

## CINCUENTENARIO DE LA LEY DE TIERRAS (1937-1987)

Por: Eduardo Caicedo Escobar

### INTRODUCCION.

Los albores del novísimo derecho de la reforma agraria se identifican con la expedición de la ley 200 de 1936 "sobre régimen de tierras", disciplina que empieza a tener identidad al surgir la Ley 135 de 1961 "Ley de Reforma Social Agraria", la cual tomó algunos principios de la primera e hizo posible la aplicabilidad de varias de sus instituciones.

Ello se observa en las presunciones de propiedad privada, terrenos baldíos y la forma de desvirtuarlas que a través de la clarificación de la propiedad juegan papel importante, la posesión agraria, la extinción del derecho de dominio creación de la ley de tierras, complementada por la Ley de 1961 que daría sus primeros frutos en 1962 con las primeras extinciones, la prescripción agraria o de corto tiempo que es imitada en el actual proyecto de Reforma Urbana, los jueces de tierras o jurisdicción agraria especializada, cuya vigencia fue muy corta pero que, se encuentre incluida en el actual proyecto reformativo de la reforma agraria donde se daría facultades al Gobierno para su creación y que se justifica como mecanismo que propugnaría por una pronta justicia judicial en el campo.

Las leyes agrarias surgen como consecuencia de la situación económica, social, política existente en un momento histórico determinado, situación que lleva al legislador a emitir un pronunciamiento que bien puede estar encaminado por ejemplo a prevenir, solucionar, regular

los conflictos surgidos por la tenencia de la tierra, las relaciones de producción o el proceso productivo en el sector rural, a la búsqueda de un equilibrio social a través del mejoramiento de las condiciones de vida del campesino, a incrementar la producción, la productividad con miras al abastecimiento interno y externo de alimentos, insumos y materias primas.

Las normas agrarias devienen de situaciones, comportamientos, tendencias reiteradas que bien pueden afectar el orden público y obligar al legislador a emitir un pronunciamiento que una vez interpretado y aplicado produce efectos en ocasiones inesperadas, bajo estos presupuestos revisaremos lo ocurrido con la Ley 200 de 1.936.

El siete de abril se cumplieron cincuenta años de vigencia de la Ley de tierras, su carácter polémico la precedió y acompañó, es considerada como la primera manifestación de importancia de la Reforma Constitucional de 1936, así como el punto de partida de la ruptura y nacimiento del derecho agrario de las entrañas del derecho civil.

## **I. FACTORES SOCIOECONOMICOS Y POLITICOS QUE ANTECEDIERON A LA LEY.**

La crisis económica mundial de 1929 afectó a Colombia. Manifestaciones tan significativas en el sector rural como la baja considerable en el precio del café, la disminución de las exportaciones de otros productos, la escasez de moneda impedía a los campesinos el cubrir sus necesidades primarias, el desempleo originado por la suspensión de obras de infraestructura financiadas con capital foráneo y el cierre de industrias obligó a parte de los desocupados a regresar al campo, quienes ya tenían una incipiente concientización sindical y de masas; fenómeno que no era exclusivo de las ciudades por cuanto ya en 1928 se tenía el antecedente de la huelga de las bananeras.

La respuesta a la difícil situación no se hizo esperar, se multiplicaron las invasiones a terrenos con cierto grado de explotación o a predios colindantes cuya apertura se facilitaba por su cercanía a vías de comunicación, poblados o a tierras ya civilizadas; en muchos casos esos terrenos eran baldíos pero estaba en la mente de los dueños de las haciendas el apropiarlos para una expansión. Los arrendatarios y aparceros empezaban a reivindicar la posibilidad de sembrar café en sus parcelas y el participar en los frutos por cuanto era la costumbre que una vez sembrados y administrados los cafetales debían retirarse antes de entrar en producción, las únicas ventajas que tenían era el de la vivienda y los cultivos de pancoger; a más de lo anterior estaban obligados a trabajar en otras actividades en las haciendas sin ninguna contraprestación. Ellos fundan las ligas campesinas como una imitación de los consejos populares rusos y diseñan un programa que

incluía el pago de mejoras, indemnización en caso de lanzamiento, una mayor participación en las cosechas, supresión de los servicios personales y en general mejores condiciones de trabajo (1).

A manera de ejemplo se ilustra la crítica situación económica con las estadísticas citadas por Absalón Machado (2):

El café Manizales cotizaba la libra en Nueva York a 27.26 centavos en 1928, cotización que se redujo paulatinamente hasta llegar a 10.40 centavos en 1933, la pérdida en el precio equivalía a un 61.7%. Las exportaciones totales, incluyendo los otros productos, ascendieron a \$ 133.6 millones en 1928 y cinco años después eran de sólo \$ 73.3 millones, reducción equivalente al 45 %.

Darío Fajardo, al referirse al enfrentamiento de campesinos con hacendados, indica como en principio los conflictos sobre baldíos eran de carácter local con escasa repercusión nacional, las luchas indígenas en el Cauca y Tolima estaban orientadas a la protección de las tierras de la comunidad, siendo de carácter regional y la de aparceros iniciados en Cundinamarca y Tolima se ampliaron a otras zonas cafeteras, excepcionalmente a otros cultivos como ocurrió en Córdoba. Entre 1925-1933 cerca de treinta y seis haciendas de Cundinamarca enmarcaban conflictos; los campesinos comprometidos en la década del treinta eran del orden de treinta mil (3).

En el Artículo escrito con ocasión de los cincuenta años de la Reforma Constitucional de 1936 e incluido en el libro "Estado y Economía", Alvaro Tirado Mejía (4) sintetiza las secuelas de la crisis mundial así: "en el conjunto de la industria manufacturera, la baja del empleo entre 1928 y 1931 fue de 23%. Y entre el mes de julio de 1930 y en el mismo mes de 1931 la Oficina General de Trabajo tuvo conocimiento de 58 conflictos agrarios. Las reservas internacionales del Banco de la República, descendieron de US \$ 64.7 millones en 1928 a 12.8 en 1931, a la par que los medios de pago se redujeron de 1150 millones en 1928, a 589 en 1931.

Si en el primer semestre de 1928 la entrada de capital fue de US \$ 69.8 millones, en el segundo bajó a US \$ 5.6 y en 1929 la entrada total fue de US \$ 9.9.



- (1) Fals Borda Orlando, La Cuestión Agraria, pág. 118.
- (2) Machado C. Absalón. Políticas Agrarias en Colombia 1900-1960, pág. 40
- (3) Fajardo M. Darío. Haciendas, campesinos y políticos agrarios en Colombia 1920-1980, pág. 46.
- (4) Tirado M. Alvaro. "Estado y Economía 50 años de la Reforma 1936", pág. 22

Revisado el aspecto socioeconómico conviene detenernos en el político. En la década de los treinta, movimientos radicales como el partido comunista, el partido socialista revolucionario y la unión de izquierda revolucionaria adelantaban procesos de concientización de masas de carácter sindical y político, orientaban su lucha contra el latifundio y las empresas multinacionales como la United Fruit Company, proponiendo como soluciones la confiscación de las tierras, ganados, la creación de cooperativas campesinas, otorgamiento de garantías a los obreros rurales. Planteamientos opuestos tenía la clase terrateniente, a través de la sociedad de agricultores de Colombia, SAC que propugnaba por solucionar el problema agrario con medidas tales como la protección aduanera, construcción de obras de infraestructura, respeto y protección a la propiedad privada.

