suelo.

e) Limitar la subsistencia de grandes propiedades incultas, realmente aprovechables. En este camino, además de establecer prescripciones cortas, deben establecerse impuestos progresivos y diferenciales para gravar más la tierra inculta que la aprovechada.

f) Distribuír el crédito agrario con marcada preferencia para los pequeños productores.

El Gobierno no confunde la necesidad de regularizar la situación legal de la propiedad privada, con el arbitrario desconocimiento del derecho adquirido y se considera obligado a proteger al poseedor legítimo contra los detentadores".

CAPITULO SEXTO

RESUMEN

Sintetizamos nuestras ideas sobre la reforma agraria colombiana en los siguientes puntos:

1.°—Una reforma constitucional que le de a la propiedad la función social que le corresponde en el correr del progreso y a cuyo amparo puedan los poderes legislativo y ejecutivo en sus respectivas órbitas de gobierno dictar con amplitud y desembarazo las medidas exigidas por las necesidades sociales y económicas.

2.°—Despedazamiento del latifundio y fomento de la pequeña propiedad, racionalizada e intervenida por el Estado, con miras a un régimen de fecunda actividad agrícola y de auténtica democracia.

3.°—Lenta y paulatina abolición del contrato de arrendamiento y prohibición absoluta del subarriendo.

4.°—Enseñanza agrícola y fomento del crédito rural.

5.°—La promulgación de una ley que haga un deslinde claro de los baldíos y la propiedad privada, en forma que la Nación y los particulares no tengan necesidad de acudir a largas controversias judiciales para garantizar sus respectivos derechos.

6.°—Protección médica y social para el trabajador campesino y una legislación que ampare los derechos del trabajo agrario.

Las juventudes universitarias tienen comprometida su responsabilidad frente al complejo social y económico del pueblo colombiano. Los temas metafísicos abandonan el recinto de las aulas, porque la Economía Política y la Economía Social claman soluciones atinadas de las gentes de estudio cuya retina imparcial debe captar el panorama de los problemas con un criterio nuevo y realista de la vida individual y colectiva.

El vocerío de las multitudes sin tierra y sin amparo social reclama nuevos giros de la Ley, más en consonancia con las urgencias de la justicia y de la libertad civil y política. Las Ligas Campesinas, los Sindicatos de Profesionales, las nuevas y urgidas organizaciones del capital, son el indicio anunciador de gran-

des transformaciones en la vida jurídica, administrativa y económica del país.

Pero este volteo de actitud ante las nuevas etapas de la vida nacional, exige fornidas y preparadas patrullas de especialistas y técnicos en cada uno de los órdenes de la actividad ciudadana. Las Facultades Universitarias serán el vivero creador del elemento indispensable para poner el país a tono con el alud de inquietudes y de ansias renovadoras. Las aulas universitarias tienen que dar un instrumental probado y resistente. O entonces la impetuosidad del torrente avasallador de los hechos forjará reformas anárquicas y sujetas al vaivén engañoso de lo que se hizo mal o se olvidó hacer. La copia de lo extranjero no puede hacerse sin pasarla por el tamiz del estudio sociológico de lo nuéstro. Es provechosa al estudiante la información sobre los resultados de la política cerealista rusa, pero ni el político ni el técnico pueden dar brincos atropelladores sobre la estadística cafetera nacional, despreciándola, ni tampoco se trata de incrustar el Plan Quinquenal de Stalin en el medio ambiente colombiano. En esta clase de temas como el agrario, no se puede volar a las estepas moscovitas. Hay que aterrizar en Colombia, puesto que se vive y se construye en Colombia. Pueden ser saludables los ventanales abiertos a las corrientes de ultramar, pero el aire se enrarece a menudo con el choque de fuerzas antagónicas. Es conveniente recoger lo útil, y desechar lo que no sirva, péseles a la novedad y al brillo artificial de las teorías exóticas.

