

De todo lo anterior se concluye que la legislación colombiana acepta la conversión del negocio jurídico en varios casos y que la jurisprudencia también se ha preocupado por desarrollar este fenómeno jurídico. La conversión debe ser adoptada, ya que lo importante es el resultado práctico (funcionalidad) del negocio, que se consigue interpretando la voluntad de las partes en orden a la producción integral de efectos jurídicos, aunque haya que sacrificar el medio empleado (forma). Sería de desear que la jurisprudencia se encargara de aplicar la teoría de la conversión del negocio jurídico, con lo cual se estaría interpretando el contenido negocial en todo su alcance, dándole funcionalidad socio-económica a las normas jurídicas y ayudando al progreso del derecho en orden a la aplicación justificada de la ley.

FEDERICO NARANJO MESA

## EXTINCION DEL DOMINIO EN LAS LEYES

200 DE 1936 Y 135 DE 1961

El concepto de la función social de la propiedad se halla incorporado expresamente en nuestra Constitución Nacional cuyo artículo 30 ordinal 3º dice: "La propiedad es una función social que implica obligaciones".

Es interesante penetrar un poco en el significado de este concepto y en su trascendencia jurídica, práctica y política si se quiere.

Honorio Pérez Salazar dice al respecto:

"Función Social: Este concepto que introducen nuestros legisladores como definición del derecho de propiedad, es la sustitución del derecho por el deber de las teorías positivistas de Comte y Duguit que sostienen que el hombre no tiene más derechos que los que lo conducen al cumplimiento del deber impuesto por la solidaridad social. Es decir, pues, que el importante concepto considerado aisladamente, envuelve un claro desconocimiento de los derechos que emanan de la propia naturaleza humana al considerar que la solidaridad social, posterior en mucho al individuo, tiene primacías sobre este".

Precisamente fue este principio el que tuvieron en cuenta quienes en el año de 1936 promulgaron la Ley 200. Quisieron atribuirle efectivamente a la propiedad de la tierra esa función social. Es decir, la adquisición del dominio frente a la Ley 200 se basa en la explotación económica de la tierra y no en la simple ocupación de la misma, concepto que reproduce el principio de la función social, cuya

obligación es precisamente la de explotar el terreno, con los consiguientes beneficios más o menos importantes según sea el aporte efectivo al núcleo social, que se obtengan de esa adecuada explotación.

Se debe, pues, tener en cuenta al aplicar a un caso determinado este principio de la función social, por cuanto se tiene que establecer con claridad si se está frente a un caso en el cual este principio puede tener validez; en efecto, se presentan múltiples problemas que es necesario resolver para aplicarlo correctamente, como es el caso, por ejemplo, de la racionalización agrícola, en el cual hay que avocar una posible superproducción o una escasez; en fin, el poder lograr un equilibrio controlado de la producción. También sería el caso de las reservas forestales, defensas de los bosques, de las aguas, reservas de explotaciones, etc., y toda especie de casos concretos en los cuales los fines que se persigan, es decir, su destino futuro, puede implicar en más de las veces una verdadera función social a pesar de su aparente inexploración económica con respecto al presente. Esto quiere decir que el principio general positivista de la función social o de la explotación de la tierra en el sentido de la "solidaridad social" no es en todos los casos estricto. Lógico es, pues, que al aplicar este principio puede presentarse un caso de aparente paralización de un terreno en cuanto a su explotación, entonces hay que estudiar si el caso corresponde a uno de los muchos que de la clase de los antes enumerados pueden constituir una excepción.

De la propiedad como función social podrían transcribirse numerosos conceptos y teorías que ocuparían gran cantidad de espacio y que realmente creemos no es necesario desarrollar. Basta enunciar el anterior bosquejo para ubicarse adecuadamente en el tema que nos ocupa de ahora en adelante.

*Ley 200 de 1936*

a) *Obligación de explotación:*

De acuerdo con el artículo primero de esta ley se establece el principio de la posesión económica, *Posesión - Ocupación*. Concepto este que difiere del principio general del Código Civil Colombiano en cuyos artículos 685, 686 y siguientes establece qué cosas se adquieren por ocupación, diciendo que son especies de ellas, por ejemplo, las adquiridas mediante la caza y la pesca, y, resumiendo, enumera todas las demás cosas que se adquieren por ocupación siendo todas ellas bienes muebles.

La Ley 200 incorpora un nuevo concepto jurídico frente a la ocupación que relaciona este modo de adquirir el dominio de las cosas con los inmuebles, que es la idea de la posesión económica o explotación.

