

LA PROPIEDAD DE LA TIERRA Y SU EVOLUCION EN COLOMBIA

PEDRO JOSE ORTIZ MENDOZA

Trabajo de Grado presentado como requisito parcial para optar al título de Abogado.

Director: Dr. BLAS CASTILLO D.

BARRANQUILLA

CORPORACION EDUCATIVA MAYOR DEL DESARROLLO SIMON BOLIVAR

FACULTAD DE DERECHO

1990

L. Aguirre (A. P. ...)

DR # 0400 208



Barranquilla, Marzo 8 de 1.990.-

Señor Doctor

CARLOS DANIEL LLANOS SANCHEZ,

Decano de La Unidad Académica de Derecho,

CORP. EDUCATIVA MAYOR DEL DESARROLLO

" SIMON BOLIVAR "

La Ciudad.-

Apreciado doctor:

Me permito dar concepto favorable al trabajo de investigación realizado por el señor egresado PEDRO JOSE ORTIZ MENDOZA, - intitulado " LA PROPIEDAD DE LA TIERRA Y SU EVOLUCION EN COLOMBIA " con el propósito de optar el título de Abogado.

Se trata de un juicioso análisis de la propiedad de la tierra, desde cuando surge la propiedad privada, pasando por los diferentes estadios de su historia, los distintos modos de producción, y sobre todo los regímenes jurídicos que históricamente se han dado, hasta concluir en la actual relación jurídica que se da por su tenencia.

Es de notar también, que se analizan instituciones como la encomienda, la mita y los resguardos y se conceptúa acerca del latifundio y el minifundio, como problemas de la estructura agraria, aportándose importantes conclusiones.

Dejo así cumplida la labor que tuvo a bien encomendarme.

Atentamente,



BLAS ANTONIO CASTILLO DIAZ
c.c. 77.414.502 de B.quilla.
E.P. No. 26.939 de Minjusticia.

Nota de Aceptación

Presidente del Jurado

Jurado

Jurado

Barranquilla, Marzo de 1990

PERSONAL DIRECTIVO

RECTOR: DR. JOSE CONSUEGRA HIGGINS
DECANO: DR. CARLOS D. LLANOS SANCHEZ
SECRETARIO GENERAL: DR. RAFAEL BOLAÑO MOVILLA
DIRECTOR DE TESIS: DR. BLAS CASTILLO DIAZ

CORPORACION EDUCATIVA. MAYOR DEL DESARROLLO SIMON BOLIVAR

1990

DEDICATORIA

A mi madre, hermanos, profesores, amigos y al campesino colombiano.

Pedro

TABLA DE CONTENIDO

	pág.
INTRODUCCION	1
1. ORIGEN DE LA PROPIEDAD	5
1.1. DEFINICION DE LA PROPIEDAD	6
1.2. DESDE EL PUNTO DE VISTA BURGUES	6
1.3. DESDE EL PUNTO DE VISTA MARXISTA	9
2. EVOLUCION HISTORICA DE LA PROPIEDAD	13
2.1. PROPIEDAD EN LA COMUNIDAD PRIMITIVA	15
2.2. ETAPAS DE LA COMUNIDAD PRIMITIVA	16
2.3. MODO DE PRODUCCION ESCLAVISTA	19
2.4. MODO DE PRODUCCION FEUDALISTA	23
2.5. MODO DE PRODUCCION CAPITALISTA	26
2.6. MODO DE PRODUCCION SOCIALISTA	27
3. LA PROPIEDAD DE LA TIERRA EN COLOMBIA	29
3.1. NORMAS QUE RIGIERON LA PROPIEDAD DE LA TIERRA EN LA COLONIA	34
3.1.1. Período comprendido entre 1492 y 1591	36
3.2. REGIMEN DE TIERRA AL TIEMPO DE LA INDEPENDENCIA	42

4.1.	ENCOMIENDA, MITA Y RESGUARDO	45
5.	REGIMEN DE TIERRAS DEL SIGLO PASADO	53
5.1.	LEY DEL 13 DE OCTUBRE DE 1821	53
5.2.	LOS DIEZMOS	63
5.3.	CENSOS	64
5.4.	LA ALCABALA	65
5.5.	EL ESTANCO DEL TABACO	66
5.6.	BIENES DE MANOS MUERTAS Y DESAMORTIZACION - DEFINICIONES Y CONCEPTOS DE ESCRICHE	75
5.7.	ANTECEDENTES EN ESPAÑA DE LA DESAMORTIZACION	80
5.8.	DECRETO DEL 17 DE JUNIO DE 1812	81
5.9.	DECRETO DEL 9 DE SEPTIEMBRE DE 1861 DEL GENERAL TOMAS CIPRIANO DE MOSQUERA	81
5.10.	REFORMA AGRARIA DE 1874	95
6.	LATIFUNDIO Y MINIFUNDIO	98
6.1.	EL LATIFUNDIO	98
6.1.1.	Noción de latifundio - Clases	100
6.1.2.	Efectos del latifundio	101
6.1.3.	Algunas formas de combatir el latifundio	102
6.2.	MINIFUNDIO	103
6.2.1.	Causas	103
6.2.2.	Problemas que genera el minifundio	103
7.	REFORMA SOCIAL AGRARIA	109
7.1.	QUE ES UNA REFORMA AGRARIA	109
7.2.	PRINCIPIOS BASICOS Y TENDENCIAS QUE DEBEN GUIAR A UNA REFORMA AGRARIA	113
7.3.	BREVE EXPOSICION SOBRE LAS MAS IMPORTANTES REFORMAS AGRARIAS ACTUALES	115

7.3.1.	Reforma agraria israelí	115
7.3.2.	Reforma agraria japonesa	117
7.3.3.	Reforma agraria mejicana	119
7.3.4.	Reforma agraria en la URSS.	120
7.3.5.	Reforma agraria cubana	122
8.	REGIMEN DE TIERRA EN COLOMBIA A PRINCIPIOS DE SIGLO - LEY 200/36. ANTECEDENTES	125
8.1.	PRESCRIPCION AGRARIA	131
8.2.	COMENTARIOS	131
8.3.	LEY 100 DE 1944	133
8.4.	LA LEY 135 DE 1961	134
8.5.	ASPECTOS MAS IMPORTANTES - COMENTARIOS	135
9.	NUEVAS LEYES AGRARIAS	142
9.1.	LEY 1a. DE 1968	142
9.2.	LEY 4a. DE 1973	142
9.3.	DECRETO 2073 DE 1973	144
9.4.	LEY 6a. DE 1975	144
9.5.	LEY 30 DE 1988 CAMBIO DE LA REFORMA AGRARIA	144
9.6.	ANALISIS DE ALGUNOS ARTICULOS DE LA LEY 30 DE 1988	146
10.	SITUACION ACTUAL DE TENENCIA DE TIERRAS	195
	CONCLUSION	205
	BIBLIOGRAFIA	213

INTRODUCCION

Nos proponemos en este trabajo hacer un estudio de la problemática de la tierra, empezando por un análisis un tanto somero del origen de la propiedad primeramente, pasando por todas las etapas de la sociedad, Comunidades Primitivas, Esclavismo, Feudalismo y abordando el tema de la cuestión agraria, ya en el sistema capitalista, especialmente en la forma como se dio comienzo en América el origen de la propiedad de la tierra; las Cédulas Reales, las Bulas Papales y todos esos acontecimientos que sirvieron de base para la estructuración del sistema de la propiedad de la tierra en nuestro país, para posteriormente hacer algunos apuntes jurídicos sobre las normas que rigieron durante la Independencia y los inicios de la vida republicana en el siglo pasado y fundamentalmente el problema que tuvo que enfrentar en 1861 el General Tomás Cipriano de Mosquera, al dictar el Decreto de desmoralización de bienes de manos muertas.

El presente estudio recoge la última ley modificatoria de la Reforma Agraria, ley 30 de 1988, con comentarios a los artículos que lesionan intereses de los campesinos. Asimismo

mo se analizan y comparan las medidas del proyecto que aprobó la Subcomisión Agraria del Diálogo Nacional, en el mes de agosto de 1985, y los proyectos que presentaron en septiembre de 1985, el Ministro de Agricultura del Gobierno Betancur, en abril de 1986. Las organizaciones campesinas integrantes de la Coordinadora Nacional Agraria, en noviembre de 1986, el Senador González Mósquera; en agosto de 1987, el gobierno del doctor Virgilio Barco y en septiembre de 1987, el Representante a la Cámara López Caballero. Aunque la Ley 30 de 1988, es objeto de demandas, los comunitarios a cada uno de los artículos que lesionan intereses de los campesinos no pierden actualidad porque justifican las reformas indispensables que deben hacerse a la ley, si se quiere que en algo contribuya a modificar la estructura agraria que oprime al país.

Para facilitar la comprensión y el análisis de la Ley 30 de 1988, de la Ley 135 de 1961 y los diferentes proyectos mencionados, se incluye un cuadro sinóptico, en cinco columnas, en el cual se comparan los puntos claves en materia de participación campesina, compra, expropiación y adjudicación de tierras. En la primera columna de este cuadro figura la situación que existía de conformidad con la ley de Reforma Agraria 135 de 1961, con las reformas introducidas por las Leyes 1a. de 1968 y 4a. de 1973. En la segunda columna se anotan las modificaciones que de común acuerdo se aprobaron por los participantes en la Subcomisión

Agraria del Diálogo Nacional para la paz. En la tercera columna se resume el pensamiento del proyecto de la ley de modificaciones que presentó el doctor González Mosquera. En la cuarta columna se sintetiza el proyecto que presentó el 12 de agosto de 1987 el gobierno del doctor Barco Vargas y en la última columna se anota la situación actual establecida por la Ley 30 de 1988.

Como el problema de modificación de la estructura agraria no es fundamentalmente de carácter legal, sino que implica una decisión política de fondo, en el cual juegan papel preponderante las fuerzas de las organizaciones partidarias o adversas al cambio, se ha considerado conveniente incluir un capítulo en donde se trata específicamente sobre las actividades del INCORA, sus mínimas realizaciones ante el problema de tenencia de la tierra y la "telaraña jurídica" que significa la Ley 4a. de 1973, que ocasionó la parálisis en la compra y expropiación de tierras, deseando con este trabajo o estudio recordar al estudiante que existe un área del Derecho un poco olvidada que tiene que ver con la problemática de la tierra y de millares de hombres que sufren en los campos colombianos por olvido de los gobiernos, de todo el resto del conglomerado en general, que a pesar de beneficiarse diariamente con el trabajo de estos hombres, no levantan su voz y su accionar a ayudar en la solución de sus problemas.

Tampoco se pretende con este escrito llevar un estudio minucioso de lo que es el problema, pero sí, algunas inquietudes y conceptos que podrán servir en algo para mejorar el estado de vida del campesino y que sirvan, para como se expresó inicialmente, traer a la memoria de los compañeros estudiantes, este ramo del Derecho que se refiere a tan hondo y crudo problema de nuestra sociedad.

1. ORIGEN DE LA PROPIEDAD

La vinculación del hombre con la naturaleza en la medida en que entra a beneficiarse de ésta y a obtener lo necesario para su subsistencia es lo que va a producir en un momento determinado de la historia una relación tan profunda entre éste y aquellas, siendo el inicio de la propiedad o dominio. Hablemos de la vinculación del hombre con la naturaleza por cuanto desde el momento en que éste se manifiesta como tal entra en constante lucha contra la naturaleza para tratar de subsistir y de esta manera continuar su desarrollo; tales luchas nos las traen las investigaciones realizadas sobre este respecto y que nos muestra al hombre en cada paso de su proceso evolutivo tratando de vencer los obstáculos para ir mejorando sus condiciones de vida.

Y decimos que este fenómeno de la propiedad tuvo su origen en un momento determinado de la historia, dado que presentadas determinadas circunstancias como producto de ese constante desarrollo y que más adelante miraremos más detenidamente, fue como vino a tomar cuerpo esta institución, es

el hecho histórico de mayor importancia en el perfeccionamiento de la sociedad como lo muestra el que en las determinadas formas de vinculación del hombre con las cosas, esté la esencia del verdadero devenir histórico.

1.1. DEFINICION DE LA PROPIEDAD

Hay dos teorías, las más importantes opuestas entre sí, que miran el concepto de propiedad desde distintos ángulos, tales son: la Concepción Individualista y la Colectiva o Marxista.

Como resulta bastante difícil dar una definición generalizante que entre a conciliar o por lo menos en lo abstracto a englobar las dos ideas, vamos a referirnos directamente a ellas.

1.2. DESDE EL PUNTO DE VISTA BURGUES

Al tenor de lo que nos preceptúa el art. 669 de nuestro Código Civil sobre lo que es la propiedad, podríamos definirla así: Es el derecho para gozar y disponer de las cosas arbitrariamente, no siendo contra la ley o contra el derecho ajeno.

Como lo podemos ver claramente, esta definición es la más precisa y la que define con mayor seguridad los rasgos más

salientes del concepto burgués de propiedad. Y lo podemos analizar cuando el artículo dice: "No siendo contra la ley o el derecho ajeno". Podríamos preguntarnos: ¿Qué quiere decir esto? Y en igual forma podríamos contestar: En la medida en que la misma ley es la voluntad de las clases dominantes que se manifiesta en la protección de la propiedad y siendo precisamente la clase dominante (burguesía), quienes detentan el poder económico determinado por la propiedad. Está claro pues, que en modo alguno van ellos a dictar normas que en cualquier momento choquen con sus intereses de clases. De aquí depende la necesidad que tiene la burguesía de crear sus propios aparatos represivos para impedir el atentado contra esa propiedad por ellos adquirida en base a la explotación que hacen a la mayoría despojada de toda propiedad y que lo único que poseen es su fuerza de trabajo la que cambia por un salario incapaz de permitirle esa acumulación.

Otro aspecto importante dentro del análisis de los países que poseen estructuras económicas capitalistas, es el hecho de que en sus normas fundamentales de cada Estado encontramos algunos escritos que vendrían a constituir en forma demagoga protección a las masas, tales como las garantías sociales proclamadas en la República Francesa por la misma burguesía en su período de ascenso y que se han erigido en principios de derechos naturales, las cuales son aceptadas tranquilamente por quienes detentan el poder ya

que no constituyen ningún peligro para ellos.

Tal es el ejemplo del Título Tercero de nuestra Constitución Nacional (De los Derechos Civiles y Garantías Sociales) y concretamente en el caso que nos ocupa en su artículo 30. Todo esto es el reflejo de la famosa teoría formal de las Libertades Públicas dentro del régimen burgués y que jamás serán materializadas.

Todos estos aspectos críticos relativos a la forma de propiedad burguesa se encuentran a su vez enmarcados en la ley fundamental de la sociedad, cual es la de la correspondencia que debe existir entre el desarrollo de las fuerzas productivas y las relaciones de producción, que no son más que otra cosa que la estructura económica con su dependiente superestructura, que dentro del sistema capitalista genera su contradicción fundamental; por el hecho que el estancamiento de las relaciones de producción traten de frenar el inevitable desarrollo de las fuerzas productivas.

El moderno sistema capitalista o sistema individualista realiza la convivencia y seguridad dentro de un estado general de libertad para todos los miembros de la comunidad. La convivencia y la seguridad que deben brindar el derecho, se afirma, son las propias del hombre iguales, ante la ley y libres para trabajar y producir bienes. La igualdad y la libertad de los actuales sistemas de derecho de los pueblos individualistas (o capitalistas) representan garantías meramente formales, es decir, que se afirma frente al Estado y no frente a la riqueza general.

Pero la institución de la propiedad privada, especialmente la que recae sobre las principales fuentes de riquezas (fábricas, máquinas, energía de toda clase, la tierra, principales medios de transporte y de propaganda), fundada en la libertad de producir y de adquirir cosas sin limitaciones, creó la división de la sociedad en dos clases sociales opuestas en sus intereses económicos: la de los grandes propietarios (capitalistas) y la de las gentes desposeídas de todo bien. Fuera de la libertad de producir y adquirir bienes, existe una amplia libertad para comprar fuerza de trabajo a fin de poner en movimiento los principales medios de producción, lo cual crea que las cosas producidas no pertenezcan al trabajador, sino al patrono capitalista. Los capitalistas tienen libertad para comprar fuerza de trabajo; las gentes desprotegidas de bienes se ven compelidas a fin de poder subsistir, a vender su fuerza de trabajo a cambio de un salario. De manera que la oposición entre ricos y pobres se traduce en el terreno jurídico en una oposición entre tenedores de la riqueza de un país y trabajadores, o sean entre compradores de fuerza de trabajo y vendedores de la misma¹.

1.3. DESDE EL PUNTO DE VISTA MARXISTA

La propiedad es también mirada por el Marxismo como la vinculación del hombre con las cosas; pero se diferencia cardinalmente. En cuanto al Marxismo que no mira el aprovechamiento individual (goce, disfrute y disposición), sino ese aprovechamiento en el sentido de beneficio colectivo. En esta forma asesta un golpe mortal al principio consagrado en la doctrina burguesa relativo a la protección y respeto del derecho ajeno. (Art. 669 del Código Civil).

¹VALENCIA ZEA, Arturo. Derecho civil personas. Tomo 1. p. 15.

De lo expuesto respecto al modo de producción capitalista o propiedad individual y de lo anotado sobre la manera de mirar el Marxismo la propiedad, se van a colegir las relaciones que son producto de cada forma determinada de propiedad así: Marx, citado por P. Nikitin, "las relaciones de producción pueden ser relaciones de cooperación y ayuda mutua de hombres libres de la explotación o bien relaciones de explotación del hombre por el hombre.

Esto depende de quien es el propietario de los medios de producción, la tierra y el subsuelo, los bosques, las fábricas, los instrumentos de trabajo, etc, cuando los medios de producción son de propiedad privada y no pertenecen a toda la sociedad, se establecen relaciones de explotación del hombre por el hombre, relaciones de dominación y subordinación. Bajo el capitalismo los obreros carecen de medios de producción, es decir, de la propiedad de estos medios que él necesita para su subsistencia y por eso se ve forzado a trabajar para los capitalistas. En el socialismo los medios de producción pertenecen a toda la sociedad de ahí que en él no haya explotación del hombre por el hombre y las relaciones entre personas sean de colaboración amistosa y ayuda mutua socialista.

Las relaciones entre los hombres y los medios de producción determinan la situación y el lugar que ocupan los hombres en la producción y los modos de distribución de los pro-

ductos del trabajo. Por ejemplo, en el capitalismo la burguesía que es la propietaria de los medios de producción dispone de todos los elementos de trabajo de los obreros, mientras la mayoría de estos últimos vive sumida en la miseria. En el socialismo, en que los medios de producción pertenecen al pueblo (son propiedad social) la distribución de los artículos de consumo se efectúa con arreglo a la cantidad de trabajo y se asegura la elevación constante del nivel de vida material y cultural de todos los trabajadores. Este es el contenido las relaciones de producción, las cuales son una categoría que refleja ya en lo concreto las relaciones de propiedad".

La libertad de producir y adquirir bienes sin limitaciones ha desaparecido en los Países Socialistas como Rusia, China, Alemania Democrática, Cuba y demás países de democracia popular y en su lugar se ha establecido: a) La propiedad privada solo puede fundarse en el trabajo humano y no en la explotación. b) Las grandes fuentes de la riqueza, o sean los medios sociales de producción pertenecen a la colectividad y no a los particulares. c) No existe la explotación del hombre por el hombre, estableciéndose así una igualdad y una libertad de tipo económico, con lo que se eliminan también la división de la sociedad en dos clases, esto es, la de los capitalistas y la de los trabajadores. Todo el mundo tiene la obligación de trabajar, todo el mundo es titular de los medios básicos de vida.

El socialismo aspira a crear en la sociedad un nuevo tipo de conveniencia y de seguridad, fundamentando en el trabajo obligatorio y en una participación en las riquezas colectivas.

De acuerdo con lo expuesto en los dos puntos enunciados al iniciar la exposición, deducimos claramente la existencia de dos categorías de conviven-

cia y seguridad: una de tipo individualista y una de carácter socialista.

La primera la rige los países individualistas y se funda en una libertad e igualdad meramente política o formal y en la institución de la propiedad privada sin limitaciones. Esta división crea fatalmente la división de la sociedad en dos clases: la de los potentados y la de los miserables (Capitalistas y trabajadores).

La doctrina socialista afirma en cambio, que la convivencia y seguridad de los regímenes individualistas son profundamente injustas y se encuentran destinadas a perecer con el tiempo. Solo son justas la convivencia y seguridad que garantiza a los miembros de un pueblo una igualdad real ante la riqueza general y una libertad efectiva para todos, y no únicamente para una minoría. En fin, un orden de conveniencia y seguridad que evite la explotación del hombre por el hombre².

²NIKITIN, P. Economía política. p. 8.

2. EVOLUCION HISTORICA DE LA PROPIEDAD

Acerca de la forma como el hombre históricamente ha hecho uso de la naturaleza y de la relación existente entre él y sus semejantes, es precisamente el punto que se propone desarrollar en este capítulo; las formas por las que la propiedad ha pasado en el devenir histórico. Es así que por considerar la más acertada de las clasificaciones la que el materialismo histórico hace de los modos de producción o formas de propiedad, nos vamos a acoger a ella en este análisis en oposición a la clasificación histórica clásica que la hace totalmente desvinculada de la realidad objetiva acaecida en el mundo.

Ya que la opinión o corriente tradicional de la historia, la divide en antigua, medieval, moderna y contemporánea, convirtiéndola en una historiografía, sin profundizar en los aspectos esenciales de la sociedad en cada período determinado.

Definido el método de exposición a utilizar, acerca del tema en referencia, podemos decir que las formas de tenen-

cias de las cosas materiales o propiedad ha sido a través de la historia objeto de las más interesantes transformaciones en cada etapa de formación económica social por los que la sociedad se ha visto abocada, tales etapas han sido estudiadas y analizadas suficientemente por los comentaristas de las doctrinas Marxistas, fundamentados naturalmente en los criterios expuestos por el gran maestro Carlos Marx.

Estas formaciones económica-sociales son:

- a) Modo de producción de la comunidad primitiva.
- b) Modo de producción esclavista.
- c) Modo de producción feudalista.
- d) Modo de producción capitalista.
- e) Modo de producción socialista que corresponde a la primera fase del comunismo. Cada uno de ellos tiene por base una forma determinada de propiedad de los instrumentos y medios de producción.