En el análisis de tan delicada cuestión como es el problema del agro colombiano, hay que aplicar los reactivos más poderosos de la sinceridad y del valor civil. Al estudio de este problema tan discutido lo daña el equilibrismo político. Es verdad que el hombre político aplica un criterio general, panorámico, que abarca con visión de conjunto casi todas las ramificaciones y zonas de la materia en estudio; pero en veces su opinión se curva y sigue las ondulaciones interesadas de la estrategia electoral, y por eso su solución no responde a veces a una respuesta honrada, científica. Se pierde conscientemente tras de los bastidores de la simulación y el cálculo. El técnico aplica medios científicos; el político usa la dialéctica para conservar y mejorar su posición de boga ante las mareas más delicadas y peligrosas de la opinión popular. El técnico lucha y combate por la salvación de su cometido; el político apenas busca la confianza y el favor si-

nuoso de las multitudes, y no le importa un maravedí la prenda de acierto depositada bajo el cuidado de su responsabilidad.

Discutíase no hace mucho tiempo un proyecto agrario en una corporación de relieve. Nosotros nos proponíamos intervenir con un acopio de lecturas y de observaciones enmadejadas cuidadosamente, pero acertamos a dialogar en el silencio de la media noche con un condiscípulo de buen instinto electorero, y en el revuelo de la discusión sobre los temas agrarios, nuestro interlocutor nos aconsejó de pronto no intervenir públicamente en materia tan enojosa. "Dios ha dado la palabra al hombre para rendirle culto al silencio", decía un diplomático sabido. Y el aspirante a una posición política no puede sacrificar una espectativa en holocausto a una actuación brillante, pero de consecuencias electoralmente perjudiciales, agregaba nuestro joven amigo, espiritualmente viejo. Tal criterio es mortalmente dañoso a los intereses de la Patria. Ni Maquiavelo ni Fouché lo habrían recomendado confidencialmente. Es que con esta actitud mental se salva el Capitán, pero perecen la comunidad y la ética y los mejores bajeles del honor y del carácter.

Si en la discusión agraria sería tal vez aconsejable la prescindencia de la opinión partidista, es rotundamente censurable que a la sombra del cálculo político-personal se aplique a este problema un modo de pensar subordinado a los sutiles y sucios menesteres del convencionalismo electorero. A las nuevas juventudes las obliga el rompimiento franco de esta atmósfera irrespirable, que como una coraza de acero, oprime la dignidad civil y estruja las altas y sagradas conveniencias del país. Sinceridad y estudio, esto requieren las magnas soluciones nacionales, y sólo así quedará el país con una vigorosa estructura jurídica de justas reivindicaciones. La legislación agraria, por ejemplo, comprende serios principios de técnica agrícola. Pero también su conquista necesita el impulso emocionado y cálido de las juventudes idealistas y de las muchedumbres campesinas, envueltas en el torbellino de las grandes pasiones animadoras de las mejores conquistas del derecho. "Solamente las ideas revestidas de pasión logran el triunfo", dijo Lenine, y si el movimiento rural colombiano recoge su principal aliento en las llamaradas del sentimiento agitado y tumultuoso, también los alaridos de una vida miserable le comunican el acento conmovido de la desesperación humana.

Nosotros hemos escrito este trabajo universitario sobre las cuestiones del campo en virtud de nuestro pasado campesino, pleno de hondos y tristes recuerdos guardados en la conciencia por las impresiones dolorosas que abrumaron nuestra juventud. Con-

vivimos y fraternizamos con las hileras de melancólicos jornaleros desde la aparición del alba hasta el apagamiento del sol; con ellos y con nuestras hachas trepamos los riscos abruptos hasta rematar la jornada diaria; resistimos el sol y el agua, sin desmayo ni pereza, y asistimos, en sus horas de congoja y en sus horas de alegría, al camarada del campo, sufrido y atormentado por las injusticias de un medio ambiente oscuro y sin miradores abiertos al camino de la civilización. Al regreso de la faena comentábamos con las patrullas campesinas los cambios de gobierno, que siempre se hacían con lujosos muestrarios de hombres connotados: se mudaban los hombres y se mudaban los regímenes, pero nunca se oía el pregón de una vida nueva, de una Ley más humana y mejor comprensiva de las dolencias y de los anhelos del pueblo, de un pueblo condenado a llevar situación indigna de siervo sin libertades económicas ni políticas.