Dice Pérez Salazar:

"Es necesario resaltar una nueva diferencia entre la *posesión ocupación* de que venimos hablando, y la *posesión general*: de la posesión ocupación, nace automáticamente la propiedad; en tanto que la posesión general solo nace la propiedad a través de la prescripción".

De aquí se deduce claramente que la innovación jurídica que trajo consigo la Ley 200 del 36 en cuanto a la ocupación varió fundamentalmente el concepto que sobre tal modo de adquirir el dominio se tenía antes de entrar en el ámbito social la vigencia de esta ley. Nació, pues, el concepto de la posesión económica o explotación como título de dominio.

Esta obligación clara y reiteradamente establecida por la ley referente a la explotación económica trajo como consecuencia que la sanción por su incumplimiento fuera naturalmente la extinción del dominio en beneficio del Estado, o de los colonos que ocuparen *económicamente* un terreno determinado. Vino, pues, la Ley 200 a plasmar teóricamente el mandato constitucional que define la propiedad como una función social que implica obligaciones.

¿En qué consiste la posesión económica?

El artículo primero del capítulo primero de dicha Ley dice que tal posesión consiste en la explotación económica del suelo por medio de hechos *positivos*, propios del dueño, como las plantaciones o sementeras, la ocupación con ganados y otros de igual significación económica. Hasta acá lo que tal ley entiende por verdadera explotación; por lo tanto, cumpliéndose tal obligación, el terreno no podrá presumirse baldío, y consiguientemente no podrá el Estado recobrar su dominio en él, en ese caso.

El artículo segundo define entonces los baldíos, o mejor establece la presunción para calificar de tal a un terreno determinado: dicho artículo dice: "Se presumen baldíos los predios rústicos no poseídos en la forma que determina el artículo anterior".

b) *Noción de la extinción del dominio; consecuencias:*

El artículo 6º de la Ley 200 del 36 es la norma concreta que desarrolla este punto que es quizás la clave del problema; dice así dicho artículo:

"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 artículo primero de esta ley, durante 10 años continuos.

“Cuando la posesión se hubiere ejercido sobre una parte del predio solamente, la extinción del dominio no comprenderá sino las porciones incultas, que no se reputen poseídas conforme a esta ley.

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

1. Los que tengan una cabida total inferior a 300 hectáreas, que constituyan la única propiedad rural del respectivo propietario; y
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”.

De modo, pues, que de la lectura de este artículo 6º se deduce en forma clara la noción de la extinción.

En realidad, basta comprobar si las condiciones que el artículo primero establece en cuanto a la obligación de la explotación se han cumplido o no, y además si en los términos de tiempo y espacio que el artículo 6º señala, puede o no declararse la extinción del dominio en un determinado terreno.

Las consecuencias de la extinción del dominio son, según el artículo 8º, la orden de cancelación del registro una vez que esté ejecutoriada dicha declaración (la de extinción del dominio).

Se declara de utilidad pública el terreno en los casos en que haya expropiación sin indemnización y en los que tal indemnización exista. ¿Qué se entiende por tal utilidad pública? Pérez Salazar dice:

“... equivale o dice relación a un interés general que se ve obstruido por una propiedad privada que es necesario expropiar. Ejemplo típico de expropiación por utilidad pública es la del de una faja de terreno para la construcción de una vía pública”. Opera, pues, en favor del Estado, el cual dispondrá del terreno según un criterio que se adecúe en forma debida con el interés social.

### c) *Naturaleza de la extinción del dominio*

Debemos mencionar en este punto lo referente a las formas que adquiere tal extinción según los casos, es decir, la operancia del acto en sí frente a un caso concreto. Existen entonces tres aspectos de este problema:

1. Expropiación.
2. Prescripción.
3. Condición resolutoria.

1. *Expropiación*: Aquí estudiaremos únicamente la general u ordinaria que es la que nos interesa, excluyendo entonces la expropiación en tiempo de guerra y la decretada por la unanimidad del Congreso sin previa indemnización.

Para que haya expropiación ordinaria de acuerdo con la Constitución Nacional se requiere:

1. Que haya interés público o utilidad social.
2. Que sea decretada por sentencia judicial, y dentro de esta se establezca el avalúo del bien que se pretenda expropiar.
3. Que haya previa indemnización.

Este es el principio general de la Constitución, como ya lo dijimos, en materia de expropiación.