Así la base de las relaciones de producción de Régimen esclavista, feudal y capitalista es la propiedad privada los medios de producción que ha originado la división de la sociedad en clases hostiles, explotadoras y explotadas, por eso el rasgo fundamental del feudalismo y capitalismo es la encarnizada lucha de clases, únicamente no hay lucha de clases en el socialismo en el que la base de las relaciones de producción es la pro-

propiedad socialista sobre los medios de producción. La sociedad consta de clases amigas: obreros, campesinos y la capa social formada por los intelectuales en este período.

2.1. PROPIEDAD EN LA COMUNIDAD PRIMITIVA

Antes de entrar a caracteriza lo que en materia de propiedad significa la comunidad primitiva, hagamos una relación sucinta de la historia del hombre antes de ésta: Sabemos que dos son las explicaciones acerca de la presencia del hombre sobre la tierra.

Por un lado la explicación teológica, tradicionalmente conocida, que expone que el hombre fue fruto de acto de la divinidad concretizada en la formación de un cuerpo de barro al cual le infundió el soplo vital. Esta es una razón bastante respetada y que en lo particular no compartida. La otra es la del materialismo histórico científico, fundamentado en las investigaciones de Darwin, Lamark y Oparin, que sostienen que el hombre no es más que el más alto desarrollo de la naturaleza y que fue seguida por los maestros del Marxismo y se ha constituido en la teoría dominante. Habla esta tesis de que la vida apareció hace unos 900 millones de años y los primeros hombres aparecieron hace menos de un millón de años. Así en diversas zonas de Europa, Asia y África de clima cálido habitaba una raza de monos antropoides altamente desarrollada y tras un largo

proceso de evolución de esa raza se formó el hombre. El hombre se diferencia cardinalmente del animal cuando aprendió a hacer instrumentos de trabajo aunque al principio muy primitivos. Con la perfección de los instrumentos de trabajo comenzó el trabajo del hombre³.

Volviendo a nuestro tema fundamental de la propiedad en la comunidad primitiva, vamos a tratar de emitir rasgos más generales que caracterizaron a esta formación económico-social.

Los siguientes apuntes nos van a mostrar claramente ya en una forma concreta como se realizó la evolución de la propiedad en esta etapa y del análisis de ellos nos quedará una visión clara del origen de la propiedad y de lo que ella significó para esta incipiente etapa de la vida del hombre.

2.2. ETAPAS DE LA COMUNIDAD PRIMITIVA

1. La primera etapa es la apropiación directa de los productos que ofrece la naturaleza.

- a) Recolección de frutos silvestres.
- b) Caza en forma primitiva.

³ENGELS, F. Revista Discusión, decadencia del feudalismo y los Estados nacionales. (Jul.-Sep., 1974). Nº. 2. p. 21 a 31.

- c) Instrumentos de trabajo (piedra, palos).
- d) El hombre vive desnudo, se protegía en los árboles.
- e) No existía la división del trabajo.
- f) Se comienza rudimentariamente a usar la piedra y a pulir instrumentos.

2. La segunda etapa es la existencia de la propiedad social colectiva de los medios de producción.

- a) Se distribuyen los útiles y productos alimenticios.
- b) El individuo aislado estaba indefenso.

3. En la tercera etapa aparece la comunidad gentilicia (gens).

- a) Desarrollo de los medios de producción.
- b) Se aprende a fabricar instrumentos de piedra y hueso.
- c) Se establece la cacería de grandes animales.
- d) Se inventa el arco y la flecha con lo que se facilita la comunicación.
- e) Se aprendió a construir viviendas.
- f) Se opera, se da, la división natural del trabajo por el sexo y la edad.
- g) La propiedad es aún colectiva.
- h) La organización social se estabiliza.
- i) La mujer alcanza una gran preponderancia, desempeña un papel importante en la producción social: la alfarería y

la azada.

j) La jefatura de un grupo no era hereditaria.

k) No existía una categoría de hombres que mandaban o guerreaban.

4. En la cuarta etapa se desintegra la comunidad primitiva.

a) Se origina una división social del trabajo. Tribus pastoras y tribus agricultoras. Cuando aparece esta división del trabajo es cuando verdaderamente van a nacer los embriones de división principal de la sociedad, puesto que, el hombre al comenzar a producir la tierra inicialmente comunitariamente, después con la intensificación del intercambio, cuando comienzan a producirse excedentes en algunas tribus; es pues la tierra el elemento generador de gran división social.

b) Se perfeccionan los útiles de trabajo. El trabajo ya no es colectivo.

c) La labor preponderante es ya del hombre que se convierte en jefe de familia, y como lo producido es familiar, asume la dirección de la propiedad.

d) Aparece la familia patriarcal.

e) El trabajo producía más de lo necesario para la vida o

sustento.

f) Quienes no tienen lo necesario para producir, trabajan o producen para otros.

g) La aparición del hierro; desarrollo de la productividad.

h) Segunda división del trabajo; oficios diferentes a la agricultura y ganadería.

i) Se da un profundo cambio en la organización social.

j) El exceso en la producción de mercancías y el intercambio, produce una nueva división social del trabajo; aparecen los mercaderes aparece el dinero. La tierra, el ganado, el dinero y masas de esclavos en poder de un grupo reducido de familias.

k) Se integra una capa privilegiada especial. La situación dominante de esta capa hace necesario una organización coercitiva que sojuzgue a quienes estaban fuera de ella, apareciendo el "ESTADO".

2.3. MODO DE PRODUCCION ESCLAVISTA

La esclavitud es la primera forma de explotación, la más burda y descarada que ha existido en la historia de casi todos los pueblos.

El paso de la sociedad primitiva al esclavismo tiene por

base el crecimiento de las fuerzas productivas, el desarrollo de la división social del trabajo y el cambio: en la sociedad primitiva predominaban los instrumentos de piedra, mientras que en la del régimen esclavista, al conocerse la fundición del hierro, pasaron a predominar los instrumentos de este metal. Los instrumentos de metal ayudaron a ampliar el marco de actividad laboral del hombre. El hacha de hierro permitió talar bosques y desarraigar arbustos para dedicar los campos al cultivo; el arado con reja de hierro hizo posible el cultivo de terrenos relativamente grandes. La agricultura no solo producía cereales y legumbres, sino también vino y aceite. La fabricación de instrumentos metálicos originó la aparición de un grupo de hombres aparte, los artesanos cuyo trabajo fue adquiriendo un carácter cada vez más independiente. Se produjo la segunda gran división del trabajo: los oficios se separaron de la agricultura. Al separarse los oficios de la agricultura prosiguió el desarrollo del cambio. En la medida en que se ampliaba el cambio fue apareciendo el dinero, la mercancía universal por medio de la cual se valoran todas las demás mercancías y que sirve de intermediario en el cambio. El progreso de la división del trabajo y del cambio, dio lugar a la aparición de personas dedicadas a comprar y vender mercancías. Se produjo la tercera gran división social del trabajo: la segregación de los mercaderes.

El desarrollo de los oficios y el cambio originó la aparición de las ciudades. Al principio la ciudad se distinguía poco de la aldea, pero gradualmente comenzaron a concentrarse en las ciudades los oficios y el comercio. Así comenzó la ciudad a separarse del campo.

El desarrollo de las fuerzas productivas, la sucesiva división social del trabajo y el cambio, acentuaron aún más la desigualdad patrimonial. De una parte estaban los ricos que había concentrado en sus manos el ganado de labor, los instrumentos de producción y el dinero. De la otra se hallaban los pobres que se arruinaban más y más viéndose forzados a recurrir al préstamo de los ricos.

Apareció la gran hacienda esclavista. Los esclavistas ricos pasaron a poseer centenares y miles de esclavos, creando grandes haciendas esclavistas.

Las relaciones de producción de la sociedad esclavista tenían como base la propiedad esclavista tanto de los medios de producción como de los trabajadores, o sea, los esclavos. Estos se consideraban como un objeto que pertenecía entera y totalmente al propietario. En la sociedad esclavista, el esclavo no se distinguía del hacha o del buey más que por el don de la palabra. En todos los demás aspectos era propiedad de su sector, lo mismo que el ganado, la casa, la tierra o los aperos.

La explotación de los esclavos fue adquiriendo formas excepcionales. El esclavista no respondía ante nadie por la muerte de un esclavo. Se apropiaba de todo el producto del trabajo del esclavo. A base del trabajo de los esclavos, el mundo antiguo alcanzó un auge considerable económico y cultural. El régimen esclavista en comparación con el régimen de la comunidad primitiva, era una traba en el camino del progreso sucesivo de la humanidad.

El modo esclavista de producción llevaba en sus entrañas profundas e inconciliables contradicciones que fueron la causa de su desaparición.

Al hacer su aparición el modo esclavista de producción contribuyó al crecimiento de las fuerzas productivas. Su desarrollo posterior causó la destrucción de las fuerzas productivas. Por eso, las relaciones de producción basadas en el trabajo del esclavo, se convirtieron en una traba para el progreso de las fuerzas productivas de la sociedad. Al producirse la ruina de las grandes haciendas de la sociedad, basadas en el trabajo de los esclavos se fue haciendo más ventajosa la hacienda pequeña. Por eso aumentó el número de esclavos manumitidos, registrándose al mismo tiempo el fraccionamiento de los latifundios en pequeños campos cultivados por colonos. El colono ya no es esclavo, sino agricultor que adquiere un usufructo vitalicio de una determinada zona de tierra por la cual abona cierta canti-

dad de dinero ó de productos. Los colonos fueron los antecesores de los campesinos siervos medievales.

Así, en las entrañas del régimen esclavista comenzó a engendrarse el nuevo modo, es decir, el modo feudal de producción. Paralelamente al desarrollo de la economía esclavista se iba agudizando más y más la lucha de clases entre oprimidos y opresores.

Dicha lucha desembocaba en sublevaciones de esclavos contra los esclavistas. Los golpes internos se fueron intercalando cada vez más con los asestados desde afuera; lo que originó el hundimiento definitivo del régimen esclavista.

2.4. MODO DE PRODUCCION FEUDALISTA

El régimen feudal ha existido con una u otras peculiaridades en casi todos los países. La época del feudalismo se prolongó un largo período. En China el régimen feudal duró más de 2.000 años.

Las relaciones de producción de la sociedad feudal tenían por base la propiedad privada del señor feudal respecto a la tierra y la propiedad parcial respecto al campesino siervo. Este no era esclavo. Poseía hacienda propia. A la par de la propiedad de los señores feudales existía la propiedad de los campesinos y artesanos respecto a los ins-

trumentos de trabajo y su hacienda privada. La pequeña hacienda campesina y la producción de los pequeños artesanos se basaba en el trabajo personal. Toda la producción tenía un carácter natural en lo fundamental, es decir, los productos del trabajo se destinaban en su masa principal al consumo personal y no al cambio.

La gran propiedad feudal de la tierra servía de base para la explotación de los campesinos por los terratenientes. La parcela que se destinaba al campesino le aseguraba al terrateniente la mano de obra necesaria. Poseyendo la parcela en usufructo hereditario, el campesino estaba obligado a trabajar las tierras del señor con sus propios aperos o a entregar al terrateniente una parte de sus productos en especies. Este sistema de administración no solo daba lugar a formas descaradas de explotación sino que colocaba inevitablemente al campesino en una situación de dependencia personal para con el terrateniente.

El tiempo de trabajo del campesino siervo se dividía en dos partes: necesario y adicional. Durante el tiempo de trabajo necesario, el campesino creaba lo necesario para su propia existencia y la de su familia. Durante el tiempo de trabajo adicional creaba el plusprosuelo.

El progreso de las ciudades y el desarrollo del comercio ejercía un gran flujo en el agro feudal. La hacienda de

los señores feudales fue incorporándose al intercambio mercantil. Los señores feudales necesitaban dinero para comprar artículos de lujo. Con tal motivo comenzaron a pasar de la renta en trabajo y en especie a la renta en dinero. Con el paso a la renta en dinero se hizo mayor la explotación feudal.

En la época del feudalismo se alcanzó un nivel elevado de las fuerzas productivas que en la esclavitud. En la agricultura se elevó la técnica de producción. Surgieron nuevas ramas de cultivo de la tierra y se desarrollaron considerablemente la vinicultura y la horticultura. Progresaron la ganadería y las ramas vinculadas a ellas.

En la esfera de los oficios se perfeccionaron paulatinamente en la ciudad los instrumentos de trabajo, los procedimientos de tratamientos de la materia prima y la especialización de los oficios. En el siglo XV aparecieron el invento de la brújula y los grandes descubrimientos geográficos.

Sin embargo, el régimen feudal, en cuyas entrañas surgieron estas nuevas fuerzas productivas, frenaba su desarrollo sucesivo; las fuerzas productivas tropezaron con el estrecho marco de las relaciones feudales de producción. En las entrañas del feudalismo se engendran las relaciones capitalistas de producción.

Durante la historia del feudalismo se libró una encarnizada lucha de clase entre los campesinos y los señores feudales. Dicha lucha se encontró sobre todo al final de la época feudal. Las sublevaciones campesinas hicieron tambalearse al régimen feudal y causaron su derrumbamiento. Al frente de la lucha contra el feudalismo se puso la burguesía para tomar en sus manos el poder político y convertirse en clase dominante.

2.5. MODO DE PRODUCCION CAPITALISTA

Como se sabe, el modo capitalista de producción surgió de las entrañas del feudalismo. En el proceso de su evolución el capitalismo pasó por dos fases: la premonopolista y la monopolista. Las dos tienen una base común: la propiedad privada sobre los medios de producción y la explotación del trabajo asalariado. Sin embargo, las dos fases se distinguen una de otra. El capitalismo premonopolista corresponde al período de la libre competencia, cuando las fuerzas productivas se desarrollan de una manera más o menos suave en líneas ascendentes. En los Estados Unidos, Inglaterra, Francia y otros países económicamente desarrollados, el capitalismo premonopolista dominó hasta el último tercio del siglo XIX, cuando en la economía de los países capitalistas comenzaron a producirse procesos que le imprimieron nuevos caracteres: la libre competencia cedió lugar a la dominación de los monopolios, que pasaron a desempe-

ñar un papel más o menos decisivo en la vida económica de los países. A fines del siglo XIX, y a principios del XX, el capitalismo promonopolista se transformó en imperialismo, fase superior y última del desarrollo del capitalismo.

2.6. MODO DE PRODUCCION SOCIALISTA

La sociedad comunista en su desarrollo pasa por dos fases: la primera, denominada Socialismo, y la segunda, superior, denominada Comunismo.

El comunismo cumple la misión histórica de liberar a todos los hombres de la desigualdad social, de todas las formas de opresión y explotación y de los horrores de la guerra y entroniza en el mundo la Paz, el Trabajo, la Libertad, la Igualdad, la Fraternidad y la Dicha de todos los pueblos.

La sociedad comunista no puede construirse al día siguiente de la toma del poder político por la clase obrera. La edificación del comunismo requiere mucho tiempo y trabajo tenaz de la clase obrera, el campesino y los intelectuales.

Al enfocar el socialismo como la primera fase del comunismo, Marx señala que en dicha fase no se trata de una sociedad comunista que se ha desarrollado sobre una base propia, sino de una sociedad que acaba de salir de las entrañas del

capitalismo y que por eso mantiene en todos los aspectos económicos, moral e intelectual los estigmas de la vieja sociedad. Lenin subrayó que: "... La diferencia científica en que el primer término designa la primera fase de la primera sociedad o de la nueva sociedad que brota del capitalismo, mientras que el segundo término, designa una fase superior y más avanzada de dicha sociedad..."

El desarrollo del socialismo lleva a la segunda fase anterior: el comunismo.

Así, el socialismo y el comunismo, son dos peldaños, dos fases de una misma sociedad, de la sociedad comunista.

3. LA PROPIEDAD DE LA TIERRA EN COLOMBIA

Antes de introducirnos a examinar la historia de la propiedad en el tema que nos ocupa, nos parece de capital importancia hacer una relación de las circunstancias económicas y sociales que para aquella época sirvieron de motor para la campaña descubridora de las grandes metrópolis europeas, para así hacer una caracterización lo más concreto posible, ajustada a la realidad del devenir histórico y a la vez dejar sentada una posición acerca de este candente tema de la ubicación histórico-económica de la sociedad latinoamericana como una particularidad de conjuntos iniciales del capitalismo, pero a la vez trataremos de resaltar los aspectos más importantes de nuestro país.

En razón de lo expuesto se hace imprescindible echar una mirada en el tiempo y en el espacio en que se desarrollaron los acontecimientos. Así tenemos que en la era del siglo XV comienzan a darse ciertas características que van a ser las causas determinantes de los dominios de ultramar; vemos como esta época encaja perfectamente en el período de extensión o destrucción del sistema feudal de pro-

ducción, generador del estancamiento que debió soportar la sociedad en ese lapso de tiempo, haciendo énfasis en que tal período corresponde al fin del feudalismo, porque de hecho presupone la existencia, o por lo menos el comienzo del régimen de propiedad o producción subsiguiente, el cual será el capitalismo con su clase revolucionaria (la burguesía) que entrará a constituirse en la clase rectora de la nueva sociedad, debido a las exigencias de la ascendente ideología, van a producirse acontecimientos sociales, políticos y económicos que servirán de base para la sustanciación del régimen capitalista e individualista de la propiedad que será el imperante a través de los siguientes siglos.

De lo anterior da fe el escrito de Federico Engels, acerca de la decadencia del feudalismo y el surgimiento de los Estados nacionales que reflejan las condiciones ya enunciadas.

Estos comentarios de Engels, acerca del fin del período feudal hacen muchísima claridad, dado el desconocimiento que existe en América Latina sobre el proceso que han sufrido estos países. Concretamente en Colombia es incalculable el número de opiniones que se han expresado sobre el tradicional libro de historia de Henao y Arrubla hace bastante tiempo. Concluimos que la llamada "gesta descubridora" no fue más que el resultado del gran proceso de avance expansión capitalista.

Vistas las cosas base esta óptica, resulta un tanto errada la posición sostenida por Estanislao Zuleta en su libro: "La tierra en Colombia", cuando dice:

El problema de tierras se remonta hasta el período inmediatamente anterior, cuando se planteó la cuestión del trato que debía dársele a los indios, cuestión ésta que definiría en último el Régimen Agrario para el futuro; si se llegaba a un sistema de esclavitud total y generalizado que ponía en peligro la destrucción de la mano de obra autóctona, se crearía una forma de explotación de tipo de plantaciones tropicales para exportación a la Metrópoli, por el contrario se introducían normas para proteger la mano de obra indígena de civilizaciones agrarias y explotarlas en forma de servidumbre, se produciría una civilización de altiplanos dedicada en buena parte al autoabastecimiento de una organización económica de tipo feudal. En realidad ambas cosas ocurrieron, pero la segunda forma predominó casi desde el principio y en ella se planteó rápidamente el problema de garantizar la explotación de los predios concedidos por la Corona y de adjudicar a la población indígena algunas tierras para su subsistencia. La cuestión de tierras quedó definida al impedir que la propiedad se opongiera al trabajo. A través de las diferentes instituciones y modalidades de cada época se ha tratado de resolver la contradicción entre la posibilidad de acaparar la tierra por parte de propietarios que no la trabajan y la necesidad de ella por parte de los cultivadores. La dificultad ha estado siempre en el extraordinario poder económico y político de los Terratenientes. Durante la colonia lograron evadir el cumplimiento de las disposiciones de la Corona que condicionaban la propiedad al uso de la tierra⁴.

Afirmamos que es errada la tesis sostenida por E. Zuleta, por cuanto habla de que llegó un momento en que se planteó la cuestión del trato que debía dársele a los indios; como si se hubiera presentado en esa época por parte de la Co-

⁴ZULETA, Estanislao. La tierra en Colombia. p. 11.

rona o tratando de hacer depender de la conciencia de los conquistadores las condiciones que regirían estas tierras, desconociendo el proceso evolucionista del capitalismo que en esa era se produjo. Entonces no es que se planteara la cuestión del trato a los indios, sino que el capitalismo con sus fuerzas productivas fue quien determinó la forma de propiedad de la tierra en América y la explotación de la mano de obra vernácula. Asimismo resulta equivocado el autor cuando sostiene que: "en realidad ambas cosas ocurrieron, esto es refiriéndose a las formas de propiedad y explotación antes planteada, pero la segunda dominó casi desde el principio, planteándose en ella el problema de la explotación de los predios concedidos por la Corona y de adjudicar a la población indígena algunas tierras vitales para su supervivencia". Por ningún lado el expositor comenta algo acerca del capitalismo naciente y que fue la causa del proceso expansionista de los estados europeos del siglo XVI que necesariamente debía adoptar las nuevas tierras en las formas de comercio de ellos. Y esto resulta claro a la luz del análisis que hace el Marxismo de las circunstancias socio-económicas tanto de las metrópolis como de las colonias y ellas enmarcadas en el marco del capitalismo naciente.

De los apuntes de F. Engels, citados anteriormente, en cuanto al fin del período feudal, es importante la visión de conjunto que realiza al examinar las relaciones entre los

Estados Europeos y para Colombia principalmente entre Inglaterra y España quienes estaban trenzados en guerra del dominio de las tierras de ultramar, que como se sabe, es la razón por la cual existían Corsarios, filibusteros dependientes de la Corona Inglesa puestos para obstaculizar las relaciones comerciales entre España y sus colonias en América.

A Inglaterra no le interesaba la guerra directa con España. Ya no necesitaba armas, sino tenían las ideas de igual fraternidad y el libre cambio que tiene una gran acogida en la Colonia y que son las esencias de las ideas independentistas de los años posteriores.

Podemos ver como dadas las circunstancias de las correlaciones económicas, primero en las colonias solamente se explotaban las minas, descuidando grandemente el cultivo de la tierra, la que se cultivaba únicamente para la subsistencia. Por eso en los primeros tiempos las colonias solamente son productoras de oro.

