

LA PROPIEDAD DE LA TIERRA EN COLOMBIA

Capitán ALFONSO PALOMINO TORRES



Sobre la superficie exuberante y prodigiosa situada en la zona tórrida, en el extremo septentrional de la América del Sur, se encuentra acodado en la esquina Noroeste un país grande por sus recursos y posibilidades, bañado por el caluroso Mar Caribe, acariciado por las aguas tranquilas del coloso de los océanos, cruzado por los Andes que se trifurcan curiosos sobre su territorio dejando entre sus brazos y a un lado de éstos las amplias llanuras que cubiertas de bosques contemplan absortas imponentes macizos y bellas serranías, desde donde se precipitan las purpurinas fuentes que forman sus grandes ríos.

En esa tierra de sin par fertilidad y pintoresco aspecto moraban antes del descubrimiento los indígenas quienes consideraban el suelo tan libre como el cielo que lo cubre o las aves que lo disfrutaban, sin otro sentido que el de un accidente más, tan vital como el aire y la luz, que se podía usufructuar en bien del desarrollo de la persona humana. Con la llegada de los españoles, este concepto experimentó un cambio radical debido a las medidas y privilegios dispensados por el Monarca como recompensa a los conquistadores mediante las llamadas capitulaciones por las cuales otorgaba las tierras conquistadas para que sobre ellas pesara el complejo y formalista principio de dominio.

Este origen, conocido como el más antiguo de la propiedad en Colombia, se acentuó con las regalías y concesiones que los reyes de España hacían a los colonizadores, a título de ocupantes de derecho, o de ocupantes de hecho, quienes como verdaderos varones feudales ostentando títulos de Adelantados, Capitanes Generales, Jefes de Huestes, etc., nombraban Regidores de los Cabildos, repartían la tierra y mano de obra, conduciendo en esta forma a la rápida feudalización el estado de América.

Así las tierras colombianas conquistadas en nombre de la Corona y que pasaban a formar parte de ésta, mediante varias formas de procedimiento jurídico que los expertos en legislación indiana, conocen conforme a la clasificación de "Tierra de pan sembrar", "Estancia de ganado mayor" y "Estancia de Caballería" fueron repartidas para satisfacer las necesidades de quienes se dedicaban a la minería, agricultura o ganadería.

En esta forma las tierras destinadas a la minería como es el caso de la región del Chocó, Costa del Pacífico, Río San Juan, y antiguo Cantón de Barbaocoas, que fueron ocupadas por mineros españoles de la época de la Colonia, pasaron a engrosar su patrimonio privado, so pretexto de emplearlas para el mantenimiento de las cuadrillas de esclavos que trabajaban en

las minas, acogiéndose para tal fin a la legislación que disponía el uso de las tierras de "pan sembrar". Otro tanto sucedió con las propiedades territoriales de función económica agraria, especialmente dehesas de ganadería inmediatas a las fundaciones de la Conquista, que posteriormente se transformaron en propiedades privadas, que ostentaron por su gran extensión el sugestivo nombre de Haciendas. De esta suerte la tierra económicamente utilizable, se convirtió en fácil presa de los grandes señores, quienes se apropiaron de extensiones superiores a las autorizadas sin cumplir las condiciones de labor y morada que imponían las reales cédulas, abocando a la corona a tomar medidas para limitar los excesos y magnitud del latifundio, provocando con la promulgación de éstas, un sinnúmero de problemas que vinieron a culminar mediante la real cédula expedida el 15 de octubre de 1754 en San Lorenzo El Real.

Dicha cédula disponía la legislación que se conoció con el nombre de "Composición", que consistía en permitir a quienes no habían cumplido las condiciones impuestas por cédulas anteriores en cuanto a tenencia de la tierra o se habían excedido en la apropiación de la misma, a arreglar sus títulos mediante el pago de una suma de dinero acomodada a la calidad y extensión de la posesión.

