

«Los Ferrocarriles» del Sr. Luis Sierra es la obra del espíritu que ansía el adelanto patrio y se dedica con entusiasmo a señalar las etapas del camino de la prosperidad. Este opúsculo está lleno de optimismo y de un entusiasmo digno de recomendación. Su estilo un tanto ampuloso plasma el entusiasmo del autor pero rebaja el valor literario de la obra.

Entre las segundas ocupa el primer término: «Las asociaciones económicas en la Edad Media, su decadencia e interés moderno.» En estilo sobrio expone su autor, D. José Luis López, el origen, desarrollo y organización de las instituciones gremiales europeas en la Edad Media. Gran copia de datos de todo punto interesantes contiene el opúsculo de que se trata. Agrada recordar aquellas anécdotas a la vez geniales y picarezcas de los Maestros Cantores de Wagner y las no menos gustosas de Collini, el orifce y escultor florentino cuya inspiración nació en las instituciones gremiales. El trabajo del Sr. López es, de los presentados, el mejor escrito y por ello merece especial mención.

Finalmente, es digno de mención el opúsculo: «La Hipoteca en el Derecho Romano» El tema es importante y de mucho interés. El trabajo constituye un esfuerzo del espíritu, si para desarrollarlo se entró el autor por el intrincado dédalo de los textos romanos. Parece más bien inspirado en Ortelán, autor un poco anticuado y un tanto incompleto. El estilo es adecuado y muy recomendable para trabajos científicos.

En resumen:

El primer premio lo hemos adjudicado al Sr. Carlos E. Gómez por su trabajo «Asuntos Fiscales».

El segundo premio corresponde al Sr. Luis Sierra por su opúsculo «Los Ferrocarriles.»

Mencionamos en primer lugar: «Las asociaciones económicas de la Edad Media, su decadencia e interés Moderno» de D. José Luis López;

La segunda mención corresponde al opúsculo: «La hipoteca en Derecho Romano» cuyo autor es D. Gabriel Botero.

Creemos en esta forma haber llenado nuestro

cometido interpretando debidamente las bases del Concurso.

Agustín Villegas, Alfredo Cock A.—Adoptado por mí, Alejandro Botero U.

## Estudios Fiscales.

Estudio que el autor dedica respetuosamente al Congreso de Mejoras Nacionales.

### Colonización.

Uno de los puntos más interesantes en el ramo fiscal es sin duda el relacionado con la colonización.

A pesar de haberse legislado en extenso sobre esta materia, creemos que aún falta mucho por hacer, y sobre esto versará el tema que hemos escogido para esta Monografía.

La colonización es obra de la naturaleza y del trabajo. En ella entran, por consiguiente, dos de los más esenciales elementos de la producción, que no es otra cosa que sacar utilidad de la naturaleza para satisfacer las necesidades del hombre.

Está formada la naturaleza por el mundo físico con sus fuerzas o con sus elementos. Es por esto el único factor conocido que por sí sólo produce. Pero como esa producción, al no depender de otro esfuerzo, es insuficiente para atender a las necesidades, el hombre, mediante el trabajo, activa la producción natural para atender cumplidamente a las necesidades de la subsistencia.

Colonizar, en lenguaje jurídico, es cultivar tierras incultas, hacerlas aptas para la producción por medio del esfuerzo continuado y eficaz del hombre. Las tierras incultas colonizables son bienes del Estado, y su adquisición está sujeta a determinadas reglas impuestas por la ley, reglas que varían, según la índole del cultivo, la extensión del terreno, la causa de la adjudicación que de ellas hace el Estado, etc.

Los terrenos incultos son conocidos en la terminología jurídica con el nombre de terrenos *baldíos*, y son ellos, según la ley, los comprendidos dentro de los límites del territorio nacional que carecen de otro dueño.

Se reputan baldíos, y por consiguiente de propiedad nacional, según el Código Fiscal:

Las costas desiertas del territorio de la República no pertenecientes a particulares por título originario o traslativo de dominio;

Las islas de uno y otro mar pertenecientes al Estado, que no están ocupadas por poblaciones organizadas o

apropiadas por particulares, en virtud de títulos traslativos de dominio;

Las islas de los ríos y lagos navegables por buques de más de 50 toneladas; y

Las márgenes de los ríos navegables, salvo el derecho que tengan los particulares por título traslativo de dominio.

Mas esto no es así, porque el artículo 107 del mismo Código, al definir los bienes que constituyen la reserva territorial del Estado, dice que tal reserva está formada (precisamente) de todos los baldíos, con excepción de las costas desiertas de la República, no pertenecientes a particulares, y advierte que esos baldíos reservados no son enajenables.

Este error de la ley es una muestra de la imprevisión legislativa, y de la indiferencia, o mejor dicho de la ligereza con que se estudian estos asuntos de vital importancia para el país, pues a pesar de las muchas modificaciones sufridas por la ley que regula esta materia, parece que los legisladores no hubieran dado cuenta del error para corregirlo, a pesar de ser tan visible, y en cambio se introducen con lamentable frecuencia y desacierto reformas que entorpecen y desconciertan.

Es lógico suponer que se haya adjudicado a personas naturales o jurídicas las reservas del Estado, en gran parte, toda vez que éstas abarcan la porción más grande del territorio baldío nacional, y que el Estado no sabe qué bienes de esta naturaleza administra, cuáles pertenecen a la Nación, cuáles se han adjudicado, y por consiguiente, ni siquiera cuáles pueden adjudicarse sin perjuicio de terceros. En esta incertidumbre, el error es explicable y el mal que ocasiona de tal magnitud, que es deber imperioso del Congreso ponerle pronto y eficaz remedio. Y esto no se consigue, en forma que garantice el éxito, sino mediante un trabajo de investigación en que se defina con absoluta precisión la constitución actual del territorio baldío de la Nación. Así como se invierten los fondos del Tesoro nacional en premios a los mejores productos y se abren oficinas de información, deben tomarse medidas tendientes a obtener el fin que indicamos.

Los terrenos baldíos son aplicables: Al pago de la deuda pública; a concesiones a cultivadores; al fomento de obras públicas; a la amortización de títulos de concesión de baldíos, expedidos válidamente, con anterioridad a la vigencia del Código Fiscal; al servicio público nacional, departamental o municipal, y a objetos especiales que determine la ley. (Art. 46 del mismo Código.)

La propiedad de los baldíos se adquiere por su cultivo o su ocupación con ganados, de acuerdo con las prescripciones del Código Fiscal.

Para la adquisición de los baldíos, bien sea para su cultivo o para ocuparlos con ganados, hay que observar cier-

tas formalidades impuestas por el código que reglamenta la materia, formalidades que detallan los artículos 69 a 77 de la Ley 110 de 1912, y 88 a 95 de la misma ley.

Respecto a la extensión a que pueda tener derecho el cultivador, ha sido éste un punto muy debatido, por cuanto la cantidad no está bien determinada por el Legislador y ha sido necesario interpretar la voluntad de éste cuando así se ha necesitado.

En efecto: el artículo 48 de la Ley 110 de 1912 dice que no se puede hacer adjudicación alguna de baldíos en un Departamento o Intendencia a una misma persona, natural o jurídica, por una extensión mayor de 2,500 hectáreas; y el 66 de la misma ley estatuye que la persona establecida en terrenos con casa de habitación y cultivos, tales como siembras de cacao, café, caña de azúcar y demás plantaciones permanentes o empresas de sementeras de trigo, maíz, arroz, etc., tiene derecho a que se le adjudique gratuitamente lo cultivado y una parte del terreno adyacente, en una extensión que comprenda lo cultivado y tres tantos más. A primera vista parece que en consonancia con lo preceptuado por el artículo 48, que sólo da derecho a adjudicar 2,500 hectáreas, el 66 debiera acomodarse a esa limitación, de tal suerte que la adjudicación al colono de la tierra que haya cultivado y una parte de terreno adyacente en una extensión que comprenda lo ocupado y tres tantos más, no será en un total mayor de 2,500 hectáreas; es decir, que no puede tener cultivado el colono más de 625 hectáreas, y del terreno adyacente al del cultivo no tendrá derecho a más de 1,875. Mas esta interpretación es errónea, según concepto del Consejo de Estado, que cree que la mayor extensión de terreno que puede adjudicarse es de 10,000 hectáreas; que la parte cultivada puede ser de 2,500 hectáreas, a que da derecho el artículo 48 de la Ley 110, y los tres tantos más iguales a la parte cultivada; es decir, 7,500 hectáreas, concepto que está reforzado, a nuestro modo de ver, por la misma ley que en su artículo 99, ordinal a) dice que la extensión de bosques nacionales que se adjudique en arrendamiento por el Gobierno a los particulares no podrá pasar de 10,000 hectáreas. Y si esto sucede con los bosques baldíos, lógicamente debe darse igual sentido a los terrenos incultos.