La organización agraria, mita y resguardo, de que más adelante hablaremos, no tuvieron gran relevancia en un principio como sí la tuvo cuando de productores de oro pasamos a productores de materias primas, porque ahora sí se iba a manifestar el interés metropolitano en los productos agrícolas. Resulta importantísimo no perder de vista el

desenvolvimiento del capitalismo en circunstancias especiales en América Latina y en Colombia. En esta forma se puede seguir un método más o menos que permita mantenernos ligados a los análisis hechos por Marx, Engels, Lenin. Una cuestión que resulta de gran importancia para el análisis de la política colombiana y especialmente de la tierra, tiene que ver con la capa de los terratenientes que se consideran como clase social, en la forma de fracción de la burguesía⁵.

Lo cierto es que en el proceso de la industrialización, el capital termina por invadir el campo, permitiendo a los terratenientes la percepción de las diversas formas de renta territorial, absoluta y diferencial.

A la guisa de estas premisas es que vamos a entrar a estudiar las formas de propiedad y explotación de la tierra en Colombia, para llegar a concluir en la situación de los campesinos y de la tenencia de tierras que no es más que producto del desarrollo del sistema capitalista.

3.1. NORMAS QUE RIGIERON LA PROPIEDAD DE LA TIERRA EN LA COLONIA

Referente a las normas que rigieron para la tenencia de la

⁵ NIETO ARTETA, Luis E. El café en la sociedad colombiana. p. 12.

tierra a la llegada de los peninsulares a América, tenemos que fueron las bulas papales, el tratado de tordecillas, las leyes de India, capitulaciones y mercedes, reales cédulas.

Las bulas papales se dieron en esa época y eran epístolas mediante las cuales el papa resolvía cuestiones sometidas a su arbitrio con fundamento en la teoría de las dos partes. Es importante mencionar las Bulas Alejandrinas, dictadas por el Papa Alejandro que dieron a España el derecho de dominio de las tierras infieles.

El tratado de Tordecillas sirvió para determinar con exactitud los límites de demarcación entre las futuras posesiones de España y Portugal, la cual iba de polo a polo, a 370 leguas de cabo verde y fue firmado en el año de 1494.

La Usucapión que aparece en las Siete Partidas parte 3a. que reconoce esta forma de propiedad de la tierra.

Las reales cédulas dictadas por la Corona de Castilla, que otorgaba tierras a los conquistadores en virtud de títulos y merecimientos. Las vinculaciones entre los descubridores y los Reyes de España se llamaron "Capitulaciones" o parte por las cuales se fijaban beneficios para ambas partes.

3.1.1. Período comprendido entre 1492 y 1591. Las capitulaciones y mercedes, o sea el período entre 1452 y 1591, época en la cual la Corona Española no podía financiar las expediciones de conquistas y firmaban contratos con los conquistadores para que las llevaran a cabo, otorgándoles a cambio derechos y beneficios que consistían en un número de aldeas, tierras y vasallos con jurisdicción civil y criminal en clara respectiva y la facultad para recaudar impuestos a su favor. Los beneficios que otorgaban las capitulaciones consistían en propiedades que podían heredarse y venderse. Así mismo fijaban la parte de riqueza que correspondía al monarca.

Las capitulaciones otorgaron al beneficiario la tierra y el indio sin precisar los límites, y el conquistador podía repartir tierras entre sus hijos y compañeros de expedición, pero advirtiéndoles a los beneficiarios su ocupación efectiva. La primera capitulación la firmó Cristóbal Colón en abril de 1492 y recibió mercedes en tierras, título de Virrey y Gobernador con derechos a la décima parte de todo lo que obtuviera deduciendo el costo⁶.

Para confirmar lo anterior transcribimos la parte pertinente del libro de Rafael Soto, Derechos de Mompos en la independencia, cuando dice:

⁶ZULETA, E. La tierra en Colombia. p. 12.

Estando Cristóbal Colón en el campamento de los Reyes Católicos en la Villa de Santa Fe en la Vega de Granada, el 17 de abril de 1492, se otorgaron las capitulaciones que debían ser normas de conducta para el descubrimiento de América: allí se conceden y se otorgan el filtro conquistador bajo palabra de Reyes, si bien parcamente, con notoria cicatería, con tacañería aplebeyada los títulos de Almirante para él y sus descendientes, con todas las prerrogativas y privilegios de que gozaba el Almirante de Castilla, pariente cercano del Monarca Aragonés Virrey o Gobernador de todas las islas y tierras firmes que ganare. El 30 de abril expiden los Reyes otro título a Colón en el que se ordena (...) Es nuestra merced o voluntad en el que vos el dicho Cristóbal Colón, después de hallados descubiertos o ganados las dichas islas, o tierra firme en la dicha mar océano o cualquiera de ellas, que sea de nuestro Almirante, é Vicerrey o Gobernador de ellas, é vos podades donde adelante llamar o intitular don Cristóbal Colón, é así vuestros hijos é sucesores en el dicho oficio o cargo se podrán titular Don⁷.

Tanto en las capitulaciones como en las cédulas no se daban linderaciones precisas y solamente hacia 1525 se comenzó a precisar este concepto. La Ley primera del Libro IV Título XII es más explícita al respecto. Este período de capitulaciones y mercedes reales, se caracterizó por una variedad tanto en la extensión de tierras adjudicadas como en la precisión de los límites aunque explícitamente se exigía que el agraciado con la merced debía ocupar efectivamente las tierras y residir en ellas.

El sistema del Imperialismo Mercantilista dirigido por España fundándolo en el control directo de las Colonias para

⁷SOTO, Rafael. Derechos de Mompox en la independencia. p. 31.

su explotación por medio de un comercio reglamentado y elevando las prohibiciones para evitar las competencias. Fue cuando se inició el desarrollo geográfico de la economía nacional con la ocupación de las tierras, mesetas y planicies en la cual los conquistadores españoles encontraron indígenas de alta evolución cultural y política. Las elevadas regiones andinas ofrecieron a los conquistadores óptimas condiciones para su existencia sedentaria. Las costas fueron regiones utilizadas para la defensa y la economía giró alrededor de la minería.

No existió una economía nacional sino una serie de economías parciales, con mínimas vías comunicables, sin mercado exterior y con una sola actividad, es decir, la extracción de metales preciosos y el envío a España de todo el oro y la plata extraídos de las minas.

El sistema económico impuesto por España a las colonias impidió el desarrollo de éstas.

La legislación Española en cuanto a tierras en América se dividió en cuatro períodos que determinan las medidas económicas y político-jurídicas para favorecer la concentración de la propiedad sobre las tierras enumerados en la siguiente forma:

- El primer período comprendido entre 1492 y 1591, se caracterizó en la entrega de tierras como pago a los Conquistadores por medio de Títulos denominados Capitulaciones, Cédulas Reales y Títulos otorgados directamente por los virreyes.

- En el segundo período, de 1591 a 1680. Felipe II firmó las dos famosas cédulas de El Pardo, que son las normas sobre tierras dictadas por el Rey desde el Palacio del Pardo, aplicada en esa etapa. Desde esa fecha se denuncia el acaparamiento indebido de tierra del Estado no tituladas y amparándose los propietarios en los títulos expedidos por las autoridades españolas, que a pesar de cobijar grandes extensiones, se extendían a tierras aledañas no comprendidas dentro de los linderos de la titulación; sistema éste que actualmente se utiliza y que obliga al INCORA al procedimiento de clarificación. La primera cédula de El Pardo de 1579 estipula que a quienes con ocasión que tienen de la merced de algunas tierras se han entrado y ocupado otras sin título alguno, notándose la inmediata reacción de los propietarios cuando 10 años después se produce la segunda cédula, en 1589, para indicar que quienes tienen ocupadas las tierras sin título legal están obligados a devolverlas si no cumplen con la composición e indemnizaciones a las autoridades reales, por lo cual este indebido acaparamiento quedó legalizado por el pago correspondiente.

- Referente al tercer período, de 1680 a 1754, corresponde a la expedición del "Código de Indias", consistente en la recopilación de las leyes y normas establecidas por España, en donde por primera vez se institucionaliza la venta sin límites de la tierra facilitando en esa forma el acaparamiento.

- El cuarto período comprende la expedición por parte del Rey de las leyes conocidas como las de San Lorenzo en 1754 y San Ildefonso en 1780, siendo éstas las últimas normas expedidas por España. La primera cédula, la de San Lorenzo, ratificaba la legislación anterior en cuanto a tierras ocupadas sin título que pasaban al patrimonio Real en caso de no pagarse. Pero la cédula de San Ildefonso, expedida el 2 de agosto de 1780, tres años después de que iniciara José Gabriel Tupac Amaru la heroica lucha de liberación en el Perú, reviste excepcional importancia por su contenido social al determinar que las tierras debían ser entregadas a los más necesitados, al sancionar como usurpadores a quienes excedieran los linderos que se les hubiere adjudicado y definir que si las tierras no se hallaban cultivadas, la posesión no merecía respeto, debiendo las tierras repartirse a otras personas, al suprimir la venta de tierras baldías y destacar que la morada y labor, la vivienda y el trabajo acreditaban la verdadera posesión.

En la época en que fue expedida esta cédula se constituyó en la primera ley de Reforma Agraria dictada después de la Conquista, ley que como todas las anteriores se quedarían sin aplicar como escarnio de los pequeños campesinos.

Otra de las medidas adoptadas por la Legislación Española, fue la constitución de los resguardos indígenas y se convirtió más adelante en factor de concentración al ser despojados los indígenas de sus tierras con miras a ampliar los latifundios colindantes. Estos resguardos indígenas, tierras entregadas a los pueblos indígenas en propiedad para que habitaran en ellas y las cultivaran para atender a sus necesidades, representaron la forma colectiva en la economía agrícola colonial, pues los indios cultivaban la tierra bajo el régimen de indivisión. Durante la colonia los resguardos constituyeron un sistema de opresión por cuanto debían pagar tributos a la Corona y la concentración de los indígenas y el trabajo colectivo convirtieron a los resguardos en la más eficaz forma de explotación de los aborígenes, además de romper su unidad ante los privilegios que recibía El Cacique por recoger y entregar los tributos.

Al comienzo las adjudicaciones a los indígenas se hacían en localidades distantes a los centros poblados, pero más tarde quedaron cerca de los grandes centros de consumo.

3.2. REGIMEN DE TIERRA AL TIEMPO DE LA INDEPENDENCIA

En cuanto a la adjudicación de baldíos que se prolongó hasta los tiempos inmediatamente anteriores a la independencia de las Colonias Españolas en América Latina, se continúa el procedimiento de dominio de tierras reputadas baldías, la medición y avalúo de ellas y el cumplimiento de los requisitos fiscales.

En esa época muchos cabildos solicitaron la adjudicación de las tierras para atender sus necesidades en esas jurisdicciones.

Los jueces llamados pobladores debieron dar instrucciones sobre los detalles relacionados con la organización de los poblados, reglamentando ciertos cultivos y prohibir otros, como los de viñas que se dedicaban a elaborar bebidas embriagantes.

En cuanto a la institución de los resguardos, la que en mejor forma provefa los intereses y la protección de los indígenas, en principio no sufrió alteración y siguió con su carácter comunal; pero más tarde el proceso de desintegración que venía surgiendo se hizo más notorio, inclusive con la intervención de las autoridades. Se iniciaban y se desarrollaban juicios especialmente en cuestiones de hecho

en cuanto a la posesión de tierras; los aborígenes estaban representados por el Físcal, existiendo casos que nos indican a las claras que la intervención de influjos poderosos como la falta de aplicación de la legislación existente que hicieron que la institución de los resguardos fuera poco a poco desapareciendo.

En esta época ya cercana a la Independencia se hizo evidente el interés predominante de la percepción de los tributos fiscales y de ese modo se daban en arrendamiento los llamados sobrantes de tierras con el exclusivo fin de pagar con ese producto los impuestos.

Podríamos sintetizar el estado de la agricultura de la colonia diciendo que fue de verdadero estancamiento, lo que se debía a muchos factores, como son: la tributación personal de los indios; la tributación religiosa exagerada al punto que hay datos fehacientes que demuestran que se elevaban a sumas enormes, al paso que los poblados carecían de los más elementales servicios, como escuelas y caminos, siendo absorbente lo que llevó a ser causa de movimientos multitudinarios como el de los Comuneros y el decrecimiento de la población indígena que casi siempre vivía en condiciones de inferioridad y por último el factor propiamente económico como el sistema de las tasas de precios, utilización de mano de obra; la concentración de la propiedad inmueble;

el fracaso de la encomienda como institución y la decadencia progresiva de la institución de los resguardos.

Nos permitimos tratar en este capítulo, tres instituciones que rigieron durante la etapa de la Colonia como son: la Mita, la Encomienda y el Resguardo, aunque un poco fuera del orden cronológico que se le ha dado al trabajo. Se hace este estudio en capítulo aparte en razón de la importancia jurídica y política que tuvieron para el desenvolvimiento de la sociedad colonial, y que del estudio de estas instituciones nos quedarán valiosos elementos de juicio para un mejor entendimiento de la problemática de la tenencia de la tierra, ya que se trata de entidades jurídicas de profundo contenido social e igualmente ligados a la explotación de la mano de obra autóctona.

4.1. ENCOMIENDA, MITA Y RESGUARDO

Todo el período colonial no se comprende si no tenemos en cuenta las Encomiendas, la Mita y el Resguardo, como instituciones que formaron las bases para el desarrollo productivo. Recordemos que todo pueblo conquistador está determinado por las exigencias de su estructura; las socie-

dades industriales canalizan con el fin de buscar materia prima barata para su industria y de buscar mercado para su producción y emplear el excedente de mano de obra que el Capitalismo arroja. España en este proceso utilizó la conquista y reclamó todo el material precioso que se pudo extraer, como también reclamó tierras para la Corona o mejor para la clase en el Poder.

Sabemos que la Metrópoli, en el siglo XVI respetó el derecho de los aborígenes, pero debido al hecho de que la conquista fue una empresa privada de ciertos sectores de la clase dominante en esa época en España, se vio obligada a permitir en forma indirecta la explotación del indio según el Derecho Español y las bulas papales. Las tierras de América pertenecían a la Corona y ésta concedió tierras a los conquistadores sin discriminación de jerarquía. Cualquier peninsular que venía de América podía aspirar a las adjudicaciones de tierras en las cercanías de las fundaciones ciudades, cuya extensión al común de los conquistadores fue de 2, 3 y 4 caballerías, medidas de extensión aproximadamente a 420 hectáreas, adjudicaciones éstas que al principio las concedían los mismos conquistadores al fundar las ciudades en las capitulaciones que acompañaban al ritual de la fundación. Al lado de estas pequeñas fincas se situaban las otorgadas directamente por la Corona a personajes importantes como un favor en reconocimiento a un importante

servicio.

Tanto los primeros conquistadores, como los llegados después, adquirieron preeminencias ante los indios, ya sea del repartimiento, encomienda y resguardo, haciendo fama del poder político, se concentraron con el Español que actuó como clase dominante y exigió del indio servicios y prestaciones. Así la tierra del terrateniente, para que produjera riquezas, necesitó de fuerza de trabajo del indio ya que el español, de acuerdo con los valores de su clase, miraba el trabajo como una actividad no propia para su posición de clase. De esta necesidad surge la Encomienda como una institución que exige del indio pagar un tributo a la Corona, pero éste es recaudo de un beneficio del conquistador por voluntad Real, trasgrediendo casi siempre la norma jurídica y reclamando servicios personales a los indios encomendados.

Por este motivo la Encomienda, que en principios no fue más que el derecho concedido por merced Real a los beneficiarios de Indias para cobrar para sí los tributos de los indios que se encomendaban por su vida y la de los herederos con cargo de cuidar el bien de los indios en lo espiritual y de habitar y defender las provincias donde fueron encomendados⁸.

⁸CHAVEZ, Melciades. Estudios socio-económicos.

Según la definición de Solórzano Pereira en su política indiana fue de hecho una servidumbre. Esta merced se convirtió de hecho en un usufructo, en una explotación de la mano de obra indígena para realizar el trabajo que le asignara el encomendadero.

Pero si ya la Encomienda entregó maniatados para la explotación de los indios, la Mita fue un poco más allá. Esta institución permitió al Español reclamar del indio un trabajo obligatorio pagándole un salario fijado por autoridad competente. Así pudo el Español trasladar de un lugar a otro, de una actividad a otra, de un clima a otro diferente, a centenares de indios y hasta tribus enteras para explotar una mina, para agricultura de una plantación, para utilizarlo en construcciones de obras públicas. La Mita fue devastadora hasta el punto que se hubo de fijar un porcentaje de los clanes con el fin de no despoblar regiones.

También la Corona instituyó el Resguardo indígena como cesión de un globo de tierra a un grupo de indios. La tierra dedicada a resguardo perteneció a la comunidad, fue inalienable y tuvo su administración y gobierno propio. Allí el Cabildo indígena fue la máxima autoridad y distribuyó la tierra de acuerdo a las necesidades de cada familia indígena.

El Resguardo: Los resguardos son terrenos que obtuvieron los indígenas durante la colonia por donación, repartimiento, composición o compra. Su característica esencial era la propiedad colectiva sobre la tierra, cuyo derecho ejercía todo el común de los indios. La venta aún con el consentimiento de todo el común se prohibió en el siglo XVII.

En tierra de resguardo tenía el indio la parcela donde trabajaba para su manutención; sobre ella tenía derecho de usufructo, pero no de propiedad⁹.

La Encomienda, Repartimiento, Mita y Resguardo, obedecieron al deseo de la Corona por el asentamiento de las poblaciones y en especial de los conquistadores. Estas instituciones cumplieron con la función de aprovisionar al latifundista de mano de obra sin mayor costo. Así nace el latifundio en Colombia, en su primera etapa por una merced Real que más tarde se extiende a costo de las tierras del indio, bien sea de Encomienda o bien del Resguardo.

Comprender la realidad colombiana, el modo como se organiza la praxis social, la forma en que se estructura la producción, supone la comprensión también de sus orígenes; como es obvio, los orígenes condicionan todo el desarrollo posterior, y un cabal conocimiento de los mismos resulta indispensable para deslindar el campo de estudio histórico, así como para determinar el carácter y límites de la totalidad social a considerar. Además, por otra

⁹TRIDE, Juan. El indio en lucha por la tierra. p. 10.

parte, la cuestión de los orígenes tiene decisoria importancia presente, ya que se halla en directa relación con problemas que desbordan el simple estudio académico e inciden en alternativas políticas de permanente actualidad. No es lo mismo ver a Colombia como un país que alguna vez fue feudal, a verlo como un país cuyo capitalismo arranca de un punto que no se enmarca dentro de esa disyuntiva¹⁰.

Estos distintos enfoques implican importantes diferencias en la ulterior apreciación del carácter y papel de las clases sociales o el contenido y estrategia de la revolución. Es por ello que reconociendo en la conquista y colonización española, los orígenes en Colombia, en cuanto formación social específica, varios autores han prestado recientemente a este tema su atención preferencial.

No hace mucho hemos visto desarrollarse una polémica acerca del carácter de la producción colonial colombiana, la cual ha dejado como saldo un conjunto de elementos argumentables como notable apoyo documental, pero que, sin embargo, no alcanzan a conformar todavía un cuerpo teórico consistente que pueda tomarse como guía para futuros estudios. Refiriéndonos a la polémica suscitada a raíz de la aparición de las obras de Frank. El desarrollo del subdesarrollo, en el cual Frank basándose en la demostración que hace del carácter mercantil de la economía colonial, afirma su condición capitalista. La crisis surgió casi de inmediato de la pluma de Theotonio Santos (El capítulo colo-

¹⁰ Tesis del feudalismo colonial en los países latinoamericanos. La comunidad indígena en América. Ed. Universitarios, 1958. p. 517.

nial según A.G. Frank Montty Review, número 56 de noviembre de 1968], y se apoya en la existencia de un capital comercial dominante, no bastaría para afirmar el carácter capitalista de la producción, aunque sí para negar su carácter feudal.

Posteriormente, Luis Vitales (Interpretación marxista de la historia de Chile), la colonia y la revolución de 1810 prensa latinoamericana 1696, páginas 16 y 21, insistió en que si bien las relaciones de la economía indiana serían más bien "esclavistas" que feudales, la producción colonial tendría que calificarse de capitalista debido a que el producido de la encomienda eran mercancías. El valor que puede tener cada uno de los elementos de esta polémica, podrá equilibrarse más adelante a medida que vayan surgiendo nuevas teorías.

Entendemos de esta manera de ver las cosas ya para concluir, que el alma máter de la conquista americana, no fue pues, ni la Corona ni la nobleza de Castilla, sino la burguesía comercial y bancaria con intereses en la Península. Así la conquista no adquirió un cariz de una empresa estatal, sino que el de una multitud de empresas particulares que, aunque autorizadas y respaldadas por los Reyes, eran realizadas e impulsadas por iniciativas. La expresión indiana ha pasado a ser la mejor definición del carácter privado de las empresas de conquistas. Ella aparece como el polo opuesto de los ejercicios estatales que surgía por esos años en

empresa, donde estaban en pleno proceso ascendente la formación de la monarquía.

En realidad se trata de una verdadera sociedad con fines utilitarios en que cada integrante de la hueste aporta financiamiento, pertreho o el propio riesgo personal, a cambio de una retribución que se distribuye proporcionalmente entre los asociados y que es pactada antes o después de la empresa, entre el Capitán de las huestes y la Empresa, mediante un contrato de capitulación.

5. REGIMEN DE TIERRAS DEL SIGLO PASADO

En relación con el régimen de tierras durante el siglo pasado, resulta de capital importancia para una comprensión de la política que abanderaba la dirección del Estado por esa época, la transcripción de la primera Ley Republicana expedida por el Congreso con el fin de fomentar la agricultura, la enajenación de baldíos a precios cómodos y la conveniente separación de los particulares.

5.1. LEY DEL 13 DE OCTUBRE DE 1821

"Art. 1º. Podrán enajenarse en lo sucesivo, así en las provincias marítimas como en las del interior, las tierras baldías que no han sido antes concedidas a persona alguna, o que habiéndolo sido por composición, han vuelto al dominio de la República según lo dispuesto en las leyes anteriores.

"Art. 2º. Se exceptúan de esta regla las tierras de comunidad de indios y de los pastos y ejidos de villas y ciudades, sobre las que se continuarán observándose las que rigen en el particular.

