

DE UNA REFORMA LEGAL INDISPENSABLE EN MATERIA DE REGIMEN DE TIERRAS

Por GUILLERMO AMAYA RAMIREZ
(Especial para la "Revista del Rosario")

Por medio de la Ley 200 de 1936 se realizó en Colombia una verdadera transformación del régimen jurídico de la propiedad rural.

La reforma agraria de 1936 no constituyó una improvisación, sino fue el fruto de un detenido examen de situaciones jurídicas y de hecho que reclamaban la intervención del órgano legislativo, so pena de que el problema suscitado entre trabajadores y propietarios rurales hubiera asumido gravísimas proporciones de índole social y económica.

A mi entender son acertados y convenientes para el país los fundamentos esenciales de esa reforma, entendida ella como un nuevo régimen jurídico de la propiedad rural, que subordina la subsistencia del dominio a la efectiva explotación económica del suelo; que ampara la posesión como fenómeno económico y no como simple hecho físico o de apropiación arbitraria y subjetiva; que condiciona la utilización de las florestas y el propio aprovechamiento del suelo a las necesidades generales representadas en el uso adecuado de aquéllas y en la defensa y regulación del caudal de las aguas de uso público; que permite adquirir —por sistemas legítimos y equitativos—, la propiedad del suelo en que se incorpore de buena fe trabajo humano; que protege ese mismo trabajo, cuando no es el fruto de la depredación ni de la violencia y se halla representado en mejoras que benefician al propietario del terreno; que permite a los encargados de administrar la justicia rural buscar oficiosamente la verdad, libertándolos de habilidades rabulescas; que proscribire en la vida campesina el abuso del derecho, el fraude a la ley y el enriquecimiento sin causa y, finalmente, que determina como fundamento de la pro-

iedad privada el esfuerzo creador de la riqueza nacional, dando al título colonial un valor transitorio que permita tomarlo como punto de partida para la distribución del dominio rural, y no una fuerza permanente que mate la iniciativa, fomente la especulación y convierta ese título en causa de vasallaje, prolongando, sin razón ni justicia, la dominación jurídica de España sobre su antigua colonia.

El hecho de hallar justo, acertado y conveniente el nuevo régimen rural no me lleva al absurdo de afirmar que se trate de una obra perfecta. Por el contrario, creo que ella es susceptible de mejoras que amplíen su radio de acción, que eliminen defectos que rompen la armonía doctrinaria del conjunto, que den una mayor eficacia a los preceptos protectores tanto de la propiedad del suelo como del trabajo campesino y que haga más prácticas las disposiciones sobre régimen forestal y aplicación de la justicia en el campo.

No es posible concretar en un breve artículo como el presente, las diferentes adiciones o enmiendas que pudieran hacerse a la ley "sobre régimen de tierras" para hacerla más eficaz y armónica. Quien tal cosa pretendiera hacer, necesariamente habría de limitarse a una simple enumeración de esas medidas, sin explicación de su objeto y alcance y, por consiguiente, daría una impresión incompleta de sus puntos de vista, los que seguramente serían apreciados en forma equivocada.

Por el motivo expuesto me he de limitar en esta ocasión a proponer, como ya lo hice desde el año de 1942, el siguiente problema, que considero de suma gravedad:

Conforme a lo dispuesto en el artículo 6º de la Ley 200 de 1936, los predios rurales que no se exploten económicamente durante un lapso continuo de diez años deben volver al patrimonio nacional con el carácter de terrenos baldíos. De esta norma sólo se exceptúan los predios que se hallen en algunos de los casos especiales que determinó la ley: por ejemplo, ser la única propiedad rural del respectivo interesado, siempre que no tenga una extensión superior a 300 hectáreas, pertenecer a institutos de educación o beneficencia, formar parte de ejidos municipales, etc.

Como es sabido, la ley de tierras reconoció fuerza probatoria para demostrar la existencia de propiedad privada a los títulos emanados del Estado y aun a simples títulos entre particulares que acrediten tradiciones de dominio por el término de la prescripción extraordinaria.