Posteriormente, y en atención a la necesidad de fomentar de una manera más directa la colonización de la parte inculta del país, y conocida la conveniencia de conceder pequeños lotes para favorecer a los colonos pobres, se expidió la Ley 71 de 1917, cuyo artículo 1º modifica el 66 de la Ley 110 de 1912. Dicho artículo dice:

«Toda persona que como colono o cultivador quiera adquirir título de propiedad sobre los baldíos en donde haya establecido casa de habitación o cultivos artificiales, tales como plantaciones de café, cacao, caña de azúcar y demás de carácter permanente o sementeras de trigo, maíz, arroz,

etc., en una extensión no mayor de 10 hectáreas, y sobre otro tanto de lo cultivado, deberá solicitar la adjudicación respectiva por medio de un memorial de denuncia dirigido al Gobernador del Departamento en que esté ubicado el terreno, o al Intendente nacional, según el caso».

Este artículo ha sido fuente también de muchas dudas acerca del terreno que debe adjudicarse.

Nos parece muy reducida la extensión de la tierra que se concede por la nueva ley. Creemos que muy poco halago tendrá el cultivador con tan pequeña cantidad, que apenas si se presta para una modesta plantación. Conveniría aumentarla siquiera a 50 hectáreas, ya que la adjudicación en lotes grandes es considerable y no guarda ni la más mínima proporción.

Está, pues, dividida la parte baldía adjudicable del país en dos porciones: una grande, la que puede adjudicarse hasta por 10,000 hectáreas a cada persona natural o jurídica, desde que entró a regir la Ley 110 de 1912, y las concesiones en pequeño, hasta por 20 hectáreas, desde la vigencia de la Ley 71 de 1917.

En tiempos anteriores a la Ley 110 no se determinaba tampoco la cabida del terreno que se adjudicaba: el artículo 4º de la Ley 61 de 1874 decía que los colonos que estuvieran en posesión de tierras baldías serían considerados propietarios de las porciones cultivadas y treinta hectáreas adyacentes a dichas porciones; y el ordinal a) del artículo 1º de la Ley 56 de 1905, que reemplazó el 1º de la 48 de 1882, estatúa que todo individuo que ocupara tierras baldías y estableciera casa de habitación y cultivos artificiales adquiriría derecho de propiedad sobre el terreno cultivado y otro tanto más. Vino luego la Ley 110 de 1912, [Código Fiscal], y dispuso en su artículo 66 que "la persona establecida en terrenos baldíos con casa de habitación y cultivos, tales como sementeras de café, caña de azúcar y demás plantaciones permanentes, o empresas de sementeras de trigo, maíz, arroz, etc., tiene derecho a que se le adjudique gratuitamente lo cultivado y una parte del terreno adyacente, en una extensión que comprenda lo ocupado y tres tantos más."

El interés del Estado porque se cultiven los extensos y fértiles territorios baldíos es bien notorio: lo dicen así todas las facilidades que la ley ha querido dar al cultivador y las garantías y protección que se le presta, y que aún son pocas. Lo demuestra también la marcada distinción que hace entre los terrenos que se dedican al cultivo y los que se destinan a engorde de ganados: el cultivador no tiene limitación alguna en el goce de los baldíos, fuera de la general de hacer éstos dentro del término de diez años, en tanto que el ocupante con ganados sí las tiene y muy gravosas. Así, vemos que la adquisición gratuita del terreno adyacente al ocupado con ganados no tiene cabida sino cuando la parte ocupada esté cubierta de pas-

tos artificiales, o por pastos naturales obtenidos con obras importantes, como desmontes, canales, diques, etc.; que el ocupante tenga encerrado el terreno con cercas firmes y permanentes, capaces de impedir el paso del ganado a otros terrenos y siempre que tal terreno no pase de 2.500 hectáreas; y el ordinal c) del artículo 67 del Código Fiscal que dice: «Los dueños de ganados que no hayan tenido que hacer ninguna de las obras indicadas solo tienen derecho al uso de los baldíos que ocupen con ellos en cuanto dicho uso no perjudique al servicio o al uso público, o a *cultivadores y colonos*,» etc.

De tal suerte que son más favorecidos los colonos que los ganderos, y ello está bien, siendo como es la industria agrícola de más porvenir y de más importancia que la pecuaria, y por la mayor facilidad que tienen los ganderos en su industria.

Mas apesar del interés del Legislador por el cultivo del territorio baldío del país, es lo cierto que se ha excedido la ley en protección y en tolerancia: desde hace mucho tiempo venimos criticando los plazos nada restrictivos que se conceden para el cultivo de las tierras baldías. Esto es un inconveniente para la colonización, que debe remediarse. Según nuestro Código Fiscal, en toda adjudicación de baldíos se entiende establecida la condición resolutoria del dominio del adjudicatario en el caso de que dentro del término de 10 años, contados desde la fecha de la adjudicación, no hubiere cultivado la tercera parte del terreno u ocupado con ganados las dos terceras partes. En tales casos, el dominio de los terrenos adjudicados vuelve a la Nación *ipso-facto* o por ministerio de la ley, y por tanto son éstos denunciabiles, por el solo hecho del cumplimiento de la condición.

Antes de expedirse la ley 110 regían las siguientes disposiciones:

La Ley 61 de 1874, que en su artículo 4º estatúa que «se entenderán como poseedores los que hayan fundado habitaciones y cultivos permanentes por más de cinco años de posesión continua.» La Ley 48 de 1882, que en su artículo 7º establecía que «los terrenos baldíos que la Nación enajene por cualquier título vuelven gratuitamente a ella al cabo de diez años, si no se estableciere en tales terrenos, durante ese tiempo, alguna industria agrícola o pecuaria» El artículo 7º de la Ley 56 de 1905, que en su ordinal (a) decía: «Los terrenos baldíos que no hayan sido cultivados desde la expedición de la Ley 48 de 1882 volverán *ipso-facto* al dominio de la Nación, y exhibida la prueba de no estar cultivados, pueden ser denunciados. Asimismo en lo sucesivo todo terreno baldío adjudicado a colonos, empresarios o cultivadores debe trabajarse siquiera en la mitad de su extensión, sin cuyo requisito quedará extinguido el derecho del adjudicatario en el plazo fijado en el título de la adjudicación.» El plazo de que habla el artículo

copiado no puede ser otro que el de diez años, fijado por la Ley. Y si esto es así, que no de otra manera puede ser, es, por no decir otra cosa, una redundancia: porque, qué objeto hay en decir que debe trabajarse la mitad de un terreno adjudicado, en el término de 10 años, so pena de perderlo, si ya lo había dicho la Ley? Y por qué debía ser solamente la mitad lo que debiera cultivarse y no todo el terreno, como lo dispone la Ley? Y si se concedía en el título de adjudicación otro plazo distinto del general de 10 años, parece que tal plazo era ilegal, por cuanto no estaba indicado por el legislador. No parece sino que éste, en vista de los inconvenientes del plazo demasiado largo, quiso restringirlo un poco, valiéndose para ello de medios incorrectos.

Según la Ley 61 de 1874, sólo se requerían cinco años de trabajos en los baldíos para adquirir la posesión de ellos, al decir de su artículo 4º; y a pesar de tan clara disposición, el artículo 8º establecía que los cultivadores que abandonaran los terrenos por un término no menor de cuatro años perderían los derechos que hubieran adquirido sobre tales terrenos, los cuales volverían al dominio nacional.

De todas estas inconsecuencias, y de este estado de tolerancia que ni los mismos legisladores entendían ni se daban buena cuenta de ellas, ha surgido el mal que hoy trata de remediarse: la pérdida de una enorme riqueza pública, representada en la gran porción de tierra inculta, que a pesar de haber sido adjudicada en su mayor parte, sus dueños no han querido trabajarla, aprovechándose del largo plazo que les concede la ley para hacerlo. Si no fuera por la demasiada libertad en el obrar, hoy estaría colonizada la mayor parte del territorio inculto.

Nos parece muy urgente tomar medidas restrictivas del plazo de 10 años, porque, francamente, no se ve la razón para concederlo.

Hay que creer que el que denuncia un baldío es con el propósito de cultivarlo, y necesariamente debe tener los medios suficientes para hacerlo. Con la demasiada libertad de acción que concede la ley a los cultivadores ha sucedido que muchos individuos de fortuna a quienes el Estado no debe favorecer a expensas de las clases pobres, denuncian grandes porciones de baldíos, hasta el máximo que permite adjudicar la Ley, con el objeto de tener inamovible esa propiedad valorizándola para más tarde obtener mayores utilidades.

A pesar de ser manifiesta la intención del legislador de no conceder más de 10.000 hectáreas de terrenos baldíos a una misma persona, natural o jurídica, se ha podido fácilmente burlar esta disposición obteniendo adjudicaciones por mano tercera.

Uno de los mayores inconvenientes de la legislación de minas, reconocido por los mismos legisladores, es el amparo a perpetuidad de las minas; porque con esto se ha

perjudicado a mineros pobres, que no pueden denunciar ni trabajar minas que sus poseedores no trabajan, pero que conservan la propiedad de ellas por haberlas amparado. Igual cosa, más o menos, y guardando las proporciones debidas, sucede con los baldíos.

Para comprobar mejor lo que decimos, baste citar el artículo 85 del Código Fiscal, que dice:

«Los terrenos baldíos ocupados por minas de aluvión no pueden adjudicarse mientras las minas no sean abandonadas.» Y si tales minas están amparadas a perpetuidad, se pierde una riqueza pública por favorecer intereses privados, sólo por hacerse la Nación al derecho que se cobra por el amparo a perpetuidad de las minas.

