

7 de noviembre de 1960

Presidente de la República

Alberto Lleras Camargo

Reforma social agraria: exposición de motivos al proyecto de ley sobre la Reforma Social Agraria.

Honorables senadores:

El proyecto de ley sobre Reforma Social Agraria fue elaborado por el Comité Nacional Agrario, quien lo envió al presidente de la República con un mensaje que se incluye como antecedente y que servirá a los miembros del Congreso para el estudio de la materia.

El gobierno encontró el procedimiento de crear un comité, presidido por el designado a la presidencia de la república, doctor Carlos Lleras Restrepo, e integrando con elementos representativos de los partidos políticos, miembros de las cámaras, representantes de la iglesia y de las fuerzas armadas, voceros autorizados de las confederaciones de trabajadores y de las organizaciones gremiales, como la Sociedad de Agricultores de Colombia, así como de técnicos en cuestiones cooperativas, era el más indicado para hacer el examen de los diversos proyectos que se han presentado a la consideración del Congreso, incluyendo los que el propio gobierno ha sometido a su consideración en tiempos anteriores.

Ese examen, realizado metódicamente por el comité, ofrece como resultado un proyecto armónico, que atiende los más urgentes problemas de la tierra en Colombia con un espíritu eminentemente de justicia y un notable realismo sobre las condiciones económicas y sociales que se trata de modificar. Ofrece también los instrumentos de trabajo necesarios para hacer una reforma sustancial en la vida rural colombiana, no solo por el aspecto jurídico, económico y social de la tenencia de la tierra, sino por el aspecto no menos importante de su debida utilización, del aumento de la productividad y de la defensa de los recursos naturales.

Estudiado el proyecto por el Consejo de ministros, se encontró que el esfuerzo para lograr un acuerdo de principios y procedimientos en el Comité Nacional Agrario había sido tan bien logrado, que el gobierno

estaba en condiciones de presentarlo en su integridad y sin modificación alguna a la consideración del Congreso, con la certidumbre de que la sabiduría de los legisladores podría enmendar cualquier falla en que se hubiera incurrido, reparar cualquier vacío y lograr el perfeccionamiento del proyecto sin destruir su armonía, ni el espíritu de transacción y entendimiento que se logró en las deliberaciones del comité.

No tiene para qué repetir el gobierno que da a este proyecto la más alta prioridad en sus preocupaciones legislativas. Viene la nación ocupándose de este problema de hace muchos años atrás. Se han dictado leyes sobre baldíos, tierras inexploradas, régimen de los recursos naturales, etc., que han resultado insuficientes y que en la práctica no han logrado modificar algunas de las formas primitivas de tenencia y explotación de la tierra colombiana, no han estimulado la productividad, ni han preparado al país para las grandes necesidades que comienzan a sentirse duramente con el aumento de la población y el incremento de la capacidad de consumo de los habitantes.

Pero durante este mismo tiempo ha habido también una constante agitación sobre la necesidad de una reforma agraria que, en ciertos aspectos, ha sido también juiciosamente recomendada como urgente por los expertos extranjeros que han estudiado los problemas del desarrollo económico colombiano y que encontraron en forma unánimes vacíos radicales en la organización rural del país.

Ese clamor por una reforma y la imposibilidad de negar su necesidad y urgencia, han creado situaciones de inestabilidad en el mismo régimen de propiedad del país. Han sido frecuentes las invasiones a tierras de propiedad privada, constante el despojo de los colombianos que de buena fe han ocupado extensiones que presumían baldíos, y los conflictos de este género han hecho incierto el valor del título escrito, lo mismo que

el del trabajo incorporado honestamente a las actividades agrícolas.

Con el desarrollo de vías públicas troncales y secundarias y con el mejoramiento de las condiciones de salubridad de las tierras bajas del país, anteriormente inhabitables por malsanas, una inmensa porción de la nación se abre ahora al trabajo de los colombianos, precisamente en el momento en que es más necesario que haya tierras suficientes para una población que crece a una de las más altas proporciones.

De otro lado la incertidumbre que ha creado a la economía nacional la superproducción de café en los mercados mundiales hace indispensable que el país en el más breve tiempo, logre producir frutos y materias primas industriales que no solamente sustituyan importaciones, sino que creen renglones de exportación bastantes para compensar las necesidades de la balanza de pagos internacionales. Las campañas que habrán de estimularse en este sentido y el esfuerzo que nuestros compatriotas deben vincular a la agricultura y a la ganadería en los tiempos venideros no pueden, de seguro, realizarse en buenas condiciones si el país no logra resolver de una vez los problemas de justicia y producción que precisamente trata de solucionar este proyecto.

Con tal ánimo lleva el gobierno a la consideración del Congreso el proyecto de estatuto legal preparado por el Comité Nacional Agrario, como órgano asesor del gobierno. Otras disposiciones de carácter tributario que se estudian por el mismo comité serán sometidas a la consideración de la Cámara en breve plazo, como complemento de este proyecto.

El Comité Nacional Agrario elaboró un informe adicional sobre la motivación de los artículos más importantes del proyecto, que se transcribe a continuación:

Objeto de la ley

“Con el objeto de que los fines de la ley queden claramente precisados y puedan servir de guía para la reglamentación, interpretación y ejecución de ella, se les ha consignado en el artículo primero. Su enunciación es suficientemente clara y no requiere explicaciones especiales”

Instituto Colombiano de la Reforma Agraria

“El Comité estudió distintas alternativas con respecto al organismo que debe dirigir la ejecución de la reforma. La magnitud de la empresa y las peculiares características de las operaciones que en relación con ellas se deben realizar, mostraron la inconveniencia de asignar al Ministerio de Agricultura o a un nuevo departamento administrativo. Por todos los aspectos se juzgó

más adecuado crear un establecimiento público autónomo, y así lo dispone el Artículo 2º del proyecto, en relación con el Artículo 5º, cuyo texto autoriza al Instituto para celebrar contratos y ejecutar actos sin sujeción a los trámites administrativos comunes”.