En razón a lo anterior, aún se conservan claras titulaciones de algunas de ellas que comprenden la cadena de tradentes, desde la merced real o acto oficial con que se adjudicaron, hasta los poseedores jurídicos de la época presente, pero en la mayoría de las propiedades, por lo difícil que ha sido en el país conservar los archivos administrativos, ha desaparecido esa cadena de continuidad que los juristas han titulado "La prueba diabólica".

Como puede observarse, en este primer período que tentativamente pue-

de situarse entre 1525 año de la Fundación de Santa Marta y 1810 año de la emancipación, se sentaron las bases del derecho de la propiedad individual en Colombia, bajo un carácter feudal, con los mitos de la cosmología medioeval e impregnado del espíritu renacentista, con sus secuelas de la reforma y la contrareforma, en que las actividades económicas de la época totalmente mercantilistas, se desenvuelven sin tener en cuenta los antiguos preceptos sobre la usura, el precio justo, el salario necesario o la ganancia legítima, dando campo a la esplendidez y el lujo de los enriquecidos con las especulaciones y la explotación de los desposeídos, aunque sirviéndose para ello de los remanentes del feudalismo a fin de acelerar el proceso de concentración y atesoramiento de la riqueza.

Sin embargo a pesar de toda esta voracidad, legislación, tendencias, empeños y esfuerzos, las autoridades monárquicas y del reino lograron preservar para los indios las tierras de sus resguardos, donde se desenvolvía su vida y criaban sus ganados pero sin título individual de propiedad de la tierra.

A partir del grito de nuestra independencia, comienza una nueva etapa en el origen de la propiedad cuyo punto inicial es el acto por el cual los Vocales de la Junta de Notables de Santa Fe, ordenaron la liquidación de los Resguardos y la partición de sus vastos territorios en pequeñas parcelas para repartirlas a los indios, en cada pueblo según su justo valor, en suertes separadas y con proporción a sus familias, sin que excediera generalmente la extensión asignada a media hectárea, creando con esto, los famosos sobrantes de tierras de los Resguardos que pasaron a poder del Estado, para ser adjudicadas a título gratuito o en almoneda pública a terceros, constituyendo en esta forma un escandaloso en-

sanche de latifundio y una precaria situación de minifundio.

Esta medida se amparó bajo las teorías de que el resguardo indígena llevaba a una posesión comunitaria de la tierra, donde se creaba una forma familiar de explotación de la agricultura, mediante el usufructo de parcelas, que no podían ser enajenadas, es decir, en donde no existía el concepto de dominio individual y por consiguiente se perdía la libertad para movilizar la tierra imponiéndose sobre ella el trabajo forzoso. En esta forma se dice que el indígena estaba sometido a una posesión a la cual no podía renunciar pues no se encontraba autorizado para transmitir sus derechos, alcanzar a mejorar su capacidad adquisitiva y alquilar su trabajo, trayendo como consecuencia el estancamiento del desarrollo agrícola, sin ninguna posibilidad de expansión.

Lógicamente esta teoría pudo ser refutada, mediante el concepto pragmático de la propiedad de la tierra, que mediante un sistema cooperativo y sin que perdiera su función social, con técnicas adecuadas y educación apropiada, buscará el engrandecimiento y progreso de la colectividad, sin que esto significara el concepto comunitario de los regímenes marxistas, sino por el contrario el concepto moderno territorial de Israel.

Los resultados que esa reforma obtuvo se ven claramente en sus consecuencias, puesto que los indios que no estaban preparados para defenderse de una competencia económica, como la que imperaba en la época, deterioraron sus condiciones de vida, viéndose obligados a perder su situación de propietarios, vendiendo sus parcelas a menos precio para cancelar con oportunidad las obligaciones usuarias contraídas o despojándose de ellas mediante juicios ejecutivos, pasando en esa forma a ser simples aparceros o campesinos sin tierras y sin trabajo.