Es clara también la intención de la ley al ceder terrenos baldíos: ella quiere favorecer a los ciudadanos, para que éstos a su vez favorezcan al país, por medio del trabajo productivo. Así lo dan a entender el artículo 10 de la Ley 56 de 1905, al decir que «La posesión de terrenos baldíos es la tenencia de éstos con ánimo de dueño, ya sea por sí mismo o en representación de terceros, en virtud de actos de dominio, tales como sementeras, edificios y cultivos en general»; el ordinal b) del artículo 1º de la Ley 48 de 1882, que dice: «La ley mantiene el principio de que la propiedad de las tierras baldías se adquiere por el cultivo, cualquiera que sea la extensión, y ordena que el Ministerio Público ampare de oficio a los pobladores y cultivadores en la posesión de dichas tierras, de conformidad con la Ley 61, de 24 de Junio de 1874», y todas las disposiciones que establecen términos para el cultivo. Y siendo esto así, no se comprende cómo pueda el Gobierno permitir que no se trabaje lo que expresamente se ha dado para trabajarlo, y lo que se ha destinado exclusivamente para beneficio del ciudadano, de la sociedad y del país.

De las disposiciones más importantes que encontramos en la última ley sobre colonización, es la que faculta al Gobierno para crear una comisión investigadora de los terrenos baldíos colonizables. Consideramos de tan grande importancia para el ramo de baldíos esta medida, que copiamos los artículos que la establecen:

«Art. 14. El Gobierno creará una comisión compuesta del número de personas que juzgue necesario para hacer la investigación estadística de los terrenos baldíos y el estudio de las zonas que puedan aprovecharse mejor como colonizables por sus facilidades para la agricultura, la ganadería y empresas de explotación de frutos naturales, y que determine las regiones cuya reserva convenga decretar para el Estado, ya por su situación, ya por la clase de productos que en ella se dan espontáneamente, o por otras consideraciones de conveniencia para el país. La comisión de que trata este artículo se creará cuando los recursos del Tesoro lo permitan, a juicio del Gobierno.»

«Art. 15. La Comisión de que trata el artículo anterior

presentará al Ministro de Agricultura y Comercio la relación de los trabajos de su cargo con gráficos de las vías de comunicación existentes o que puedan establecerse, y en cuanto fuere posible, con mapas detallados de las respectivas regiones.»

«Art. 16. El Gobierno publicará en edición oficial la estadística, los planos y mapas y el informe de la Comisión simultáneamente en español y en inglés, francés, alemán e italiano, reuniendo todos los datos enumerados y añadiendo la legislación nacional, sobre colonización, inmigración y baldíos, y demás leyes y comentarios que juzgue útiles para conocimiento de los cultivadores y capitalistas que quieran venir al país.»

Hemos hablado de la importancia de esa comisión, y vamos a ensayar de demostrar el por qué de ella.

La región inculta en el país es considerable y pueden aprovecharse de ella multitud de personas; porque con los datos tomados por la comisión de los terrenos adjudicados en pequeños lotes, se verá la necesidad de controlar la distribución del terreno disponible para la colonización, evitando en lo posible el acaparamiento de tierras que no se cultivan por valorizarlas sus dueños, con perjuicio de los cultivadores pobres y de la riqueza del país. Ya que se ha creado la pequeña propiedad justo es protegerla y guardar para ella la mayor parte posible de las tierras baldías, para así tratar de ocupar muchos brazos, favorecer al que más lo necesite y propender de modo más práctico y eficiente al desarrollo de las industrias; porque se tomarán medidas eficaces y enérgicas para impedir el abuso que va haciéndose sentir ya, porque burla la ley y hace daño a los intereses nacionales, abuso que consiste en que en las regiones del país en donde está prohibida o en suspenso la adjudicación de baldíos se ha apelado o se apela al subterfugio de denunciar y obtener adjudicaciones de minas con lo que se adquiere la posesión de los terrenos correspondientes, y ello por la demasiada libertad en la cesión de minas; y porque, amén de muchas otras consideraciones, la Comisión estaría siempre bien informada de la organización científica de la colonización, toda vez que habría podido estudiar las ventajas de determinados sistemas para hacerlos viables, las necesidades de los colonos pobres para tratar de remediarlas, y los inconvenientes creados a la industria por la prodigalidad en la concesión de grandes lotes de terrenos baldíos a personas que poco mayor necesidad tienen de cultivarlos.

Hemos dicho que hoy se hace uso frecuente del subterfugio de denunciar y obtener minas para adquirir así la posesión de terrenos baldíos existentes en lugares donde se denuncian las minas, y para ello se favorecen quienes de tan indebidos medios se valen, de la autorización emanada del artículo 84 de la Ley 110 de 1912, que dice que los adjudicatarios en terrenos baldíos de minas de filón de-

nunciabiles tienen derecho preferente a que se les adjudique por cualquiera de los títulos que el Código Fiscal señala, hasta una extensión de 500 hectáreas en tales terrenos, en la parte adyacente a las respectivas pertenencias, siempre que con esto no se violen los derechos de cultivadores o colonos establecidos en esa extensión.

Según las legislaciones minera y fiscal, en todos los terrenos baldíos pueden denunciarse y obtenerse minas, excepto en aquellos donde estén situadas las minas que se reserva la Nación, y en los baldíos que hacen la reserva territorial, porque éstos son inenajenables, conforme al artículo 107 de la Ley 110.

Mas a pesar de tan expresa prohibición, parece que el Gobierno viola la ley, al adjudicar lo que no puede ni debe adjudicarse.

Porque no se ve la razón legal para obrar de esta manera, toda vez que la ley no autoriza para hacerlo.

No es que sepamos que el Gobierno adjudique las reservas territoriales de la Nación, pero presumimos que así sea, por estas razones:

1º. En el proyecto que reforma el Código de Minas, presentado al Congreso en sus sesiones de 1917, aprobado en primer debate por el Senado y aprobado y adoptado también por el Consejo de Estado, se encuentra el siguiente artículo.

«En las regiones en que el Estado haya constituido reservas territoriales queda prohibida la adjudicación de baldíos con motivo de denuncias o adjudicaciones de minas, adjudicación de que tratan los artículos 1º y 3º de la Ley 75 de 1887, y 84 del Código Fiscal.»

Esta prohibición va directamente contra el Gobierno, que es quien hace las adjudicaciones de baldíos. Y no parece que tuviera razón de ser, siempre que el Código que los reglamenta ha consignado ya el precepto de carácter prohibitivo de que antes hablamos, y no es presumible que los legisladores del proyecto que nos ocupa ignoren lo que al respecto establece el Código Fiscal. En todo caso, y sea lo que sea, a nosotros lo que nos interesa es demostrar que el Gobierno no tiene autorización alguna legal, ni expresa ni tácita, para disponer arbitrariamente de lo que el Estado se reserva, sino que debe obrar sometido a un plan determinado. Si se trata de prohibir es porque se supone que existen actos que deben prohibirse. Luego el Gobierno está violando la ley, cosa que el artículo comentado tiende a confirmar. «Se prohíbe [al Gobierno] adjudicar baldíos con motivo de denuncias o adquisiciones de minas, en las regiones en que el Estado haya constituido reservas territoriales.»

2º. Aunque el Gobierno no ignora, como no debe de ignorar, que las reservas territoriales no son enajenables, si no sabe qué bienes baldíos son de propiedad de la Nación, si ignora qué porciones del territorio baldío se ha reservado

el Estado y cuáles de esas porciones se han hasta hoy adjudicado, por falta de cartas territoriales que determinen fijamente la propiedad nacional y de comisiones investigadoras encargadas de verificar las adjudicaciones y de consultar si éstas pueden o no hacerse, cómo puede el Gobierno obrar consultando bien los intereses que administra, cómo respetará la ley y obrará de acuerdo con sus disposiciones?

En resumen, creemos que el mal está en la ignorancia oficial, y no en la ley, como siempre se dice; y que el remedio no consiste en prohibiciones como la de que trata el artículo del proyecto, porque éstas versan o recaen sobre hechos consumados con conocimiento de causa o que puedan ejecutarse voluntaria y medítadamente; pero... el error no se corrige con otro error.

Hay que observar de paso que el Consejo de Estado, una de las supremas autoridades en asuntos legales, no estudió con el cuidado del caso el proyecto de ley sobre minas, y especialmente el artículo que en otro lugar transcribimos, porque si lo hubiera hecho no habría aceptado el error legal que tiene ese artículo, al hacer citas de artículos como el 1º y el 3º de la Ley 75 de 1887, que no existen, porque los derogó el 84 del Código Fiscal, que también se cita. Se incurre así en lamentable redundancia, y se muestra la ligereza con que se estudian ciertos asuntos que merecen más cuidado:

Por lo demás, creemos que el artículo del proyecto reformatorio del Código de Minas debiera ser más bien adicional del Fiscal, por cuanto dicho artículo versa sobre baldíos y no sobre minas: se prohíbe la adjudicación de aquellos con pretexto de denuncias y adjudicaciones de éstas.