El partido conservador llevaba cincuenta años en el poder, circunstancia que de por sí llevaba implícito un desgaste político, agravado por los efectos de la crisis mundial y división en dos bandos, liderados por el doctor Guillermo Valencia y el General Vásquez Cobo. Ello otorgaba al liberalismo grandes ventajas como alternativa política, los resultados no se hacen esperar, al doctor Miguel Abadía Méndez le sucede Enrique Olaya Herrera en 1930. El cambio político originado en la crisis económica mundial no es exclusivo de nuestro país, de él no se escaparon los Estados Unidos, ni países latinoamericanos; Tirado Mejía (5) expresa como el demócrata Franklin D. Roosevelt se impone al republicano Hoover; en varios países con poca vocación democrática; las dictaduras militares reemplazan a los gobiernos civiles.

El mensaje del presidente Olaya Herrera al Congreso en julio de 1933, refleja la preocupación del ejecutivo por la cuestión agraria "... Los poderes públicos tienen hoy que atender a un asunto de singular trascendencia social, y que inquieta el espíritu de la población campesina, hasta provocar en ciertos sectores del país una delicada agitación y algunos conflictos de hecho: es el referente a la propiedad de terrenos cultivados por agentes que alegan la calidad de colonos de tierras baldías y que otras personas reclaman como de su propiedad privada" (6). El Decreto 956 de 1933 creó una Junta dependiente del Ministerio de Industrias para estudiar cuestiones sociales agrarias, integrada por los ministros de Hacienda y Crédito Público, Industrias, el Procurador General de la Nación, un abogado de la Presidencia y dos vocales elegidos de las listas del Sindicato Central de Propietarios y Empresarios Agrícolas y de la Oficina General del Trabajo.



- (5) Tirado Mejía Alvaro. Estado y Economía 50 años de la Reforma del 36, página 23.
- (6) A. Martínez Marco. "Régimen de Tierras en Colombia". Publicaciones Ministerio de Economía 1939, pág. 9.

La Junta prepararía proyectos de ley encaminados a regular los contratos entre dueños de fincas y arrendatarios, los problemas sobre dominio de las tierras entre quienes alegaban propiedad y colonos, etc.

En agosto de 1933 el ministro de Industrias Francisco José Chaux presentó a las sesiones ordinarias del Congreso un Proyecto de Ley sobre dominio y posesión de tierras, en él se esbozaban entre otras instituciones la presunción de baldíos, la prescripción extintiva a favor de la Nación, la prescripción agraria, el lanzamiento por ocupación de hecho y el pago de mejoras. Este proyecto serviría de base a los posteriores e incitaría el debate sobre la tenencia de tierra.

En 1934 el doctor Carlos Lleras Restrepo presenta un proyecto donde declara de utilidad pública y de consiguiente sujetas a expropiación, las tierras ocupadas por arrendatarios y aparceros; así como las tierras incultas que excedan el 20% de las cultivadas, la facultad expropiatoria la tendrían los departamentos quienes estarían autorizados para emitir bonos agrarios destinados al pago de indemnizaciones. La iniciativa fue muy cuestionada por la izquierda liberal y el partido comunista, se argumentó que la indemnización era un premio a los dueños que tenían conflictos con los trabajadores, sugirieron la expropiación sin indemnización. Por la misma época Jorge Eliécer Gaitán quien fuera vocal de la Junta especial creada por el Decreto 956 de 1933, en representación de la Oficina General de Trabajo, presentó una iniciativa tendiente a regular las relaciones laborales en el campo que tampoco tuvo aceptación.

## **II. LA NUEVA CONCEPCION DEL ESTADO Y LA PROPIEDAD EN LOS ORDENAMIENTOS CONSTITUCIONALES Y EN LA DOCTRINA INTERNACIONAL.**

El profesor costarricense Ricardo Zeledón Z., en Artículo publicado en el libro "temas de Derecho Agrario europeo y Latinoamericano" (7), explica como el derecho agrario moderno nace al concurrir tres factores: a) el capitalismo, b) La ruptura de la unidad del derecho privado ante la incapacidad del derecho civil de resolver los conflictos derivados de los actos de comercio y de las relaciones obrero-patronales, solución que ameritaría la creación de los códigos de comercio laboral, dejaría el camino espedito en la búsqueda de una legislación coherente en materia agraria que se separaría de los lineamientos tradicionales de la codificación civil; c) la evolución del



(7) Zeledón Zeledón Ricardo. Temas de Derecho Agrario Europeo y latinoamericano. Pág. 19. Varios autores. Editorial Fundación Internacional de Derecho Agrario comparado. 1982.

esquema jurídico constitucional que dé un sistema liberal protector de los derechos clásicos o individuales de libertad, donde los conceptos de propiedad, libertad individual son los presupuestos del Estado Burgués; sufriría una transformación que conllevaría el paso a un sistema social de la propiedad, donde los derechos clásicos se integran a los derechos sociales o económicos de libertad. La doctrina del "laissez faire, laissez passer" es superada por el intervencionismo de Estado. Las nuevas ideas son acogidas por los ordenamientos constitucionales de Méjico (1917), Unión de repúblicas socialistas soviéticas (1918) y Alemania (1919).

La Constitución de Méjico trae innovaciones que no pueden enmarcarse dentro de la nueva concepción pero son el primer intento de superación de los moldes preestablecidos; la propiedad rural inmobiliaria regulada en el Artículo 27, exhibe tres formas, la tradicional sometida a que el Estado pueda imponer las modalidades señaladas por la ley y el interés público, límite que permite entrever los lineamientos de la función social, la propiedad ejidal, comunal o colectiva cuyo único derecho susceptible de reconocimiento en la persona individualmente considerada es el usufructo y la propiedad del Estado sobre los recursos naturales. La división tripartidaria de la propiedad rural es acompañada por otro postulado, la disolución y proscripción del latifundio (8).

El Art. 6 de la Constitución de la URSS determina que la tierra, el subsuelo, las aguas y los bosques son de propiedad del Estado; los hogares koljosianos tienen el derecho a disfrutar en usufructo individual una pequeña parcela. El Artículo 8º señala que la tierra ocupada por los koljoses les da adscrita un usufructo gratuito y por tiempo ilimitado, es decir, a perpetuidad. La base del régimen agrario es el derecho del Estado a la propiedad de la tierra, donde las tierras para uso agrícola son entregadas en calidad de usufructo a los koljoses, soljoses y otras organizaciones agrícolas. El dominio tal y como se concibe en occidente sólo es de recibo respecto de los bienes de consumo ya que la titularidad de los medios de producción es prerrogativa del Estado como un derecho deber. Si bien esta posición es mucho más radical e implica una concepción diferente del sistema político y de la función del Estado, sirve como referencia de los cambios surgidos a principios de siglo en materia constitucional.

Fuentes inmediatas y textos de consulta obligada de quienes estaban comprometidos en la empresa reformadora de la carta colombiana en la década de los treinta lo fueron la Constitución Alemana de Weimar y la teoría funcionalista de León Duguit. Los Artículos



(8) Velásquez Toro Magdala. Tirado Mejía Alvaro. Reforma Constitucional de 1936. Págs. 26-27. Cámara de Representantes.