“Sobre la base de esa autonomía, los estatutos a cuya elaboración prevé el Inciso 2º del mismo Artículo 5º, deberán reglamentar de más detallada manera las actividades de esa entidad y las facultades y deberes de sus distintos órganos. Pero con base en la experiencia que ha suministrado el funcionamiento de otros establecimientos públicos, el proyecto consagra ciertas expresas limitaciones a la autonomía (Artículos 6º y 7º), y determina la inclusión en los estatutos de algunas reglas de señalada importancia, entre las cuales se encuentran las relativas a la composición de la Junta Directiva y al nombramiento del Gerente. (Artículo 8º)”.

“El artículo 3º, que enumera las funciones del Instituto, requiere más amplias explicaciones”.

“El ordinal a) confía al nuevo organismo la administración de las tierras baldías de propiedad nacional, dándole facultad para adjudicarlas o constituir reservas y adelantar colonizaciones sobre ellas de acuerdo con las normas vigentes y las disposiciones de la nueva ley. Nótese que los baldíos, mientras no hayan sido adjudicados, no salen del dominio del Estado, ya que el Instituto no los incorpora a su patrimonio independiente”.

“El sistema adoptado contrasta con el que se ha seguido hasta ahora con respecto a la Caja de Crédito Agrario. Apoyándose en las disposiciones que permiten la constitución de reservas para servicios públicos, se hacen ahora las reservas a favor de la Caja, para más tarde adjudicarle definitivamente las tierras, las cuales salen así del dominio del Estado e ingresan al patrimonio autónomo de la Caja. No parece razonable ese sistema con el cual probablemente se han querido salvar las dificultades provenientes de una ausencia de normas especiales; como el proyecto regula específicamente las reservas para colonización, los baldíos bien pueden permanecer con el carácter de bienes del Estado mientras no se adjudiquen a la ley”.

“Por lo tanto, el legislador conserva siempre la posibilidad de dar a la administración de los baldíos no adjudicados un régimen distinto”.

“Como es natural se da al Instituto la facultad de ejercitar las medidas que correspondan en los casos de indebida apropiación de tierras baldías en que haya lugar de reversión. También se le encarga adelantar las diligencias y dictar las resoluciones sobre extinción del dominio privado conforme al Artículo 6º de la Ley 200º de 1936. Estas facultades tienen especial importancia, y sin duda pueden traducirse en una considera-

ble recuperación de antiguos baldíos y en el ingreso a esta condición de tierras que han permanecido in cultas. Se anota que conforme al ordinal 2.0°, del Artículo 6. ° del proyecto, las resoluciones que se dicten en aplicación de la Ley 200° necesitan para su validez la aprobación del gobierno nacional impartida por medio de resolución ejecutiva".

"Con respecto a las otras funciones del Instituto caben las siguientes aclaraciones:"

"No pretende el proyecto concentrar en la citada entidad todos los servicios de asistencia técnica, económica y social que hoy se hallan a cargo de organismos distintos. Por regla general, al nuevo Instituto solo corresponden funciones de promoción y coordinación, pudiendo dar ayuda a las entidades respectivas y solo excepcionalmente prestar servicios o ejecutar obras de manera directa. Se evita así una acumulación de funciones por todo extremo inconveniente".

"En cuanto a la labor directa de introducir cambios en la estructura de la propiedad territorial, al Instituto se le asignan la función de adelantar colonizaciones en las tierras baldías que reserve para tal fin, la de hacer parcelaciones en tierras de propiedad privada adquiridas con ese objeto y la de adelantar concentraciones parcelarias. Todas esas materias, y también el régimen especial de los distritos de riego se encuentran ampliamente reglamentados en otras partes del proyecto".

"Punto muy importante es el que concierne a la delegación de funciones. El Instituto no debe ser una organización centralista que pretenda manejar desde la capital de la república los problemas de tierras de todo el país. Él debe ejercer la dirección general de la reforma, fijar orientaciones, administrar los recursos, promover la formación de instituciones descentralizadas y reducir al mínimo posible sus actuaciones directas en la redistribución de tierras."

"Por ello se ha previsto la facultad de delegar funciones, ya para la materia que se acaba de indicar, ya para otros servicios, tanto en las ordinarias dependencias administrativas como en otros establecimientos públicos y, sobre todo, en las corporaciones regionales creadas por la ley o que se creen conforme al nuevo estatuto. El Artículo 49° confirma enfáticamente esta orientación".

Consejo Social Agrario – Procuradores Agrarios – Órganos Locales de la Reforma

"Para garantizar el buen éxito de la reforma es conveniente que las actividades del Instituto y en general la orientación de la política social agraria sean objeto de frecuente escrutinio por los representantes de los diversos sectores en ella interesados. Precisa además que los núcleos locales se vinculen a la empresa y que

el Ministerio Público, por medio de procuradores especiales, ejerza vigilancia y preste cooperación. A todo ello responde la creación del Consejo Social Agrario (Artículos 9°, 10° y 11°), y la de los Procuradores Agrarios (Artículos 12° y 13°), lo mismo que las provisiones sobre organismos locales de la reforma (Artículos 94° y 95°). Ninguna explicación requiere estas disposiciones.