Este medio de la expropiación otorga al Estado la facultad de adquirir bienes raíces que pertenecen a quienes los hayan obtenido por algunos de los medios consagrados por la ley, es decir, se ejercita contra propietarios.

Pero lo que establece la Ley 200 no es propiamente una expropiación, porque no se persigue a un titular del derecho de dominio, sino que se persigue a un poseedor; al poseedor de un bien perteneciente al Estado, hablando más concretamente, se opera el fenómeno de la *reversión*.

2. *Prescripción*: La que establece la Ley 200 es especial y constituye una tercera categoría al lado de las generales: ordinaria y extraordinaria. Se configura en 5 años seguidos de posesión tranquila e ininterrumpida para lo cual, según nuestra jurisprudencia, se requiere como mínimo la prueba de la buena fe, de que el terreno poseído no pertenecía a otra persona.

El artículo 12 de la Ley 200 establece la prescripción adquisitiva de que venimos hablando. Dicho artículo dice así:

“Establécese una prescripción adquisitiva del dominio en favor de quien, creyendo de buena fe que se trata de tierras baldías, posea en los términos del artículo 1º de esta Ley, durante 5 años continuos, terrenos de propiedad privada no explotados por su dueño en la época de la ocupación, comprendidos dentro de la reserva de la explotación de acuerdo con lo dispuesto en el mismo artículo. Para los efectos indicados 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.

“Parágrafo. Esta prescripción no cubre sino el terreno aprovechado o cultivado con trabajos agrícolas, industriales o pecuarios y que se haya poseído quieta y pacíficamente durante los 5 años continuos, y se suspende en favor de los absolutamente incapaces y de los menores adultos”.

Es sumamente claro este artículo, y además este último parágrafo le demarca sus límites a la prescripción adquisitiva de modo que los lineamientos generales de su operancia quedan definidos.

La Ley 100 de 1944 en su artículo 10 extiende a 15 años el término de la prescripción extintiva del dominio o propiedad a que se refiere el artículo 6º de la Ley 200 del 36 para aquellos predios rurales respecto de los cuales se compruebe que se han celebrado, antes del 1º de enero de 1947, contratos de aparcería, arrendatarios de parcelas, poramberos, etc.

### 3. *Condición resolutoria*

En el derecho civil recibe tal nombre la que va envuelta en todo contrato en caso de no cumplirse por una de las partes lo pactado. De modo que acá por analogía se establece la relación entre un propietario de la tierra y el Estado, y vemos que bien puede, en este caso, entenderse por tal condición resolutoria la que vendría a operar en caso de no cumplirse por parte del particular la obligación que el Estado le impone de explotar económicamente la tierra. Obligación que de no cumplirse haría operar de inmediato dicha condición. En mi concepto es una condición resolutoria expresa, si tenemos en cuenta que, al quedar un determinado individuo cobijado por las normas que rigen la propiedad, debe cumplirlas como es natural y que celebra, por lo tanto, una especie de pacto social tácito, al entrar como sujeto de esas normas. Al no cumplir sus obligaciones en su carácter de propietario y frente a esa propiedad, vendría, pues, a operarse el fenómeno de la condición resolutoria sobre ese bien y por lo tanto pasaría de nuevo a cabeza del Estado.

#### d) *Funcionamiento del sistema de la reversión*

A) *Iniciativa*: La iniciativa corresponde como es obvio al Estado, al que corresponde iniciar la acción para que se extinga el dominio y se declare tal extinción.

Esta reversión opera automáticamente y puede ser total o parcial, sobre predios rústicos cuya cabida sea superior a 300 hectáreas, y hayan sido poseídos por personas plenamente capaces. Igualmente el Estado limita el dominio de propietarios y poseedores cuando involucra en ese dominio la conservación de los bosques y la potabilidad de las aguas.

B) *Requisitos*: El artículo 6º establece que son 10 los años continuos que se necesitan para poder declarar extinguido el dominio

cuando el bien no ha sido explotado, o cuando no lo haya sido en la forma que establece el artículo primero de la ley.

C) *Prueba*: El artículo 7º de la Ley 200 del 36 habla sobre los títulos que acredita la propiedad urbana y rural (en otras disposiciones excluye la urbana), estableciendo las formas de validez y prescripción de tales títulos en su caso.