153 a 156 preceptúan como la propiedad está garantizada por la Constitución, su contenido y límites se deducen de las leyes. La propiedad impone obligaciones, su uso debe constituir al mismo tiempo un servicio para el más alto interés común. El aprovechamiento y reparto del suelo tenderá la inspección del Reich a fin de evitar los abusos; el cultivo y explotación del suelo es un deber del propietario para con la colectividad.

León Duguit preconiza la teoría solidarista donde el hombre como ser social tiene obligaciones, deberes que cumplir; la libertad es un deber, una función, pero no un derecho como era concebido por el liberalismo clásico. Todo individuo tiene en la sociedad una función que cumplir, una necesidad que llenar, de esta tesis se derivan algunos postulados de la escuela solidarista: la obligación social o deber al trabajo en contraposición al derecho al trabajo y aún a la holgazanería, la propiedad capitalista, no es un derecho es una función, por consiguiente quien tiene un capital debe volverlo productivo, so pena que el Estado intervenga, oriente y regule la actividad que ha permanecido improductiva.

### **III. ACTO LEGISLATIVO Nº 1 DE 1.936. PILAR DE LAS LEYES DE REFORMA AGRARIA.**

Las nuevas concepciones del Estado, de la propiedad privada acogidas por las constituciones de varios países, el pensamiento de León Duguit empieza a interesar a los constitucionalistas y políticos colombianos.

En la cátedra universitaria el doctor Tulio Enrique Tascón critica severamente algunos de los principios de la Constitución de 1886, sugiere reformas de marcado contenido solidarista que poco a poco atrae simpatizantes.

El clima político en 1935 presentaba características muy particulares, "La revolución en marcha" del presidente Alfonso López Pumarejo, un Congreso homogéneamente liberal buscaba identidad con "la república liberal", presionaba una nueva Constitución o por lo menos introducir reformas sustanciales a la de 1886, acordes con las concepciones en boga que permitieran pronunciamientos legales en materia socioeconómica.

Tres son las disposiciones que sirven de fundamento constitucional a las normas de reforma agraria, del título III derechos civiles y garantías sociales, son los artículos 17, 30 y 32, los dos primeros se conservan desde el acto legislativo número 1 de 1936, el Art. 32 sobre intervencionismo de estado fue modificado por los actos legislativos de 1945 y 1968. Ellos hacen parte del grupo de disposiciones conocidas doctrinalmente como "derechos sociales" e implicaron una profunda modificación en el papel de Estado que pasa

de ser protector de los derechos naturales del individuo al Estado intervencionista donde el derecho individual se ejercita como una función social.

El Artículo 17 confiere al trabajo el carácter de "obligación social", el cual goza de especial protección del Estado. Este postulado consta de dos premisas: el trabajo obligación, el trabajo derecho; para cumplir con la función social toda persona está obligada a trabajar, desarrollar una actividad económica socialmente productiva; el deber del Estado se encamina a la protección de las actividades laborales lícitas, la eliminación del desempleo y subempleo. En desarrollo de este principio la Ley 200 protege al propietario-productor y al poseedor-productor y presume que los predios explotados económicamente son de propiedad privada, institucionaliza la prescripción agraria de corto tiempo, el reconocimiento y pago de mejoras; etc.

Cuando se presentó a consideración del Congreso el Artículo 10 del acto legislativo de 1936, hoy Artículo 30 de la Constitución Nacional provocó las más acaloradas controversias y discusiones, dos tesis contradictorias se esbozaron: conservar el concepto tradicional de la propiedad, como derecho individual que sólo cedería ante el interés general, concepto adoptado en la Carta Magna de 1886 y la teoría socialista de la propiedad cuyo presupuesto era la función social como generadora de obligaciones. Así las cosas los partidarios de estas teorías no pudieron ponerse de acuerdo ni hicieron concesiones, optándose por incluir las dos en el texto del Artículo 30, la propiedad derecho individual y la propiedad social.

En efecto, el Artículo 10 garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con justo título, los cuales no pueden ser vulnerados por leyes posteriores (Constitución de 1886). El inciso tercero afirma que la propiedad es una función social que implica obligaciones (acto Legislativo N° 1/36) adoptado de la teoría positivista-solidarista de León Duguít. Obsérvese que las dos aceptan la propiedad privada pero cada una con consecuencias diferentes para su titular. En la primera la situación del propietario no está sometida a restricción alguna salvo la de no inferir perjuicio a terceros al ejercer las facultades o atributos, la abstención en el ejercicio del derecho es una actitud legítima. La propiedad función social conlleva más limitaciones por cuanto su ejercicio debe estar orientado a la comunidad. Si esto no se ajusta al interés social el propietario no merece la protección del Estado, puede perder el derecho y ser reemplazado en su función; aquí el abstenerse de ejercerlo lesiona el interés público.

Como veremos adelante la aplicación más importante de la función social de la propiedad en materia rural es el Artículo 6 de la Ley 200/36 creadora de la extinción del derecho de dominio, institución que sanciona con la pérdida del derecho de propiedad a quienes no exploten económicamente un predio rural.

El Artículo 11 del acto legislativo Nº 1 de 1936 resaba "El Estado puede intervenir por medio de leyes en la explotación de industrias o empresas públicas o privadas, con el fin de racionalizar la producción, distribución y consumo de las riquezas, o de dar al trabajador la justa protección a que tiene derecho". Su párrafo agregaba "Las leyes que se dicten en ejercicio de la facultad que otorga este Artículo, requieren para su aprobación el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara".

Esta disposición incluyó como una función del Estado su intervención en la actividad económica del país, intervención que era potestativa, ocasional no obligatoria; el párrafo dificultaba su ejecución. Sin embargo el Estado no era sujeto pasivo, por el contrario podía orientar el aprovechamiento racional de los recursos y de los factores de producción. Los límites fueron superados al expedirse los actos legislativos de 1945 y 1968 que transformaron el intervencionismo en permanente, con base en la racionalización de la economía.

#### **IV. INSTITUCIONES CREADAS POR LA LEY DE TIERRAS.**

Incorporado el acto Legislativo en agosto 5 de 1936 a la Constitución Nacional, no se hacen esperar las leyes que en su articulado se inspiraban en las nuevas concepciones, la Ley 200 de diciembre 30 de 1936, fue publicada en el diario oficial el 21 de enero siguiente conforme a su artículo final, entró a regir 60 días después de su publicación, es decir, el 7 de abril de 1937; por su contenido es considerada como la primera aplicación legislativa de reforma constitucional.

#### **PRESUNCION LEGAL DE PROPIEDAD PRIVADA.**

Sorprende el pensar que en la década de los treinta se presentaran conflictos por la tenencia de la tierra entre propietarios y colonos, cuando gran parte de nuestro territorio se encontraba inculto, para precisar esta afirmación basta tener en cuenta los Llanos Orientales. A pesar de esta circunstancia los conflictos sociales relativos al cultivo y la ocupación de tierras eran frecuentes.

Factores como la precariedad o inexistencia de recursos económicos, de vías de comunicación, restringían la explotación agraria a regiones inmediatas o cercanas a vías o a los poblados; en esa época era de común ocurrencia que en aquellos terrenos incultos donde no se llevaba a cabo explotación alguna al ser ocupados por colonos, empresas mineras, petroleras etc., se presentaran como por arte de magia personas que exhibiendo títulos antiquísimos de sus antepasados impedían los nuevos asentamientos.