Fondo Nacional Agrario

"Respecto a los correspondientes Artículos del proyecto (14°, 15°, 16° y 17°) solo cabe advertir que el Instituto, para desarrollar su acción, contará con tres fuentes principales de recursos: los aportes que haga el Estado con fondos de presupuesto; los que provengan de operaciones de crédito celebradas por el gobierno o por el mismo Instituto, ya sean internas o externas, y los Bonos Agrarios que el gobierno emitirá y entregará al Instituto con destino exclusivo al pago de las tierras que adquiera".

"Pero al lado de estos recursos principales hay otros que también son importantes: las sumas y los bonos que el Instituto reciba en pago de las tierras que venda se hallan en primer término. Como las operaciones del Instituto alcanzarán, sin duda, un volumen muy considerable, el ingreso por intereses será también cuantioso, y el principal del valor de las tierras que se recibe en Bonos Agrarios lo será todavía más. El proceso de los Bonos es el siguiente: el gobierno los emite y los entrega al Instituto, pero es el mismo gobierno el que atiende con fondos del presupuesto ordinario de deuda pública el servicio correspondiente sin que pueda imputar su monto al aporte mínimo anual que conforme a la ley debe hacerse a favor del Fondo Nacional Agrario. De otro lado, el Instituto recibe Bonos en pago de tierras, pero puede volverlos a emplear para adquirir otras nuevas. De esta manera se reduce el monto de las emisiones por parte del gobierno.

"El ordinal 4° del Artículo 14° menciona entre los recursos del Fondo Nacional Agrario los recargos en el impuesto predial que la ley autorice establecer para este objeto. Dicho ordinal se ha incluido en previsión de que un segundo proyecto, de cuya elaboración se ocupa el Comité Nacional Agrario, disponga algo sobre el particular, ya que una de las ideas que se han venido estudiando es la del establecimiento de una tarifa progresiva para el impuesto predial. Los mayores productos que con ella se consigan podrían dividirse entre los respectivos Municipios y el Fondo Nacional Agrario; pero sobre esta materia el Comité no ha tomado decisión alguna y hay una fuerte tendencia a dejar a favor de los Municipios cualquier nuevo ingreso proveniente de gravámenes a la propiedad raíz".

"Se ha previsto también la posibilidad de que el Instituto recaude tasas de valorización por obras que ejecute y la de que reciba ciertas donaciones y auxilios".

“Conviene explicar lo que acontece en materia de fondos cuando se realiza una delegación de funciones”.

“Hay en primer término, algunos ingresos que el Instituto puede ceder a las corporaciones regionales de desarrollo (posibles recargos en el impuesto predial y tasas de valorización). También le puede ceder propiedades de las que adquiera, como ocurriría en el caso de fincas adquiridas por él y que las corporaciones se encarguen de parcelar. Cuando se hagan delegaciones para administrar tierras baldías, no hay en cambio traspaso alguno, sino simple sustitución de facultades administrativas, porque la propiedad de los baldíos sigue en cabeza del Estado mientras no sean adjudicadas”.

“De otra parte, el Instituto puede hacer a favor de las corporaciones regionales asignaciones de fondos y de Bonos Agrarios, para facilitarles la expropiación directa de tierras y la prestación de servicios a los campesinos”.

Corporaciones Regionales de Desarrollo

“La ley creó la Corporación Autónoma del Valle del Cauca y cursan hoy proyectos que crean corporaciones igualmente autónomas para otras regiones del país. Un decreto dictado en uso de facultades extraordinarias creó también la Corporación del Valle del Bajo Magdalena. Lo que los Artículos 19°, 20° y 21° del proyecto han previsto es la posibilidad de crear corporaciones regionales de desarrollo sin necesidad de nuevas leyes especiales, para atender al desarrollo de unidades económicas territoriales bien determinadas, sobre todo de las cuencas fluviales”.

“Pero se señalan en el Artículo 19° varias circunstancias que pueden indicar a una región como unidad económica propia para ser desarrollada armónicamente a través de una corporación. De esta manera, por ejemplo, se podría crear una corporación para administrar determinada zona de terrenos baldíos que presente continuidad. Sobra ponderar la utilidad de una organización semejante. Solo mediante ella podrá llegarse a controlar debidamente la ocupación de las tierras públicas, amén de la mayor eficacia que se podría conseguir para las colonizaciones, la vigilancia de la explotación de los bosques, la reforestación, la preservación de suelos, etc.”.

“Es claro que las corporaciones podrían tener funciones adicionales a las que les delegue el Instituto. Nada impide concebir una corporación con el encargo de realizar un desarrollo integral que incluya, por ejemplo, la regulación de las aguas, la generación de fuerza eléctrica, etc. En síntesis, se trata de facilitar la creación de instrumentos para el ejercicio de funciones económicas que el Estado y las otras entidades administrativas han venido asumiendo o pueden asumir,

con una organización más adecuada que la de los mecanismos administrativos ordinarios”.

Extinción del dominio sobre tierras incultas

“La ley 200 de 1936 dispuso que el dominio de las tierras de propiedad privada que llegaren a permanecer incultas por el término de diez años se extinguiría, debiendo ingresar en ese caso tales tierras al dominio del Estado con el carácter de baldíos”.

“Esas disposiciones apenas ahora comienzan a aplicarse, con la iniciación de algunos procedimientos para declarar la extinción del dominio”.