Los dos principios legales que se acaban de mencionar, traen como consecuencia que vencido el término de los diez años que para la prescripción extintiva del dominio fijó el artículo 6º de la Ley 200, una gran parte de la propiedad rural ubicada en las regiones pobladas del país va a tener como único fundamento la explotación económica que en ella se esté realizando. El título inscrito perderá la fuerza definitiva que hoy tiene para acreditar tanto la existencia de propiedad privada como su radicación en cabeza de un sujeto determinado.

Ante esta realidad cabe preguntar: ¿cómo se va a demostrar, para las transacciones entre particulares, que un terreno determinado no se ha reincorporado al patrimonio nacional, esto es, que sobre él subsiste el concepto de dominio privado, para que el titular de ese derecho pueda traspasarlo o gravarlo?

El hecho físico de la utilización o aprovechamiento de la tierra no será suficiente, pues la ley advierte que la explotación ha de ser económica, y es difícil esperar que se hagan inversiones sobre tierras a base de la simple y personal apreciación que los interesados hagan acerca de una circunstancia difícil de juzgar y de consecuencias tan decisivas para la subsistencia o extinción del derecho objeto de la respectiva transacción.

Podría pensarse que el artículo 24 de la Ley 200 da la solución del problema, en cuanto autoriza a los Jueces de Tierras (hoy los respectivos jueces civiles del correspondiente Circuito) para practicar inspecciones oculares extrajuicio encaminadas a "comprobar hechos relacionados con el dominio o la explotación económica" amparados por la ley. Pero ello no es así, porque la inspección ocular tiene en derecho y en nuestra legislación positiva —particularmente si se realiza extrajuicio— un valor probatorio restringido. Las diligencias de que habla el artículo 24 demostrarán mañana plenamente los hechos que comprueben los funcionarios que las practican, pero el concepto técnico acerca de si esos hechos constituyen o no una explotación económica, respecto del cual la inspección ocular no es prueba apta, quedará sujeto a la posterior apreciación de jueces, funcionarios administrativos y aún de posibles detentadores.

La Ley 200 comenzó a regir el 7 de abril de 1937 y, por consiguiente, en la misma fecha del año de 1947 vencerá el primer período de diez años dentro del cual pueden haberse cumplido múltiples extinciones del dominio. Si el legislador no adopta entre tanto

normas tendientes a definir con claridad cómo se va a probar del 7 de abril de 1947 en adelante que un terreno ha sido explotado económicamente y que, en consecuencia, conserva su calidad de propiedad privada, ésta, en su mayor parte, va a carecer, de esa fecha en adelante, de una prueba adecuada.

No es posible que un problema de esta magnitud, que elimina toda estabilidad para la mayor riqueza del país, no se resuelva en oportunidad.

Las observaciones que preceden me han hecho pensar en la conveniencia de que el estatuto agrario se adicione mediante la creación de una acción especial que, en cualquier momento, permita al titular del derecho de dominio obtener una decisión jurisdiccional que declare, en forma definitiva y con efectos *erga-omnes*, si los actos de utilización del terreno constituyen o no una explotación económica.

Si así se procede, el dueño del suelo tendrá una prueba indiscutible de su derecho, y el adquirente de la tierra o de cualquier derecho real sobre ella, sabrá también qué adquiere, sin correr las contingencias a que se halla sujeto si no se remedia a tiempo la deficiencia legal que me he permitido anotar.

La acción podría tramitarse mediante un procedimiento adecuado y poco costoso, que diera a la vez una amplia intervención al Ministerio Público, ya que su objetivo no sería decidir controversias entre particulares sino definir como hecho jurídico generador de consecuencias en relación con el Estado, si en un momento dado existe o no, en determinado predio rural, una explotación económica.

Guillermo Amaya Ramírez

Catedrático de la Facultad de Jurisprudencia del Rosario.