Si no se remedian estas anomalías y deficiencias de la ley, basadas indudablemente en razones de proteccionismo, los esfuerzos tendientes a organizar científicamente uno de los más importantes ramos de la vida nacional, serán de ningún valor.

Otra medida benéfica, porque facilita la adquisición de los baldíos, es la de que la actuación para obtener un lote de 20 hectáreas se extienda en papel común, excepto la resolución de adjudicación y las copias de ésta que expida el Notario. Sería muy conveniente, además de todas las ventajas que la nueva ley concede al cultivador en pequeño, abreviar lo más posible, si ello puede hacerse, la tramitación para el denuncia y adjudicación del baldío. Eso de que los tres testigos que deben producir la información sumaria que ha de acompañarse al memorial de denuncia sean propietarios de bienes raíces, es una exigencia un poco si no muy trabajosa en la práctica. Es garantía suficiente para abonar un testigo la reconocida buena reputación de éste. No conocíamos otro caso similar, sino el exigido por la ley de expropiaciones. Pero bien distinto es, porque en éste se trata de bienes privados que necesita adquirir el Gobierno

para obras de utilidad pública, y en aquél se trata de bienes de propiedad pública destinados al público, y también para utilidad pública. Además, lo que se adquiere en expropiación se adquiere en propiedad, mientras que lo adquirido para colonizar está sujeto a condiciones resolutorias: «El Estado no garantiza la calidad de baldíos de los terrenos que adjudica, y por consiguiente, no está sujeto al saneamiento de la propiedad que transfiere en las adjudicaciones. Tampoco está obligado al saneamiento, si el terreno baldío estuviere destinado a un uso público, u ocupado por cultivadores o colonos, y en cualquiera de éstos casos su obligación se reduce a restituir las especies recibidas a cambio de la adjudicación», dice el artículo 47 del Código Fiscal. Podrá decirse otro tanto de la adquisición de bienes expropiados?

Lo que se adquiere con la concesión de baldíos es una propiedad sujeta a peligrosas condiciones. No adquiriéndose con plena *seguridad* lo adjudicado, sino una expectativa de propiedad, podrá ventajosamente fomentarse la colonización?

Hay que considerar también que los colonos en pequeño son o deben ser individuos de condición humilde, montañeses e ignorantes, que tendrán que valerse de abogados para obtener una adjudicación; y si este nuevo gasto se agrega a los ocasionados por los derechos de registro y notaría, etc., para individuos en su mayoría paupérrimos, habrán ellos necesariamente de prescindir de obtener baldíos para cultivarlos, o de hacerlo con muchos sacrificios, que la ley en todo caso está en el deber de evitar.

Bien está que para las concesiones de grandes lotes se exija planos de los terrenos, etc., porque se presume que los adjudicatarios son personas pudientes. Pero es absurdo tratar de proteger al pobre agricultor, que casi siempre carece de lo necesario para su subsistencia, imponiéndole gastos que para él son de consideración, por las razones expresadas.

Ni en la legislación de minas ni en la de baldíos en grandes porciones, en las cuales se trata de intereses más valiosos, se exige que los testigos sean abonados.

Encontramos un inconveniente en la Ley 71 de 1917, al especificar la tramitación que debe seguir el interesado para obtener un baldío: no se requiere hacer conocer del público la denuncia del inmueble ni su adjudicación, como se exige para las minas, y como lo ordena también la Ley 110 de 1912. Como el Estado no garantiza la calidad de baldíos de los terrenos que adjudica, porque anterior a la adjudicación que se pretende hacer se hubiera el baldío destinado a un uso público o concedido a otra persona natural o jurídica, creemos que la publicidad que la ley ordena dar a este acto tiene por objeto que los interesados, si los hay, puedan oponerse. Al menos así sucede con la cesión de minas. Encontramos muy conveniente esta prác-

tica, para quienes deseen obtener terrenos baldíos, y especialmente para los colonos pobres: porque como el plazo para cultivar los terrenos es el de 10 años, puede suceder que el propietario de un lote no ejecute actos de posesión en su inmueble, y como nadie legalmente sabe que tal terreno tiene dueño, fácilmente puede adjudicarse a otra persona, quien emprende trabajos de cultivo en él; y cuando éstos están bastante avanzados se presenta el dueño y legalmente se posesiona de lo suyo con manifiesto daño y perjuicio para el primer ocupante, aunque se le indemnicen los perjuicios que pueda sufrir, porque queda por este hecho privado de su industria.

La tramitación para la publicidad del acto es bastante sencilla y favorece sobremanera al adjudicatario, toda vez que da más garantías y mayor seguridad a lo que se le adjudica.

A más de los inconvenientes que a la ligera anotamos para una eficiente organización de los terrenos incultos del país, se presentan otros muchos que entorpecen y dificultan lo que debiera estar más libre. Entre esas dificultades se encuentran algunas de carácter restrictivo, que son las de que nos ocuparemos en seguida.

Tratándose de la adjudicación de baldíos a cultivadores o colonos o a cambio de títulos de concesión o de deuda pública, exige la ley requisitos muy difíciles de cumplir, tales como los de probar el interesado que el terreno no está destinado a ningún uso público, ni adjudicado a ninguna persona, para cultivos, crianza de ganados, etc. Si el mismo Estado no sabe a quien pertenecen esos bienes que se reputan baldíos por la ley, es imposible que pueda saberlo fácilmente un particular. Puede la porción de terreno que solicita se le adjudique haber sido adjudicada a otra persona, y como ésta no tiene obligación de ejecutar actos de dominio en su inmueble, es difícil saber a quien pertenece el lote en cuestión. Los gravámenes de explotación y de exportación que tienen algunos artículos que pueden cosecharse en abundancia en los bosques y terrenos baldíos, pero cuya producción es reducida por las muchas dificultades con que tropieza el industrial, y por sobre todos la inseguridad con que se adquiere la propiedad de los terrenos incultos.

Una sabia política económica que pretenda fundarse en la práctica y no en la teoría, debe estudiar detenidamente todo aquello que íntimamente se relacione con la naturaleza para tratar de acomodar a ella leyes y programas. Estudiar la naturaleza montañosa y estéril de la parte habitada de Colombia, la soledad e insalubridad de las llanuras fértiles, es asunto a que deben prestar especial interés los gobiernos y los financistas y economistas bien intencionados por el progreso material de la Patria. Prestar atención especial a esos puntos, más prácticos y más importantes sin duda que cualesquiera otros para la vida de la Nación

y para su prosperidad. Desgraciadamente hasta hoy nada visible se ha hecho; apenas empieza el país a orientarse y a seguir derroteros científicos en los diversos ramos que integran el Fisco. Las leyes que reglamentan las materias más interesantes al tesoro nacional, son todas deficientes y eso ha hecho que mucha riqueza se haya perdido y se pierda por falta de iniciativa oficial y de organización eficiente. Preocupados con los problemas económicos que han traído por consecuencia una crisis fiscal como pocas se han registrado en la historia económica de Colombia, los legisladores de los últimos años han laborado con más acierto. Y aunque las disposiciones que se han dictado, encaminadas a mejorar las existentes, no son perfectas, sino que por el contrario adolecen de muchas imperfecciones, van respondiendo a las necesidades actuales y pueden ser la base de una futura, eficaz y científica legislación.

Es necesario emprender una labor sostenida y tenaz en pro de los intereses patrios, si se quiere civilizar el país y ponerlo al igual de los modernos regidos por legislaciones científicas y protectoras de la industria. Precisa utilizar sin descanso la naturaleza irregular de Colombia, estudiar sus desventajas y tratar de corregirlas, aprovechando las oportunidades que la fertilidad del suelo nos brinda. Es decir, ahondar más el problema de la colonización, y al mismo tiempo que se corrigen las irregularidades del suelo fomentar y estimular la colonización y las industrias.

Una política económica basada en estos principios, iniciada modestamente y de acuerdo con nuestros escasos recursos, puede ser y será la fuente saludable del progreso patrio. Que antes de hacer conocer de los países de allende el mar nuestro sistema comercial y nuestra riqueza agrícola, a fin de hacer propaganda al fruto colombiano, se construyan sobre bases sólidas las industrias y el comercio, para luego entrar resueltamente en la vía del comercio internacional de exportación.

Interesa por el momento, y como digno principio de una labor progresista, dar vigoroso impulso a las artes, las industrias, el comercio y todo aquello que constituye el progreso económico de un país, en sus diversas manifestaciones.

Fomentar, hasta donde sea posible, la colonización, ya que la riqueza territorial de Colombia es enorme, muy escaso el número y secundaria la importancia de nuestros centros agrícolas. Tanto más si se tiene en cuenta la población que monta casi a seis millones de habitantes diseminados en una tierra donde holgadamente cabrían ciento cincuenta millones!

#### Vías de comunicación.

El fomento de la colonización está en razón directa con la importancia y bondad de las vías de comunicación y de la protección a la industria.

¿Cómo se fomentan las vías de comunicación?

Es este un problema de suyo tan complejo, que apenas si tímidamente nos atrevemos a tocarlo.

Las vías de comunicación se dividen en dos clases principales: caminos de herradura y vías férreas, amén de otras.