“Parece de la mayor importancia realizar un estudio metódico de todos los latifundios para determinar en qué casos resultaría posible aplicar el artículo 6° de la Ley 200. Por ello el Artículo 22° establece la obligación para todos los dueños de predios de una extensión superior a 2000 hectáreas de presentar al Instituto relaciones descriptivas del Estado de ellos. Quien no presente la relación ordenada no podrá luego ejercitar la acción de revisión ante el Poder Judicial si sobreviene una declaratoria de extinción del dominio. (Inciso final del Artículo 23°)”.

“En la medida en que el Instituto vaya terminando el examen de los predios de dos mil hectáreas y más, y tenga sus servicios suficientemente organizados, podrá extender la citada obligación a los propietarios de predios de extensiones menores. De esta manera se irán localizando las tierras incultas e incorporándolas al dominio del Estado”.

“El capítulo respectivo del proyecto establece también una precisa tarifa de pruebas para evitar que puedan burlarse el espíritu y texto de la Ley 200 sobre la efectividad de la explotación económica de un predio, y con el mismo sentido se hace una interpretación del artículo primero de dicha Ley. Se ha previsto también que si el Instituto desea hacerse a la posesión de un fundo antes de que se haya fallado por la Corte Suprema la demanda de revisión de la providencia que declaró extinguido el dominio, podrá decretar la expropiación que, en este caso tiene un carácter prácticamente condicional, ya que si la Corte confirma la resolución impugnada, los Bonos que se hayan consignado como precio del fundo le serán devueltos”.

“Después de estudiar cuidadosamente de qué manera se podría lograr que la demanda de revisión judicial no demorara la posesión de la toma del predio por el Instituto, el Comité halló que la fórmula escogida respeta mejor que cualquiera otra las tradiciones jurídicas nacionales y el sistema mismo de la Ley 200 de 1936. No sería, en efecto, aceptable que el Estado pudiera tomar el dominio de un predio, por un sistema

distinto del de la expropiación, antes de que el Órgano Judicial haya fallado sobre el fondo del litigio”.

“Se acortan los términos concedidos a los proletarios por la Ley 200 para pedir pruebas en la etapa administrativa y para demandar la revisión de la sentencia que declara extinguido el dominio”.

“El Artículo 26º contempla el caso especial de los colonos que hayan cultivado un terreno ajeno sin reconocer dominio al propietario titular. Es claro que esos colonos, si han penetrado a la propiedad creyéndole de buena fe baldía y la han explotado por cinco años o más, podrían invocar a su favor la prescripción adquisitiva del dominio. Pero, en todo caso, no sería en manera alguna razonable que el propietario pudiera invocar cultivos ajenos contra la acción del Estado aunque el tercero no haya obrado de buena fe o no haya transcurrido el término de la prescripción adquisitiva. La ley 200 tiene sobre este particular un vacío que conviene corregir en la forma como lo hace el proyecto”.

“El Artículo 27º da solución a un problema jurídico que pudiera plantearse por la peculiaridad del sistema de la ley 200. En efecto, dicha ley estableció la extinción del dominio originada en el hecho de que unas tierras no se cultiven durante diez años. Pero no se dijo que por el simple transcurso del tiempo entraría la propiedad al dominio del Estado”.

“Por el contrario, se consideró indispensable que mediara una declaración expresa de carácter administrativo revisable por el Órgano Judicial. Y sólo cuando esa resolución queda en firme se ordena cancelar en el registro la matrícula del propietario y el bien adquiere el carácter de baldío nacional. Cabe preguntar entonces: si con posterioridad a los diez años el mismo propietario explotó las tierras, o una parte de ellas, puede el Estado, sin embargo, declarar extinguido el dominio sobre lo cultivado; el comité se inclina a creer que no; pero de todos modos considera útil despejar el problema”.

“El Artículo 28º deroga el ordinal segundo, inciso 5º, del Artículo 6º de la ley 200. De acuerdo con esta disposición, los términos para la extinción del dominio se suspenden en el caso de menores y absolutamente incapaces. En concepto unánime del comité tal suspensión no se justifica, y ella contribuye a mantener por largo tiempo las tierras sin explotación económica. Los menores y otros incapaces deben tener, conforme a las leyes, un representante legal que administre el patrimonio propio de ellos, y dicho representante, si emplea en el cumplimiento de sus deberes la diligencia propia de un padre de familia, debe proveer a la explotación de las tierras. Las consideraciones que pudieran ser invocadas en favor de otra solución no pueden primar sobre el interés social”.

Baldíos Nacionales

“El Artículo 29º introduce en nuestra legislación sobre baldíos tres modificaciones de importancia:

- a) “Reduce la extensión adjudicable”
- b) “Elimina la tradicional distinción que se fundaba entre terrenos ocupados con ganadería y los explotados con labores agrícolas propiamente dichas;”
- c) “Establece que las adjudicaciones por regla general sólo se podrán hacer a favor de personas naturales”.

“El inciso tercero deja a salvo los derechos adquiridos conforme a la legislación anterior. De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, hoy el dominio se adquiere por la ocupación, y la adjudicación que hace el Estado solo tiene el carácter de un acto de reconocimiento de la adquisición del dominio por el ocupante. De consiguiente, si se ha ocupado y explotado una determinada extensión sin que todavía se haya expedido título, el ocupante tiene un derecho adquirido que debe respetarse”.

“El inciso cuarto es muy importante. Conforme a él en las tierras no clasificadas, como sabanas de pastos naturales, la ocupación con ganados no da derecho a adquirir el dominio sino cuando dicha ocupación va acompañada de la formación de potreros de pastos artificiales, es decir, de la verdadera creación de riqueza, de la incorporación de un esfuerzo benéfico para la economía nacional. De otro lado, en la parte final del Artículo 30º se reglamenta la adjudicación de sabanas de pastos naturales, calificando como tales a aquellas que por sus características no admiten la siembra de pastos artificiales, y exigiendo también que se hayan realizado verdaderas mejoras en las tierras. El simple hecho de echar ganados en una sábana no debe dar lugar a la adjudicación de esta”.