Ello era muy explicable por cuanto la Corona Española y aún en la época de la República, se adjudicaba con asombrosa facilidad grandes extensiones de tierra que en nuestro tiempo equivaldrían a la extensión de uno o más departamentos, sin exigir el debido cultivo no son escasos los ejemplos de varias adjudicaciones sobre el mismo terreno originadas en la diversidad de funcionarios que facultaba la corona y posteriormente las autoridades republicanas para llevarlas a efecto.

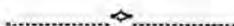
Los conflictos entre el campesino que adelantaba directamente la explotación por su cuenta y riesgo y quien exhibía un título, se decidían a favor del último, a pesar de no haber realizado actividad económica alguna sobre el predio objeto de litigio.

El doctor Francisco José Cháuz en la exposición de motivos del Proyecto de Ley "sobre dominio y posesión de tierras", presentado al Congreso en agosto 30 de 1933 que constaba de 60 artículos decía en uno de sus apartes respecto a este punto (9) "se consolida la propiedad privada, pero por primera vez en nuestra legislación, se la pone en armonía con las necesidades sociales. Estas necesidades las concibe fundamentalmente en la representación del trabajo, que es el alma de la existencia colectiva. Nuestra legislación civil vigente llega, en ciertos ángulos, a patrocinar el sometimiento absoluto del trabajo al título, lo que equivale muchísimas veces a coartar el trabajo y a esterilizar el derecho".

Es conveniente detenernos en el análisis contenido, interpretación y alcances del artículo primero de la Ley 200 que consagra la presunción de propiedad privada, la posesión cualificada, la prueba complementaria de la explotación económica y la extensión de la presunción a una porción inculta.

Este artículo constituye una verdadera innovación, si se toma en consideración que antes de su vigencia eran de recibo los artículos 675 del C.C. y 44 del Código Fiscal, el primero de los citados consagra que "son bienes de la Nación las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales, carecen de otro dueño"; el segundo establece "son baldíos, y en tal concepto pertenecen al Estado los terrenos situados dentro de los límites del territorio nacional que carecen de otro dueño, y los que habiendo sido adjudicados con ese carácter, deban volver al dominio del Estado".

Las precitadas disposiciones consagraban una presunción a favor de la Nación, cuya prueba en contrario correspondía al particular cuando se trataba la litis; por lo tanto debía acreditar el dominio so pena de obtener sentencia desfavorable.



(9) A. Martínez Marco. "Régimen de Tierras en Colombia" pág. 55.

La Nación estaba amparada por la presunción con base en el dominio eminente del suelo ya que no ejercía actos posesorios (981 C.C.) y le era imposible determinar desde el punto de vista práctico-jurídico si el bien era o no de su propiedad. En jurisprudencia de 26 de mayo de 1935 la Corte observó la dificultad que tenía el particular de demostrar la cadena perfecta de títulos traslativos hasta llegar al título originario del Estado, concluyendo que el particular debería acreditar por lo menos la existencia del título originario y la adquisición del dominio de su tradente conforme al derecho común. Empero la imposibilidad generalizada de exhibir títulos originarios creaba problemas socioeconómicos que era necesario resolver.

Esta situación sólo se presentó en el siglo XX, puesto que antes de entrar a regir el Art. 3º de la Ley 48 de 1882 los terrenos baldíos podían adquirirse por prescripción, mediante la posesión del suelo; sin embargo el Artículo 3º declaró imprescriptibles los terrenos baldíos. El Artículo 1º de la Ley 61 de 1874 consagraba la ocupación como modo de adquirir sin necesidad de declaratoria oficial en tal sentido, luego el Código fiscal de 1912 exigió en su Artículo 66 la adjudicación así fuera gratuita, empero el campesino no acostumbraba a someterse a los trámites oficiales. Con base en las disposiciones vigentes en reiteradas oportunidades la Corte Suprema se pronunció entre 1912 y 1935 exigiendo como requisito para producir sentencia favorable al particular el título originario lo cual obligó al pronunciamiento legislativo a través del Artículo 1º y siguientes de la Ley 200/36.

Por ello fue necesario crear una disposición que contrarrestara los efectos jurídicos negativos soportados por los particulares frente a los litigios contra el Estado donde su objeto fuera la propiedad de la tierra. Surge la primera parte el Artículo 1º de la Ley 200 que resalta: "se presume que no son baldíos, sino de propiedad privada los fundos poseídos por particulares entendiéndose que dicha posesión consiste en la explotación económica por medio de hechos positivos propios de dueño, como las plantaciones o sementeras, la ocupación con ganados y otros de igual significación económica". La manifestación externa del derecho de propiedad es la posesión hasta el punto que, el Artículo 762 del C.C. expresa que el poseedor se reputa dueño, mientras otra persona no justifique serlo. La posesión en el sector rural tiene caracteres propios que la distinguen de aquella que se ejerce sobre inmuebles urbanos, el corpus presenta una connotación muy especial, al exigir una explotación económica, a manera de ejemplo las plantaciones sementeras, ocupación con ganados, etc. Quien así posee un predio está amparado por la presunción de propiedad privada, presunción legal que admite prueba en contrario, correspondiéndole al Estado en primer lugar desvirtuarla, caso en el cual el particular puede optar por solicitar la adjudicación siempre y cuando no se trate de zonas reservadas que no pueden ser objeto de ocupación ni de adjudicación. La norma comentada sólo es aplicable a los conflictos entre particulares y el Estado para definir el

dominio territorial dispuesto entre éstos, observándose que la presunción del Artículo 1º favorece al particular y está en contra de la Nación, quien puede desvirtuarla demostrando por ejemplo que el terreno actualmente explotado, está reservado y por lo tanto no puede ser de dominio privado; pero si el conflicto es entre particulares respecto a la propiedad su solución se encuentra en el Código Civil.

La posesión económica que se identifica con la ocupación como modo de adquirir el dominio inhibe al Estado para proceder en forma diferente a la de adjudicar el baldío, el acto administrativo eminentemente declarativo por cuanto con la ocupación se consolida el dominio, a menos que se trate de terreno inadjudicable por ser zona reservada o extensión superior al límite máximo adjudicable, circunstancia que originaría la recuperación por parte de la Nación del baldío indebidamente ocupado, previo reconocimiento de las mejoras plantadas por el ocupante.

Lo expresado es de trascendental importancia como quiera que uno de los puntos más controvertidos en materia de baldíos es la determinación del modo de adquirir, hasta el punto que con antelación a junio de 1985 existían dos posiciones en los máximos tribunales, por un lado la Corte Suprema de Justicia sostenía la posición indicada y por el otro el Consejo de Estado en aquellos casos en los cuales se demandaba la nulidad de las resoluciones que declaraban baldíos los terrenos poseídos por particulares, no le otorgaba mayor trascendencia a la ocupación, sostenía que debía acreditarse la existencia de título originario o la cadena titular inscrita a partir del 7 de abril de 1917, so pena de dar plena validez a la Resolución impugnada.