Concretando las primeras a los terrenos baldíos para facilitar la colonización del país, es decir, a la construcción de caminos o carreteras en las regiones colonizables, formularemos un plan de estudio sencillo y que pueda llegar a ser práctico.

Dada la mala situación del Tesoro le es difícil si no imposible al Gobierno, por muy bien intencionado que esté, emprender por su cuenta la construcción de caminos en las regiones colonizables. En atención a este inconveniente se nos ha ocurrido pensar si no sería factible contratar con los mismos colonos las vías más importantes que puedan poner en fácil comunicación las partes colonizables con las ya habitadas. Por que de nada servirían tierras fértiles, sanas, bien provistas de aguas, etc., si por falta de caminos, no pueden recibir elementos que le son precisos para su desarrollo y para el comercio de aquellas regiones con los otros Departamentos y secciones del país.

Decíamos que el Gobierno podría contratar con los colonos trayectos de caminos carreteables, muy cortos si se quiere y bajo la dirección del Ministerio de Obras Públicas. La comisión de que hablamos antes, que debería estar compuesta de ingenieros, estudiaría los proyectos de caminos, la factibilidad, conveniencia y fácil prolongación de la vía hasta unirla con otro centro colonizable. Para el pago a los contratistas podría lanzarse una emisión de bonos que se llamarían «bonos de colonización», que podrían aceptarse a la par y ser amortizables en un cuatro o cinco por ciento de las rentas nacionales; los caminos serían de la anchura suficiente para permitir apenas el tránsito de caballerías y vehículos de ruedas, y con el fin de estimular más y mejor la construcción de ellos, se podría hacer concesiones a los contratistas de pequeños lotes baldíos, cuya extensión sería proporcional a la importancia de la vía, al mayor trayecto que ésta recorra y a lo difícil de la construcción.

Actualmente estudia el Gobierno departamental, previa resolución de la Asamblea, la manera de fundar en terrenos baldíos colonias penales y agrícolas destinadas al fomento de la colonización y a la enseñanza de la agricultura. A las primeras serán enviados los vagos, rateros y responsables de otros delitos que castiga la Policía, con el laudable fin de hacer que su corrección sea más eficiente, alejándolos de los poblados e inculcándoles el hábito al trabajo. Hermosa y cristiana obra que debieran emprender cuanto antes todos los Departamentos, ya que al Gobierno nacional le es difícil hacerlo. Así, mientras se aprovechaba por medio de contratos que resultarían muy venta-

josos para la Nación y benéficos para los condenados, el trabajo de éstos en la apertara de vías carreteables, se enseñaría científicamente en las colonias agrícolas los sistemas modernos de colonización. Los condenados de ahora, por virtud del trabajo laborioso y del interés de mejorar de situación, serían contratistas y luego cultivadores de los lotes que se les diese en pago de su trabajo, no necesiándose entonces emitir bonos de colonización.

Por falta de trabajo en que el hombre pueda fundar esperanzas de mejoramiento moral y material, el país paulatinamente se está llenando de gentes ociosas, de desempleados, que son un peligro social. La juventud no tiene el entusiasmo, el vigor para la lucha, la constancia y la perseverancia en el obrar, los generosos auelos de renovación que distinguieron a otras generaciones, porque les falta el estímulo, la protección oficial, y sólo vive de intrigas y de politiquerías. Cree que se vive mejor haciendo política ruin y perdiendo toda noción de dignidad en provecho del bienestar personal, en busca de buenos y bien remunerados destinos públicos. Hoy no se labora por el bien social, sino por el particular. La fórmula de «sálvese quien pueda aunque se pierda la Patria», parece haberse posesionado de la conciencia de nuestros hombres jóvenes que por una cruel ironía se han calificado como «el porvenir de Colombia y la salvación de la raza.» Con la oposición sistemática del Gobierno a toda idea de renovación en la instrucción pública, se han perdido la confianza en la enseñanza y los generosos impulsos de culturización y de progreso intelectual.

Piensen los Gobiernos seccionales en la inmensa ayuda que de la manera arriba indicada podrían prestar a la Nación; y con el tiempo, las colonias penales, que serían «Escuelas del Trabajo», se transformarían en importantes núcleos de población, con vida propia y habitadas por gentes laboriosas y honradas, disciplinadas en el sufrimiento y forjadas en la fragua del trabajo redentor.

No está bien que mientras se protege y estimula a algunos hombres de acción, se abandone a otros a su propia suerte. Estos desgraciados, muchos de ellos de pasiones atávicas y extraviados por fuerzas naturales a que no han podido resistir, a cuyo influjo maléfico no han podido sustraerse, son más, mucho más desgraciados, y por ende mucho más dignos de la protección oficial. En lugar de someterlos, en castigo de sus delitos, a nuestros absurdos sistemas penales, que no son otra cosa que «Escuelas del Vicio», por las cárceles donde se sufre las condenas, la libertad de que en las prisiones se disfruta, etc., podríase enviarlos a cultivar las tierras incultas, a abrir y mejorar nuestra incipiente red de caminos, por medio de la fundación en lugares baldíos de establecimientos penales, donde es más segura la corrección del delincuente y la moralización del perdido. La acción de la justicia debe ser de caridad y no

de rencor, de corrección y de enmienda, en lugar de estímulo a la comisión de nuevos crímenes por la venganza que en el criminal se fomenta.

El Gobierno de Antioquia, y con él todos los habitantes, aguardan, animados de un optimismo generoso, el saludable éxito de las colonias penales que hoy se inician. Si otro tanto pudiera decirse de cada uno de los departamentos e intendencias del país, su redención moral y material sería forzosamente bien pronto una realidad.

#### Ferrocarriles.

La segunda clase de las vías de comunicación de actualidad son los ferrocarriles o caminos de hierro.

Es esta la obra de la civilización moderna más importante para la prosperidad de los pueblos. Adoptado el ferrocarril como medio de transporte más benéfico desde hace casi un siglo, to los los países civilizados se encuentran cruzados de líneas férreas.

«La economía y utilidad de las vías férreas—ha dicho un distinguido financiero—se estima desde el partir por la economía y rapidez de los transportes; por la regularidad en el servicio de los trenes; por la comodidad para las mercaderías que tienen algún valor y buscan pronto consumo, pues la demora es improductiva, y por la seguridad. Las facilidades de tránsito o locomoción provocan una corriente más activa en las relaciones sociales y comerciales; dan a la producción y al consumo impulso progresivo, cuyo término no es fácil preverlo; despiertan la actividad económica e industrial entre pueblos extraños; facilitan la administración pública; favorecen las inmigraciones, que tanto bien han hecho para el progreso de América, y acercan las poblaciones pequeñas, los campos y las regiones vírgenes a las ciudades, de donde, en ondas que recorren la periferia del territorio, parten materias primas, luces, conocimientos y valores que llevan civilización.»

Otra de las necesidades que impone al país lo montañoso de la naturaleza, es la unificación del sistema ferroviario, tratando de dar preferencia en la construcción a los ferrocarriles más importantes, y de que todo lo que se gaste en este importante ramo obedezca a un plan científico.

La superficie de Colombia es de 1.700.000 kilómetros cuadrados, y cruzan su suelo las siguientes vías férreas: El Ferrocarril de Antioquia, con 181 kilómetros; el de Amagá, con 42; el de «La Dorada», con 105; el de Girardot, con 132; el de Puerto Wilches, con 20; el de «La Sabana», con 40; el del Norte, con 62; el de Santa Marta, con 113; el del Tolima, con 40; el de Táchira, con 16; el de Barranquilla, 28; Cartagena, 105; Cúcuta, 55; el del Sur, en Cundinamarca, con 33; el del Pacífico, con 196, y el de Caldas, con 10, que suman un total de 1.178 kilómetros;

fuera del cable aéreo en el Departamento de Caldas, que tiene una extensión de 1.225 kilómetros.

Como se ve, puede decirse que en Colombia no hay ferrocarriles. Los Estados Unidos cuentan con una red ferroviaria de 300.000 kilómetros; Alemania, 45.000; Francia, 40.000; Inglaterra, 35.000, etc.

Lo más importante para un país es tener vías férreas que respondan a las necesidades económicas y al desarrollo del comercio interior y exterior, se ha dicho con sobra de razón. De aquí el que Colombia empiece a preocuparse seriamente de este problema que afecta hondamente la vida económica, y que el Gobierno haya emprendido el estudio de algunas vías, entre ellas la del Ferrocarril de Urabá, que consideramos como de las más importantes, y que partiendo de la ciudad de Medellín vaya a terminar al litoral del Atlántico, poniendo en comunicación directa con el Océano Atlántico varios Departamentos interiores del País, en una extensión aproximada de 490 kilómetros. Será de valor innegable esta vía porque cruzará todas las regiones de Suroeste y Occidente del Departamento de Antioquia, fomentará el comercio del vecino Departamento de Caldas, recorrerá la hoya del río Cauca, muy rica en minas de carbón y en tierras para la ganadería, así como los extensos bosques de tagua y de maderas de cedro, regiones no explotadas por el difícil acceso a ellas, situadas en las playas del río Murri, y las no menos ricas zonas de oro y de plata del Chocó, cuya explotación apenas se inicia. La sola consideración de tocar el Ferrocarril de Urabá en la Intendencia del Chocó es suficiente para acreditar la importancia de esta línea. Bien sabido es de todos los colombianos que se interesan por el progreso patrio, que la región del Chocó es una de las más ricas del mundo en minas: allí se encuentran grandes zonas de terrenos petrolíferos, minas de carbón muy abundantes, grandes formaciones sulfurocupríferas, valiosos yacimientos de cobre, extensos aluviones auríferos de los muchos afluentes del río Atrato, etc. Es esa tierra privilegiada una inapreciable riqueza, que puede hacer de Colombia una nación tan próspera y rica como cualquiera otra de Centro y Sur América, si se ponen los medios necesarios para explotar ese venero.