"Art. 3º. Queda, por consiguiente, abolido el método de composición establecido particularmente por la instrucción del 15 de octubre de 1754 y cualesquiera otras leyes para la enajenación de tierras baldías, debiendo éstas en lo sucesivo verificarse por los precios y con las formalidades que aquí se detallan.

"Art. 4º. Los que se hallen actualmente en posesión de las tierras baldías con casas y labranzas en ellas, sin título alguno de propiedad, serán preferidos en las ventas, siempre que en concurrencia de otro se allanen a pagar el mismo precio que se ofrece por ellas.

"Art. 5º. Los que se poseyeran tierras baldías de tiempo inmemorial o a pretexto de una justa prescripción, deberán concurrir en el término perentorio de un año a sacar sus títulos de propiedad debiendo, si no lo hicieren, volver al dominio de la República las expresadas tierras, aunque estén pobladas o cultivadas.

"Art. 6º. Se venderá la fanegada de tierras baldía en las provincias marítimas a razón de dos pesos moneda corriente y por uno en las tierras del interior.

"Art. 7º. Si la situación y fertilidad de las tierras baldías y su aproximación a las costas, lagos, ríos navegables

y poblados, aumentare en su importancia y ventajas, se harán valuar por peritos, fijándose carteles para su venta en pública subasta por el término de 30 días; y se declarará la propiedad a favor del que ofrezca el precio que más se aproxime a las valuaciones y que no baje del de la ley.

"Art. 8º. El valor de las tierras baldías se abonará a las tesorerías respectivas por cuartas partes al vencimiento de cada año, y no se dispondrá de sus productos sin órdenes especiales del Gobierno.

"Art. 9º. Los que quieran comprar tierras baldías concurrirán ante los Gobernadores de las provincias en que se hallen situadas las expresadas tierras, manifestando su localidad, ríos y aguas que las bañan y que no pertenecen en dominio y propiedad a ninguna otra persona.

"Art. 10. El Gobernador pasará orden al Agrimensor de la provincia, y si no hubiere Agrimensor, a los peritos que tenga por conveniente nombre, para que midan las tierras y levanten un plano topográfico tan exacto como sea posible.

"Art. 11. Practicadas estas diligencias a las que se agregará el plano indicado, las pasará el Gobernador al Intendente del departamento, para que se declare la propiedad en

favor del postulante, comunicándole a la Tesorería respectiva para el cobro de su valor por cuartas partes en los cuatro años sucesivos.

"Art. 12. Se creará en la capital de la República una oficina de Agrimensura general, y una particular en cada provincia, en las que se registren las propiedades rurales de todos los ciudadanos y extranjeros residentes en las expresadas provincias.

"Art. 13. Dentro de cuatro años, contados desde la publicación de la presente ley, todos los ciudadanos y extranjeros residentes en Colombia, deberán registrar sus propiedades rurales en las oficinas particulares de cada provincia, y desde este tiempo, ningún Juez o Escribano, podrá autorizar contratos de compra y venta de dichas propiedades, sin que se acompañe un certificado del Agrimensor de haberlo así verificado.

"Art. 14. Si pasados los cuatros años los propietarios no cumplieren con el registro prevenido, sus tierras si fueron adquiridas por merced o composición, se reincorporarán al dominio de la República y si fueron adquiridas por compras sucesivas u otros títulos, el Gobierno hará practicar los registros a expensas de sus propietarios.

"Art. 15. Los Agrimensores, al tiempo de hacer estos registros en sus respectivas oficinas, agregarán el plano que se haya levantado con expresión de las fanegadas, estancias, celemines o cuartillos de tierra de que conste la propiedad territorial.

"Art. 16. El Agrimensor General residente en la Capital de la República, será el regulador de todas las comunicaciones del Gobierno con los particulares de cada provincia, en todo lo que mira el buen orden y régimen de sus oficinas.

"Art. 17. El Agrimensor General llevará el registro total de todas las tierras baldías que vayan enajenándose sucesivamente; para cuyos efectos los de la provincia le remitirán copia de los planos y declaratorias de los respectivos intendentes.

"Art. 18. Será del cargo del Agrimensor General, el levantar, recoger, rectificar y custodiar todos los libros, mapas y cartas geográficas, topográficas o hidrográficas de las provincias de Colombia, de sus lagos, ríos navegables o propios para establecimientos de utilidad pública.

"Art. 19. El Agrimensor General recibirá por sus servicios el sueldo fijo de \$2.000.00 al año, y los particulares de provincia, los emolumentos y obvenciones que por tarifa les

asigne el Gobierno entre tanto no los detallare la ley.

"Art. 20. Se autoriza al Poder Ejecutivo para enajenar tierras baldías por las dos terceras partes del valor que asigne la ley, siempre que los compradores satisfagan inmediatamente en las Tesorerías Nacionales.

"Comuníquese al Poder Ejecutivo para su cumplimiento.

"Dada en el Palacio del Congreso General de la República de Colombia, en Villa del Rosario de Cúcuta, a 11 de octubre de 1821 - 11 de la Independencia.

"El Presidente del Congreso, José Ignacio de Márquez. El Diputado Secretario, Miguel Santamaría. El Diputado Secretario, Francisco Soto.

"Palacio de Gobierno, en Villa del Rosario de Cúcuta, a 13 de octubre de 1821. Ejecútese, Francisco de Paula Santander.

"Por su excelencia el Vice-Presidente de la República, el Ministro de Hacienda, Pedro Gual".

- COMENTARIOS A ESTA LEY:

Esta Ley de 1821 constituye la primera norma Agraria del Gobierno Republicano, respecto a la cual caben las siguien-

observaciones:

a) Con ella se pretendió obtener una fuente de entrada al flaco presupuesto de la incipiente República, con la venta de sus tierras baldías, como se dice en los considerandos de la Ley: "3. Que los productos de esta enajenación son necesarios para cubrir los inmensos gastos y erogaciones a que están sujetas las rentas públicas".

b) Se exceptúan de la enajenación las tierras de indios y los ejidos.

c) Quedó abolido el sistema colonial de "composición" creado por la segunda cédula del Pardo de 1591, y no por instrucción de 15 de octubre de 1754, como erróneamente se dice en el artículo 30.

d) Aunque hubiera habido posesión con casa y labranza siempre se exigía la obtención del título con la única ventaja para el poseedor, de ser preferido pagando el mismo precio. Lo mismo se dice respecto de quienes estuvieron poseyendo desde tiempo inmemorial o con justa prescripción, a los cuales se les señalaba un término de un año para sacar sus títulos, so pena de que sus tierras, aunque estuvieran cultivadas con casa y labranzas, volverían al dominio de la República.

e) Las solicitudes debían presentarse ante el Gobernador de la respectiva provincia, quien las hacía medir por el Agrimensor Oficial o por Peritos nombrados al efecto y pasaba las diligencias al Intendente del Departamento para su adjudicación o titulación, dando aviso a la correspondiente Tesorería para el cobro de su valor en cuatro cuotas anuales.

f) Se ordena crear una Oficina de Agrimensura General en la Capital de la República y una en cada provincia a manera de oficinas de Registro con funciones adicionales de catastro de la propiedad rural. Se ordena que todos los ciudadanos nacionales y extranjeros residentes en el país, dentro de los cuatro años siguientes a la publicación de la ley, deben registrar sus propiedades, so pena de que no se les autoricen los contratos de compra-venta de sus predios, y de que, si hubieren sido adquiridos por merced o composición, se reincorporaran al dominio de la República, y si lo hubieren sido por compras sucesivas u otros títulos, el Gobierno mismo hará practicar los registros a expensa de los propietarios.

g) Se estableció la venta de las tierras baldías que había suprimido la célula de San Ildefonso en 1780. Pese a que esta Ley no tuvo aplicación, no se crearon las oficinas de Agrimensura de que ella habla y que constituían los organismos encargados de realizar ese empadronamiento de tierras que la disposición perseguía, vale la pena sin embar-

go, poner de relieve que el art. 14 fue posteriormente tenido en cuenta al expedirse la Ley 200 de 1936, cuando en su art. 4º. les dio valor a los títulos traslaticios de dominio otorgados con anterioridad al 11 de octubre de 1821.

- SENTENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA:

Respecto a lo dicho anteriormente, merece transcribirse lo que sobre el particular expresó la Corte Suprema de Justicia en sentencia del 1º de diciembre de 1936, que en su parte pertinente dice: "La Ley del 11 de octubre de 1921 fue la primera que se dictó sobre baldíos con el fin de fomentar la agricultura, la enajenación de baldíos a precios cómodos y la conveniente separación del patrimonio nacional del de los particulares. Para este último fin se ordenó levantar planos de las propiedades por los Agrimensores de las provincias con expresión de las fanegadas, estancias, celemines o cuartillos de tierra de que constara la propiedad territorial, diligencias éstas que jamás se practicaron.

En la ley mencionada se reconoció una situación de hechos, la del dominio particular de las tierras adquiridas por merced o composición o por compras sucesivas u otros títulos. Por consiguiente, en el estudio de los títulos que tienen una procedencia remota, debe aceptarse ese hecho como una base jurídica o como un punto de partida necesario para a-

clarar en una forma definitiva una cuestión que ha sido material de innumerables dificultades. Así lo hizo la comisión del Senado según los antecedentes de la última Ley 200 de 1936, que establece, en su artículo 4º que el carácter de propiedad privada del respectivo globo de terreno podrá acreditarse en una de estas formas:

"a) Con la presentación del título originario emanado del Estado y que no haya perdido su eficacia legal.

"b) Con cualquiera otra prueba, también plena, de haber salido el terreno legítimamente del patrimonio del Estado y

"c) Con la exhibición de un título traslativo de dominio otorgado con anterioridad al 11 de octubre de 1821.

"Las oficinas de Agrimensura no se crearon, según la investigación hecha por varios expositores, y en ninguna oficina se conservan registros hechos de conformidad con aquella ley, que posiblemente en esta parte se quedó escrita, por causa de las dificultades de orden fiscal que la República atravesaba en la primera época de su organización.

Por consiguiente, no es posible hacer recaer hoy, después de más de un siglo de expedida dicha ley, la sanción de reincorporar al dominio de la República, las tierras adquiridas por merced o composición cuyos títulos no fueron registrados en la Oficina de Agrimensura y mucho menos so-

bre las tierras adquiridas por compras sucesivas u otros títulos, respecto a las cuales sólo se disponía que el registro se haría practicar por el Gobierno a expensas de los propietarios".

Ahora bien: Por qué la Ley 200 de 1936 trajo a cuento esa Ley obsoleta de 1821?

Aunque ya habrá oportunidad de entrar más a fondo en el análisis de la Ley 200, no deja de ser oportuno absolver desahora ese interrogante.

Pasada la Independencia, continuaron enquistadas en nuestra legislación prácticas coloniales que, en forma lenta y paulatina fueron desapareciéndose, no obstante las naturales resistencias de los intereses creados a favor de personas civiles y religiosas que habían heredado del Régimen Español como los diezmos, el curso, la alcabala, el estanco del tabaco que estudiaremos serenamente a continuación.

5.2. LOS DIEZMOS

Una de las primeras cargas que los reformadores de 1850 encontraron fueron los diezmos, ya que a pesar de la Independencia, se dictó el Decreto del 15 de octubre de 1921, que disponía su continuación, no obstante que posteriormente, se inició la supresión de ese gravamen para determinados

productos como el café y el añil, con el objeto de lograr un equilibrio comercial con el mercado extranjero.

Por ley de 20 de abril de 1850, se descentralizaron las rentas públicas, quedando las provincias con poderes suficientes para determinarlas. El gravamen de los diezmos había pasado de la Iglesia al Gobierno Civil, por concesión especial hecha a los Monarcas y en la República se conservó hasta 1850, cuando por Ley del 20 de abril se produjo su abolición parcialmente en algunas provincias y sólo se suprimieron totalmente en el año de 1853. Castillo y Rada se había expresado, respecto a los diezmos, en la forma siguiente:

El diezmo eclesiástico es el primer obstáculo que impide su progreso y retarda su prosperidad. El diezmo es una contribución directa sobre sus productos brutos, que no baja de un 30 por ciento y que en muchas partes de la República, excede de un 40 por ciento; es un tributo mostroso a que éstas afecta en beneficio del clero, todas las tierras de la República, carga pesadísima que pesa solamente sobre la profesión más útil de la sociedad y sobre los ciudadanos más dignos de la protección de las leyes. No puede imaginarse que oprimida por ella puede mejorar su suerte la agrícola¹².

5.3. CENSOS

Otro gravamen oneroso era el censo, que gravaba en un cinco por ciento a las propiedades territoriales, urbanas y

¹² PEREZ SALAZAR, Honorio. Derecho agrario colombiano. p. 12.

rurales, y se transmitía con la propiedad. Florentino González, desde 1847 había propuesto la redención de las fincas que tuvieran ese gravamen y en 1851, Murillo Toro propuso el proyecto, que se convirtió en la Ley del 30 de mayo de ese año la que admitía la consignación de la mitad de los capitales a censo en favor de otra persona o corporación, quedando libre el que hiciera el pago. En esa forma se pretendía mejorar el derecho de propiedad, pudiéndose enajenar sin las incomodidades que crean las deudas pendientes de años anteriores.

5.4. LA ALCABALA

Este gravamen cubría a todas las fincas y sus productos lo mismo que el comercio. Castillo y Rada se pronuncia también contra estas limitaciones odiosas, en los siguientes términos: "Considérese ahora la agricultura libre del diezmo aliviada en dos quintos del censo, redimida en dos y medio por ciento sobre el valor de cada venta y teniendo a su disposición todas las tierras de la República y desde luego, se percibían cuantos estímulos que tendrán los colombianos para dedicarse al cultivo, para asegurar su bienestar, para enriquecerse, para mejorar sus costumbres y para aumentar el producto de las rentas del Estado hasta cubrir sus gastos necesarios, que es el objeto de las indicaciones".

5.5. EL ESTANCO DEL TABACO

Analicemos ahora el estanco y el destanco del tabaco. El Estanco del tabaco fue una Institución colonial que fue restablecida por el Congreso de Cúcuta por la ley 29 de septiembre de 1821.

En su artículo 10 autorizó al Ejecutivo para solicitar préstamos a fin de entregar nuevos fondos a las factorías para que pudieran comprar una cantidad mayor de tabaco. Le tocó al Gobierno del General Santander (1821-1823), reorganizar el monopolio desorganizado por la guerra de la Independencia.

Dejémosle la palabra a Salvador Camacho Roldán para cerciorarnos de cómo funcionaba el Estanco:

Sólo es permitido sembrar en cuatro lugares: Ambalema, Girón, Palmira y Casanares, en donde estaba demarcado el territorio designado para las siembras de cada uno de ellos constituía una "Factoría". El tabaco producido por los cosecheros matriculados se dividía según la calidad de las hojas, en clases de primera, segunda y tercera; clasificación que al tiempo de recibirlo hacía un empleado de la Factoría, la cual pagaba a los cosecheros a razón de \$2.40 el primero, \$1.60 el segundo y \$1.20 el tercero y esto era por arroba. Componía la primera clase en la capa de la mata cuyas hojas eran más robustas y daban el 20%. La segunda el del cuerpo del vegetal un 50% poco más o menos a la del pie, ordinariamente rotas y secas. La tercera que producía un 30%. El gobierno vendía luego en sus Estancos este tabaco, a \$0.40 la

libra de primera, a \$0.20 el de segunda y a \$0.10 el de tercera. Así obtenía una utilidad de \$30.40 en la venta de cada quintal de primera, \$13.60 en cada quintal de segunda y \$5.20 en el de tercera¹³.

El Decreto del 31 de marzo de 1832, autorizó al Poder Ejecutivo para dar en arrendamiento y administración delegada la renta del tabaco y para obtener préstamos y fomentar el cultivo. La Ley de 9 de junio de 1835 reformó algunas disposiciones vigentes.

El Art. 1º. decía: "La exportación del tabaco podrá hacerse por cualquier punto de la República habilitado para la exportación de los frutos del país. El art. 18 decía: "Todas las plantaciones de tabaco que se hagan sin matrícula correspondiente serán arrasadas y el dueño o dueños de ellas serán condenados de seis meses a un año de presidio urbano". El art. 20 expresaba: "Los que habiendo tenido matrícula para sembrar tabaco sembraran un número de matas que exceda de 100 por 1000 de las que pueden sembrar legalmente, perderán el exceso de matas sembradas sobre la matrícula y si este aumento excediere de 200 matas en cada 1000 de las permitidas, perderán toda la sementera, que serán arrasadas, no podrán volver a tener matrículas de cosecheros y serán condenados a una multa de \$50 a \$200 o a prisión de 120 días".

¹³CAMACHO ROLDAN, Salvador. Memorias. Tomo 2. Biblioteca Popular de Cultura. Colombia, 1964. p. 20-21.

Sobre la economía tabacalera dependían una serie de reglamentaciones peores que en la época de los Comuneros, siendo ellas una de las causas de su levantamiento.

La Ley 20 de abril de 1938, dispuso que el producto del tabaco para exportación \$120.504 en total \$824.762. Los gastos del monopolio eran: tabaco comprado a los cultivadores a \$321.000, empaque \$25.205, sueldo de factoría \$24.758, con comisión de ventas de \$87.025, conducción del tabaco a los lugares de expendio \$102.129 para un total de \$560.527. Promedio bruto: \$824.782, utilidades \$254.635. Es decir, que de un presupuesto de casi dos millones de pesos, el tabaco producía cerca de la octava parte. De ahí los partidarios del Estanco sacaban a relucir el argumento de la imposibilidad de reemplazar este recurso fiscal en un país tan pobre. Con un presupuesto tan magro como lo demostró la realidad, que el desarrollo económico producido por el desestanco haría aumentar el producto rentístico e inclusive el de aduanas por el aumento de las importaciones¹⁴.

El monopolio era fuerte y tan improductivo que no daba para pagar las deudas como lo veremos. En 1841 fue contratado por la firma Powles Illingworth de Ambalema pagadero con tabaco puesto en Honda a \$1.85 arroba. En 1848 otro crédito de \$152.000 pagadero en tabaco de Girón a \$10.40

¹⁴NIETO ARTETA, Luis E. Economía y cultura. En: Ibid., p. 241.

quintal y en el mismo año, otro de \$49.000 pagadero en tabaco de segunda. En resumen tenemos que el tabaco frenaba la expansión del cultivo, y la exportación tenía un alto costo de mantenimiento, casi el 70% del producido bruto y producía un endeudamiento oneroso.

La situación de la clase laborante en los cultivos era inhumana, \$0.15 por jornadas de 16 horas.

Como el tabaco era un producto muy demandado y bien pagado, en Europa subió hasta tres chelines 6 peniques en Londres, la burguesía naciente estaba interesada en la libertad del cultivo y para eso fue dictada la Ley 23 de mayo de 1848, que decía: "Desde el 1.º de enero de 1850, será libre en toda la República el cultivo del tabaco, pagándose a beneficio del Tesoro Nacional, a razón de 10 reales por cada 1000 matas que se siembren.

La Ley del 16 de mayo de 1859 abolió este impuesto. Las consecuencias de esta ley han sido literarias y magistralmente pintadas por don Miguel Samper: "La existencia del monopolio del tabaco desarrolló la vitalidad productiva de los cultivos de los distritos de siembra, especialmente los de Ambalema y los adyacentes, y fue tan vigorosa y rápida la acción que en seis años se verificó una labor gigantesca, equivalente por sí solas para esas comarcas, a la de los tres siglos anteriores. Los hechos que se presencia-

ron en aquella, tienen mucha analogía con la que produjo en California el descubrimiento de los placeres del oro".

"El movimiento se verificó en Ambalena y sus contornos, fue tan rápido como vigoroso y vivificante, sin que bastara detenerlo las revoluciones, hasta que empezó esta lucha en el año de 1869 que dejara en nuestra historia una huella más honda que la de todas las precedentes".

"Los brazos que el monopolio del tabaco empleaba para cultivo fueron desde luego suficientes para la tarea de la libertad, y una gran corriente de jornaleros y trabajadores de toda clase y categoría, partió de las faldas y mesetas de la cordillera hasta las vegas del alto Magdalena y sus afluentes". El hacha y la azada resonaron en todas las selvas; los pantanos se desecaron, los caneyes, las habitaciones, las plantaciones de tabaco y toda clase de frutos se veían brotar en cada estación de siembras, las factorías se levantaban y se llenaban de obreros de ambos sexos; las tiendas y los buhoneros se multiplicaban, Todo era movimiento, progreso y trabajo¹⁵.

Otras repercusiones fueron: Aumento de la exportación tabacalera, la demanda de nuevas tierras produjo un alza en su valor con lo cual el campesino pobre se le dificultaba

¹⁵ CAMACHO ROLDAN. Op. cit., p. 34-35.

obtenerlas y en cambio se le facilitaba al capitalista.

La navegación por el río Magdalena había languidecido por falta de un fuerte comercio de exportación e importación, ahora se restablece y progresa definitivamente, los intercambios internos y externos que suscita la medida, tienden a conformar una economía nacional más integrada.

Barranquilla se convierte en el imperio económico de la costa y a su alrededor se estimula la Costa Atlántica. Empeoramiento de la situación social de la clase trabajadora principalmente en las zonas tabacaleras a pesar del aumento de los jornales porque el gran pecado cometido en todos los días de prosperidad para la ribera del alto Magdalena y las llanuras del Carmen y Corozal en Bolívar, fue el olvido de establecer instituciones de previsión, cajas de ahorro, hospitales, cuando la fiebre amarilla se presentó a finales de 1856, no había ni un hospital, ni el más pequeño asilo para los enfermos. El espectáculo de las calles de Ambalema en los días sábado y domingo después de repartidos cuarenta o cincuenta mil pesos en pago del tabaco, no tenían igual. Eran verdaderos saturnales repetidos 100 veces al año.

La decadencia de este cultivo se debe a las siguientes causas:

1. A la especialización internacional a que someten los países industriales dominantes a las naciones dependientes económicamente. Esta especialización conduce a la mono-producción, a la monoexportación y al monomercado.
2. Mientras el mercado comprador está monopolizado, el vendedor está sometido a la ley de la oferta y la demanda. Los países dominantes están interesados en la superproducción, y por eso fomentan la de los productos naturales para hacer los precios y obtener pingües ganancias.
3. Así aparecen los nuevos productores de tabaco como Java y Sumatra, con tierras más descansadas, con salarios más bajos de mejor calidad.
4. Los anticuados métodos coloniales aplicados a la agricultura que censaban las tierras y la calidad de la hoja la que fue víctima de plagas como el amalamiento y el pulgón.
5. La construcción del Canal de Suez que hizo bajar el costo del transporte para el tabaco de Java y Sumatra.
6. La tarifa proteccionista de Alemania que se puso en práctica desde Bismark.
7. La caída de los precios en los mercados mundiales.