Así, la herencia colonial que implicaba la continuación del latifundio, la esclavitud de los negros, las distinciones señoriales de clase, la legislación de indias y sus ordenanzas, fue puesta en revisión y como saldo se dejaron las prevendas y desaparecieron las garantías a los desvalidos. Esto produjo ciertos movimientos que lograron algunas reformas a mediados de 1821 pero en parte, puesto que el Congreso constituyente no pudo afrontar de lleno las preocupaciones de la sociedad y no se atrevió a consagrar sino a medias la extinción de Mayorazgos, vinculaciones y sustituciones, la manumisión y el tráfico de esclavos y la supresión de conventos menores.

En esta forma y para poder acallar las exigencias de quienes ejercían influencia en el medio político, social o económico, el gobierno hasta el año de 1873 hace múltiples adjudicaciones de las tierras pertenecientes al Estado Republicano a títulos de baldíos, previa ciertas modalidades señaladas en las diferentes leyes colombianas, cerrando en esta forma el segundo período de la propiedad de la tierra en nuestra patria.

A partir del 28 de octubre de 1873, fecha determinativa de las modernas adjudicaciones, se inicia la tercera época de la propiedad de la tierra en nuestro medio, mediante la promulgación del Código Fiscal que aún rige, salvo algunas enmiendas o adiciones y el cual fue adoptado por la República Unitaria que en 1886 reemplaza al de la Confederación Colombiana denominada Estados Unidos de Colombia.

Al nacer la nueva entidad de derecho público, se le otorgó como patrimonio, el suelo y el subsuelo del país, que por leyes anteriores tanto coloniales como de la República no hubiera sido adjudicado a particulares y entrado, por consiguiente al patrimonio de los ciudadanos, como bienes de dominio privado. En las adjudicaciones territo-

riales posteriores a la citada fecha quedó explícitamente claro, que el estado se desprendía solamente del suelo y conservaba el dominio del subsuelo como permanente bien fiscal, a fin de que todos los minerales conocidos o desconocidos que pudieran encontrarse dentro de él fueran reservas del estado, que sólo se entregarían en virtud de contratos de concesión extractiva por un tiempo determinado, al cabo del cual revertirían, como sucede en el caso del petróleo.

Dentro de este código fiscal no quedaron incluidas las minas de platino, oro, plata, piedras preciosas y cobre ya que para ellas existe una legislación especial que se conoce con el nombre de Código de Minas, mediante el cual se adquieren por denuncia y se conservan con el pago de los impuestos. Como todo lo nuestro, tan lleno de contrastes, dentro de la Legislación Fiscal de 1873, se contempló como un caso singular, las adjudicaciones hechas durante el sistema de legislación Federal, por el entonces Estado Soberano del Cauca y en las cuales se disponía que los propietarios del suelo tenían el dominio a perpetuidad de toda mina que se encontrara bajo la superficie, con la sola excepción del guano, la hulla y la sal gema, desprendiéndose en esta forma la Nación de parte del subsuelo.

Conservación y dominio de la tierra.

A partir de la primera constitución de Colombia como República en el año de 1819 pasando por la legislación social de 1850, por la nueva constitución de 1886 hasta nuestros días, se ha conservado en su norma y espíritu, salvo pequeñas enmiendas el exagerado concepto individualista, mediante el cual todo se organizó para el individuo y solo para el individuo, especialmente cristalizando ese sentir de la obsesión de proteger la propiedad y posesión de la tierra, con el principio casi inmu-

table de dominio, mediante normas que rezan: "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" extendiendo en esta forma, la jurisprudencia colombiana su mandato a todos los tiempos de la existencia del estado, ya fuere como colonia o como república independiente, pero siempre respetando "El justo título", aunque tuviere su origen en cualquier acto jurídico de la soberanía española, e introduciendo así una concordancia entre las disposiciones de un gobierno extinguido y los reconocimientos de un gobierno vigente, creando con este proceder el imperativo de conservación institucional de los derechos privados en la República de Colombia.

Dentro de esos derechos, la ley enuncia como reales: la propiedad o dominio, el usufructo, el uso o habitación, las servidumbres activas, la herencia, la prenda y la hipoteca (Artículo 665 C.C.) y otros más con clasificación de principales, accesorios, corporales e incorporales.