“Establecido el límite máximo para las adjudicaciones, que queda fijado en 450 hectáreas, había necesidad de señalar excepciones. Estas como es natural, deben ser de dos clases: las que permitan adjudicar una extensión mayor y las que reduzcan la extensión normal. Las primeras dicen relación a regiones muy alejadas de los centros de actividad económica y de difícil acceso, mientras esta última circunstancia subsiste, lo mismo que a las sabanas de pastos naturales. Las sábanas se dividen, a su vez, en dos grupos: las de los Llanos Orientales, donde la adjudicación puede llegar hasta 3000 hectáreas, y las de otras regiones, donde no podrá pasar de 1000 hectáreas”.

“Por el extremo opuesto se señalan normas sobre reducción de la superficie normal para las tierras alejadas a vías importantes de comunicación y cercanas

a los centros urbanos, variando parcialmente las reglas hoy existentes”.

“El Artículo 32º fija el régimen para adjudicación de baldíos a sociedades. La idea que primó en el Comité al establecer que, por regla general, las adjudicaciones sólo se podrán hacer a favor de personas naturales, fue la de impedir que por medio de la constitución de sociedades una misma persona o un grupo de personas pudieran acaparar grandes extensiones de tierras baldías. Dentro del sistema propuesto, las sociedades de personas solo podrán entrar a explotar baldíos celebrando un contrato previo con el Instituto, lo cual ofrecerá a esta oportunidad de impedir maniobras de acaparamiento. Varias de las reglas del Artículo 37º (incisos 4º, 5º y 6º) dan desarrollo a esta idea. En cuanto a las sociedades por acciones, éstas sólo podrán obtener adjudicaciones en casos muy especiales, bajo las normas del Artículo 33º”.

“El inciso final del mismo Artículo 33º y el Artículo 34º no requieren explicaciones”.

“Los Artículos 35º y 36º están destinados a poner término definitivo a la adjudicación de tierras por medio de bonos a títulos de baldíos. Se prohíbe, en primer término, la emisión de nuevos bonos y se señala la manera como el Estado debe cumplir sus obligaciones en caso de que por virtud de contratos o sentencias se le ordene emitirlos o adjudicar tierras baldías. Luego se provee al registro y a la compra o expropiación de los bonos que se hallan en circulación. Así, pues, de ahora en adelante, solo la explotación efectiva y económica de la tierra dará lugar a adjudicaciones y con ello se pone también coto al acaparamiento”.

“Los Artículos 37º y 38º buscan impedir que las limitaciones que establece la ley sean burladas, y establecen una sanción de nulidad, abriendo el paso a una acción pública para que ella sea declarada”.

“El régimen de reservas sobre tierras baldías está regulado en los Artículos 39º, 40º y 41º. La constitución de reservas se hace hoy por la ley o por el gobierno; pero en ninguna parte la legislación actual regula debidamente las reservas para colonización, como ya se explicó atrás. De otro lado, la constitución de reservas por ley, salvo en ciertas circunstancias especiales, es un sistema demasiado rígido. Por ese medio se han constituido reservas sobre inmensas extensiones, sin ninguna consecuencia práctica, puesto que no hay manera de ejercer vigilancia para que no se ocupen”.

“Confiada la administración de los baldíos al Instituto, y con la posibilidad de organizar corporaciones regionales de desarrollo y hacer otras delegaciones en entidades locales, posiblemente se podrá llegar a una mejor vigilancia sobre las reservas destinadas a la con-

servación de recursos naturales, reduciéndolas a las regiones donde verdaderamente se justifiquen. En la parte final del Artículo 39º se prevé la pronta delimitación de las reservas que ordenó constituir el Artículo 107º del Código Fiscal, disposición a la que jamás se ha dado cumplimiento”.

“El Artículo 41º tiene un carácter transitorio y está destinado a contemplar las situaciones ya creadas principalmente por las reservas constituidas a favor de la Caja de Crédito Agrario”.

Colonizaciones

“Esta materia está contemplada en los Artículos 42º a 49º inclusive del proyecto”.

“Esos artículos no requieren explicaciones detalladas, pues el texto de ellos es suficientemente claro. Se harán solo algunas aclaraciones de carácter general”.

“Si la ley se expide, la apropiación de tierras baldías podrá hacerse en lo futuro.”

- a) “Conforme al régimen ordinario de baldíos en tierras no reservadas”.
- b) “En tierras reservadas donde, conforme al Artículo 43º, se aplicarán, en general, las normas ordinarias sobre adjudicación de baldíos, con las reformas introducidas en ellas por la nueva ley y con las regulaciones adicionales que señale el reglamento de la colonización”.
- c) “En colonizaciones dirigidas, bajo el régimen especial que señala la ley nueva y el reglamento que se dicte para la colonización”.

“No hemos creído práctico ni posible alterar completamente la forma tradicional de ocupación de tierras baldías. Ni tiene objeto someterla en todos los casos a rígidas reglamentaciones que el Estado no estaría en capacidad de hacer cumplir. Por lo general, en los baldíos nacionales se seguirá produciendo la ocupación de tierras como hasta ahora, pero dentro de los nuevos límites de adjudicación. En el otro extremo se sitúan las colonizaciones dirigidas, que serán una especie de modelos de colonización, ubicados en tierras especialmente indicadas por su ubicación, accesibilidad, calidad de los suelos, etc.”