Las tierras tabacaleras se transformaron en potreros de paja guinea. El latifundio ganadero comienza a dominar el panorama colombiano.

El doctor Liévano Aguirre, con su fobia anti-radical y su utopía Niñista apela a los mismos argumentos blandidos por los pensadores colonistas que defendían al Estanco: era un recurso fiscal que privaría al estanco de un fuerte insustituible en sus rentas en caso de derogarse.

Dejemos al mismo Núñez contradecirle a su mismo panegirista. En su memoria de hacienda en 1856 se expresa: "Al advenimiento del régimen republicano, esas contribuciones notablemente disminuidas y los resultados dieron una nueva sanción a los principios.

El producto de las rentas en el año de 1831 a 1832, ascendía ya a la suma de \$1'861.848.00. De aquella época para acá han desaparecido del presupuesto sin reemplazar las rentas que se enumeran: La de la alcabala, la de derechos de exportación, la de tabaco, la de diezmos, la de aguardiente, de quintos, la de hipotecas y registros. Fueron de otras de menos importancia como las anatas y medias anatas, derechos de título, peajes, internación, etc., y sin embargo de esto, el presupuesto de rentas nacionales para el año corriente alcanzó a la suma de \$2.324.756, o sean \$459.908

más que en las de aduanas, salinas y papel sellado.

"Queda por lo mismo patentizado el buen éxito de las diferentes reformas realizadas en materia de hacienda y por consiguiente lejos de poder atribuírsela al actual déficit sería infinitamente mayor"¹⁶.

La razón ya la dijimos. El desarrollo económico que trajo la libertad del cultivo del tabaco hizo aumentar automáticamente las entradas al Fisco: Pero esto no lo pudieron entender ni los reaccionarios estilo Soto, ni los progresistas estilo Liévano.

En el proceso de acumulación primaria del capitalismo colombiano y el desarrollo condicionado de nuestras fuerzas productivas, la anulación del Estanco era una medida tan necesaria como las otras tomadas por los radicales.

El estado liberal era el instrumento político para lograr estos objetivos. Sin descontar naturalmente que en este proceso el ganancioso en último término fue el capital extranjero y por eso decimos, desarrollo condicionado, pues Londres y Bremen dominaban el mercado tabacalero y el primero abastecía de mercancías elaboradas a nuestro país.

Montoya y Sáenz, por ejemplo, tenían una Agencia para la im-

¹⁶NIETO ARTETA. Op. cit., p. 124-125.

portación de éstas en Londres. La producción en sí estaba dominada por el capital nacional: tres compañías antioqueñas dominaban dos tercios, el 18 por ciento de las firmas inglesas y el resto tres firmas bogotanas, según datos tomados por Frank Saaford de varios autores nacionales como Miguel Samper y Manuel de Pombo y que aparecen en el ensayo ya mencionado¹⁷.

Todo lo anteriormente expuesto en cuanto a las instituciones descritas nos inducen a ver claramente la forma como se dirigió la política en materia de tierras, agricultura y hacienda pública en este país durante la primera parte del siglo pasado.

5.6. BIENES DE MANOS MUERTAS Y DESAMORTIZACION - DEFINICIONES Y CONCEPTOS DE ESCRICHE

ESCRICHE da las siguientes definiciones:

AMORTIZACION: Esta palabra que según algunos viene de la voz francesa amortir significa la extinción de alguna cosa o el acto de acabar con ellas y suele usarse para denotar la vinculación de bienes en alguna familia para que los goce perpetuamente, y la enajenación o traslación de propiedades de manos muertas, como así mismo la redención de censos u otras cargas, y la satisfacción o reembolso de las

¹⁷ Ibid.

deudas del Estado. Efectivamente, la vinculación y la enajenación en manos muertas, sacan la propiedad territorial del comercio y circulación, la encadenan a la perpetua concesión de ciertos cuerpos y familias, excluyen para siempre a todos los demás individuos del derecho de aspirar a ella y por consiguiente puede decirse que en cierto sentido, la extinguen, la anonadan, la privan de aquella especie de vida que adquiere cuando pasa de mano en mano, sin ningún género de trabas. La amortización en cuanto significa redención o extinción de cargas y gravámenes, es un bien; pero en cuanto significa vinculación de bienes en una familia o en algún establecimiento, es un mal y un mal muy grave para el Estado.

MANOS MUERTAS: Según el mismo autor quiere decir: "los poseedores de bienes, en quienes se perpetúa el dominio de ellos por no poder enajenarlos ni venderlos".

VINCULO: La unión o sujeción de los bienes al perpetuo dominio de alguna familia con prohibición de enajenación.

AMORTIZACION CIVIL: La vinculación de bienes de determinada familia, o sea la erección de mayorazgo; y también la adquisición de bienes raíces por cuerpos o establecimientos civiles pertenecientes a la clase de manos muertas.

COFRADIA: La congregación o hermandad que forman algunas personas con autoridad competente para ejercitarse en obras de piedad. Para que su establecimiento sea legítimo ha de hacerse con licencia del Rey y del Obispo Diocesano. También se llama cofradía del gremio, compañía o unión de gentes para algún fin determinado.

CAPELLANIAS: La fundación hecha por alguna persona con la carga u obligación de celebrar anualmente cierto número de misas en cierta Iglesia, capellanía o altar.

PATRONATOS: El derecho de presentar sujeto a que se le confiera algún beneficio eclesiástico; o bien, un derecho honorífico oneroso y útil que compete a uno de alguna iglesia por haberla fundado, construido o dotado con consentimiento del Obispo, o por haberla heredado de sus predecesores que lo hicieron.

MEMORIAS: La obra pía o aniversario que instituye o funda alguno para conservar su memoria.

CENSO: Esta palabra viene del verbo censarse que significa avaluar o tasar y de aquí es que censo era entre los Romanos el padrón o lista que los censores hacían de las personas y haciendas, tasando de cuando en cuando las heredades o fundos que estaban sujetos a tributos para imponerles enseguida el contingente que debían pagar según lo que

solían producir un año con otro. Con más especialidad, censo es el contrato por el cual se adquiere el derecho de percibir una pensión anual, mediante la entrega de alguna cosa, o bien el mismo derecho de percibir la pensión; en cuyo último sentido, se divide en consignativo, enfiteutico y reservativo.

CENSO CONSIGNATIVO: Es el derecho que tenemos de exigir de otros cierta pensión anual, por haberse dado cierta suma de dinero sobre sus bienes raíces, cuyo dominio directo y útil queda a favor del mismo. Llámase Consignativo porque se consigna o impone sobre de los bienes del que le debe y aún sobre su industria personal. Se constituye regularmente por cierto precio que consiste en dinero efectivo resultando entonces una verdadera venta, ya que el dueño de los bienes vende el derecho de la pensión. Se divide en perpetuo y personal. El perpetuo se divide en irredimible o muerto, y en redimible o alquitar. En el censo consignativo, deben considerarse tres cosas: el precio, que se llama capital; la pensión o rédito y la cosa en que se funda o asegura.

CENSO ENFITEUTICO: Es el derecho que tenemos de exigir de otro cierto canon o pensión anual, en razón de haberle transferido para siempre o para largo tiempo el dominio útil de alguna cosa raíz, reservándonos el derecho.

Este censo se llama también Enfiteusus, como el contrato en que se establece: no puede constituirse sino por escritura pública, y se divide en perpetuo y personal, como el consignativo.

El dueño directo o sensualista, es el que traspaşa el dominio útil en la cosa raíz, tiene las siguientes ventajas:

1. Se reserva el dominio directo de la cosa censada.
2. Adquiere derechos de exigir del enfiteuta las pensiones.
3. Tiene el derecho de Fadige, tanteo, retracto o prelación que consiste en ser preferido a cualquier otro comprador en caso de que el Enfiteuta vendiere la cosa.
4. Derecho de leudemio o luismo, que es la quincuagésima parte, esto es, el 2% del precio del fundo.
5. A favor del Enfiteuta la enfiteusis produce los siguientes efectos:
 - a) Adquiere el dominio útil de la cosa enfiteútica.
 - b) Puede imponer servidumbres, censo u otro gravamen sobre la cosa.
 - c) Puede venderla, avisándole al dueño directo que si quiere hacer uso del derecho directo, si quiere hacer uso del derecho de fadiga o tanteo.

d) Se liberta del pago de pensión si la cosa padece tal quebranto que no queda de ella sino la octava parte.

e) Tiene facultades para redimir cuando quiera la carga del canon o rédito anual, entregando al dueño directo, el capital o precio regular al respecto".

CENSO RESERVATIVO O RETENTIVO: Es el derecho que tenemos de exigir de otros cierta pensión anual en frutos o en dinero por haber transferido el dominio directo y útil de alguna cosa raíz. Se llama reservativo, porque trasladándose todo el dominio directo y útil, se reserva solo la Pensión. Este se diferencia del Enfitéutico en que además de trasladar el dominio directo y útil, no produce a favor del Censualista, ni la fadiga, ni los demás beneficios del enfitéutico".

Luego de haber transcrito las definiciones anteriores sobre los términos que configuraron las distintas formas de amortización de bienes de manos muertas, conviene conocer los conceptos que les mereció tal institución a quienes la combatieron en su época, especialmente en España.

5.7. ANTECEDENTES EN ESPAÑA DE LA DESAMORTIZACION

Es importante mencionar los escritos de Jovellanos, ideólogo agrario de la España en el siglo XVIII, publicados en

1765, que la Iglesia condenó por incluirse en el índice de libros prohibidos, no obstante tratar en forma blanda la cuestión.

5.8. DECRETO DEL 17 DE JUNIO DE 1812

Este precepto tuvo gran importancia, ya que como consecuencia de él, muchas instituciones religiosas desaparecieron, quedaron disueltas en muchos conventos, monasterios y casas religiosas, lo que dio base para que, por Decreto del 17 de junio de 1812, se ordenara el secuestro de los bienes pertenecientes a los establecimientos eclesiásticos o religiosos extinguidos, disueltos o reformados como resultado de la insurrección del gobierno intruso, lo que motivó una tentación para hacer definitivo el secuestro de estos bienes, convirtiéndolos en propiedad nacional, sobre todo para la Iglesia. La desamortización de bienes municipales quedó por completo paralizada, y toda la atención de capitales y todas las polémicas se concentran en la desamortización de los bienes del clero regular y del clero secular.

5.9. DECRETO DEL 9 DE SEPTIEMBRE DE 1861 DEL GENERAL TOMAS CIPRIANO DE MOSQUERA

Siguiendo el ejemplo de España y también de México, que dictaba normas sobre la desamortización de bienes de manos

muertas el General Tomás Cipriano de Mosquera, como Presidente Provisorio de los Estados Unidos de Nueva Granada, dictó varias normas sobre el particular, de las cuales se ponen en relieve y se transcriben las siguientes:

DECRETO DEL 9 DE SEPTIEMBRE DE 1861

"Sobre desamortización de bienes de Manos Muertas.

TOMAS CIPRIANO DE MOSQUERA, Presidente Provisorio de los Estados Unidos de Nueva Granada,

CONSIDERANDO:

"1. Que uno de los mayores obstáculos para la prosperidad y engrandecimientos de la Nación, es la falta de movimiento y libre circulación de una gran parte de las propiedades raíces que son la base fundamental de la riqueza pública.

"2. Que las Corporaciones, Congregaciones y Sociedades Anónimas, no pueden poseer a perpetuidad bienes inmuebles por ser esto contrario a los principios generales de la legislación porque la Constitución de 1858, solo concede esta garantía a las personas o individuos por los derechos que en ella misma se reconocen.

"3. Que los abusos que en todo tiempo han tenido lugar por el establecimiento de prácticas contrarias a las reglas con

que se han formado dichas asociaciones o congregaciones comúnmente conocidas con el nombre de manos muertas, han producido complicaciones y conflictos en varios países, impidiendo, o tendientes a impedir, el ejercicio de la autoridad pública.

"4. Que las rentas de las comunas o municipios, hospitales, colegios y establecimientos de beneficencia, han perdido capitales considerables en concursos y quiebras por haber dado en venta a censo las propiedades inmuebles, con perjuicio de las mismas instituciones.

"5. Que la desamortización de los bienes inmuebles para reconocer su valor en rentas sobre el Tesoro al mismo tiempo que respeta la posesión de la cosa, afianza bajo la fe y responsabilidad de la Nación la subsistencia de los establecimientos de utilidad y beneficencia pública, y

"6. Que la Nación tiene derecho de suceder en la posesión de los bienes a las corporaciones que dejen de existir y que por lo tanto es a ella a quien corresponde cuidar y conservar los valores destinados a los objetos de utilidad pública como también al culto de cualquier denominación en virtud de las prerrogativas de patronato universal de dominio inminente.

"En uso de las facultades y autoridad de que estoy investi-

do para afianzar el orden y la marcha regular de la cosa pública;

DECRETO:

"Art. 1º. Todas las propiedades rústicas y urbanas, derechos y acciones, capitales de censos, usufructos, servidumbres y otros bienes que tienen o administran como propietarios o que pertenezcan a las Corporaciones Civiles o Eclesiásticas y establecimientos de educación, beneficencia o caridad en el territorio de los Estados Unidos, se adjudican en propiedad a la Nación por el valor correspondiente a la renta neta que en la actualidad producen o pagan, calculadas como rédito al 6% anual, y reconociéndose en renta sobre el Tesoro al 6% en los términos de los siguientes artículos:

"Art. 2º. Bajo el nombre de Corporaciones se comprenden todas las comunidades religiosas de uno y otro sexo, Cofradías y Archicofradías, Patronatos, Capellanías, Congregaciones, Hermandades, Parroquias, Cabildos, Municipalidades, Hospitales y en general todo establecimiento y fundación que tenga el carácter de duración perpetuo o indefinida.

"Art. 3º. Tanto las fincas rústicas como las urbanas que se hallan arrendadas directamente por las Corporaciones, continuarán en poder de los Arrendatarios hasta la conclu-

sión del año en curso de sus arrendamientos, y los Inquilinos se entenderán con los Agentes de la Suprema Junta de Crédito Nacional, en cuya caja deben entrar los productos de dichas fincas y de los bienes inmuebles, como los semovientes existentes en ellas.

"Art. 4º. Sólo se exceptúan de la adjudicación que queda prevenida, los edificios destinados inmediata y directamente al servicio y objeto del culto o del instituto, como los Templos, casas de reuniones episcopales, colegios, hospitales, mercados, cárceles, penitenciarías, casas de corrección y habitaciones donde residen los religiosos o monjas; y por razón del oficio, los que sirvan al objeto de la institución como las casas de los Párrocos, Magistrados y locales de las oficinas públicas. Se exceptúan las propiedades pertenecientes a las municipalidades, los edificios, ejidos y terrenos destinados exclusivamente al servicio público de las poblaciones a que pertenezcan.

"Art. 5º. La Junta Suprema de Crédito Nacional dispondrá hacer un inventario formal de tales propiedades tomando todos los títulos y documentos en que conste la propiedad; y es de cargo de la Nación cumplir con los gravámenes que legalmente se hayan impuesto sobre tales propiedades.

"Art. 6º. Luego que se hayan inventariado tales fincas rústicas urbanas y concluido el término del arrendamiento, se

procederá a enajenarlas en pública subasta en lotes y cuya división se hará en proporciones tan pequeñas para aumentar la competencia. La venta se efectuará por documentos o bonos de deuda nacional interior flotante, o de rentas sobre el Tesoro al 6%. Cuando se presenten capitales iguales en dichos bonos, billetes o rentas sobre el Tesoro, se dará preferencia a aquellos que ganen mayor interés; pero cuando se ofrezca al mismo tiempo dinero sonante o billetes de Tesorería, se preferirá esta oferta a los documentos ya citados en cuyo caso se dará entrada al dinero a dichos billetes de Tesorería en la caja de amortización, destinándolos al pago de intereses de censos sobre el Tesoro y la amortización de deuda flotante, empleando el medio de la lotería establecido por el Decreto orgánico del crédito Nacional.

"Art. 7º. Por la deuda de arrendamientos anteriores al año en curso de la adjudicación, la Corporación respectiva podrá ejercitar sus acciones conforme al Derecho común.

"Art. 8º. En todo caso de remate en la moneda, y en igualdad de circunstancias, preferirán los remates al contado a los que se verifiquen a plazo y estos plazos no podrán pasar de tres, tres y tres meses, dando un fiador, no solo por el principal, sino también por el 1/2% de interés mensual, que deberá pagarse en dinero sonante o billetes de Tesorería mensualmente, y cuyo producto acrecentará los fondos

de la Caja de amortizaciones.

"Art. 9º. El valor neto que se adjudique a la Nación de las fincas de propiedad de las comunidades, de uno y otro sexo, se reconocerá a los individuos que compongan éstas, inscribiendo a favor de cada uno de ellos una renta viajera del 6% anual según el capital que corresponda dividiendo el total entre todos, en razón del tiempo corrido desde el día de la posesión del individuo hasta la fecha en que se desamortice la propiedad, reservando la suma necesaria para pagar los gastos o limosnas con que deba contribuirse, sobre el valor de las propiedades para obras pias.

"Art. 10. Desde la publicación de este Decreto, todos los censos que se rediman pertenecientes a las mismas corporaciones y los denominados Capellanías, Patronatos y obras pias, se consignarán en la caja de amortizaciones, en documentos de deuda pública consolidada, exterior e interior, o en deudas flotantes de cualquier denominación que sean, para reconocerlas en inscripciones o rentas al 6% guardando la proporción establecida por el Decreto Orgánico del crédito nacional reconociendo un capital de \$50 por \$100 de censo al 3% de \$66.66 por \$100 de censo al 4% y de \$83.33 por \$100 de censo al 5%, y en las mismas proporciones cualquier otro censo.

"Art. 11. Toda propiedad que se demuestre haber correspondido a las corporaciones de que trata este decreto, pertenece al Gobierno mientras no se demuestre con documentos públicos autenticados, el medio legal de transmisión de su dominio.

"Art. 12. Los individuos que denuncien censos y bienes ocultos de las corporaciones de que trata este decreto, tendrán derecho a que se les adjudiquen, por su avalúo, sin competencia ninguna, consignando su valor en documentos de deuda pública y si la ocultación de dichos bienes se hubiere hecho con conocimiento de los Administradores o superiores de dichos establecimientos, se sujetará a estos Administradores o superiores al juicio criminal a que haya lugar.

"Art. 13. Es prohibido en lo sucesivo imponer censos sobre fincas raíces a favor de las corporaciones, individuos o establecimientos de que trata este decreto. Todas las imposiciones que se hagan a favor de dichas corporaciones, individuos o establecimientos, se harán sobre el Tesoro Nacional a cargo de la caja de amortizaciones del crédito nacional.

"Art. 14. Es prohibido el traspaso de censos a otras propiedades de las que hoy sirven de hipotecas, debiendo verificarse la redención y consignación en la Caja de amortizaciones, cuando un censatario quiera libertar la finca.

que posee pues tales trasposos pueden servir de pretexto para anular las disposiciones de la consolidación de los censos en el crédito nacional.

"Parágrafo. Esta disposición no comprende a los censos capitales puestos a intereses de propiedad individual y que no tengan el carácter de fundación en favor de los establecimientos de que trata este decreto.

"Art. 15. La Junta Suprema de Crédito Público, es la encargada de la administración y manejo de los bienes, censos, valores y rentas de que trata este decreto. Nombre Agentes y miembros para Juntas subalternas; expida los reglamentos de contabilidad y administración y dé cuenta periódicamente al Congreso en el informe que debe presentar sobre el crédito Nacional.

"Art. 16. Los Presidentes, Jefes Superiores y Gobernadores de los Estados y el Gobernador del Distrito Federal, quedan encargados de la ejecución de este decreto, debiendo en consecuencia, proceder inmediatamente a hacer los inventarios y ordenar el embargo y depósito de los bienes de que trata el artículo 1º. y dar cuenta a la Junta Suprema Directiva del Crédito Público. No se incluirán en el depósito los bienes de que trata el artículo 3º.

Dado en Bogotá, a 9 de septiembre de 1861.

"TOMAS CIPRIANO DE MOSQUERA

"El Secretario de Gobierno, ANDRES CEROS. El Secretario de Hacienda, JULIAN TRUJILLO. El Secretario de Relaciones Exteriores Encargado del Despacho de Guerra, JOSE MARIA ROJAS GARRIDO".

Como complemento del Decreto anterior, Mosquera dictó una serie de disposiciones adicionales, como las de 9 de diciembre de 1861, 7, 8 y 23 de junio de 1863, fuera de que se hizo aprobar en la Convención de Rionegro la Ley 31 de 1863.

Conviene observar el carácter autocrático o despótico de los Decretos del General Mosquera, pues todos están encabezados con su nombre y con la particularidad de que, luego de los considerandos y sin basarse en ley alguna preexistente, no usa la tercera persona, sino la primera de él cuando emplea la palabra "decreto", equivalente a "orden", con lo cual pone de manifiesto un absolutismo de "Rey Sol", o de aquellos soberanos españoles que firmaban sus Cédulas Reales con el consabido: "Yo, El REY".

Además, fuera de que la desamortización se encaminaba a poner en movimiento propiedades inmovilizadas en "Manos Muertas", y crear lo que se suponía fuese una cuantiosa entrada a las exhaustas arcas del Tesoro, en el fondo no dejaba

de traslucirse la persecución a los eclesiásticos, que tuvo su demostración patente y rabiosa en los decretos del 26 de julio de 1861: "sobre expulsión de los Padres Jesuitas" y en el del 9 de diciembre del mismo año, que a la letra dice:

"Art. 1º. Los Presidentes, Gobernadores o Jefes Superiores de los Estados y el Jefe Municipal del Distrito Federal, procederán inmediatamente a exigir de los Eclesiásticos que se encuentren en el territorio de su mando, el reconocimiento del Gobierno de los Estados Unidos de Colombia y el sometimiento a los Decretos de desamortización de bienes de manos muertas y demás disposiciones que dimanen del Poder Ejecutivo Nacional.