La explotación económica como manifestación de la posesión agraria descarta la posesión inscrita. En ella los simples cerramientos y construcciones no constituyen por sí mismas prueba de la explotación económica, pero pueden considerarse como elementos complementarios de ella. El inciso segundo del Artículo 1º de la Ley de tierras difiere del Artículo 981 del C.C. aplicable a la propiedad urbana donde se colocan en plano de igualdad para demostrar la posesión del suelo el corte de maderas, la construcción de edificios, la de cerramientos, las plantaciones o cementeras; en la Ley de Tierras prevalecen todos aquellos hechos positivos propios de dueño que tenga significación económica, conforme a ésta disposición los cerramientos y construcciones efectuados aisladamente sólo conducirían a un acaparamiento de tierras que mal podrían estar amparadas por la presunción de propiedad privada.

Si la Ley exigiera en el sector rural la explotación económica de toda la superficie que se posee, para estar amparado de la presunción de propiedad, nuestros suelos, aguas y demás recursos renovables habrían desaparecido o por lo menos no alcanzarían para satisfacer las necesidades de la humanidad, es tan contraria a la función social de la propiedad la inexplotación como la sobreexplotación de un

predio; de ahí la trascendencia del inciso tercero de la Ley de tierras al extender la presunción a las zonas incultas necesarias para la explotación económica del predio, o como complemento para el mejor aprovechamiento del fondo o para el ensanche de la misma explotación, superficie que puede ser equivalente en extensión a la zona explotada; la proporción establecida en este inciso fue modificada por el Artículo 2º de la Ley 4ª de 1973 que la redujo a la mitad de la parte explotada.

Cuál sería la productividad de unos suelos que no fueran sometidos a rotación periódica, que incluyeran descansos, de dónde se sacarían las maderas para los cercos, construcciones, combustibles si un predio estuviera totalmente cultivado u ocupado con ganados; cuántas catástrofes ocasionarían las aguas al no contar con zona boscosa protectora que evitara las sequías e inundaciones; de ahí la importancia del inciso 3º.

La posesión económica tal y como fue concebida por el legislador de 1936 se erige como uno de los principios específicos del derecho agrario, donde ella justifica, el sentir del doctor Joaquín Vanín Tello (10), la subsistencia de la propiedad privada sobre la tierra. Erigida en principio es aplicada a instituciones como la extinción del dominio, la usucapión agraria, la adjudicación de baldíos.

### **PRESUNCION LEGAL DE BALDIOS. FORMA DE DESVIRTUARLA.**

El Artículo 2º consagra la presunción contraria a la del Artículo 1º, la de presumir como baldíos a los predios rústicos sobre los cuales no se ejerce explotación económica.

Esta presunción había sido consagrada por el Artículo 878 del Código Fiscal de 1873 que establecía: "se reputan baldíos y por consecuencia de propiedad nacional, las tierras incultas de las cordilleras y los valles"; principio no acogido por el Código Fiscal de 1912 que en su Artículo 44 se limitó a establecer que "son baldíos y en tal concepto pertenecen al Estado, los terrenos situados dentro de los límites del territorio nacional que carecen de otro dueño, y los que habiendo sido adjudicados con ese carácter, deban volver al dominio del Estado, de acuerdo con el Artículo 56" (condición resolutoria del dominio por in explotación dentro de los diez años siguientes a la adjudicación). La primera parte de la norma transcrita coincide con el Artículo 675 del Código Civil que los considera como bienes de la unión.



(10) Vanín Tello Joaquín, Derecho Agrario, Teoría General, Tomo II. Pág. 568

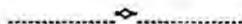
El Código Fiscal de 1912, no limitaba la presunción, a las tierras incultas, la Corte Suprema de Justicia interpretaba el Art. 44, en el sentido que ella se extendía a todo el territorio nacional estuviere o no cultivado, y sólo podía desvirtuarse para cada globo con la exhibición del título originario que demostrara con precisión y de manera concreta, que el inmueble había salido del patrimonio nacional.

La presunción es consagrada a favor de la Nación, en virtud de ella se reputa como baldío la superficie territorial no explotada económicamente, por ser legal admite prueba en contrario, corresponde al particular que se considera dueño del terreno objeto de litigio con el Estado desvirtuarla, exhibiendo título originario del Estado o demostrando transferencias de dominio por un lapso de tiempo no inferior al que las leyes indican para ganar el dominio por prescripción.

El doctor Francisco José Cháux al referirse al Artículo 2º expresaba: "después de establecer la presunción de propiedad privada para las tierras explotadas económicamente, la Ley establece lo contrario, es decir, la de que no son de propiedad privada las tierras incultas. Con esto la Ley nueva no hace sino cerrar lógicamente el polígono de la presunción de dominio, polígono que no está cerrado en nuestros códigos actuales" (11).

Establecida la presunción legal del baldío, el Art. 3º señala la forma de desvirtuarla "Acreditan propiedad privada sobre la respectiva extensión territorial, y en consecuencia desvirtuan la presunción consagrada en el título anterior, fuera del título originario expedido por el Estado que no haya perdido su eficacia legal, los títulos inscritos otorgados con anterioridad a la presente Ley, en que conste tradiciones de dominio por un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria.

Si un fundo rural se encuentra por ejemplo en bosque natural, se presume que es baldío, pero nada impide a quien sea titular del derecho de dominio desvirtuar la presunción para lo cual la Ley fija dos formas, en la primera exhibirá título originario del Estado verbigracia Resolución de adjudicación del organismo que está facultado para adjudicar y que no hubiere perdido eficacia legal, tal sería el caso del cumplimiento de la condición resolutoria del dominio, la revocatoria directa, la declaratoria de nulidad por la jurisdicción contencioso administrativa del título de adjudicación o la extinción del derecho de dominio; en estos eventos el inmueble ha salido de su patrimonio pero el acto quedó sin efecto con posterioridad a su expedición. La segunda forma consiste en acreditar la existencia de



(11) Martínez E. Marco A. Régimen de Tierras en Colombia, Tomo II, pág. 131. Universidad Externado de Colombia (1986).

títulos traslaticios de dominio debidamente inscritos que se remontan por lo menos al 7 de abril de 1917, por cuanto la Ley 200 entró a regir el 7 de abril de 1937. En su momento esta alternativa era más viable en virtud de la dificultad de acreditar los títulos originarios que podrían ser de épocas remotas como la merced o gracia, las adjudicaciones otorgadas a militares, a cambio de bonos territoriales. La dificultad era ostensible, basta imaginar un título expedido por la corona o en los primeros años de la república, a mediados del presente siglo quien lo conservaría después de pasar éste por varias generaciones y en caso de conservarlos qué criterios técnicos se tendrían en cuenta para determinar y constatar los linderos del título originario, cuando éstos eran vagos e imprecisos y cuyas medidas para efecto de la cabida no se conocían equivalencias en el sistema métrico decimal.

El legislador plasmó esta solución en consideración a la costumbre y creencia generalizada que treinta años de titulación inscrita probaban dominio de la tierra, error que fue corregido por la Corte Suprema de Justicia al exigir el título originario, en sentencia del 26 de mayo de 1934 "si bien no puede exigirse la presentación de una cadena perfecta de títulos desde que el bien reclamado haya salido del patrimonio nacional hasta el opositor, lo cual sería en muchos casos imposible, sí se debe al menos exhibir el título originario que demuestre con precisión y de manera concreta que el inmueble demandado ha salido legalmente de dicho patrimonio".

Sentada esta jurisprudencia la única prueba idónea en estricto derecho es el título originario a falta de la comprobación de la cadena diabólica y correspondería al legislador crear otros criterios más viables, tal y como lo fue las tradiciones de dominio por más de 20 años que no tenían ninguna relación con el modo de adquirir prescripción adquisitiva por cuanto los baldíos en 1936 eran imprescriptibles tal y como en la actualidad lo son.