“Y entre los dos sistemas, habrá uno mixto, donde el reglamento de la colonización, habida cuenta de las circunstancias, podrá establecer ciertas regulaciones referentes, por ejemplo, a la clase de explotación económica, a las extensiones adjudicables, etc. Es evidente que en las regiones donde el Estado invierta fuertes sumas en la construcción de vías de comunicación,

valorizando extraordinariamente las tierras baldías, no deben regir exactamente las mismas condiciones que en otras zonas apartadas, donde es casi exclusivamente el esfuerzo del colono lo que valoriza la tierra. El régimen de las colonizaciones dirigidas, por último, implica la asignación previa de parcelas, de manera que la explotación se inicia ya bajo un contrato. Esto sería sin duda el ideal; pero comprendemos, con un criterio realista, que el Estado o el Instituto no están en capacidad de extender una organización de esta clase a todas las tierras colonizables”.

“Como se indicó ya, se desea que las colonizaciones dirigidas se implanten en las mejores tierras disponibles, y ello explica que el 70% de las superficies respectivas se reserve para los campesinos pobres, a quienes se dotará de unidades agrícolas familiares’. El 30% restante no se adjudicará gratuitamente, sino que será vendido, creándose así para el Instituto una fuente de recursos. Se comprende fácilmente que este sistema no tendría ningún éxito en tierras muy remotas, que el Estado debe abrir con mayor amplitud a la colonización espontánea”.

“No hemos querido incluir disposiciones detalladas sobre asuntos tales como el orden de prelación en la asignación de las unidades agrícolas familiares; dentro de las colonizaciones dirigidas. Eso se ha hecho en otras legislaciones que se detienen a considerar el número de hijos, la edad, la profesión anterior del aspirante, etc. Estimamos nosotros que esas son materias que bien pueden dejarse al reglamento que debe dictarse para cada colonización. Tampoco hemos querido enumerar con carácter imperativo los servicios y ayudas que deben prestarse al colono, lo cual nos parece asimismo más propio del reglamento”.

Unidades Agrícolas Familiares

“Esta es una materia de especial interés, y debemos comentarla en estrecha relación con las disposiciones sobre parcelación y sobre minifundios”.

“La idea central es la de ir extendiendo en el país un tipo de propiedad campesina cuyo tamaño guarde armonía con las características de las tierras correspondientes, de manera que en sí sea suficiente para suministrar al trabajador y a su familia un ingreso adecuado, entendiendo por éste el que llene las condiciones puntuadas en el ordinal a) del Artículo 50º. Pero esa unidad familiar será para que la explote el propietario mismo, no para constituir una explotación de asalariado. Para las propiedades que así se vayan formando se establece un régimen especial que por muchos aspectos se aparta de la legislación civil ordinaria”.

“La limitación principal es la referente a la libertad de enajenación. Para que la unidad familiar no se frac-

cione y para impedir un proceso de concentración, se otorga al Instituto un derecho preferencial para adquirirlo en el caso de que el propietario pretenda enajenarlo (ordinal c) del Artículo 51º). De la misma manera y con idénticas finalidades, se otorga al Instituto un derecho preferencial en los juicios ejecutivos o de venta en pública subasta y en los juicios de partición. (Ordinales 1º, 2º y 3º del Artículo 52º). De otro lado, para que la unidad agrícola familiar no pierda su carácter, tal como se le ha definido arriba, el Instituto tiene también derecho de adquirirlo si el propietario, en lugar de trabajarla personalmente, la arrienda o cede su uso a terceros (ordinal d) del Artículo 61º). Otra obligación inherente a la propiedad del predio, a la cual queda sometido todo aquel que lo adquiera, es la de pertenecer a las cooperativas que por iniciativa o bajo los auspicios del Instituto se organicen entre los parcelarios de la zona”.

“Por último dispone el Artículo 53º que el Instituto podrá exigir al adjudicatario o comprador que se coloque bajo el régimen del patrimonio familiar. Esta es una facultad para el Instituto; su imposición con carácter imperativo para todos los casos no nos ha parecido ni indispensable ni conveniente. Pero sin duda será de gran utilidad para la protección de la familia, sobre todo en regiones donde los nuevos propietarios no tienen la tradición de apego a la tierra que predomina en otras, y donde el espíritu de previsión está menos desarrollado”.

“La ley quiere que este régimen de unidades agrícolas familiares’ sea el objetivo primordial tanto en las colonizaciones dirigidas como en las parcelaciones y concentraciones parcelarias”.

“No se debe ni se puede confundir este sistema con el que en otra parte del proyecto se adopta para impedir el excesivo fraccionamiento de las tierras, con un carácter general. En el primer caso se trata de formular un régimen para propiedades que van a formarse; en el segundo hay que legislar para situaciones ya creadas. Las normas contra el excesivo fraccionamiento tienen que ser precisas, con muy pocas excepciones, para que todo el mundo pueda saber exactamente cuál es la unidad mínima indivisible, ya que el contrato que se celebre con violación de la regla legal será nulo, y, en tratándose de nulidades, no se les puede dar fundamento en reglamentos o prescripciones variables de región a región, de predio a predio, y que jamás podrían llegar a ser de general conocimiento”.

“Por otra parte, hay que tener en cuenta la realidad del país, el inmenso número de fundos que ya tienen una extensión inferior al mínimo de tres hectáreas que contempla el proyecto, y el también muy grande que no será fraccionable, puesto que su partición engendraría predios de una extensión menor a tres hectá-

reas. En realidad, conforme al proyecto adquieren un carácter de indivisibilidad todos los fundos hasta una extensión casi igual a las 6 hectáreas. Llevar más allá al límite equivaldría a decretar la indivisibilidad de la mayor parte de las propiedades rurales del país".