"Art. 2º. Los eclesiásticos que se nieguen a hacer las declaraciones de que trata el Artículo anterior, serán confinados a los lugares que determine el Poder Ejecutivo, o extrañados del territorio de la Unión".

Don Antonio Manso y Maldonado, en 1729, Presidente de la audiencia de la Nueva Granada, en misiva al Rey, decía: "Es así señores que la piedad de los fieles de estas partes es excesiva; ha enriquecido a los Monasterios y Religiosos en varias tierras, más obras pías que fundan en sus iglesias y capellanías, que dotan para que le sirvan los religiosos.

En eso y la industria han aumentado caudales que han comprado haciendas considerables. Poco a poco se han hecho eclesiásticos todos los bienes raíces de calidad, que apenas se contarán haciendas que no sean tributarias del eclesiástico pues la que no es de algún convento, lo es de un clérigo secular, por tener allá fundada su Capellanía.

Ya hemos dicho que las tierras de la Iglesia estaban fuera de la circulación económica y que la Burguesía naciente y el campesinado la necesitaban. Le tocó a la gente afrontar valerosamente este problema y fue así como el 9 de septiembre de 1861, dictó el Decreto de desamortización de bienes de manos muertas, que se transcribió anteriormente.

Mosquera había dictado, previamente, el Decreto de Inspección de Cultos, por medio del cual ningún funcionario eclesiástico podía ejercer sus funciones sin permiso del Gobierno. Los Ministros de la Iglesia quedan obligados a leer y explicar las medidas del Gobierno desde el púlpito. El 29 del mismo mes declaró disuelta la compañía de Jesús.

"Una medida tan completa, tan vasta y trascendental no podía seguramente dejar de tener adversarios. Unos la han llamado impiedad y otros la han calificado de extemporánea. Todas las reformas hieren intereses, desconciertan esperanzas, inspiran zozobra y de ahí las causas de las resistencias que de ordinario suscitan, pero sería el estado de

la civilización si esa resistencia hubiera triunfado siempre del espíritu del progreso.

Sería necesaria una gran dosis de justicia y de filantropía de parte de los privilegiados para que se sometieran tranquilamente al acto que les quita sus privilegios. Sería necesario el mismo grado de justicia y filantropía de los que especulan a mansalva con la inactividad e injuria injerente a las comunidades, las que encuentran razonable la desamortización.

El gobierno no ha cometido despojos en el sentido filosófico de la palabra; no ha hecho más que una nueva organización al sistema rentístico de las corporaciones. Además lo que se llama Derecho, cuando por el transcurso del tiempo y el cambio de las necesidades públicas llegó a convertirse en germen del mal, debe en estricta justicia, ser abolido o transformado consiguientemente.

En cuanto a la inoportunidad de la medida o de su realización inmediata los resultados responden elocuentemente. El gobierno ofreció en venta, en sólo el Distrito Federal, quinientos mil pesos y en pocos días se le dirigió propuestas que no bajarían de setecientos mil pesos. La desamortización ha sacado de la nada los capitales que no eran en esperanza y han fomentado proporcionalmente el movimiento económico del país provocándose también nuevos apoyos a la

situación política.

Todo este movimiento de desamortización de los bienes poseídos por la Iglesia, no hizo otra cosa que hacer pasar esos bienes a otras manos, que eran las manos de los ricos quienes adquirieron las tierras desamortizadas, contribuyendo esta medida a la más rápida formación del latifundio en este país, lo que provocó fuertes levantamientos y protestas por parte de los campesinos. Durante el gobierno de Murillo Toro (1864-1866) la Ley 22 de mayo de 1865, sacó las tierras en remate al mejor postor y a un plazo de un año. El General Mosquera, por Decreto del 11 de agosto de 1866, quiso revisar los remates hechos por los Radicales, pero éstos lo amarraron acusándolo de dictador en 1867, pues Mosquera era partidario de adjudicar las tierras a pequeños parcelarios con facilidades de pago a largos plazos, como lo había del Decreto: "Esta constitución de la propiedad no es la que corresponde a un pueblo libre que para usar de sus derechos no debe estar embarazo por estas trabas. Coloquemos la propiedad en consecuencia con la democracia y demos las tierras a los que la trabajan y la hagan producir, y dejemos la renta a quienes se consagren al culto y a todos aquellos que no pueden producir.

El descontento de los campesinos fue canalizado por la Iglesia y el partido conservador para enrumbar al país por caminos reaccionarios. Si el radicalismo hubiera realizado

una política Agraria democrática; otra hubiera sido la senda transitada por Colombia.

Toda la situación terminada de describir, obligó al Gobierno a permitirle a la Iglesia cobrar diezmos y primicias "que pueden considerarse como el primer sistema de impuestos sobre la renta que conociera el país. La tributación de diezmos fue modificada por el Arzobispo de Bogotá don Vicente Arbeláez en 49 artículos, que reglamentan: el funcionamiento de la Junta General, la Tesorería, la Contabilidad, los Balances Semestrales y anuales, los deberes de los Coletores y los requisitos para ser rematadas tales contribuciones, fianzas personales, hipotecas, fiadores de quiebras, la forma de hacer giros y libranzas a favor de la Iglesia, funcionamiento de remates anuales y forma de hacer los giros.

El mismo Arzobispo puntualizaba para poner en práctica los diezmos y primicias: "El Recaudador los pondrá en conocimiento del Párroco, quien lo reconviene que si no cumple, le negará a él y a su familia la administración de los Sacramentos.

5.10. REFORMA AGRARIA DE 1874

Como tal puede considerarse la que se llevó a cabo en 1874 en la cual vino a tener consagración clara y completa lo

que había sido expectación de la Legislación Española en materia de adjudicación estatal de la tierra: la exigencia de su explotación económica.

Dispuso que los Colonos que estuviesen en posesión de tierras cultivadas serían considerados como propietarios, no sólo de esas porciones, sino de treinta hectáreas adyacentes a la zona cultivada; agregando que para el caso se entendía estar en posesión quien hubiese fundado habitaciones y cultivos que tuviesen el carácter de permanente durante un lapso de cinco años.

El art. 6º. de la mencionada Ley disponía que en las zonas incultas en donde se llevasen trabajos "pacíficos" durante más de un año se presumirían baldíos para efectos de considerar a los colonos como poseedores de buena fe y para que no pudiera ser despojados de sus tierras sino por sentencia en juicio ordinario.

Asimismo se dispuso que en los parajes ocupados por cultivadores de tierras baldías, el Gobierno podría reservarse las extensiones que considerase necesarias para la ampliación y ensanche de esos cultivos y para el establecimiento de nuevos pobladores, extensión que debía ser fijada en cada caso por el Poder Ejecutivo, una vez que el Gobernador del respectivo Estado, o el Prefecto correspondiente a la localidad rindiese un informe sobre el particular.

También se estableció a título de sanción la pérdida de los derechos que los cultivadores hubiesen adquirido en las condiciones anotadas, cuando abandonasen sus parcelas por un lapso no menor de cuatro años, caso en el cual las respectivas tierras se reintegraban al dominio nacional.

6. LATIFUNDIO Y MINIFUNDIO

En este capítulo examinaremos únicamente lo relacionado con dos problemas fundamentales de la agricultura y del campo en general, y que tienen que ver con la distribución de las tierras, como son: el latifundio y el minifundio. No se tocan en este capítulo lo referente a la explosión demográfica el desempleo en lo que tiene que ver con el campo, pues a pesar de problemas de gran incidencia en la problemática campesina, merecen un estudio especial.

6.1. EL LATIFUNDIO

El latifundio es en nuestro medio, una de las formas de tenencia de tierras que ocasionan grandes problemas en el Agro Colombiano y que hacen recordar la forma de dominación del Estado Feudalista en la edad media. Los latifundios arcaicos constituyen aún la forma dominante de la gran propiedad en América Latina, cuyas poblaciones rurales son todavía la mayoría y están sometidas en su mayor parte a la autoridad política y económica que antiguos señores les impusieron.

Cabe anotar que la unión del poder económico unido al poder político, son factores que contribuyen en América Latina a mantener esta situación de latifundio, ya que los gobernantes de turno jamás pueden llegar a producir una ley que vaya en beneficio de la clase de los campesinos desposeídos de la tierra, debido al dominio de la política por parte de los señores Gamonales y Terratenientes, que son los personajes que salen elegidos para las corporaciones representativas, ya que teniendo ellos el poder económico son los que pueden costear las campañas electorales, y por lo tanto las personas que van al parlamento, no son más que los mismos propietarios de tierras, detentadores del poder económico, o sus incondicionales servidores y patrocinados.

La llegada de los conquistadores españoles a América y la forma como se producía por parte de la Corona la concesión de tierras y de la misma mano de obra autóctona, fueron los primeros factores determinantes de la formación del latifundio.

En el siglo pasado la Reforma Agraria emprendida por el General Mosquera, cuando se comprometió en el programa de desamortización de los bienes de la Iglesia, contribuyó a la formación del latifundio, ya que al ser sacadas a la venta las tierras expropiadas a la Iglesia, sólo la adquirieron aquellas personas con suficiente capacidad económica.

6.1.1. Noción de latifundio - Clases. Los latifundios se definen como grandes dominios explotados parcialmente.

Se clasifican en: Económico, Social y Natural. Es económico la finca de superficie grande, mal explotada, en la que ocurren en forma desequilibrada los factores de producción: tierra, trabajo, capital y organización, de tal manera que la tierra es abundante, el capital particularmente escaso, el trabajo que en ella se aplica también es escaso y deficiente la organización.

- El latifundio social: Consiste en la extensión desorbitada, excesivamente grande de tierras de una sola persona o empresa. No existen en esta clase de latifundios defectos económicos, pero los hay y muy graves desde el punto de vista social.

- El latifundio natural. Es en el que no se practica el cultivo, no solo por falta de capacidad para una buena administración, o por falta de capitales, a veces se realiza porque las posibilidades de intensificación son muy limitadas cuando las tierras son poco fértiles y se encuentran muy lejos de los mercados.

Puede afirmarse que entre nosotros la más extendida forma de existencia es la del latifundio llamado económico, y en

alguna parte el social. Hay en Latinoamérica conciencia clara de lo que es latifundio se conciben no sólo como gran extensión de tierras pertenecientes a un solo propietario, sino que a esa idea se agrega la de la insuficiente explotación por parte de su dueño, buscada con fines de lucro posterior. En países como los nuestros, en los que los desajustes monetarios hacen vacilar a los inversionistas, la compra de terreno rural es de las acostumbradas, de tal manera que la propiedad inmueble rural, no vienen a constituir elementos de producción, sino forma de inversión capitalista. Se trata de un fenómeno general en Latinoamérica donde existían en especial antes de las reformas agrarias que se han realizado o están en marcha verdaderos dominios, extensiones masivas de terrenos de un solo señor feudal.

6.1.2. Efectos del latifundio. Entre otros podría decirse que los efectos más importantes de la existencia de latifundio serían los siguientes:

1. La producción en relación con la extensión de tierra es baja.
2. El empleo de mano de obra es mínimo en grandes haciendas. Un solo hombre cuida con eficiencia el ganado.
3. Como consecuencia de lo anterior los campesinos emigran mermando la población rural grandemente. (Situación ésta que se vive fundamentalmente en la costa).

4. Los terratenientes reciben grandes ingresos con poca inversión, lo cual da como resultado que se mantengan en unas pocas manos la tenencia de la tierra y se marque con notoriedad un desequilibrio en la capacidad adquisitiva de unos y otros.

6.1.3. Algunas formas de combatir el latifundio. La más elemental forma de hacerlo es comprando o expropiando para parcelar y en esa forma reestructurar la tenencia. La expropiación tiene a su vez nuevos problemas que el Legislador debe proveer, así:

1. Si el Legislador expropia con indemnización debe fijar las bases para determinar y financiar el pago a los expropiados. De otra parte debe programarse la financiación de los programas complementarios a quienes adquieran las tierras, es decir, los nuevos propietarios, ya que con la sola tierra permanecería la situación económica del campesino en iguales o peores condiciones y solo con una adecuada complementación que comprende: educación, créditos, asistencia técnica, mercado y cooperativas, vendría a ser fructífera su labor.

2. En sistema más avanzado se esvoque al latifundista de grandes ingresos a quienes poco o nada afectaría alguno de sus predios, pues se considera que si se expropia y se compensa con su valor al expropiado, queda vigente la despro-

porción entre los que tienen mucho y los que no tienen nada. En estos sistemas la tierra se entrega gratuitamente.

3. En otros sistemas se hace que el campesino pague al expropiado, ya porque exista un arreglo entre ambos o por forzosa venta cuando el Estado así lo disponga.

6.2. MINIFUNDIO

Minifundio se define como fraccionamiento múltiple de la tierra en porciones mínimas que impiden su debida explotación económica. El latifundio hace escuela entre nosotros desde la colonia, cuando la tierra se daba a los familiares de los militares de los ejércitos patriotas.

6.2.1. Causas. Son múltiples: la erosión, la ocupación, las leyes de sucesión, las obras públicas (caminos y carreteras), las leyes minifundistas de ciertas reformas agrarias cuando se ha ido a los extremos.

6.2.2. Problemas que genera el minifundio. El minifundio produce una serie de problemas de todo tipo, especialmente económico, político y jurídico.

Los problemas económicos que genera el minifundio son los que siguen:

- a) La tierra se agota a causa de que los constantes cultivos van produciendo la erosión.
- b) La producción es mínima por la poca extensión cultivable.
- c) Sólo se puede emplear la mano de obra; está prescrita la técnica moderna por lo que la producción es inferior a la demanda.
- d) La lucha contra las enfermedades de los cultivos es difícil.

Los problemas jurídicos podrían sintetizarse así:

- a) Se multiplican las servidumbres.
- b) Proliferan los pleitos o controversias.
- c) Se facilita la usurpación de la tierra y el robo de los productos.

Problemas de tipo social que genera:

- a) Excesivo gasto de energía sin recompensa.
- b) Bajo nivel cultural.
- c) Falta de servicios de salud, educación, alimentación y vestido.

La Ley Agraria Colombiana presta una especial atención, un marcado interés en favorecer al aparcerero, arrendatario o

mediasquero, es decir, a quien trabaja la tierra sin ser propietario, llegándose hasta expropiar al propietario como sanción por la explotación indirecta que hace de sus predios.

En nuestro país hay regiones como: Nariño, Caldas, Risaralda, Quindío y Tolima, entre otras, en las cuales puede decirse que en el 40% de sus predios son menores de tres hectáreas. Algunos anotan como fallas de la política del Incora en las anteriores regiones al no haber discriminado las causas de la explotación indirecta para intervenir los predios explotados por el mencionado sistema.

Para corroborar aún más lo expuesto en líneas anteriores, nos permitiremos presentar unos datos estadísticos relativos al volumen de minifundios y la improductividad tanto de éste como del latifundio.

Estos datos han sido recopilados por Thomas Carrol, en sus investigaciones relacionadas a la problemática agraria, realizados en América Latina.

Porcentaje de las parcelas minifundistas en la América Latina:

"En Guatemala el 97% de todas las explotaciones son unidades de 20 Hs. Las cifras correspondientes al Perú y Ecua-

dor es el 90%; el 95% para Venezuela. En Colombia hay cerca de 325.000 explotadores que promedian en 1/2 hectárea y otro medio millón que tiene un promedio de dos hectáreas y media"¹⁸.

De un interesante informe se toman las siguientes conclusiones:

En su mayoría las fincas tienen entre una y cinco hectáreas (342.788), seguidas inmediatamente por las de menos de una hectárea (161.788). Existen 648.115 fincas con menos de 12 hectáreas (superficie que puede ser considerada como de pequeña propiedad). Aproximadamente el mismo número de familias ocupa una superficie de 1'908,692 Hs. Por el contrario, la gran propiedad si se considera por encima de 500 Hs. no encontramos con el latifundio, y figuran en esta clase solamente 8.090 propietarios que ocupan 11'164.021 Hs. El 60.5% del total de las fincas tiene menos de 10 Hs. y solamente ocupan el 6.88% de las tierras mientras el 0.87% del total de las fincas tienen más de 500 Hs. y ocupan el 40.22% de las tierras. El primer grupo de explotaciones pequeñas cultiva 1.200.000 Hs. de su territorio, o sea, casi el 8.3%, mientras los latifundistas cultivan 1.138.228 Hs. que solamente representan el 10% de la superficie ocupada¹⁹.

¹⁸PEREA C., Eduardo. Origen de la burguesía en Colombia. p. 45.

¹⁹POBLETE TRONCOSO. Informe de la comisión de economía y humanismo. Estado sobre las condiciones del desarrollo de Colombia. Sept. 1958. p. 138.

Para juzgar las proporciones de una distribución semejante de la propiedad agrícola, hay que considerar la extensión de cada cabida en cuadro general.

- Estructura de las explotaciones agrícolas según su tamaño:

Tamaño de las explotaciones	Nº. de las cantidades	Explotación del total	Superficie de ellas miles Ha.	
Menos de 5 Ha.	459.380	55.97	950.9	4.18
De 6 a 20	230.550	28.09	2.434.4	10.74
De 25 a 100	1.010.383	13.35	4.746.1	20.92
De 100 a 500	25.072	3.05	7.521.6	33.15
De más de 500	<u>44.456</u>	<u>0.54</u>	<u>7.035.5</u>	<u>31.02</u>
TOTAL	820.842	100.00%	22.688.5	100.00%

En este cuadro se aprecia que la pequeña propiedad agrícola, o minifundio, llega a 450.380 lo que representa el 55.97% del total y que solo tiene una superficie total de 950.900 Hs, o sea el 4.19% del total de la superficie agrícola. El latifundio por su parte comprende 4.456 explotaciones y tiene una superficie de 7'035.500, o sea, el 31.02% de la superficie total del país.

En lo que respecta al punto referente a la Explosión Demográfica y el desempleo, no serán tratados en este escrito, por cuanto que existe suficiente ilustración, y además,

lo extenso de ello impediría que se continuara en el examen que hemos emprendido, el cual es fundamentalmente el de la problemática agraria y la crítica a las normas que la rigen.

7. REFORMA SOCIAL AGRARIA

7.1. QUE ES UNA REFORMA AGRARIA

Una vez hecho un bosquejo general, aunque un tanto somero de la propiedad de la tierra en América y especialmente en nuestro país, nos referiremos a la Reforma Agraria, como una forma de solución a la problemática de tierras, tratando de atemperar un poco la profunda desigualdad social que degenera la concentración de la propiedad de la tierra en pocas manos como pudimos ver en el anterior capítulo al referirnos al Latifundio y al Minifundio.

Para entrar a mirar este fenómeno social de las reformas agrarias, definiremos lo que ésta es: Un agrónomo latinoamericano, ocupante de un importante cargo gubernamental nos dice: "que la reforma agraria es una readaptación necesaria de los factores de producción de la agricultura para aumentar su eficacia."²⁰

²⁰DELGADO, Oscar. Qué es una reforma agraria. México: Fondo de Cultura Económica, 1965.

"Un político dice que la Reforma Agraria es la colonización de tierras en desuso", otro, habla de "un mejoramiento de los suelos y condiciones de vida rurales", y un tercero opina que es necesaria para "rescatar nuestra economía rural de las manos de aquellos que la han descuidado". Los conceptos varían de acuerdo con la mentalidad de las personas en el aspecto social-político, económicos y jurídicos, condicionando cada uno de ellos su punto de vista.

"La Reforma Agraria considerada como un instrumento de desarrollo económico y social, es como una medida de redistribución del ingreso nacional y aumento de la productividad. Para su progreso no solo se requiere de condiciones y programas de colonización para ocupar nuevas tierras de propiedad del Estado y de una política de reagrupamiento de los minifundios en unidades de explotación más eficientes, sino de la redistribución de las grandes unidades y de un cambio total del sistema de empleo de los trabajadores de las tierras...".

Muchas definiciones y opiniones se han dado en este sentido. No se podrían consignar todos en este trabajo. Más bien trataremos de condensar algunas ideas más comunes y las críticas que se han hecho por parte del grupos políticos de izquierda, a los procedimientos y métodos utilizados en la redistribución de las tierras, y la inserción que tiene la política imperialista en los programas de Reforma Agraria,

no sólo en nuestro país, sino en toda Latinoamérica, como son las conferencias a nivel internacional realizadas con el fin de llevarlas de los países imperialistas a las naciones pobres o en desarrollo.

Reforma Agraria es la actividad del Estado en busca de procedimientos jurídicos, económicos y técnicos que en una época determinada tienda a lograr una transformación masiva de los sistemas de propiedad de las tierras laborables y de aguas aprovechables para mayor productividad y la elevación de niveles de vida de los campesinos.

El mecanismo de reforma agraria debe ser iniciado y llevado a cabo por el Estado en su condición de forma jurídica suprema de una determinada sociedad. La Reforma Agraria es una política para lograr el mejoramiento de los miembros de la comunidad social.

Debe tenerse en cuenta que la Reforma Agraria, por ser un cometido estatal, necesita de un Gobierno que represente verdaderamente al pueblo y no sea agente de Terratenientes. "Si el gobierno de un país está dominado por grupos de Terratenientes, o si éstos tienen gran influencia sobre él no es de esperar que cuando estos grupos estén perdiendo sus prerrogativas, dicho Gobierno promulgue una legislación Agraria como un acto de gracia.

El hecho de ser la Reforma Agraria un hecho masivo, significa que el Gobierno debe usar mecanismos jurídicos tendientes al beneficio de mayor número de campesinos, dejando a un lado los grupos privilegiados que tratarán de interferir la acción del Estado; esto significa que la Reforma Agraria no debe confundirse con la colonización, por las diferencias notorias, ya que la primera de ellas consiste en que si se tiene en cuenta que es un proceso de inestabilidad y de inseguridad, debe hacerse en un tiempo relativamente rápido; y el de la segunda, la colonización, debe hacerse extensamente y no implica cambios radicales y se lleva a cabo en muy pequeña escala.