En el presente artículo, sólo interesa el concepto de propiedad, que según nuestra legislación existe sobre una cosa cuando el titular está autorizado por la norma jurídica para sacar de ella todas las ventajas que puede suministrar en forma exclusiva, entendiéndose por "el titular puede sacar de la cosa todas las ventajas posibles", el concepto de ejercer sobre ella un poder pleno, que implica un contacto material y directo sobre dicha cosa, caracterizado a través de la tradición por tres atributos a saber: a) poder usar la cosa, b) poder gozar de la cosa y c) poder disponer de la cosa.

En este sentido el derecho de propiedad es el único real pleno, cuya plenitud se afirma desde varios puntos de vista a saber: a) de la cosa sobre la que se ejerce la propiedad pue-

den sacarse todas las ventajas y garantías que de acuerdo con su destinación económica y social puede suministrar y b) el titular de la propiedad puede disponer libremente de todas las ventajas que está autorizado para sacar de la cosa.

Así una vez más el legislador trata de aferrarse al concepto primario con fuerza e intensidad, sobre la norma general que el propietario puede disponer libremente de la cosa estatuyéndolo en el Artículo 37 de la Constitución Nacional mediante el precepto de la libre enajenación de bienes raíces y en el Código Civil como: "El derecho real a una cosa corporal para gozar y disponer de ella arbitrariamente, no siendo contra la ley o contra derecho ajeno".

Sin embargo hoy en día la propiedad ha sufrido una evolución tal que ya no puede afirmarse que los poderes de disposición sean arbitrarios, o absolutos, sino relativos. Este nuevo carácter de la propiedad, indicado claramente por la reforma constitucional del año de 1936, expresa en su Artículo 30 "La propiedad es una función social que implica obligaciones", precepto de una gran significación pero muy poco comprendido por nuestros terratenientes, ya que parece que ignoran la esencia de lo que ello implica y lo que la norma ordena en cuanto a que "el propietario debe ejercer y disponer de los poderes sobre una cosa según los altos fines sociales y económicos que han hecho necesaria la institución de la propiedad en una sociedad determinada y los derechos especialmente de propiedad, deben estar organizados no solo en el interés individual sino también en el interés social".

Con esta reforma se crea una contradicción notoria entre el código y la constitución pues el primero hace de la propiedad un derecho ilimitado y la segunda lo convierte en un derecho

limitado por las exigencias sociales. Cabe aquí expresar las palabras del expresidente Doctor **Alfonso López** en su pensamiento económico sobre la propiedad de la tierra que dice: "La propiedad, tal como la entiende el Gobierno, no se basa únicamente en el título inscrito sino que tiene también su fundamento en la función social que desempeña, y la posesión consiste en la explotación económica de la tierra por medio de hechos positivos de aquellos a que sólo da derecho el dominio, como la plantación o sementera, la ocupación con ganado, la construcción de edificios, los cercamientos y otros de igual significación. La tierra poseída por particulares dentro de estos términos, crea la presunción de que no es baldía, sino de propiedad privada, y se presume de propiedad nacional o baldía, la tierra no poseída en la forma que se determina anteriormente. Para el Gobierno el problema fundamental de la tierra es su explotación económica, y considera que la propiedad privada debe aclarar y justificar sus títulos ante la sociedad vinculando el trabajo a la tierra, o abrir paso a la colonización de las regiones incultas que no pueden continuar siendo indefinidamente reservas estériles, a la expectativa de una lejana valorización que nacería de circunstancias ajenas al esfuerzo de los propietarios".