Sería de mucha conveniencia también aprovechar el Ferrocarril de Urabá, que nuestro optimismo nos dice que habrá de construirse, para avanzar un ramal hasta el Océano Pacífico, empresa que hemos oído decir es bastante viable, quedando todos los departamentos del interior con dos salidas directas, cómodas, baratas y seguras, a los dos océanos que bañan las costas de Colombia. La vía que estudiamos uniría los Departamentos de Cundinamarca, Boyacá, los de Santander del Norte y del Sur, Antioquia, Caldas, Valle, Cauca y Nariño, y la Intendencia del Chocó, sería el medio más seguro para colonizar los inmensos territorios baldíos de invaluable riqueza que tiene el país diseminados

en todos los departamentos.

Bien se ve, pues, la enorme ventaja que para Colombia entera traería el Ferrocarril de Urabá, y la necesidad que hay de construir esta vía, mucho más si se tiene en cuenta que la arteria fluvial que hoy nos sirve de comunicación con el mar Atlántico—el río Magdalena—es tan precaria, que no da seguridad alguna de navegación en los grandes veranos. [1]

El Ferrocarril de Antioquia, construido hoy hasta Santiago, y próximo a inaugurarse hasta la Estación de «El Limón», paraje cercano a Cisneros, es otra vía de notable importancia y que significa el más grande esfuerzo del pueblo antioqueño. En sus últimas sesiones la Asamblea del Departamento optó por la construcción de un cable aéreo para el paso de «La Quebra», el mayor problema que ha tenido el Ferrocarril, que ha hecho muy difícil el tráfico y estorbado el movimiento comercial en todas sus variadas formas. Con la solución del paso de «La Quebra» quedará completamente terminado el Ferrocarril, y podrán beneficiarse con mayor provecho las regiones baldías del Nus y del Magdalena, porque permitirá el acceso a ellas de multitud de obreros que hoy carecen de trabajo. Unida esta línea a la de Amagá, unirá las poblaciones del Suroeste del Departamento con las del Norte, y los Departamentos de Antioquia, Caldas, Cauca y Magdalena.

Se estudia también la conveniencia y la necesidad de prolongar el Ferrocarril del Norte, en el Departamento de Cundinamarca, que tiene hoy una extensión de 62 kilómetros, hasta llevarlo a las fronteras con Venezuela, pasando por los Departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Santander del Sur y Santander del Norte. La importancia de la vía consiste,—según dicen sus iniciadores—en que comunicará los Departamentos de Cundinamarca, Boyacá y Santander con el bajo Magdalena para empalmar en Puerto Berrío con el Ferrocarril de Antioquia; en que como la línea para ir esa vía a empalmar con la de Antioquia tendrá que recorrer las montañas de Occidente, de Boyacá y de Santander, beneficiaría regiones riquísimas, como son los terrenos baldíos de esos departamentos, donde existen minas de esmeraldas, carbón en gran abundancia, oro, y especialmente las grandes petroleras que constituyen un halagüeño porvenir para esas regiones, inmensa variedad de frutos vegetales, como tagua, caucho, etc. Este territorio, afirman los iniciadores de la obra, tan apropiado para la colonización y formación de poblaciones, ha permanecido completamente salvaje, a pesar de su proximidad al Departamento de Antioquia, y a la parte poblada de Bo-

(1) Después de escrito este estudio, hemos sido informados de la resolución del Gobierno de este Departamento, de tomar por su cuenta la construcción del Ferrocarril de Urabá.

vacá, únicamente por la ausencia total de vías de comunicación.

Para hacer más visible la importancia de las vías férreas y la necesidad que Colombia tiene de ellas, necesidad que día por día se va haciendo sentir más, nos vamos a permitir tomar algunos párrafos de una obra que sobre ferrocarriles tenemos a la vista:

«Los ferrocarriles son agentes de civilización y tienen importancia innegable cuando se considera su utilidad en lo que hace relación a la estrategia militar en tiempo de guerra, a las finanzas del Estado y al movimiento fiscal».

«La grande industria encuentra en el ensanche de los ferrocarriles una utilidad proporcionada a las necesidades nuevas que demandan los artículos manufacturados y los elementos para el servicio de locomoción por la adquisición fácil y barata de materias primas; la agricultura busca y encuentra en ellos salida para los artículos de primera necesidad, formando de naciones, como la República Argentina, centros de exportaciones poderosas, y además utiliza tierras en antes improductivas y baldías. Ella, la agricultura, con las líneas férreas, tiene no sólo a dar mayor valor a las tierras, sí que también a que se nivelen los precios a cierta medida. Las producciones minera y metalúrgica encuentran riquezas abandonadas y las explotan con grandes rendimientos.»

Interesa, sobremanera, por todas las razones ya anotadas, que el Gobierno estudie y adopte un plan de ferrocarriles. Así se ahorrarán gastos, se atenderá a necesidades urgentes que el comercio de Colombia exige que se atiendan, y se construirán las vías férreas por métodos modernos y bajo el control de un plan científico.

Si todos los departamentos, aunando voluntades y esfuerzos, hubieran logrado hacer lo que el Gobierno nacional no ha podido, esto es, construir un sólo ferrocarril pero que como el de Urabá satisfaga todas las necesidades y exigencias del momento, y no hubieran seguido la política menos práctica de buscar cada uno fácil salida al Exterior, el progreso del país hubiera mejorado de manera muy más notable.

Pero aun es tiempo de emprender la obra civilizadora, y el Gobierno, que abriga propósitos tan plausibles, debe adoptar una resolución si se quiere heroica pero eficaz y que responda al estímulo que hoy más que nunca necesitan las industrias todavía incipientes del país.

#### Agricultura.

Otro ramo de la actividad humana de grande importancia es la agricultura, que por sí sola constituye la mayor riqueza de todo país. Por eso los gobiernos le dedican atención preferente y el progreso que la industria obtiene por medio de la protección oficial es efectivo y considerable.

El estímulo oficial a la industria agrícola en Colombia apenas empieza a sentirse.

El Gobierno ha tratado de estimular algunos frutos de los más apropiados para la exportación, pero ese estímulo no se ha orientado de modo suficiente, consultando las necesidades y las mayores conveniencias. La labor del Gobierno se ha reducido a ofrecer premios a los mejores productos y anticipar la bondad y competencia de ellos para colocarlos en mercados extranjeros.

La Sociedad Colombiana de Agricultores organizó una exposición para contribuir a la celebración del centenario de la Batalla de Boyacá, y el Gobierno prestó eficaz y poderosa ayuda a la Sociedad en esta obra importante.

Fuera de esto, no sabemos que se hayan tomado otras medidas tendientes a mejorar nuestra industria agrícola, medidas que pueden ser fundamentales. De ellas destacamos las siguientes:

Fundación de granjas donde se enseñe científicamente la agricultura.

Prestar mayor interés y dar más importancia a las Escuelas de Agricultura establecidas en el país, que desgraciadamente son muy pocas.

Fundar y fomentar en todos los Departamentos Escuelas de Veterinaria anexas a las agrícolas o a las granjas.

Estudiar las industrias que mejor se implanten en cada región, para evitar la competencia que pueda hacerse a una sola, como entre nosotros ha sucedido.

Conceder libertad de exportación para todos los productos agrícolas.

En Colombia hace muchos años viene siendo el café casi la única industria agrícola a la cual se ha prestado más interés. Porque el café colombiano, y muy especialmente el antioqueño, por su calidad y precio y la cantidad en que se produce, ha logrado acreditarse en el extranjero y ser para el país una de sus más cuantiosas riquezas. Se calcula que la producción anual asciende a cerca de un millón de sacos, los cuales se exportan casi en su totalidad.

A pesar de la protección que el Gobierno ha prestado a esta industria, y del interés que los cultivadores ponen por la prosperidad de ella, es lo cierto que apenas empieza a desarrollarse, debido al inconveniente del costo de transporte de los centros de producción a las costas de los océanos y a los impuestos que sobre el grano pesan.

El entusiasmo que entre nosotros ha despertado la buena aceptación del grano en mercados extranjeros, a la vez que es un poderoso estímulo para la producción, debe despertar nuestra iniciativa para estudiar cuales otros productos son tan ventajosos como el café, cuáles se pueden producir en mayor cantidad y a menos precio, para acomodar a ellos las tarifas aduaneras y tratar de no implantar industrias que después no puedan resistir la compe-

tencia extranjera, como sucedió con el tabaco de Ambalema, la quina, la tagua y los sombreros de iraca.