Mucha importancia tiene la programación de una Reforma Agraria en lo referente al aspecto económico que se debe realizar por las indemnizaciones que se deben pagar a los propietarios afectados en el proceso expropiativo, es decir, que el Estado debe evitar hacer altas erogaciones para no ser aprovechado por los Terratenientes al vender sus tierras muchas veces improductivas, así siempre con la complicidad de funcionarios encargados de materializar la ley de reforma agraria. RENE DUMONT, nos proporciona un gran ejemplo sobre ello, cuando indica en su obra que en el altiplano de Bogotá la hectárea de tierra tiene un valor superior a la tierra de Normandía, en Francia, donde existen suelos de mayor productividad.

Los reformadores tienen que tener en cuenta el hacer un estudio concienzudo de la especialidad de la realidad social de un país para tratar de producir los mecanismos jurídicos y no imponer reformas agrarias efectuadas en otras latitudes para aplicarlas en condiciones sociales distintas. De esta manera lo que se consigue es entorpecer y de llenar de letra muerta los Códigos, porque las leyes fabricadas en estas condiciones de nada servirán para redimir una realidad distinta a las en ellas plasmadas.

7.2. PRINCIPIOS BASICOS Y TENDENCIAS QUE DEBEN GUIAR A UNA REFORMA AGRARIA

La Reforma Agraria deben comprender los principios básicos y las tendencias siguientes:

1. Modificación sustancial del sistema de propiedad y detentación de las tierras, por medio de la supresión paulatina del minifundio y del latifundio, con miras de dotar de tierras laborables a quienes no la tienen y quieran cultivarlas personalmente. Que la tierra sea de quien la trabaje para que desempeñe su función social y se aplique la justicia distributiva.
2. Elevación de vida de la población campesina; ayuda a la preparación del elemento humano que se dedicará al cultivo de la tierra, comenzando por la desanalfabetización del

hombre del campo, su instrucción elemental y luego en niveles más elevados, su educación profesional y técnica, para lograr una ampliación más útil y eficiente.

3. Aumento de la productividad de las fincas, mediante la tecnificación de los diferentes sistemas: introducción de adecuada mecanización, utilización de elementos coadyuvantes (abonos, fungicidas, etc.) y empleo de elementos indispensables en la conservación de la producción para colocarla al alcance de los consumidores: silos, bodegas, frigoríficos. Diversificación de la producción, con el fin de prescribir el monocultivo.

4. Creación de un mecanismo institucional que por parte del Estado atienda la programación de los planes a largo plazo.

5. Facilitación a la comunidad de los medios para que comprenda el alcance de la Reforma, para así colaborarla con su éxito. Igualmente en consideración de los problemas humanos del campesino: vivienda, higiene, educación, en una palabra, todos los elementos que contribuyan al progreso material y espiritual de la comunidad campesina.

6. Adecuación de sistemas de mercadeo y de precios remunerativos.

7. Creación de propietarios, cada vez en mayor número, apoyando a la medicina y pequeña propiedad.
8. Concentración de los minifundios.
9. Eficaces medios de créditos a los campesinos, con supervigilancia estatal adecuada.
10. Mejoramiento de los medios de transportes, para garantizar la distribución oportuna de los productos a los sitios de consumo. (Derecho agrario, Simón Carrejo).

7.3. BREVE EXPOSICION SOBRE LAS MAS IMPORTANTES REFORMAS AGRARIAS ACTUALES

En cada parte de este capítulo se hará una exposición de lo que consideramos han sido las Reformas Agrarias más importantes, sin pretender cobijar todo lo ideal que debería ser un trabajo de esta naturaleza, así es como se dirá unas palabras relacionadas con ellas efectuadas en algunos países de Occidente, refiriéndonos posteriormente a las Reformas Agrarias inspiradas en la ideología proletaria, según lo expuesto por el doctor Simón Carrejo en su obra: "Derecho Agrario".

7.3.1. Reforma agraria israelí. Pocos años después de la terminación de la II guerra mundial, la población de Israel se ve acrecentada con la inmigración de judíos venidos de

todas partes del Globo, con el fin de hacerse partícipes de la formación del nuevo Estado, cristalización de las tendencias Sionistas. En materia agraria no había la posibilidad de apropiación particular de la tierra ya que éstas habían sido adquiridas por el Fondo Nacional Judío, se encontraba bajo el dominio Nacional y se daba en arrendamiento al Kvutza que era una aldea agrícola pequeña en la cual se practicaba el cooperativismo, forma amplia al trabajo, el cual se llevaba a cabo bajo la dirección de expertos. El ingreso tuvo en la antigua sociedad Judía muchas formas de regularse, desde la igualitaria, hasta la que tenía en cuenta las necesidades de la familia.

El Kvotza es la forma primera de explotación comunitaria, que aún no ha desaparecido, sino se ha transformado desde la dirección de expertos administradores hasta el autogobierno y la autoadministración. Se pretendía con ello el autoabastecimiento, lo cual no daba resultados halagadores, por lo que se implantó la granja mixta: agricultura, cría de animales domésticos y ganadería. El Kvutza no fue solo organización social y económica, sino todo un sistema de vida ya que se aceptaban entre 15 y 25 adultos con sus familias. Al principio fue muy difícil de mantener pero luego, por necesidades de expansión y de defensa se proliferó, surgiendo nuevas formas de organización dejando subsistencia al Kvutza, siendo el Kibutz uno de esos productos de evolución.

El Kibutz es explotación colectiva o asociación cooperativa en la cual sus integrantes viven, producen y consumen comunitariamente, gobernados por una Asamblea general que dispone todo lo relativo a la distribución de los productos obtenidos conforme a las necesidades, y legisla sobre amortización y capitalización. El número de adherentes al Kibutz era menor al Kvutza. El Kibutz ha tratado de imponer entre sus miembros el sentido de igualdad, de autogobierno y de cultivo racional del suelo.

El Comité para las labores diarias prepara el programa respectivo, respetando la especialización en el trabajo, a pesar de esto, todos los miembros pueden ocuparse en las labores más difíciles.

Con la organización que acabamos de escribir, hay una progresiva elevación del nivel de vida de las personas que están dentro de ella. Se trata de un sistema singular consistente en una hibridación entre socialismo bien entendido y democracia burguesa, ocasionado por las grandes dificultades que conlleva por lo cual no se ha extendido mucho y solo comprende un 5% del total de la población.

7.3.2. Reforma agraria japonesa. En el Japón al igual que los demás países de tradiciones y hasta la segunda guerra mundial existían profundos problemas relacionados con la detentación de la tierra que amenazaban la organización ins-

titucional del país Nipón. Por ejemplo más de 6 millones de familias vivían aglomeradas en poco más de seis millones de hectáreas, en tanto que un tercio de ellas cultivaban pequeñísimas extensiones de tierras de menos de media hectárea. El sistema de explotación era el de arrendamiento, e inclusive los propietarios, por serlo de muy exigua extensión, se veían obligados a tomar tierras arrendadas. El precio del contrato era del 50% del producto de la cosecha y los lanzamientos podrían llevarse a cabo al arbitrio del arrendatario.

La Reforma Agraria emprendida por el Japón, fue iniciada por las autoridades de ocupación, con posterioridad a la derrota que sufrió el país en la II guerra mundial. Esas medidas fueron dictadas en dos etapas por el Consejo Aliado de Control. Se trataba con ello de dar seguridad al cultivador y de favorecer su acceso a la propiedad, mejorando de paso las condiciones de los trabajadores del campo. Se obligó a los Terratenientes a vender al Gobierno alrededor de dos millones de hectáreas, que fueron transferidas a los antiguos arrendatarios. Se organizó un sistema para transferir la propiedad. El pago de la tierra transferida se efectuaba a través de bonos amortizables en 24 años, con intereses del 3.6% anual, en tanto que los beneficiarios debían pagar cuotas anuales durante 30 años, al 3.2% de interés.

Se estableció que el valor del arrendamiento no podía pagarse en especie sino en dinero y en proporción que no podría ir más allá del 25% del valor de la cosecha. Los trabajadores se han organizado en el plano local y el 90% de ellos son propietarios. La Reforma Agraria del Japón, cuyas medidas fueron difundidas en 1956, se ha considerado como una de las de mayor éxito.

Debe agregarse que a dichas medidas, y en cuanto a lo rigurosamente económico, la tendencia favorable del control de alimentos y el progreso técnico han hecho propicio el buen funcionamiento de la formación realizada.

7.3.3. Reforma agraria mejicana. La Reforma Agraria Mejicana, se ha constituido como una de las más avanzadas en América Latina, iniciada en el año de 1910, como una revolución popular cuyos anhelos eran la consecución de la tierra propia para el campesino. Hubo cruenta lucha durante 10 años (1910-1920). Fue uno de los movimientos más fervorosos que se haya realizado en América, tendiente a poner en manos del que la necesitaba para ponerla a producir. Hace más de 50 años tiene México un programa reformista, y sigue llevándolo a cabo a pesar del período que representaba la aristocracia feudal procedente del siglo anterior, a la cual se le proporcionó un duro golpe, no obstante esto, siguen habiendo latifundios y grandes haciendas.

La Ley de la Reforma Agraria Mejicana, expedida en 1915 autorizó al Gobierno a expropiar grandes latifundios para ser repartidos en parcelas entre quienes se comprometían a explotarlos. Con posterioridad a la Revolución, todos los mandatarios se preocuparon por repartir tierras en cantidades notables, a pesar de lo cual, el latifundio no ha desaparecido del todo, especialmente porque los avezados políticos se han valido de la reconstitución de ejidos para rehacer los latifundios. La Reforma Agraria Mejicana, ha sufrido muchas alternativas y vicisitudes y ha dado lugar a innumerables publicaciones y comentarios. Ha tenido infinidad de normas complementarias, y a pesar de todo esto, puede considerarse que ha sido de las más positivas en toda Latinoamérica.

7.3.4. Reforma Agraria en la URSS. A principios de siglo la Rusia Zarista estaba profundamente sumida en la desarticulación debido a los bajos niveles de vida que atravesaba el pueblo soviético bajo el régimen de los Zares, principalmente el campesino. La producción era sumamente baja, tanto en la agricultura como en la industria. Los problemas venían acumulándose y no era fácil resolverlos. Sólo en el gran triunfo de la Revolución de octubre de 1917, pudo tener el pueblo ruso alivio que vio en ella su liberación. Lenin creía firmemente en la doctrina bolquevique del gobierno de un solo partido y del control de ese partido en todo el andamiaje del Estado para realizar las reformas

inspiradas en la ideología proletaria.

En 1917, por Decreto del 26 de octubre, se suprimió la propiedad privada sobre el suelo rural, se nacionalizaron todas las tierras y se crearon Comités Agrícolas. Se concedió privilegio a las granjas agrícolas, las cuales paulatinamente fueron reemplazando al trabajador individual. La organización de la agricultura soviética es colectiva y está montada sobre las instituciones afamadas Kolkhoz y Sovkhoz.

La administración de Kolkhos está a cargo de un Consejo de Administración y su planificación corresponde al Estado, el que dicta las normas generales y en especial las finalidades que se buscan. Cada Kolkhoz debe por lo tanto seguir esas direcciones, para lo cual está asesorado por organizaciones técnicas especializadas.

Cada grupo de obreros tiene un Jefe para controlar el trabajo. Por cada 60 a 200 hombres se instituye una brigada al mando de otro Jefe. La redistribución es a prorrata del beneficio y de acuerdo con la participación de cada obrero; la cosecha nominalmente se distribuye entre todos los participantes, previa deducción de los impuestos, pago de maquinarias, separación que el Estado necesita, a precios muy bajos; fondos de reservas y gastos sociales y culturales de la comunidad.

En cambio el Sovkhoz equivale a la forma ideal de explotación de la tierra en el estado Comunista; se trata de Empresa estatal por completo. El Estado asume todos los gastos y el trabajador tiene la calidad de asalariado; el resultado económico de la explotación agrícola corresponde en su integridad al Estado Soviético.

7.3.5. Reforma agraria cubana. Al igual que los demás países de Latinoamérica, el pueblo cubano se encontraba en situación de penuria por razón de la pésima distribución de la riqueza y por ende, de la tierra, el campesino cubano estaba agobiado por las pesadas cargas que constituían los altos arrendamientos, las pesadas y gravosas condiciones de los contratos realizados con los propietarios de las tierras. Fidel Castro promulga la Ley de la Reforma Agraria, la cual estaría destinada a ser el primer hito de la revolución y de la constitución del Estado Marxista-Leninista.

De acuerdo con los propios datos suministrados por el Gobierno de Fidel Castro, la detentación de la propiedad de la tierra presentaba graves situaciones de irregularidad y de privilegios; mientras el uno por ciento de los dueños del suelo rural controlaban el 50% de la tierra, el 71% de los propietarios controlaban solamente el 11% del mismo. El analfabetismo entre los campesinos mayores de 10 años constituía la mayoría. Así como también la mayoría de las

viviendas campesinas existían en condiciones verdaderamente miserables, hasta el punto de carecer de los servicios más elementales.

Las disposiciones más importantes de la Ley 17 de mayo de 1959, son las siguientes:

En el artículo 1º., prescribe el latifundio, determinando que el máximo de extensión apropiable por persona son 30 caballerías, o sea, 402 hectáreas aproximadamente; lo que excede de este límite puede ser expropiado, para su distribución entre los campesinos. El art. 6 dice que dentro del límite de 30 caballerías las tierras no son expropiables, a menos que se cultiven mediante contratos, por colonos, aparceros, precaristas, casos en los cuales sí pueden ser éstas objeto de expropiación. El Estado reconoce indemnización por la tierra, lo mismo que los edificios, etc., de conformidad con transacción realizada por el mismo. De cualquier manera se puede decir que la Reforma Agraria Cubana, constituye un hito de reivindicación para la clase campesina y su triunfo se debe a la rigidez aplicada y al establecimiento de un nuevo estado redentor de las clases explotadas.

Dejamos en esta forma expuestos algunos aspectos de las más importantes reformas agrarias realizadas en el mundo, y como se fijo al iniciar el capítulo, son someros, ya que

existe poca información respecto a la organización y funcionamiento y sólo fragmentariamente se puede recopilar los pocos datos aquí mencionados, sirviéndonos de preámbulos para iniciar los comentarios referentes a la Reforma Agraria efectuada en nuestro país que examinaremos en el siguiente capítulo.

8. REGIMEN DE TIERRA EN COLOMBIA A PRINCIPIOS DE SIGLO - LEY 200/36. ANTECEDENTES

Examinaremos en este capítulo lo referente a los tres estatutos que han regido en este país durante el presente siglo. El primero será el que tiene que ver con la Ley 200 de 1936 y sus antecedentes que vino a estancar las luchas campesinas y el gran malestar social que se presentaba en el campo colombiano a principios de siglo, como consecuencia de los factores sociales, políticos y económicos que más adelante se expondrán, por lo que consideramos conveniente mencionar la Ley 100 de 1944 y lo referente a la Reforma Agraria Colombiana expresada en la Ley 135 de 1961, en razón de la conexidad existente con la Ley-200 de 1936, a fin de no perder la línea conductora de la problemática agraria durante el presente siglo y así poder brindar una mejor comprensión de la ley reformadora expedida durante el Gobierno del doctor Alberto Lleras Camargo.

No sobra anotar que la ley 200 de 1936, ha sido considerada como una verdadera Reforma Agraria por algunos autores, entre otros, el doctor Simón Correjo, en su libro titulado:

"Derecho Agrario".

Examinaremos algunos criterios que sirvieron de antecedentes para la promulgación de la Ley 200 de 1936.

Una gama de sucesos precipitaron la promulgación de la ley sobre tierras; los sucesos de las bananeras presentados hacia el año de 1928, originados en el enfrentamiento de los obreros y la Compañía Norteamericana United Fruit Company.

La crisis económica de los años 20, que produjo el desquiciamiento de las economías de los países, con la natural zozobra en que se vieron los pueblos a causa de la penuria producida por ese insuceso.

Las invasiones que se produjeron como consecuencia de una sentencia de la Corte Suprema, dictada en 1926, según la cual quien se consideraba con derechos sobre una zona de tierra debería estar en capacidad de demostrar jurídicamente su título en donde probara que ese terreno había dejado de pertenecer al Estado. Con eso no se exigía otra cosa que la llamada prueba diabólica del dominio. Lo cierto es que los campesinos se basaron en esto para desconocer el dominio del arrendador. Estos conflictos se hicieron sentir con mayor fuerza y con caracteres de violencia en el Departamento de Cundinamarca, en su zona cafetera, situada entre las altiplanicies de Bogotá y el río Magdale-

na.

Es entonces cuando se invitaba a los propietarios de fincas cafeteras a que permitieran a los campesinos de la siembra de café en sus parcelas; los propietarios reaccionaron contra esta manera de pensar del Ministro y llegaron a afirmar que lo que se proponía simple y llanamente era trastornar el orden social constituido. En realidad, el pensamiento del Ministro, era probablemente lograr que en esa región de Cundinamarca, se impusiera el sistema de finca familiar cafetera del occidente colombiano, con el fin de obtener la división de grandes extensiones que estaban plantadas de café. La violencia se generalizó y fue realizada en diversas formas y los propietarios terratenientes tomaron la decisión de expulsar a los arrendatarios colonos. Las razones que se esgrimían para esos lanzamientos por parte de los Terratenientes eran de diverso orden, pero en el fondo, lo cierto es que a través de ese medio legal lo que se proponía era reafirmar su poderío y demostrar que estaba en capacidad de hacer lo que a bien tuviera en sus propiedades, estando amparados por disposiciones legales que no podían menos que calificarse de inocuas, como la establecida en la Ley 115 de 1905, en su art. 115, que a la letra dice: Cuando una finca ha sido ocupada sin contrato de arrendamiento o sin consentimiento del dueño, el Jefe de la Policía ante quien se presente la demanda, se tras-

ladará a la finca dentro de las 48 horas después que haya depositado la demanda por escrito, y si los ocupantes no muestran el contrato de arrendamiento, se le expedirá la orden de lanzamiento sin permitir recurso ni demora alguno. Esta norma legal consagraba, pues un derecho exorbitante a favor del propietario para desalojar al colono, dejando de lado las averiguaciones o exámenes de si éste se encontraba allá de buena o mala fe.

Por lo anteriormente expuesto, el Gobierno tomó nota y fue así como se promulgó la Ley 200 de 1936.

Entre las soluciones de mayor importancia que estableció la ley, tenemos: La presunción establecida en su art. 1º, que dice: "Se presume que el Estado es dueño de toda porción de todo territorio sobre el cual no se pudiese demostrar propiedad privada. El art. 1º. de la mencionada ley vino a cambiar la situación a través de dos medios que fueron estableciendo una presunción contraria negativa y haciendo intervenir un elemento nuevo, que es el de la posesión económica de la tierra demostrado por el aspirante propietario. Esta presunción trataba de resolver en definitiva los conflictos surgidos a la sombra de la inseguridad de los títulos existentes, beneficiándose los colonos que se habían instalado en zonas de dominio público, como los propietarios que explotaban sus fundos. Se trata de una persecu-

ción legal que admite prueba en contrario, siendo esta prueba la demostración por parte del estado de que el terreno no era apropiable particularmente, ni aún mediante explotación económica, por pertenecer a la llamada reserva nacional y por tanto no susceptible de ser adjudicado a persona alguna en condición de propiedad privada.

Es importante hacer resaltar la innovación introducida por la Ley 200 en lo referente a la explotación económica en contraste con la posesión inscrita de que trata el Código Civil: Las plantaciones o sementeras con la cual se está refiriendo a las labores agrícolas en general; la ocupación con ganado, con lo cual se hace alusión a la industria ganadera; y por último para dejar amplio margen a la calificación de otros hechos como significativos de explotación económica, incluyendo aquellos que puedan considerarse oaragonados con los anteriores.

La Ley vino a darle solución al problema de los colonos al consagrar en su art. 4º. las condiciones de tal; también la ley estableció en el mencionado artículo las reformas para poder acreditar la propiedad privada.

Además estableció la Ley 200, en su art. 7º. la no aplicabilidad de las normas de la misma a los predios urbanos.

En su art. 6º. estableció la llamada extinción de los derechos de dominio a favor de la nación con respecto a los predios rurales no explotados en las condiciones exigidas por el art. 1º. de la Ley, o sea, económicamente esto durante el lapso de diez años continuos que con posterioridad fueron ampliados a quince años por la Ley 100 de 1944 sobre aparcerías y otros contratos agrarios.

Cabe anotar que otro de los aspectos que contribuyó a establecer las condiciones de molestar determinantes de la promulgación de la Ley 200 de 1936, lo fue la legislación vigente a las postrimerías del siglo pasado que consagraba la prescripción de los baldíos. Así tenemos que el art. 5º. de la Ley 70 de 1866 establecía: "Tienen el mismo carácter de baldíos pertenecientes a la nación, los terrenos incultos de las cordilleras y los valles, a menos que los que pretendan tener algún derecho a ellos, lo acompañen con pruebas legales o con la posesión de 25 años continuos del territorio cultivado.

Posteriormente el Código Fiscal de 1873 dispuso lo siguiente: "Los que se consideren dueños de parte de las tierras expresadas en el artículo anterior, o que pretendan tener algún derecho en ellas, deberán comprobarlo ante la oficina de Estadística Nacional, con legítimo título o con la justificación legal de haberlas poseído durante 25 años con posesión continua, real y efectiva del terreno cultivado.

El régimen de la prescriptibilidad de los baldíos que venía rigiendo desde la Colonia, como lo hemos visto, duró hasta 1882. También debe resaltarse la armonía existente entre las normas de la Ley de tierras y los del Código Fiscal referente al nuevo concepto vigente de la relevancia de la explotación económica en frente de la propiedad inscrita. Como muestra de esa concordancia tenemos los arts. 31, 61 y 67.

8.1. PRESCRIPCIÓN AGRARIA

El art. 12 de la Ley 200 de 1936, establece un nuevo tipo de prescripción adquisitiva de dominio, en las condiciones de ese mismo artículo determina: la buena fe, la posesión económica, término de 5 años y la explotación debía hacerse sobre terrenos de propiedad privada, que erróneamente, pero de buena fe, había creído el poseedor eran baldíos.

8.2. COMENTARIOS

Varios han sido los modos de adjudicar las tierras, sus censores han dicho que es contraproducente y aún perversamente concebida; otros que fue incompleta; no han faltado quienes la traten de reaccionaria y otros de socialismo.