"En cambio, bajo el régimen de las unidades agrícolas familiares las extensiones mínimas no fraccionables serán mayores, mejor acomodadas a la clase de las tierras y a las características de las explotaciones posibles".

"Así, pues, por un lado se evita el excesivo fraccionamiento para el futuro, pero tomando en cuenta los hechos ya creados. Por otro, se dispone emprender la formación de un tipo de propiedad más adecuado, sujetándolo a un régimen especial para impedir que sus características originales se deformen o desaparezcan".

Expropiaciones por causa de interés social

"La Constitución permite expresamente las expropiaciones por causa de interés social. Pero, claro está, la ley debe definir cuándo existe ese interés, y tal definición es de la exclusiva competencia del legislador. Nadie puede impugnar la calificación que éste haga".

"El Artículo 54º del proyecto reconoce que hay un interés social en los casos que su texto enumera. Consecuencialmente declara que están sujetas a expropiación, conforme a la misma ley, las tierras que el Instituto necesite adquirir para dar cumplimiento a esos mismos fines. En nuestro concepto, esta disposición no está abierta a ninguna objeción válida de carácter jurídico".

"El Artículo 55º es complementario de la norma anterior. Fija él un orden de prelación trazado de acuerdo con el interés económico del país y con la conveniencia de eliminar anacrónicas e injustas relaciones de trabajo. De esta manera el propietario que conduce directamente sus explotaciones y que tiene cultivadas adecuadamente sus tierras, sólo está sujeto a expropiación en último caso, cuando no haya otra manera de dar cumplimiento a los fines de la ley. La parte final del Artículo 55º contiene indicaciones y definiciones importantes para la recta aplicación de la ley".

"Además de definir el orden de prelación para las expropiaciones, la ley sienta en el Artículo 56º otras reglas de mucha importancia a las cuales el Instituto debe ajustarse. Se llama especialmente la atención al ordinal 2) que no permite al Instituto adquirir tierras inadecuadas para el establecimiento de pequeños campesinos. Las otras normas se explican por sí mismas y se inspiran a la vez en un criterio económico y en consideraciones de índole social".

"Los tres Artículos 54º, 55º y 56º deben considerarse en conjunto, pues ellos estructuran un régimen armónico. Viene a complementarlos el 57º que (...) los mínimos que por regla general no son afectables con expropiaciones, reconociendo así un derecho preferencial al propietario para seguir ejercitando su actividad sobre extensiones suficientes. La simple lectura de la tabla que contiene el mencionado artículo muestra que no se trata de despedazar in consideradamente la propiedad rústica, y que se favorece la conservación de la mediana propiedad y aun de una propiedad que podríamos clasificar en muchas regiones como gran propiedad. Las razones para ello están expuestas en nuestro mensaje al señor presidente de la república".

"El Artículo 59º señala excepciones a la regla general del artículo anterior. Esas excepciones son plenamente justificadas, tanto por consideraciones sociales como a la luz de las conveniencias económicas. Pero, aun así, se concede al propietario el derecho de conservar un mínimo de 100 hectáreas y hasta la mitad de su predio".

"El Artículo 59º contiene una regla obvia. Es apenas equitativo que los predios afectados en una parte de su superficie por la expropiación se distribuyan entre el Instituto y el propietario tomando proporcionalmente tierras de calidad y condiciones semejantes. No se podría expropiar todo lo bueno, dejando al propietario la peor parte, ni expropiar las tierras más malas".

"El Artículo 60º fija el procedimiento para las compras y expropiaciones. El ordinal 2 fija la forma de avalúo, aun en caso de venta voluntaria, para cerrar el camino a la arbitrariedad en las negociaciones. Esta disposición es, en nuestro concepto, esencial".

"El Artículo 61º determina la manera como debe hacerse el pago de lo expropiado".

"Establece el inciso final del Artículo 30º de la Constitución lo siguiente: 'Con todo, el legislador, por razones de equidad, podrá determinar los casos en que no haya lugar a indemnización'".

"Para el Comité es evidente que si el legislador puede determinar que en un cierto caso no hay lugar a indemnización, con mayor razón puede decretar que haya indemnización parcial, repartida en plazos, o cubierta en determinadas especies. El aforismo universal de que quien puede lo más puede lo menos es aquí de forzosa aplicación. Y esa fue la interpretación que, en el curso de los debates sobre la reforma constitucional de 1936, se le dio al mencionado artículo. Por lo demás, la definición de los motivos de equidad, la afirmación de que en determinado caso existen, es cosa de la exclusiva competencia del legislador, como lo es la definición de la utilidad pública. No cree el Comité que se

puede provocar seriamente un debate sobre la juridicidad del Artículo 6º, a la luz de las consideraciones que quedan expuestas brevemente, y que el mismo Comité debatió en extenso”.

“Las disposiciones de los Artículos siguientes (62º, 63º, 64º y 65º) son indispensables para precisar el concepto de lo no afectable por expropiaciones y para impedir que el espíritu y la efectividad de la ley se vean burlados. Por último, los Artículos 66º y 67º sientan reglas que también era indispensable consignar en la ley, con respecto a las deudas que graven los fondos expropiados. El Comité examinó cuidadosamente este último punto, y estima que las normas consignadas en la disposición que propone son justas, y que no tienen por qué afectar el normal acceso al crédito”.

Normas especiales para los Distritos de Riego y Desecación

“La aplicación del sistema especial que se propone se ha considerado por el Comité como apropiada y equitativa. Él se practica en otros países con éxito incuestionable. Los artículos respectivos no requieren explicación detallada”.