Creemos que el Gobierno, a la vez que impulsa nuestras actuales y prósperas industrias, debe estudiar la implantación de nuevos cultivos y favorecerlos, a fin de que ellos sirvan para contrarrestar las crisis que una competencia pueda provocar en una industria cuando se hace única. El punto más importante de todo cultivo es cuando está en vía de desarrollo. Es entonces cuando mayor cuidado debe ponerse en estudiar las ventajas que pueda aportar al país, y las consecuencias más económicas en que el nuevo producto pueda producirse. El interés no está en que la industria sea abundante y pueda abastecer los otros mercados y atender a todos los pedidos que ella demande, sino en acomodar la producción con el gasto, a efecto de que el precio pueda equipararse con los precios de otras plazas para evitar competencas funestas que puedan traer al país no sólo la ruina de muchos hacendados sino la pérdida de la confianza en las capacidades del suelo colombiano y en la riqueza de la producción.

#### Libertad de exportación.

El estudio detenido que hemos hecho de los impuestos que pesan sobre los productos exportables de Colombia, donde ningún artículo puede salir sin pagar derecho de aduana, nos ha inducido a pensar, quizá en un absurdo, pero que creemos pueda contribuir al incremento de la producción agrícola y al progreso comercial e industrial de la Nación. Nos referimos a la libertad de exportación para los productos agrícolas.

El principal impuesto que desde tiempo inmemorial existe en Colombia es el de aduanas, de tal manera que él casi sólo es suficiente para cuadrar el presupuesto nacional de rentas. Es decir, que con el producto que pagan al Fisco los exportadores e importadores se hacen casi íntegramente los gastos de la administración pública.

Así, vemos que el presupuesto de rentas para la vigencia económica de 1° de Marzo de 1918 a 28 de Febrero de 1919 se computó por aproximación en la suma de 17,650,000 pesos, de los cuales el renglón mayor fue el de impuesto de aduanas, calculado en once millones de pesos, sin contar el gravamen de la importación de tagua, oro y maderas, cuyo valor se estimó en \$9,000.

Para comprender lo pernicioso que es el gravamen a la exportación de productos agrícolas, basta estudiar un poco lo que ha sucedido con la tagua, que cuando no se gravaba su exportación se exportaba en mayor cantidad. Por ejemplo, en 1913 se exportaron sin gravamen 11,650,762 kilos, y cuando se la gravó, en 1914, sólo se exportaron en ese año 7,120,835 kilos, y en el de 1916, 7,056,047. Es decir, que la exportación ha disminuído considerablemente y

seguirá disminuyendo sin duda. Lo mismo ha sucedido con el café, y con todo artículo gravado en su exportación. El Gobierno debe tener presente que varios impuestos es difícil que pueda resistirlos una industria, por próspera que sea, sin menoscabarse, y que es labor prudente tratar de amorar lo más posible los impuestos.

El sistema de gravamen a la exportación va siendo ya en Colombia anticientífico.

Un distinguido economista francés, cuyos comentarios nos han servido de consulta en este estudio, dice que los derechos de exportación están en desuso en las naciones de Europa occidental y septentrional, y que son perjudiciales cuando se imponen a los artículos que pueden ser producidos en un gran número de países.

En efecto, en algunas naciones, como los Estados Unidos, el país productor y comercial por excelencia, prohíbe los impuestos a la exportación, al decir el artículo 5° de su Carta Fundamental que «no se impondrá contribución ni derecho sobre los artículos exportados de cualquier Estado.»

En el Brasil, el país que ha hecho y hace activa competencia al café colombiano, tampoco se grava el artículo, y por esto, y por el menor costo en el transporte, se ha hecho sentir su competencia. Apenas se concibe que con tantas trabas pueda nuestro café haber resistido victoriosamente la tenaz campaña que contra él se ha hecho con otras marcas.

Se argüirá que los países donde no está gravada la exportación tienen otras fuentes que surten el fisco, en forma de impuestos o contribuciones.

Y ello es verdad, si se tiene en cuenta que las contribuciones son la base de las rentas del Fisco, y que son justas, convenientes y necesarias, cuando se distribuyen equitativamente. Pero no es que se grave más en otras partes, o que los habitantes contribuyan con mayores sumas para el sostenimiento del Gobierno. Nó. Lo que sucede es que una sola contribución científicamente derramada, satisface las necesidades todas que pudieran satisfacer muchas contribuciones mal distribuidas, como sucede entre nosotros.

En otras naciones, como Estados Unidos, Italia, Austria, España, Rusia, Suiza etc., existe el impuesto sobre la renta, cuyos resultados han sido admirables. Aquellos países, como el nuestro, estaban agobiados por multitud de contribuciones inequitativas e injustas; y la experiencia les hizo adoptar un sistema más moderno y más adecuado a las conveniencias y a las necesidades sociales.

Cosa igual sucede en Colombia, a donde toda innovación llega tarde: el Gobierno ha establecido el sistema tributario de que hablamos, y sus resultados beneficiosos no se harán esperar. El nuevo impuesto es equitativo y justo. Por él contribuyen todos los ciudadanos, en proporción a sus rentas, en tanto que con el de aduanas dejan de con-

tribuir muchos capitalistas que no invierten sus riquezas en artículos de exportación, que no introducen, con grave menoscabo de los exportadores e importadores pobres.

El producto anual del impuesto sobre la renta se calcula en once millones de pesos, cantidad igual a la que producen hoy las aduanas. El renglón de la exportación de productos agrícolas se ha estimado en \$ 10.000. Siendo, como es, muy reducida la entrada al Fisco por gravamen de los frutos agrícolas exportables, y de mucho valor la entrada que aportará al Tesoro nacional el nuevo impuesto, no se ve qué inconveniente económico se pueda oponer a la medida que reclama el país, porque ella está llamada a impulsar la industria más próspera y de más esperanzas para el futuro de Colombia.

La libertad de exportación impulsaría grandemente las industrias, y no ocasionaría pérdida alguna al Tesoro nacional; porque fomentaría la producción, y bien sabido es que la redención económica de Colombia depende del creciente aumento de su exportación; porque aumentando, como se aumentaría la exportación libre de gravámenes, necesariamente habría de aumentar por ley económica la importación, y así se obtendría mayor ganancia en el impuesto de aduanas. Sería, pues, un negocio para el Gobierno, y un negocio que a la vez que beneficiaría considerablemente el Fisco, protegería las industrias, porque con la libertad de exportación vendrían capitales extranjeros que tanta falta hacen al país y se aseguraría la confianza del extranjero para colocar sus dineros en Colombia.

#### Immigración

Ya que en este estudio hemos preconizado la importancia de la agricultura, porque ella será, a no dudarlo, la salvación económica del país; que disertamos sobre la necesidad de impulsar más eficientemente las industrias y el fomento de la colonización, porque la conveniencia que con ello derivaría el proletariado es indudable, juzgamos oportuno encarecer también la necesidad y la conveniencia de prestar alguna atención a la inmigración extranjera, toda vez que ella es factor importantísimo en la prosperidad de un pueblo, porque la inmigración implica energía, riqueza, renovación y trabajo.

En un país de escasa población como éste, capaz para alojar holgadamente a ciento cincuenta millones de habitantes, y con inmensos territorios incultos, es la inmigración el más poderoso elemento de progreso. Por eso el Gobierno, que hondamente debiera preocuparse de estos problemas de vital interés, debe estimular la inmigración, protegiendo a los inmigrantes lo más posible, atendidas las actuales críticas condiciones del país, y seleccionando esmeradosamente el personal.

Muchos ensayos se han hecho en tal sentido, pero todos o casi todos han sido infructuosos, debido a obstáculos casi invencibles que se ofrecen al inmigrante, que la

ley ha previsto y tratado de evitar, pero que las autoridades administrativas no han podido alcanzarlo.

Desde la Ley 80 de 1871, que no puede estar inspirada en principios más saludables y beneficiosos, hasta las últimas que sobre la materia se han expedido, se ordena como elemento esencial, que se dé a los inmigrantes la propiedad de las tierras baldías del Estado, en los lugares en donde quieran establecerse, y todas las noticias e informes que pidan y les sean útiles. El legislador no previó, sin duda, que el Gobierno llegara al descuido de no saber siquiera qué bienes baldíos posee, y la incapacidad en que se encuentra para informar sobre situación, extensión, adaptabilidad de productos, riqueza, y condiciones climatológicas, higiénicas, etc., de los terrenos incultos destinados al cultivo.

Recuérdese que «el Estado no garantiza la calidad de baldíos en los terrenos que adjudica», y que el legislador ha reconocido la necesidad de dar al Gobierno informes precisos, como administrador que es del patrimonio nacional, acerca de los bienes que pertenecen al Estado.

Así lo da a entender la Ley 106 de 1873, en sus artículos 875 y 876, que dicen:

«Art. 875. El Gobierno de la Unión administra las tierras baldías como las demás propiedades y bienes nacionales. En consecuencia, dicta las providencias necesarias para obtener un conocimiento, lo más exacto posible, de los terrenos no apropiados, su situación, su calidad, sus condiciones climáticas, con expresión especial de los que contengan quina, goma elástica, bálsamos, palos de tinte y maderas de construcción, de ebanistería y de exportación, y cualesquiera productos vegetales y minerales.»