El inciso 2º del Artículo 3º, excluye los títulos inscritos como medio idóneo para desvirtuar la calidad de baldíos de terrenos que no sean adjudicables, ya por que estén reservados o por estar destinados a un servicio o uso público; en este caso sólo será de recibo el título originario.

## **EXTINCION DEL DERECHO DE DOMINIO.**

Conviene transcribir el Art. 6º de la Ley de tierras tal y como fue concebido originalmente, por cuanto éste fue modificado y derogado parcialmente por las leyes 100 de 1944, 135 de 1961, 1ª de 1968 y 4ª de 1973. Establécese en favor de la Nación la extinción del derecho de dominio o propiedad sobre los predios rurales en los cuales se dejare de ejercer posesión en la forma establecida en el

Art. 1º de esta Ley, durante diez años continuos (El término de diez años fue ampliado a quince por la Ley 100/44 para aquellos predios que se explotaran por el sistema de aparcería antes del 1º de enero de 1947. La Ley 4/73 disminuyó a tres años el período de abandono).

Quando la posesión se hubiere ejercido sobre una parte del predio la extinción del dominio no comprenderá sino las porciones inculdas que no se reputen poseídas conforme a esta ley.

La extinción del derecho de dominio no tendrá efecto en relación con los siguientes predios:

- 1) Los que tengan una cabida total inferior a trescientas (300) hectáreas que constituyen la única propiedad rural del respectivo propietario, y (derogado Art. 28 Ley 1/68).
- 2) Los pertenecientes a las personas absolutamente incapaces o a los menores adultos, cuando la adquisición haya sido hecha a título de herencia o legado y mientras dure la incapacidad. (Derogado Art. 28 ley 1/68).

El Art. transcrito ha sufrido tal y como se indicó varias modificaciones, es así como el término de diez años fue modificado por la ley 4 de 1973, reduciéndolo a tres años; el Art. 28 de la ley 135 de 1961, modificado posteriormente por el Art. 8º de la ley 1/68, derogó los numerales 1 y 2, así como el Art. 15 de la ley 200 de 1936 que excluía de la extinción a los terrenos situados en las Intendencias, Comisarías y en los Llanos Orientales. No obstante el interés del legislador traducido en las modificaciones expresadas, sólo en 1962 se presentaron las primeras extinciones con la creación del INCORA como organismo facultado para adelantar los procedimientos.

La extinción del derecho de dominio ha sido de las instituciones más controvertidas en materia agraria, como quiera que vulnera uno de los derechos más protegidos por los ordenamientos positivos, el derecho de propiedad, el cual puede ser perdido sin obtener a cambio contraprestación alguna. Su fundamento constitucional se encuentra en el Art. 30 de la Constitución; ya que la propiedad para ser tutelada por el Estado debe cumplir con las obligaciones inherentes a su función social manifestada por la explotación económica, producción de alimentos, generación de empleo, etc. La in explotación conlleva el abandono del derecho de propiedad y el incumplimiento de la función social, conducta que está sancionada con la pérdida del derecho de dominio; salvo que el abandono se deba a fuerza mayor o caso fortuito, evento en el cual el propietario debe probarlo en el respectivo procedimiento.

En la exposición de motivos presentada por el doctor Francisco José Cháux al referirse al tema de la extinción expresaba: "el abandono está concebido en este proyecto como una contradicción formal a la necesidad de creación de riqueza, y, por consiguiente, como una manera de perjudicar el dominio, que, necesariamente, debe acceder a otro sujeto de derecho que ponga en función económica la propiedad. Este sujeto de derecho no puede ser otro que el Estado, porque el mismo acto en que éste recupera el dominio, hace ingresar el respectivo terreno entre los bienes comunales y crea la perspectiva de explotación para todos los trabajadores. Un terreno abandonado que permanezca bajo propiedad particular, es un terreno excluido de toda posibilidad extraña de producción" (12).

Más adelante ante la Comisión de la Cámara de Representantes el doctor Antonio Rocha, Magistrado de la Corte Suprema de Justicia se refería al tema en los siguientes términos: "Esta extinción no se basa pues en el hecho de la posesión del adquirente, no: el Estado no va a poseer durante diez años lo que el expropietario pierde. Por este aspecto no se le puede buscar el fundamento jurídico al Art. 2º ni es preciso hallarlo así. Para vuestra comisión hay, como ya lo he dicho, una razón económica trascendental; además otra histórico-jurídica que es la presunción legal del Art. 1º y finalmente la de que la Carta Fundamental da margen a ello, pues al establecer que en tiempo de paz la propiedad se puede perder por vía de pena... el hecho antieconómico que no le permite a la propiedad desempeñar una función social, tal, verbigracia, el no cultivo, la desidia del propietario que mira impasible la utilidad colectiva, el mejor esfuerzo de otras para la producción del latifundio que detenta temerariamente" (13).

La extinción surge del Art. 30 de la C. Nacional en la reforma de 1936 y es considerada como un corolario de la función social de la propiedad, quien no explota la tierra, no tiene interés en su titularidad y abandona en favor de la nación; el derecho de propiedad agraria sólo se justifica en la medida que se lleve a cabo una explotación económica. Algunos la asimilan a la condición resolutoria perpetua que difiere de la de derecho común por ser perpetua, de la cual no se redime jamás la tierra rural, otros la comparan con la prescripción adquisitiva, sin embargo el Estado no ejerce posesión requisito necesario para que se presente esta figura; hay también quienes ven semejanza con la prescripción extintiva de naturaleza idéntica a la de los créditos; para otros no es más que una expropiación sin indemnización decretada por motivos de equidad puesto que el propietario, no recibe contraprestación alguna; también se ha

(12) Martínez E. Marco A. Obra Citada página 59.

(13) Ibidem página 92.



explicado la institución con fundamento en el dominio originario o eminente del Estado sobre las tierras ubicadas en el territorio nacional y no faltan quienes la comparan con la confiscación.

La extinción puede ser total o parcial, según el grado de abandono y para que proceda es necesario que su titular no hubiese demostrado la existencia de una fuerza mayor o un caso fortuito que le impidiese el ejercer la posesión económica. Son requisitos para su procedencia el ser el predio rural de propiedad privada, el no ejercicio de posesión económica por parte de su propietario por tres años continuos (La Ley 200 establecía diez años).

### **LA PRESCRIPCIÓN AGRARIA.**

El Art. 12 de la ley de tierras consagra la usucapión del dominio agrario de corto tiempo; emerge como una disposición excepcional con características propias que bien se justifican por cuanto implican el ejercicio de una posesión ininterrumpida de sólo cinco años que la distinguen de la prescripción de derecho común ordinario y extraordinario; de ahí lo restrictiva y exigente.