En esta oportunidad se plantea el problema de la extinción del derecho de propiedad que la ley 200 de 1936 concreta diciendo que "todo derecho tiende a extinguirse por el simple no ejercicio de él", aclarando que si ese derecho no se ejerce por el propietario del predio dominante, la servidumbre a que está sometido el predio sirviente se pierde, en una palabra se extingue por prescripción. Quedaba sin embargo por establecer para quien no la ejerció lo que "el interés social exige en cuanto a la postulación de la regla en virtud de la cual la propiedad sobre

una cosa se extingue por el simple no uso de ese derecho estableciendo además qué situación jurídica corre esa propiedad" respondiendo el legislador que "la propiedad sobre un predio rural se pierde por el simple no ejercicio del derecho sobre el predio" y que quien adquiere esa propiedad es mediante lo dispuesto en el Artículo 6º de la Ley 200 la Nación, cuando no se cumplen las normas y disposiciones conforme a la ley.

Esta legislación imbuída de gran sensibilidad social, creó nuevas esperanzas especialmente dentro de los desheredados de la fortuna, pues vieron que el Estado otorgó tierra a quienes la hubieran trabajado durante cinco años consecutivos, estableció su reversión al cabo de diez años cuando ellas no fueran utilizadas económicamente, forjó un nuevo concepto social de la propiedad y en síntesis accedió en parte a una aspiración del pueblo, legalizó un estado anormal que por invasión o usurpación de tierras del estado se había presentado y dictó ciertas normas que posteriormente al igual que las cédulas reales tuvieron el triste fin de "Se obedecen pero no se cumplen".

Así el problema de la tierra es, ha sido y seguirá siendo quién sabe por cuántos lustros más, uno de los más inquietantes en nuestro medio, que sumido tras un complicado y sutil aparato jurídico, hecho con acendrado criterio individualista y obsesión capitalista, sólo permite introducir algunas tímidas reformas y limitaciones, las cuales se aplican con una pasmosa lentitud, como tratando de sondear la reacción de los grupos lesionados, haciendo que los programas elaborados y aprobados, a pesar de su alcance y embergadura, sean inoperantes e inadecuados para resolver los urgentes problemas sociales y económicos que afronta el país.

El cuadro que presenta nuestra patria en cuanto a la propiedad rural es

alarmante, pues a raíz de la violencia muchas propiedades se abandonaron, otras las usurparon, algunas se realizaron a menos precio con beneficios extraordinarios para unos pocos en detrimento de una gran mayoría y la masa humana se desplazó a las tierras donde tenían familiares o amigos, incrementando un minifundio donde 950.000 campesinos, jefes de familia, con una crecida población a su cuidado que aumenta aceleradamente y en una extensión de 1.700.000 hectáreas aproximadamente se debaten en condiciones de vida infrahumana, en contraste con los grandes terratenientes que desde las principales ciudades dirigen la explotación inadecuada de sus propiedades por medio de un reducido núcleo de campesinos que en su calidad de labriegos o mayordomos y con escasos medios de vida, cumplen las faenas propias de su oficio en una mínima extensión de tierra productiva. Así el problema ha adquirido gigantescas proporciones creando una gran inquietud en todos los sectores sociales, quienes con numerosas iniciativas y a partir del año de 1957 se han dejado sentir mediante las siguientes realizaciones: Un decreto Ley que clasifica las tierras según los diversos grados de actitud para el cultivo, estableciendo penas para quienes incumplan las obligaciones de emplear adecuadamente determinada proporción de sus propiedades rurales; un proyecto sobre utilización económica de la tierra y régimen de baldíos presentado por el señor Ministro de Agricultura; un proyecto de Reforma Agraria presentado por la Sociedad de Agricultores de Colombia; una propuesta de Ley para limitar el canon de arrendamiento de los predios rurales; la promulgación de la ley Nº 20 que contiene disposiciones en las cuales se establece que la Caja Colombiana de Ahorros y otras instituciones similares han de invertir el 10% de los ahorros en

ellas depositados, en programa de parcelación de tierras y finalmente mediante un estudio detallado la elaboración del proyecto final de Reforma Social Agraria propuesto por el Comité Nacional de Reforma Agraria y aprobado por el Senado de la República en el año de 1961.