«Art. 876. Para adquirir el conocimiento de estos terrenos, practicar su mensura, levantar planos y hacer la correspondiente descripción topográfica de la calidad y condiciones especiales expresadas en el artículo anterior, el Poder Ejecutivo podrá contratar con uno o más ingenieros hábiles los trabajos del caso, tomando del Presupuesto anual de gastos las cantidades votadas para el Departamento de Fomento, principalmente las de aquellas obras que no se puedan ejecutar en el curso de la vigencia económica de dicha ley.»

La Ley 71 de 1917 dispone también, en su artículo 14, la creación de una comisión «para hacer la investigación estadística de los terrenos baldíos y el estudio de las zonas que puedan aprovecharse mejor como colonizables por sus facilidades para la agricultura, la ganadería y empresas de explotación de frutos naturales, y que determine las regiones cuya reserva convenga decretar para el Estado, ya por su situación, ya por la clase de productos que en ella se dan espontáneamente, o por otras consideraciones de conveniencia para el país».

El artículo 16 de la misma ley dice que «el Gobierno

publicará en edición oficial la estadística, los planos y mapas y el informe de la comisión simultáneamente en español y en inglés, francés, alemán e italiano, reuniendo todos los datos enumerados y añadiendo la legislación nacional sobre colonización, inmigración y baldíos y demás leyes y comentarios que juzgue útiles para conocimiento de los cultivadores y capitalistas que quieran venir al país».

A pesar de la necesidad de esas comisiones, la que debía funcionar según la ley de 1873 no fue ni siquiera creada como tampoco lo ha sido la de que habla la ley 71 de 1917.

Al decir la Ley lo que cuarenta años antes había dicho, fue porque vio y ve la mucha conveniencia que esas comisiones prestarían como auxiliares del Gobierno en el manejo y fiscalización de los bienes nacionales. Además, sin tener seguridad el Estado de lo que es suyo en el ramo de baldíos, y careciendo de datos de fomento, cómo puede favorecerse o siquiera iniciarse una saludable corriente migratoria extranjera? Porque no es de creer que el extranjero venga a adquirir como el colombiano una inseguridad de propiedad en el terreno baldío que se le adjudica, sin los más insignificantes medios para colonizarlo, sin medidas de protección a la industria que el inmigrado implante, sin elementos de trabajo, y lo que es peor, sin datos ciertos acerca de la bondad del terreno y de las facilidades del cultivo.

Existe en Antioquia muchos años hace una institución oficial conocida con el nombre de «Sociedad Agrícola y de Inmigración», destinada exclusivamente a promover la inmigración extranjera y del país, y a favorecer la industria agrícola, fomentando el establecimiento de colonos, fundando poblaciones, etc. Esta Sociedad, para atender a los fines benéficos que persigue, logró obtener del Gobierno departamental 200.000 hectáreas de tierras baldías que la Ley 63 de 1872 cedió al Estado de Antioquia para ser destinadas, según dice la misma ley, *al fomento de la inmigración*. De esas tierras, situadas a ambos lados de la zona comprendida por el Ferrocarril de Antioquia entre Puerto Berrío y Medellín, solo ha podido obtener la Sociedad Agrícola cien mil hectáreas, porque el Gobierno nacional ha creído que tal Sociedad no tiene derecho a más. Con estas trabas, que pueden desanimar al más entusiasta, la Sociedad de que hablamos poco ha podido hacer en bien del país; porque aunque es verdad que trajo de Italia buen número de inmigrantes, bien seleccionados, que cultivaron buena porción de territorio antioqueño, abrieron vías de comunicación, etc., prestando valiosos servicios a la colonización, no es menos cierto que con una ayuda eficaz y decidida de parte de los gobiernos mucha más labor provechosa hubiera podido hacer en el largo tiempo que tiene de organizada.

Si el Gobierno no puede atender en firme al ramo de inmigración y de colonización del país, y al fomento de las

industrias, sí puede y debe protegerlas haciendo concesiones favorables que estimulen a las Sociedades que con tal fin se organicen. Así, como la Sociedad Agrícola y de Inmigración de Antioquia, podrían organizarse en todos los otros departamentos instituciones similares, porque serían estimuladas por la protección oficial. Pero si ésta falta, y no solo falta sino que en cierta manera el elemento oficial le hace oposición, el resultado será nulo y de ningún valor los esfuerzos hechos noblemente en bien del progreso patrio.

Precisa, pues, que el Estado preste atención especial a estos asuntos de excepcional importancia. Que el Gobierno sepa lo que tiene y cómo puede servirse de ello; y que al mismo tiempo que favorece los obreros y las industrias nacionales, acreciente la producción con elementos extranjeros, con brazos expertos y activos adiestrados en el trabajo, que no otra cosa es la inmigración extranjera, cuidadosamente seleccionada.

Para terminar este ya largo estudio, lo resumiremos así:

1º Fomento de la colonización, a fin de que se cultiven las extensas porciones de terreno hoy incultas; porque desconsuela saber que de tanta riqueza aprovechable sólo se hayan cultivado hasta hoy 3,120 hectáreas, en un terreno baldío de más de 100.000.000 de hectáreas;

2º Que se distribuyan más equitativamente las tierras baldías del Estado y se facilite más su adquisición a los colonos pobres;

3º Que se obligue a los adjudicatarios a cultivar las tierras que se les adjudique, estableciendo para ello una prescripción más corta, suspensiva de los derechos de propiedad en el inmueble adjudicado;

4º Que se organicen comisiones permanentes de vigilancia para evitar abusos y desaciertos y para favorecer y estimular la colonización, por medio del estudio de las tierras que sean aptas para cultivos y para crianza y engorde de ganados, a efecto de vulgarizar los datos que se adquieran de esos estudios. Por ejemplo, hacer conocer de los habitantes la adaptabilidad de los terrenos baldíos situados en las regiones del Chocó y en las riberas de los ríos Atrato y San Juan, para los productos de tierra caliente, como el cacao, la caña de azúcar, el plátano, el maíz, el algodón, los cocos, la sarrapia, los pastos artificiales etc.; así como en el Departamento del Valle, en la costa del país, en los ríos que desembocan al Pacífico, en el Sur del Departamento del Cauca, en las riberas del Putumayo y de sus afluentes, en las de los ríos Cauca y Magdalena, en los Departamentos de Nariño, y Bolívar, Antioquia y Caldas, en el Tolima, hacia el sur, en la Provincia de Urabá, en el Huila, hacia el Caquetá, en el Atlántico, en Santamarta, en Boyacá, en el territorio de Arauca y en los límites con el Meta y con Antioquia; en Cundinamarca, en sus límites con el Meta, en la Goagira, etc.; dónde se encuentran los

bosques explotables y las maderas, como en las márgenes del río Magdalena, del Sinú y del Atrato, Cauca, San Juan y el Patía, lugares en donde también abundan las maderas finas de construcción y de ebanistería, las tintas, gomas, iraca, tagua, plantas medicinales, resinas, bálsamos, etc., etc., etc.;

5º Que se impulse la construcción de vías férreas, dentro de un plan científico y económico, consultando la necesidad del intercambio comercial nacional y no el de los departamentos;

6º Que el Gobierno dedique especial interés al desarrollo de la agricultura, concediéndole todas las garantías y privilegios posibles, como la libertad de exportación, etc.;

7º Que se active más y mejor el estudio de la inmigración extranjera, porque de ella depende la prosperidad industrial del País.

Medellín, 1919.

Carlos E. Gómez.

## Fragmento de la monografía

### sobre Ferrocarriles.

El siglo de las luces como con sobrada razón se ha llamado a la pasada centuria (Siglo XIX), fue al que le tocó ver el acontecimiento económico más considerable que jamás hubieran visto los pasados siglos.

Los primeros trenes reemplazados por locomotoras se vieron circular hacia el año 1830 en Inglaterra primero, en los Estados Unidos y en Francia. Aquí conviene citar las palabras del Presidente Thiers, cuando la Reina Amelia inauguró el Ferrocarril de Paris a Saint Germain el 26 de Agosto de 1838: «*Esto será un juguete que divertirá a los parisienses.*» No obstante en 1832 había de Saint Etienne a Lyon algunos ferrocarriles especialmente para el servicio de los centros mineros. Ya en 1840 había 3.000 kilómetros de vías férreas en el Viejo Mundo, de los cuales la mayor parte en el país donde se han llevado a cabo los mayores descubrimientos en la industria y el comercio, es decir, en la pérvida Albión como con sarcasmo llamaron en los días de conmociones bélicas a la Gran Bretaña los descendientes de aquél que se intitulaba el Azote de Dios (Atila) y que en realidad lo fue, pues las Galias fueron víctimas de su cruel e implacable látigo.

El célebre economista contemporáneo Mr. Charles Gide, nos dice en su magistral obra: A fines del siglo XIX, en 1900 había 800.000 kilómetros de caminos de hierro, es decir veinte veces la circunferencia del globo terrestre, de los cuales 300.000 en Europa, un poco más en los Estados Unidos