La prescripción agraria se establece en favor de quien creyendo de buena fe que se trata de tierras baldías, posea económicamente, durante cinco años continuos terrenos de propiedad privada no explotados por su dueño en la época de la ocupación ni comprendidos dentro de la reserva de la explotación. Esta primera parte del Artículo trae los requisitos para alegarla. Exige una buena fe inicial pero que se diferencia del concepto tradicional de buena fe posesoria del Art. 768 del C.C. donde es definida como la conciencia de haberse adquirido el dominio de la cosa por medios legítimos, exentos de fraudes y de todo otro vicio; entendida ésta como la opinión o creencia de poseer una cosa legalmente o como la definen doctrinantes "la justa opinión que tiene el poseedor de haber adquirido el dominio de la cosa" (Pohier). "la creencia en la existencia del derecho de aquel en quien emana el título de adquisición. El poseedor es de buena fe cuando cree que su título le ha convertido en propietario del inmueble" (Colin y Capitant) "la posesión es de buena fe cuando el que la ejerce cree ser propietario" (Josserand).

Quien ingresa al inmueble rural cree que éste es un terreno baldío, su intención es cultivarlo para obtener la adjudicación. Su creencia parte de la inexploración e incultura del terreno al momento de la ocupación de la existencia de bosque natural primario o secundario, la inexistencia de cercas, construcciones, lo inducen a pensar que es un baldío y no un inmueble de propiedad privada. Esa buena fe difiere en este sentido de la del Art. 768 pero coincide en el sentido de ser inicial, por cuanto si así no fuera le sería imposible iniciar el declarativo de pertenencia, en la medida que en ese momento sería desvirtuada por el ejercicio de la acción, por que

al persistir en el error solicitaría el reconocimiento del dominio con la expedición del título originario. El actor al ingresar cree que es baldío pero posteriormente se entera que es de propiedad privada, otro tanto ocurre en la posesión regular, el prescribiente cree que al celebrar el negocio jurídico y traditarse el bien adquirió la propiedad, pero luego se entera que quien traditó no era dueño.

Sentado el principio que en materia agraria la posesión es calificada y se exterioriza por la explotación económica, el Art. la exige en forma continua, ininterrumpida, quieta y pacífica por un término de cinco años; empero puede ocurrir que el terreno inculto esté amparado por la presunción del Art. 1º en el sentido de ser las porciones incultas necesarias para la explotación o como complemento para su mejor aprovechamiento, en este caso no procedería la prescripción agraria, por cuanto éste es otro de los requisitos exigidos, es decir, que el aprovechamiento económico del poseedor no quede dentro de las reservas de otra explotación. Así mismo el prescribiente sólo será declarado propietario del fundo que realmente aprovecha económicamente quedan excluidas porciones de terreno que excedan la frontera cultivada; situación diferente se presenta en la titulación de baldíos donde ésta incluye una superficie inculta equivalente a una tercera parte de la cultivada.

La suspensión en materia de prescripción ordinaria beneficia a los incapaces, la herencia yacente y a los cónyuges y se caracteriza porque el término para prescribir deja de correr no obstante que se está poseyendo (Art.2530 C.C.), ello para proteger a quienes se supone están impedidos para interrumpir la prescripción. El párrafo del Art. 12 restringe el beneficio de la suspensión de la usucapión a los absolutamente incapaces y a los menores adultos mientras se encuentren en ese estado. Muy cuestionada la figura de la suspensión por cuanto las personas beneficiadas tienen sus representantes que están facultados para instaurar las acciones tendientes a la protección del patrimonio del incapaz y del menor adulto.

La parte final del inciso 1º de la norma comentada, establecía que para acogerse a la prescripción agraria "no se presume la buena fe si el globo general del cual forma parte el terreno poseído está o ha estado demarcado por cerramientos artificiales, o existen en él señales inequívocas de las cuales aparezca que es de propiedad particular".

Obsérvese como uno de los principios generales del derecho común es el de la buena fe, consagrado en diferentes disposiciones, entre ellas el Art. 769 del C.C. que la consagra en materia posesoria, la mala fe ha de probarse, correspondiéndole a la contraparte desvirtuarla. Por ello fue muy acertada la ley 4 de 1973 al abrogar la parte transcrita.

Quienes en el ejercicio de la posesión, no cumplan con los requisitos exigidos en el multicitado Artículo, pueden optar por la prescripción ordinaria o extraordinaria según el caso y aún tendrían otra posibilidad si el propietario del predio lo abandonó por un periodo igual o superior a los tres años y es el obtener del ente administrativo facultado para extinguir el dominio, una decisión en tal sentido, previo procedimiento gubernativo; acogerse al derecho preferencial que tienen los ocupantes encontrados en la inspección ocular para que se adjudique el predio poseído.

## **JURISDICCION DE TIERRAS.**

Los Arts. 25 y ss. crearon los jueces de tierras quienes conocerían en primera instancia de los procesos adelantados en ejercicio de las acciones consagradas por la ley de tierras, los Tribunales Superiores de distrito judicial conocerían de las apelaciones.

El presidente Alfonso López Pumarejo, en su mensaje al Congreso en 1935 proponía la creación de juzgados del trabajo quienes decidirían los conflictos de la tierra y los juicios posesorios referentes a predios rurales, el proyecto de ley presentado por los ministros de Gobierno y Trabajo doctores Darío Echandía y Benito Hernández en julio de ese año incluía en su capítulo tercero dicha creación, los jueces serían nombrados por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia de ternas que pasaría el Poder Ejecutivo, así mismo la Sala conocería de las apelaciones y consultas de aquellas providencias que dictarán los jueces de trabajo.

El Proyecto sometido al Congreso tuvo importantes modificaciones, entre ellas se destaca las introducidas por la Comisión IV de la Cámara de Representantes, bajo la presidencia de Heliodoro Angel Echeverri donde se optó por la creación de los jueces de tierras que conocerían en primera instancia del lanzamiento por ocupación de hecho, procedimiento que hasta entonces era eminente administrativo, como quiera que el Art. 15 de la ley 57 de 1905 asignaba su competencia al jefe de policía; con la ley 200 se judicializó el lanzamiento que sería de conocimiento de los jueces de tierras; así mismo conocerían de las acciones posesorias sobre inmuebles rurales. Ante los Tribunales Superiores de Distrito Judicial se surtirían las apelaciones.

La jurisdicción es una, se ejerce por el Estado como función y como derecho deber, pero para que sea eficiente se distribuye entre las diferentes ramas que obran en forma independiente, así sucede con las ramas jurisdiccionales tradicionales civil y penal, que en virtud de la evolución de los derechos sustanciales tienden a subdividirse para hacer más efectivos y ágiles el reconocimiento de los derechos y la solución de los conflictos surgidos. Es cuando aparecen

en el contexto sustantivo y procesal el derecho comercial, laboral, administrativo, agrario etc., que han de contar con normas objetivas que tiendan a la efectivización de los derechos (14).

Al establecer la ley 200 de 1936 una nueva jurisdicción y un nuevo procedimiento, se pretendía la especialización de los jueces y magistrados, donde los encargados de administrar justicia tendrían que abordar el conocimiento de los procesos con una mentalidad distinta de la que predominaba en la aplicación de la justicia ordinaria; ello unido al establecimiento de procedimientos rápidos y fáciles que propugnarían por la defensa de los legítimos intereses de los propietarios, poseedores y colonos.

La Justicia en el campo a de caracterizarse por su especialidad y rapidez, por cuanto que un conflicto que en principio vincula a los particulares puede degenerar en la aplicación de la justicia privada o en un problema de orden público; de ahí la importancia que revistió la creación de los jueces de tierras en la Ley 200 de 1936, institución que desafortunadamente fue suprimida por el Art. 31 de la ley 4 de 1943 al adscribir sus funciones a los jueces de circuito.