Una vez declarada la extinción del dominio privado, con las consecuencias formales de tal declaración, el particular despojado (dueño, poseedor inscrito, o usufructuario) tendrán 60 días, a partir de su notificación, para pedir y hacer practicar las pruebas que correspondan; como se ve, la carga de la prueba incumbe al poseedor despojado.

D) *Intervención judicial*: El artículo 8º de la Ley reglamenta esta parte.

Dentro del término de los 6 meses siguientes a la ejecutoria de la resolución administrativa, puede un interesado en un juicio ordinario pedir la intervención del órgano judicial. De estas controversias no conoce el contencioso administrativo; no son revisables tales actos ante esa jurisdicción. Dice el artículo 8º en su segunda parte:

“Sin embargo, la resolución quedará en suspenso durante dicho término (6 meses), vencido el cual producirá todos sus efectos, salvo que el interesado hubiere demandado su revisión, ante el órgano judicial, caso en el cual continuará la suspensión hasta que se decida la controversia en sentencia definitiva. De estas controversias conocerá la sala civil de única instancia de la Corte Suprema de Justicia”.

Hasta aquí lo concerniente a la Ley 200 del 36.

### *Ley 135 de 1961 (Ley de reforma agraria)*

1. *Introducción*: En el artículo 22 de la Ley 135 del 61, en su parte final, dice que: “el Incora adelantará el estudio de los predios a que se refiere este artículo desde el punto de vista de su explotación económica, al tenor de lo previsto en el artículo 8º de la Ley 200 del 36”. Esto nos indica claramente que la obligación de explotación se mantiene igual.

La parte general de las dos leyes, si así puede llamarse la primera parte de la Ley 200 del 36, varía notoriamente, pues en esta se va directamente a tratar lo referente a la calificación de las tierras cultas e incultas, de modo que no tiene introducción alguna. Al contrario de lo que podemos observar al leer la Ley 135 del 61, que en sus primeros veintidós artículos sí trata lo que podríamos llamar parte general de la ley, es decir, el objeto de la misma. Sus puntos cardinales



nales se dirigen al bien común, el interés social, el fomento de la explotación económica, los programas de distribución racional de la tierra, el volumen global de la producción agrícola, las garantías para arrendatarios y aparceros, la elevación de nivel de vida del campesino y la conservación, defensa, mejoramiento y adecuada utilización de los recursos naturales.

*Principios dominantes de la ley:* Amnistía y carga de la prueba. ¿En qué consiste la amnistía del artículo 27 de la Ley 135 del 61?

Para una mejor comprensión es conveniente transcribir íntegramente dicho artículo 27:

“Para todos los efectos legales se considerará que no están cobijadas por las reglas sobre extinción del dominio, las extensiones que a la fecha de la resolución se encuentren económicamente explotadas conforme a las disposiciones de la Ley 200 del 36 y a las de la presente Ley”.

En principio y como tesis general están sometidos al régimen de la Ley todos los predios cuya extensión supere las 2.000 hectáreas o aquellos que siendo de una extensión inferior sean considerados por el Incora, dentro del conjunto de sus atribuciones, como expropiables por uno de los motivos o causas anotados en la parte general. El artículo transcrito establece una excepción al espíritu de la Ley al determinar la amnistía de que gozan los propietarios de los fundos antedichos, como un recurso de hecho para escapar a la ejecución de la resolución administrativa que conduce al decreto de la expropiación. Tal recurso o amnistía consiste esencialmente en la opción que se le otorga al propietario del terreno inadecuadamente explotado, para convertirlo en predio económicamente cultivado, existiendo en él lo que pudiera llamarse un principio de explotación, antes de que el Incora tome la decisión de declarar extinguido el dominio. De modo, pues, que tal amnistía opera como estímulo a la producción, esto es, dar al propietario un incentivo más, dirigido tanto a la mayor productividad, como a la mejora de la tierra.

*Carga de la Prueba:* Corresponde también al propietario según el artículo 24, el mismo que establece una extensa tarifa de pruebas, dentro del siguiente sistema gradual:

1. *Inspección ocular:* Si el todo o parte del terreno tiene cultivos. Si al hacerle la inspección no hay cultivos se surten las siguientes pruebas:

a) Declaraciones de renta y patrimonio, con el fin de constatar que el propietario ha obtenido utilidades del predio y ha realizado inversiones sobre el mismo.

b) Copias de contratos de prenda agraria, o certificados de la Caja Agraria, que demuestren gravámenes sobre los cultivos plantados en el fundo.

c) Exhibición de libros de comercio o de libros de ingresos o egresos en donde aparezcan las sumas obtenidas en rentas o invertidas en cultivos, etc.