En esta hora ya despierta en Colombia una conciencia colectiva de apoyo al campesino. Bienvenida. La justicia y las urgencias más vitales de la Patria la reclaman. Que las Universidades pongan la ciencia y su emoción al servicio de la causa rural, bella y pura como el ideal de los cruzados.

FIN

Nos abstenemos de publicar una espontánea carta que con motivo de este panfleto dirigió el doctor Araújo al doctor Alfonso López, por el carácter íntimo que aquella tiene, pero la agradecemos vivamente por los términos bondadosos que la distinguen.

BIBLIOGRAFIA

Alejandro López—*Problemas colombianos*

Alejandro López—*Idearium liberal.*

Fabio Lozano T.—*Con los agricultores de Colombia.*

Armando Solano—*La melancolía de la raza indígena.*

Tulio Enrique Tascón—*Derecho constitucional colombiano.*

Fernando Vélez—*Estudio sobro el Derecho civil colombiano.*

Marcel Planiol—*Droit civil*

Arthur Wauters—*La reforma agraria en Europa.*

Fernando Martín Sánchez Juliá—*La reforma agraria italiana y la futura reforma española.*

Y. Yakoliev——*La organización agraria en Rusia.*

G. Grinko—*El plan quinquenal de los Soviets.*

J. Stalin....*El plan quinquenal.*

Karl Kautsky—*Socialización de la agricultura.*

Ramón de Belausteguigoitia—*Reparto de tierras y producción nacional.*

Rafael de Roda y Jiménez—*El crédito agrícola cooperativo.*

Charles Gide—*Curso de Economía política.*

Otto Bauer—*Capitalismo y socialismo en la post-guerra.*

Baldomero Argente—*La esclavitud proletaria.*

Cristóbal de Castro—*Al servicio de los campesinos.*

Arturo Mori—*Crónica de las Cortes constituyentes de la segunda república española.*

León Duguit—*Las transformaciones generales del Derecho privado.*

León Duguit—*Manuel de Droit constitutionnel.*

Francesco Nitti—*Principes de science des finances.*

Debates del Consejo nacional constituyente.

Memoria del Ministerio de Industrias y trabajo (1934).

Informe del Secretario de Gobierno a la Asamblea oficial de Cundinamarca (1934).

INDICE

CAPITULO I—**La cuestióu agraria y el criterio oficial.**

CAPITULO II—**Un análisis del Proyecto de reforma constitucional de la propiedad, presentado a la consideración del Congreso por el Ministro de Gobierno, doctor Darío Echandía.**

La indemnización en el proyecto del Gobierno.
El carácter previo de la indemnización.
La forma de pago de la indemnización.
Lo «equitativo» de la indemnización.
Unearned increment y la renta de la tierra.
El valor representado por la fuerza-trabajo.
El mandamiento judicial y la expropiación.
Comentario del artículo sobre intervención del Estado en la explotación de las industrias.

CAPITULO III—**Lo que comprende una reforma agraria.**

El Banco Agrícola y la compra de tierras.
El patrimonio familiar.
El crédito agrícola cooperativo.
Enseñanza agrícola.
Enseñanza agrícola e industrial en los colegios secundarios.
Causas de una reforma agraria.

CAPITULO IV—**Ventajas económicas y políticas de la pequeña propiedad.**

La obra del Instituto de Acción Social de Bogotá.

CAPITULO V—**El contrato de arrendamiento a la luz del Derecho moderno.**

El pago de las mejoras.
El problema de los baldíos.

CAPITULO VI—**Resumen.**