Esta Ley considerada en sus comienzos como la redención económica y social de nuestro pueblo dispone: 1º - Crear mecanismos y procedimientos para modificar la estructura de la propiedad rural. 2º - Incrementar la colonización de las tierras baldías como una primer solución para el problema de adjudicación de tierras. 3º - Reglamentar las funciones y finalidades del Instituto de Reforma Agraria. 4º - Crear las corporaciones regionales de desarrollo 5º - Ejecutar disposiciones que complementen la Ley 200 de 1936 sobre extinción del derecho de dominio sobre las tierras incultas. 6º - Evidenciar un interés social, adjudicando precedentemente a los campesinos pobres, operando sobre la propiedad privada con cuatro objetivos esenciales: a) Creación de unidades agrícolas y unidades de explotación cooperativa, b) concentraciones parcelarias, c) explotación adecuada de tierras incultas y d) reforestación para contrarrestar la erosión y regular el régimen de aguas. 7º - Introducir el concepto de unidad familiar. 8º - Asegurar la subsistencia de las grandes propiedades en regiones que no admiten explotación intensiva. 9º - Elevar el nivel de vida de la población campesina como consecuencia de las medidas previstas e indicadas.

Pero es lógico que para realizar tan vasto programa, se imponga la cooperación nacional sin distinciones de clase ni partidos y a medida de sus capacidades, dejando el egoísmo personal y de grupo, para canalizar los esfuerzos hacia una meta común que no pue-

de ser otra que el engrandecimiento patrio.

CONCLUSION:

Debemos entender que el fundamento o mejor la piedra angular para lograr el desarrollo económico en todos los órdenes, está en una política agraria adecuada, planificada y operante, que cubra todas las necesidades de artículos primarios para la alimentación y para la industria.

Pero para lograrla es necesario facilitar los medios, ya que con sola buena voluntad no se hace el milagro, y es por esto necesario que el propósito de la reforma social agraria sea poner la tierra en función económica, dotando a los labriegos de parcelas adecuadas, pero en forma gratuita, pues éstos que son la clase menos favorecida, no pueden adquirir obligaciones de crédito que para poder cumplirlas tengan que privarse de satisfacer las necesidades más vitales o realizarlas so pena de convertirse en deudores insolventes.

Si el Estado con su política individualista y de defensa de la propiedad territorial en su concepción actual, desea redimir al campesino puede regalarle la tierra, para que siendo propietario tenga acceso al crédito y en esta forma logre hacer productiva su parcela mediante la inversión, ojalá dirigida por expertos de los diferentes organismos del Estado.

Pero si el Estado desea una reforma con proyecciones hacia el futuro, más científica y prudente, teniendo en cuenta que de la superficie de 1.138.355 kilómetros cuadrados se encuentra, según el informe Currie, en un 50 o 70% cubierta de bosques y en la tierra utilizable "el ganado engorda en las planicies mientras que la gente lucha en las montañas para lograr una subsistencia apenas suficiente", sería conveniente estudiar las tesis propuestas por

algunos humanistas y economistas colombianos en cuanto el incentivo que crea para el trabajo y la producción de riqueza, el dar la tierra de propiedad del Estado o que éste haya adquirido, en explotación económica, sin cobrar cánones de arrendamiento, ni cuotas de compra, mientras la familia pueda mantenerla en plena producción, mediante el funcionamiento de cooperativas o corporaciones agrícolas

integrales. Así creo de buena fe, se pueda lograr el tan ambicionado bienestar individual y social, que como principio director, se funda en los valores de la civilización y exige de ésta una renovación de su mentalidad, para que acepte y comprenda que no puede haber una verdadera democracia, sin una positiva justicia social, que disponga de una adecuada distribución de bienes y de trabajo.

110 AÑOS
EN EL MUNDO



11 AÑOS EN
COLOMBIA

Compañía de Seguros SKANDIA S. A.

Compañía de Seguros de Vida SKANDIA de Col. S. A.

"EXPERIENCIA CENTENARIA PARA SU PROTECCION DIARIA"

**OFICINAS PRINCIPALES: BOGOTA, D. E.,
CARRERA 10ª. N°. 16-30 7°. A 10°. PISOS
CONMUTADOR 435-514**