*Mecanismo de la prueba:* La ley establece a cargo del propietario la obligación de presentar al Incora una serie de documentos que acrediten la titularidad de su dominio, y la situación geográfica, topográfica, económica, etc., del terreno, a más de los datos que requiera el instituto. Esta obligación cobija a los predios de extensión superior a 2.000 hectáreas, o aquellos que siendo inferiores puedan ser objeto de similares estudios por parte del Incora (artículo 22, párrafo).

Si el instituto una vez realizados todos estos trámites encuentra que un determinado fundo no ha sido explotado, o lo ha sido pero inadecuadamente, decreta la extinción del dominio. La resolución una vez ejecutoriada permanece en suspenso durante 30 días, término dentro del cual se concede a los interesados la solicitud de revisión ante la Corte Suprema, condicionada a que ella vaya acompañada de la relación sumaria anteriormente enunciada.

Este procedimiento que consagra la Ley 135 ha sido modificado por el Decreto 528 del 64, en cuanto se refiere a los funcionarios competentes para el conocimiento de estos procesos. El sistema del Decreto se resume en la siguiente forma:

1. Para la extinción del dominio por expropiación decretada por sentencia judicial son competentes: en primer instancia los jueces civiles municipales, conforme al artículo 6º. En segunda instancia los tribunales superiores según el artículo 11. Y la Corte Suprema a través de los recursos de casación y revisión (artículo 16).

2. La extinción del dominio por prescripción se surte por mera declaración administrativa y los litigios que se susciten se ventilan ante el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, en única instancia.

*Conclusiones finales:* Frente a la parte general de las dos leyes podemos afirmar que es más explícita la Ley 135 que la Ley 200, por cuanto ofrece un esbozo temático del problema agrario. Respecto de la obligación de explotación permanece igual, ya que la Ley 135 se remite en este aspecto a la Ley 200 del 36.

En cuanto a su mecanismo es más exigente la Ley 135, en virtud de que grava al propietario con mayores obligaciones frente a su calidad de titular del dominio, por lo que hace a las condiciones mis-

mas del fundo, y a la exhaustiva tarifa de pruebas que tal ley establece.

En cambio, la Ley 200 solo establece la prueba de la explotación económica y la de la posesión de buena fe.

En relación con el sistema procesal ambas leyes han quedado cobijadas por el Decreto 528 del 64, el cual no solo hace la distinción entre los dos sistemas para declarar extinguido el dominio (administrativo y judicial), sino que también reglamenta la competencia y el régimen de instancias.

La Ley 200 de 1952 establece la prueba de la explotación económica y la de la posesión de buena fe. En cambio, la Ley 200 solo establece la prueba de la explotación económica y la de la posesión de buena fe.

La Ley 200 de 1952 establece la prueba de la explotación económica y la de la posesión de buena fe. En cambio, la Ley 200 solo establece la prueba de la explotación económica y la de la posesión de buena fe.

La Ley 200 de 1952 establece la prueba de la explotación económica y la de la posesión de buena fe. En cambio, la Ley 200 solo establece la prueba de la explotación económica y la de la posesión de buena fe.

La Ley 200 de 1952 establece la prueba de la explotación económica y la de la posesión de buena fe. En cambio, la Ley 200 solo establece la prueba de la explotación económica y la de la posesión de buena fe.

La Ley 200 de 1952 establece la prueba de la explotación económica y la de la posesión de buena fe. En cambio, la Ley 200 solo establece la prueba de la explotación económica y la de la posesión de buena fe.

## LA INTERVENCION DEL ESTADO Y EL SEGURO PRIVADO (I)

La Delegación Mexicana ha presentado a la Conferencia Interamericana de Seguros (1953) un proyecto de convenio titulado *La intervención del Estado y el seguro privado*.

La Delegación de Colombia, después de un examen de la misma, propone los siguientes comentarios y modificaciones para el texto de este convenio, en vista de las diferencias que existen entre el texto presentado por la Delegación Mexicana.

El interventor estatal en el seguro privado es el representante de los intereses económicos de la unidad familiar.

La intervención del seguro privado y el seguro obligatorio de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, en el caso de Colombia, en virtud de la Ley 100 de 1953.

El seguro privado no es obligatorio en Colombia.

El seguro privado es obligatorio en Colombia.

El seguro privado es obligatorio en Colombia.

# ECONOMIA



Archivo Histórico