Bonos agrarios – parcelaciones

“En gracia a la brevedad no nos detendremos mucho sobre estos dos capítulos del proyecto. Además, ya explicamos el sistema de los bonos en relación con la compra y venta de tierras. El adquirente de parcelas se va a beneficiar con el descuento que eventualmente puedan llegar a tener los bonos en el mercado”.

“Para nosotros eso tiene mucha importancia, ya que, si de un lado no puede pensarse en ceder gratuitamente las tierras que el Instituto adquiera, por otra es eminentemente deseable que el campesino que adquiera una parcela pueda saldar su deuda con las mayores facilidades posibles. Una reforma en grande escala implica, por su misma naturaleza, la creación de un gran número de deudores. Mientras las deudas no se hayan saldado, los efectos de la reforma sobre el nivel de vida campesino no se sentirán plenamente”.

“Todo lo que se haga en el sentido de aliviar la carga representada por el valor de la parcela es conveniente. El planteamiento sobre el cual se ha fundado la decisión del Comité es el siguiente: Si el Estado autoriza pagar una parte del valor de la propiedad en bonos por razones de equidad, es porque ha considerado que en el valor de la tierra hay una parte que no se debe evidentemente al esfuerzo del propietario sino a causas sociales, y no sería justo que la sociedad que ha creado ese valor tuviera que indemnizarlo por entero. Si del posible descuento del bono en el mercado se hace beneficiario al campesino pobre, ese margen

que en justicia corresponde a la sociedad, se le cede al adquirente. Hay una redistribución de la riqueza nacional plenamente justificada”.

“La fijación del tipo de interés que debe pagar el parcelario, lo mismo que la del plazo de amortización, se ha inspirado en consideraciones de la misma naturaleza”.

Minifundio y concentraciones parcelarias

“Ya hicimos referencia al criterio con que se adoptaron disposiciones para evitar el fraccionamiento indefinido del dominio de los predios rurales. Esta clase de normas legales sería casi de imposible control previo en su observancia. Se ha estimado más práctico dejar que la nulidad, expresamente contemplada en la ley pero que de todas maneras ocurriría ya que hay causa ilícita en todo contrato prohibido por las leyes, obre como sanción, la más eficaz. Pero, naturalmente, había que contemplar las excepciones de una manera que facilitara el estudio de títulos y no diera lugar a una serie indefinida de litigios. Creemos que las fórmulas jurídicas que se han ideado para ello, en lo concerniente a contratos, son singularmente afortunadas (Artículo 83º).

“Y en cuanto a los casos de particiones también nos satisface la fórmula del Artículo 84º que introduce por primera vez en nuestro derecho una intervención del juez para mantener a los comuneros en indivisión para proteger a la familia. Los artículos siguientes se refieren a las operaciones de concentración parcelaria. El procedimiento consagrado por el proyecto busca ante todo el asentimiento voluntario de los minifundistas que van a beneficiarse con la operación. En tratándose de pequeños propietarios, esta precaución es indispensable”.

“Por claras razones de justicia se ha incluido un artículo destinado a mejorar la situación de los miembros de ciertas parcialidades indígenas”.

“No creemos indispensable detenernos en la explicación de todos los otros artículos restantes del proyecto. Hemos introducido la idea de las ‘unidades de acción rural’ que nos parece interesante para buscar mayor coordinación local en los servicios de asistencia, atendiendo a una notoria conveniencia. Y hemos buscado el fomento de la asociación campesina, y, ante todo, de las cooperativas utilizando al efecto la acción de los mismos servicios. Solo resta añadir que las reglas sobre organismos locales de la reforma tienen para nosotros una importancia capital”.

“Llamamos la atención sobre el Artículo 93º. Es necesario explorar cuidadosamente las formas que podrían emplearse para facilitar y acelerar la capitalización de un sistema de pequeñas explotaciones agrícolas. Este es un aspecto esencial de la reforma”.

“Las disposiciones varias se refieren a diversos temas de interés. La del Artículo 96º dice relación a la seguridad de los títulos de propiedad de los parcelarios, la del 97º persigue proteger a los pequeños arrendatarios o aparceros contra quienes quieran desalojarlos para burlar el orden de prelación y las formas de pago que contempla el proyecto. El Artículo 98º prevé la cooperación de las fuerzas armadas, y el Artículo 99º autoriza a celebrar los acuerdos y arreglos necesarios para preparar en gran escala el personal que, en todos los niveles, debe cooperar a la ejecución de la reforma. Esa preparación se deberá acometer sin demora, y ya algunas entidades internacionales han ofrecido su ayuda para organizarla y sostenerla”.

De los honorables Senadores, atentamente,

Alberto Zuleta Ángel, ministro de Gobierno; Julio César Turbay Ayala, ministro de Relaciones Exteriores; Hernando Agudelo Villa, ministro de Hacienda y Crédito Público; Eliseo Arango, ministro de Justicia; mayor general Rafael Hernández Pardo, ministro de Guerra; Orto Morales Benítez, ministro del Trabajo; Misael Pastrana Borrero, ministro de Fomento; Gonzalo Vargas Rubiano, ministro de Educación Nacional; Hugo Ferreira Neira, ministro de Agricultura; José M. Baena Lavalle, ministro de Salud Pública, encargado; José Elías del Hierro, ministro de Minas y Petróleos; Francisco Lemos Arboleda, Ministro de Comunicaciones; Virgilio Barco Vargas, ministro de Obras Públicas.

Anales número 102 de 1960, páginas 1621 a 1633.