La supresión de los jueces de tierra constituyó un retroceso en el ordenamiento agrario que a nivel latinoamericano se hace ostensible si comparamos en el presente las legislaciones de países como Méjico, Argentina, Perú, Venezuela, Costa Rica que en este aspecto nos han superado. En 1936 sólo Méjico estaba a la vanguardia por cuanto la ley 6 de 1915 creaba la jurisdicción especial de carácter administrativo que conocían entre otras acciones, las de expropiación, restitución, nulidad del fraccionamiento. Argentina en 1948 institucionalizó las cámaras regionales paritarias de conciliación y arbitraje que derimían los conflictos surgidos en la ejecución de los contratos de arrendamiento y aparcería; Perú en 1969 creó los juzgados de tierras y el Tribunal Agrario cuya competencia es amplísima, como quiera que conocen de la aplicación de la legislación sobre reforma agraria y en general del derecho agrario, Venezuela en 1976 mediante la ley orgánica de Tribunales y procedimientos agrarios establece la jurisdicción especializada con los juzgados de tierras, bosques y aguas y los superiores agrarios que deciden los negocios relativos a la legislación agraria y los recursos naturales agrícolas. Costa Rica que en 1982 y 1984 al crear los jueces agrarios, el Tribunal agrario y la Sala de Casación constituye un ejemplo más, del retroceso sufrido por nuestro país con la expedición de la ley 4 de 1943 (15) (16).

.....◇.....

- (14) Echandía Hernando Devis y otros, Estudios de Derecho Procesal, pág. 583.  
(15) Zeledón Zeledón Ricardo. Proceso Agrario Comparado en América Latina Publicaciones Facultad de Derecho U. de Costa Rica.  
(16) Vásquez, García Julio César, Hacia una Nueva Jurisdicción agraria en Colombia, Tesis de Grado U. de Medellín 1986.

En Colombia se ha debatido últimamente la necesidad de una jurisdicción agraria especializada, la ley 4 de 1973 otorgó facultades extraordinarias al Presidente para que dentro del término de un año integrara la Sala Agraria del Consejo de Estado, facultades que no fueron utilizadas. En el proyecto de ley de reforma agraria que cursa en el Congreso se otorgan facultades al Presidente para que organice la jurisdicción.

## EFFECTOS PRODUCIDOS POR LA LEY DE TIERRAS.

Recordemos dos de los argumentos esgrimidos por las personas comprometidas en la expedición de la ley de tierras de donde se deduce los objetivos pretendidos con la aprobación de este estatuto. El doctor López Pumarejo en su mensaje al Congreso en 1935 expresaba: "Hay un engaño, que el producto de deliberada y tendenciosa información sobre los propósitos oficiales, cuando se quiere hacer creer a la opinión que el gobierno es enemigo del propietario rural, cuyo esfuerzo a logrado formar enormes haciendas que domina en la mayor parte de su extensión y tiene una producción permanente. Si tal fuera el latifundio colombiano en buena hora. El gobierno ante esos propietarios no pretende tener otra acción que la de asegurar condiciones favorables y humanitarias para la clase asalariada e impedir que sobrevivan ciertas modalidades feudalistas del contrato de trabajo y de las relaciones entre patronos y trabajadores" (17).

El Ministro de Industrias Benito Hernández Bustos al dirigirse al Congreso en julio de 1936 expresaba "Estimaba el poder ejecutivo que es un deber del partido de gobierno la expedición de un estatuto que de a la propiedad rural el respaldo jurídico que carece en la mayoría de los casos a la luz de las leyes vigentes, pero al mismo tiempo subordine su existencia al aprovechamiento económico de la tierra dentro de un lapso fijado por el legislador, y que en materia de conflictos agrarios, facilite la solución oportuna de éstos, con un criterio de equidad (18).

Obsérvese como, mucho antes de su expedición, existía una interpretación distinta de los alcances del estatuto que el Presidente López y su Ministro de Industrias se adelantaban a precisar, sin embargo como veremos posteriormente ésta no pudo ser apartada de las mentes de quienes tenían ese preconcepto y muy por el contrario se extendió a gran parte de los propietarios rurales.

(17) Martínez E. Marco A. Régimen de tierras en Colombia, pág. 16.

(18) Ibidem pág. 239.

Los efectos de la ley se sintetizan: en el carácter apaciguador frente a las luchas campesinas que fueron desorientadas y desmovilizadas, situación de la cual sacó provecho el movimiento UNIR de Jorge Eliécer Gaitán y el partido liberal quienes atrajeron a su seno a las masas campesinas, los organizaron en ligas y sindicatos que serían legalizados y terminarían absorbidos por el partido liberal.

Una desafortunada interpretación de la ley por parte de los propietarios rurales conllevó a la expulsión de arrendatarios, aparceros y colonos en los departamentos de Cauca, Caldas, Cundinamarca, Tolima, Antioquia y Bolívar; orientando la producción de las mejores tierras a la ganadería extensiva que requiere mínima proporción de mano de obra, y menos posibilidades de conflicto, creando una situación deficitaria en la producción de alimentos y liberando gran cantidad de fuerza de trabajo que incrementaría considerablemente la oferta de mano de obra y la migración campesina a las ciudades. En términos jurídicos se legalizaron infinidad de inmuebles respecto de su titulación del dominio por cuanto el Art. 3º de la ley sentó las bases para este propósito, la creación y posterior supresión de la jurisdicción agraria constituye provechoso antecedente para el futuro; el lanzamiento por ocupación de hecho, el reconocimiento de mejoras, el derecho de retención y la prescripción agraria son instituciones cuya vigencia no se discute.

La ley de tierras constituye el antecedente más significativo de la Ley 135 de 1961 o de la Reforma Social Agraria que llevaría a la práctica la extinción del derecho de dominio, utilizaría como postulados para clarificar la situación jurídica de los inmuebles rurales desde el punto de vista de la propiedad estatal o particular los tres primeros Arts. de la ley 200 que exigiría para la titulación de baldíos la explotación económica de las dos terceras partes del inmueble y que exigiría para todos los efectos el ejercicio de dicha explotación como justificación del derecho de propiedad rural.

A cincuenta años de su vigencia son de recibo los comentarios de profundos conocedores de la cuestión agraria con los cuales se ilustrarían los efectos de la ley 200; Absalón Machado cita al doctor Carlos Lleras en los siguientes términos: "debe advertirse que la política de López Pumarejo se mantenía dentro del límite de extrema moderación y uno contemplaba la posibilidad de expropiar tierras de propiedad privada para realizar una reforma agraria... "Víctor Moncayo en su Art. "la ley y el problema agrario en Colombia" expresaba: desde ningún ángulo puede, entonces, afirmarse el fracaso, inaplicación o inejecución de la ley 200 de 1936, aduciendo que en muy pocos casos se produjeron parcelaciones y que dejó intacta la gran propiedad agraria. La ley no pretendía una política distributiva y ninguna de las normas estaba encaminada a ese fin, ni buscaba tampoco atacar la gran propiedad, sino estimular su transformación capitalista, al mismo tiempo que contener los con-

fictos campesinos que habían alcanzado cierta algidez en la época y presionaban una vía distributiva, que definitivamente no era la elegida por la burguesía para el desarrollo de la agricultura. Y en este sentido la reforma de 1936 fue una reforma exitosa.