Prevalece en esto los distintos puntos de enfoque que se tomen, unos parcializados y otros demasiado unilaterales.

Por eso no se puede menos que reconocer que la ley significó un vigoroso impulso para solucionar la serie de problemas seculares y casi insolubles en materia de detentación y propiedad de la tierra; tuvo que enfrentarse a verdaderas situaciones de hecho a la violencia generalizada y trabada entre dos bandos a cual más encastillado en la defensa de lo que creyese su derecho exclusivo, es decir, eran los Terratenientes por una parte y los cultivadores de la tierra por la otra. Es innegable que ante esas circunstancias, la ley fue valerosa en la defensa de los intereses de los desposeídos y tuvo una franca tendencia a hacer perdonar el trabajo sobre el concepto feudal de la propiedad privada.

En el aspecto jurídico, concretamente en el civil, la ley tuvo indudables aciertos; estuvo de acuerdo y proporcionó la orientación, que acogida por la más moderna doctrina civil, el predominio de la verdadera posesión sobre la posesión llamada inscrita, no es sin embargo novedad. Ya se encontraba en ordenamientos españoles antiguos, y aún en algunos anteriores a éstos. Estableció un juego de presunciones encaminadas al fin mencionado, y lo hizo de manera precisa y técnica²⁰.

Pero en materia agraria propiamente dicha, es injusto el cargo que se le hace de no haber resuelto todos los problemas de ese orden. Eso no era posible entonces ni en una

²⁰QUINTERO, Julio César. ¿Qué paso con la tierra prometida? p. 56.

ley cuyos alcances se limitaban a resolver unos problemas definitivamente jurídicos, con exclusividad; eran los atinentes a los derechos de los propietarios del suelo rural y los del cultivador, colono, aparcerero, ocupante de hecho, etc, a quienes tendía a defender. No podía, como en realidad no lo pudo ante las urgencias que se han dejado anotadas, emprender una verdadera programación del desenvolvimiento económico ni técnico en materia de cultivo de tierra, ni se contaba con los recursos de todo orden que exige la creación y la puesta en marcha de organismos de control y ejecución de una verdadera Reforma Agraria. De ahí su poca aplicabilidad en este campo.

Con la reforma agraria que introdujo la Ley 200 de 1936, el Gobierno dirigido por el doctor López Pumarejo, se propuso vitalizar el mercado interno, aumentar el poder de compra de las masas, le dio la posibilidad de convertirse en propietarios a los colonos, por medio de la ocupación y trabajo de las tierras de propiedad privada abandonadas por sus dueños, cuyos efectos fueron negativos, pues los latifundistas lanzaron a los colonos, cercaron sus tierras con cuatro vacas flacas, daban la impresión de explotación económica.

8.3. LEY 100 DE 1944

A raíz de la promulgación de la Ley 200, los hacendados

crearon dificultades sobre el arrendamiento de las tierras, iniciando lanzamientos. Por esta razón se sancionó la ley 100, la cual dio seguridad a los contratos de arrendamientos, estableciendo que, a falta de permiso explícito, el arrendatario no tenía derecho a sembrar cultivos permanentes en su parcela. Únicamente se permitían cultivos de cosecha anual y el incumplimiento de esta disposición era causa de expulsión del arrendatario.

En 1949 una Misión del Banco Mundial, recomendó ejercer presión sobre terratenientes para que cultivaran la tierra y propuso los impuestos como sistema práctico para conseguir ese objetivo. Posteriormente el Decreto 290 de 1957, buscó también por este medio el incremento de la producción.

En 1958 se hicieron nuevas propuestas tributarias, pero la legislación se quedó en la etapa parlamentaria.

8.4. LA LEY 135 DE 1961

Así como se vio cuando se comentó la Ley 200 de 1936, para que fuera posible la expedición de la Ley 135 o la Ley de la Reforma Agraria Colombiana, hubo de hacerse presentado algunas circunstancias propulsoras de ellas, o mejor dicho, factores sociales que hicieron que el Gobierno tomara medidas para evitar el desbarajuste de la estructura en el país.

Esos factores que determinaron la producción de la Reforma, son entre otros, estos los más importantes:

1. El fracaso de los medios indirectos de producir transformaciones en el campo, a través de medidas de tributación tendientes a crear incentivos en la explotación de la tierra, inversiones en ciertas regiones del país.
2. Despoblamiento campesino ocasionado por la violencia desatada en las zonas rurales colombianas, fenómenos de la violencia por motivos económicos como el descenso del precio mundial del café.
3. En la época de 1960, hubo efervescencia política y volvió a agitarse el problema de movimientos campesinos e invasiones de tierras.
4. La dirigencia política colombiana, aún los de tendencias conservadoras, representantes de los terratenientes se pronunciaron sobre la urgencia de producir una reforma agraria.

8.5. ASPECTOS MAS IMPORTANTES - COMENTARIOS

El art. 1º. de la Ley 135 de 1961, define claramente los objetivos de ella "inspirada en principio del bien común y de la necesidad de extender a sectores cada vez más numerosos de la población rural colombiana el ejercicio del derecho

natural a la propiedad, armonizando en su conservación y uso con el interés social. Esta ley tiene por objeto:

1. Reformar la estructura social agraria por medio de procedimientos enderezados a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento; reconstruir adecuadas unidades de explotación en las zonas de minifundio y dotar la tierra a quienes no la poseen con preferencia a los que incorporen a ésta su trabajo corporal.
2. Fomentar la adecuada explotación económica de tierras incultas o deficientemente utilizables, de acuerdo con programas de distribución ordenada y racional aprovechamiento.
3. Al crecer el volumen global de la producción agrícola y ganadera en armonía con los otros sectores económicos; aumentar la productividad de las explotaciones con la aplicación de técnicas apropiadas y procurar que las tierras se utilicen de la manera que mejor convenga a su ubicación y características.
4. Crear condiciones bajo las cuales los pequeños arrendatarios y aparceros gocen de mejores garantías y que tanto ellos como los asalariados agrícolas tengan más fácil acceso a la propiedad de la tierra.

5. Elevar el nivel de vida de la población campesina, como consecuencia de las medidas ya indicadas, y también por la coordinación y fomento de los servicios relacionados con la asistencia técnica de la tierra, el crédito agrícola, la vivienda, la organización de los mercados, la salud y seguridad social, el almacenamiento y conservación de los productos y el fomento de cooperativa.

6. Asegurar la conservación, defensa, mejoramiento y adecuada utilización de los recursos naturales.

Es por lo que podemos observar que la ley de Reforma Agraria se propuso todo un ambicioso plan de redención de la tierra en Colombia.

Entre las cuestiones esenciales que trató la Ley tenemos:

1. Estableció los métodos para adquirir la tierra.
2. Condiciones y modalidades de esa asignación a los beneficiarios.
3. Extensión de las superficies adjudicadas, unidades agrícolas familiares y un programa de colonización.
4. Fue minuciosa al definir los derechos y las obligaciones de los adjudicatarios.
5. Creó el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, como establecimiento público, o sea, como una entidad dotada

de Personería Jurídica, con autonomía administrativa y patrimonio propio, con el objetivo de que la reforma agraria tuviera efectiva aplicación a través de este organismo.

Indudablemente la reforma agraria colombiana por sus progresistas posiciones, es una de las más importantes y positivas que se han realizado en Latinoamérica; no obstante esto y la bondad de la ley ha sido de difícil aplicación y podemos decir que hasta cierto punto ha habido fracaso en la aplicación de la ley de reforma agraria, ya que podrían ser varias las causas de esta situación.

Primeramente se diría que la tenaz resistencia de los terratenientes a la afectación de sus tierras y los diferentes mecanismos de defensa de que disponen para evitar la expropiación por parte del Incora, según los comentarios del Comité Evaluador de la Reforma Agraria que realizó sus funciones por encargo del Presidente Pastrana, a fines de 1970.

Dice el informe de la Comisión en alguno de sus apartes:

"... La Reforma Agraria se orientó inicialmente con el criterio principal de fomentar la producción y la productividad antes que la redistribución del ingreso y el desarrollo social en beneficio del campesino. A esta etapa que podría llamarse desarrollista de la Reforma Agraria Colom-

biana, corresponde al énfasis exagerado puesto que en los distritos de riego y demás obras de desarrollo físico y tecnológico y su relativo desentendimiento de la parte social propiamente dicha del progreso".

Según lo hemos manifestado arriba, esta situación no constituye una falla de la Reforma Agraria, siendo la confirmación de su verdadero sentido, ya que se comprende que los campesinos beneficiados con parcelas del INCORA, no tienen ante sí, salvo un pequeño porcentaje, la perspectiva de su estabilidad económica. Ello como resultado de la tendencia a la concentración de los medios de producción implícita en las relaciones de producción de la tierra. En otros términos los parceleros del INCORA, al igual que la mayoría de los pequeños y medianos campesinos, están abocados indefectiblemente a la pérdida de sus tierras a causa de factores como el incremento de los precios de los insumos, la degradación de los suelos, el aumento de los precios en el transporte, la concentración del crédito, etc. Por otra parte, este tipo de beneficiarios de la Reforma Agraria es realmente insignificante. Vale citar las estadísticas del Incora para el lapso comprendido entre 1962 y 1972, es decir, que diez años muestran la creación de escasas 20.000 nuevas explotaciones que benefician a unas 100.000 personas, cifras que representan la cuota equivalente a un año. El número de familias en busca de tierras se estimaba en 500.000, es decir cerca de 2.5 millones de personas.

Otros aspectos que han incidido en la poca eficacia de la Reforma Agraria, son los factores externos, que fundamentalmente son los que han delineado las reformas agrarias en el siguiente punto.

Otros factores que consideramos han influido en el deterioro y desprestigio de la Reforma Agraria, han sido la inmoralidad de los funcionarios encargados de materializarla; los negociados hechos pretextando afectación de tierras, los cuales a través de los procedimientos de la ley, se le han comprobado a terratenientes, gran cantidad de tierras estériles, inservibles, que una vez "expropiadas", quedan en las mismas condiciones en que anteriormente se encontraban, ya que el campesino conocedor de la calidad de la tierra que pretende entregarle el Incora, se niega a recibirlas, solamente quedan las pingues ganancias obtenidas por el terrateniente con la complicidad de las personas a quienes se les ha encomendado hacer realidad el mandato de la ley.

Por otra parte consideramos que el incumplimiento del numeral 5º. del art. 1º. de la Ley 135 de 1961, la frase final que se refiere al fomento de la cooperativa; aspecto éste de fundamental importancia en la problemática agraria, ya que solamente a través de las cooperativas es como se libraría al campesino de la zozobra de la realización de su producto, ya que si al llegar a los centros de consumo

tuviera la cooperativa que se encargara de vender el producto, no caería en manos de los intermediarios, que le compran a bajos precios y se quedan con el producto del trabajo del pobre campesino.

9. NUEVAS LEYES AGRARIAS

9.1. LEY 1a. DE 1968

Esta ley introdujo modificaciones sustanciales sobre predios explotados por arrendatarios, aparceros y similares. Estableció normas sobre compra o expropiación de tierras para dotar a los campesinos para que trabajaran en ella.

9.2. LEY 4a. DE 1973

Introduce las más recientes modificaciones a la legislación agraria vigente. Se destacan entre otras las siguientes:

- a) Determina en tres años el término de inexploración de un predio, para que el INCORA pueda declarar la extinción de dominio.
- b) Establece que las labores del Instituto, tanto en colonizaciones como en parcelaciones, estarán destinadas a construir empresas comunitarias además de las unidades agrícolas que señala la norma que modifica. Introduce el concepto de Empresa Comunitaria unido al de Unidad Agrícola

Familiar como finalidad del Instituto en sus programas de adquisición de tierras.

c) Modifica la Ley 200 de 1936, acortando el término de diez a tres años para que el INCORA pueda decretar la extinción del dominio sobre predios que hayan permanecido inexplorados por más de ese tiempo. Igualmente reviste de facultades extraordinarias al Gobierno para dictar un estatuto sobre procedimiento judicial abreviado para el saneamiento del dominio de la pequeña propiedad rural.

d) Amplía las causales para expropiar tierras adecuadamente explotadas, en el caso de reestructuración de resguardos indígenas, para programas de dotación de tierras en regiones con considerable número de campesinos carentes de ellas y para la fundación de núcleos o aldeas rurales y ensanche del perímetro urbano en poblaciones con menos de 25.000 habitantes.

e) Aumenta a quince años el plazo para el pago de tierras inadecuadamente explotadas y agiliza la forma de pago de las tierras adecuadamente explotadas, con un aumento del 8% del interés sobre estas tierras.

f) Crea los Fondos de Bienestar Veredal con los recursos que dispone la ley.

9.3. DECRETO 2073 DE 1973

Para el cual se expide el Estatuto sobre Régimen Jurídico de las Empresas Comunitarias.

La Empresa Comunitaria tendrá como objetivos principales la explotación agropecuaria de uno o más predios rurales, la organización y promoción social, económica y cultural de los campesinos, pudiendo los asociados dedicarse a otras actividades particulares que no interfieran su objetivo.

9.4. LEY 6a. DE 1975

Por la cual se dictan normas sobre Contratos de Aparcería y otras formas de explotación de la tierra.

La Aparcería es un contrato mediante el cual una parte que se denomina el Propietario, acuerda con otra parte que se llama Aparcero, explotar en mutua colaboración un fundo rural o una porción de éste, con el fin de repartirse entre sí los frutos o utilidades que resulten de la explotación.

9.5. LEY 30 DE 1988 CAMBIO DE LA REFORMA AGRARIA

El 18 de abril de 1988, el Presidente de la República, doc-

tor Virgilio Barco Vargas, firma la Ley 30 de 1988 que había sido aprobada por el Congreso en diciembre de 1987.

Los principales cambios fueron:

1. Comprometer a todo el Estado en el proceso de la Reforma Agraria en Colombia.
2. Se fortalece la representación presidencial en la Junta Directiva, con 5 delegados personales.
3. Se asegura financiación con ingreso directo, del 2.8% del impuesto de importación de alimentos.
4. Mayor participación de la comunidad e instituciones, a través de los Comités Consultivos y de Coordinación Gubernamental a nivel Nacional y Regional.
5. Se aminoró la tramitología para la titulación de baldíos y la adjudicación de tierras ingresadas por compras, expropiación y cesión entre otros.
6. Mayor objetividad para la delimitación de la U.A.F. Unidades Agrícolas Familiares y de las extensiones adjudicadas.
7. Fortalecimiento del apoyo a la capacitación y organización campesina regional.

9.6. ANALISIS DE ALGUNOS ARTICULOS DE LA LEY 30 DE 1988

Con la aprobación de la Ley 30 de 1988, que estableció procedimientos y formas de pagos de las tierras fuera de las zonas de rehabilitación, se despreció la oportunidad de unificar los sistemas de pago de las tierras en zonas de rehabilitación y las ubicadas en el resto del país. De tal manera que los campesinos y el sector agrario continúan enfrentados a dos legislaciones en un mismo país: de un lado la Ley 135 de 1961 con su última reforma provista en la ley 30 de 1988, de otro lado la Ley 35 de 1982 y el Decreto 2109/83 que estableció diferente procedimiento para comprar tierras y distintas formas de pago en las zonas de rehabilitación. Esta ley, igual a los proyectos comentados anteriormente, no contiene la decisión política de adelantar una verdadera Reforma Agraria.

Para comprobar esta falta de decisión política examinaremos a continuación los principales artículos que lesionan los intereses del campesino.

Artículo 3º. Los literales c), e), f), g), h), j) y l) del artículo 3º. de la Ley 135 de 1961, quedarán así:

c) Determinar, de conformidad con los procedimientos que la presente Ley establece, las zonas de Reforma Agraria en áreas precisas y delimitadas del territorio nacional

dónde deñan adelantarse programas para el cumplimiento de los fines de la presente ley, y formular y ejecutar los respectivos programas, para lo cual realizará directamente o en colaboración con otras entidades públicas el estudio de las distintas regiones que pretendan afectarse.

e) Promover y ejecutar conjuntamente con otras entidades legalmente habilitadas mediante mecanismos de cofinanciación, la construcción de vías necesarias para dar fácil acceso a las regiones de colonización, parcelación o concentraciones parcelarias y la de caminos vecinales que comuniquen zonas de producción agrícola y ganadera con la red vial nacional, departamental o municipal.

f) Promover y ejecutar en coordinación con las entidades públicas a las que haya sido asignada expresa competencia, programas y proyectos de recuperación de tierras, reforestación, avenamiento y regadíos en regiones de colonización, parcelación o concentraciones parcelarias y en aquellas otras donde tales programas faciliten las reformas de las estructuras y el mejoramiento de la productividad de la propiedad rústica.

g) Cooperar con las demás entidades encargadas por la ley en la conservación y vigilancia de los bosques nacionales y los recursos naturales.

h) Realizar programas de adquisición de tierras en zonas rurales, mediante negociación directa con los propietarios que las enajenen voluntariamente o decretar su expropiación cuando fuere necesaria, de conformidad con los procedimientos que la presente ley establece, adelantar programas de redistribución, adjudicación y dotación de tierras a la población campesina en las parcelaciones y colonizaciones que con tal objeto establezca, y dar a los cultivadores directamente o con la cooperación de otras entidades, la ayuda técnica y financiera para su establecimiento en tales tierras, y para la adecuada explotación de éstas y el transporte y venta de sus productos.

j) Requerir a las entidades correspondientes la prestación de los servicios públicos necesarios para el desarrollo de las actividades de Reforma Agraria y cofinanciar su instalación, dotación, extensión y funcionamiento, cuando fuere preciso.

l) Cooperar con los municipios en programas de cofinanciación para la prestación de los servicios de asistencia técnica agropecuaria directa a pequeños productores, beneficiarios o no de la Reforma Agraria, o prestar directamente el servicio en aquellos que no hubieren asumido su prestación, y financiar o cofinanciar con aquellos programas de titulación de baldíos nacionales cuando les delegue esa función conforme a las disposiciones de la presente ley.

- ANALISIS DEL ARTICULO 3º.

El ordinal c) de este artículo indica que el Instituto de Reforma Agraria establecerá: "las áreas precisas y delimitadas del territorio nacional donde deban adelantarse programas", concuerda con el Ordinal 1, del art. 24 que indica la obligación de la Junta Directiva de "determinar anualmente las zonas donde habrá de adelantarse programas de Reforma Agraria señalando las zonas geográficas y los municipios escogidos para efectuarlos".

La idea sobre el Plan de la Reforma Agraria para cada cuatrienio gubernamental acordado en el Diálogo Nacional, parte de la base de que el plan lo elaboraría una Junta Directiva con verdadera participación decisoria de los indígenas y los campesinos. Además el plan guiaría prioritariamente las actividades del INCORA, pero no paralizaría "las actividades que están en desarrollo o deban adelantarse para la solución de conflictos sociales aunque no estén incluidos en el plan".

Al no existir verdadera participación indígena y campesina en la Junta Directiva el plan estará limitado, y graves problemas sociales y extensas zonas de territorio nacional quedarán fuera de la acción del Instituto de la Reforma Agraria.

Artículo 4º. Adiciónase el artículo 3º. de la Ley 135 de 1961, con los literales y párrafos siguientes:

Artículo 3º...

11) Promover con recursos del Fondo Nacional Agrario y mediante el otorgamiento de créditos o la suscripción de aportes de capital, la constitución de empresas comerciales entre campesinos propietarios de tierras, beneficiarios de la Reforma Social Agraria, o entre éstos y empresas o inversionistas particulares, dedicados a la explotación de actividades agropecuarias o agroindustriales, que tengan por objeto el desarrollo de la producción, transformación y comercialización de productos, en condiciones que garanticen la igualdad de las partes asociadas, conforme a la reglamentación que al efecto expida la Junta Directiva del Instituto, la cual deberá ser aprobada mediante resolución ejecutiva.

Las actividades de fomento empresarial de que trata el presente literal podrán estar dirigidas a campesinos no beneficiarios de la Reforma Agraria, siempre y cuando sean propietarios de tierras y cuando así lo disponga la Junta Directiva del Instituto.

m) Dar utilización social a nuevas tierras aptas para la explotación agropecuaria, mediante la afectación con pro-

gramas de Reforma Agraria de aquellas que accedan al dominio privado por aluvión o desecación espontánea; delimitar las que sean de dominio del Estado y las de propiedad privada cuando hayan quedado al descubierto por desecación provocada o artificial de lagos, ríos, ciénagas o depósitos naturales de aguas; y regular el uso y manejo de los "plazas y sahanas comunales", pudiendo ejecutar u ordenar la demolición o remoción de diques u obstáculos que impidan su uso común o el libre y natural flujo de las aguas.

n) Promover la capacitación del campesinado, el fomento cooperativo y el desarrollo rural a través de programas de educación, capacitación y organización que se realicen por intermedio de las organizaciones campesinas nacionales o conjuntamente con ellas. El INCORA anualmente destinará parte de su presupuesto para un fondo de capacitación y promoción campesina que funcionará como cuenta separada dentro del presupuesto del Instituto, cuyos recursos se emplearán en la ejecución de los programas de que trata el presente literal. El INCORA contratará prioritariamente con las organizaciones campesinas la prestación de servicios de apoyo a la Reforma Agraria en materia de desarrollo comunitario, capacitación campesina y difusión tecnológica.

ñ) En general, desarrollar las actividades que directamente se relacionen con los fines enunciados en el art. 1º. de la presente ley y por los medios que en ésta se señalan.

PARAGRAFO. El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, INCORA, como principal responsable de la ejecución de los programas de Reforma Agraria, ejercerá la coordinación de las actividades que desarrolle los fines de la presente ley, con la directa colaboración de las demás entidades públicas que por razón de sus funciones deban concurrir en los aspectos técnico, administrativo, financiero y operativo al desarrollo de sus actividades, conforme a las disposiciones legales vigentes y a la reglamentación que al efecto expida el Gobierno Nacional.

El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, conjuntamente con el Instituto de Mercadeo Agropecuario, IDEMA y con el Fondo de Desarrollo Rural Integrado, Fondo DRI, establecerán centros de arrendamiento de maquinaria agrícola para campesinos, así como los mecanismos y centros de acopio para el adecuado mercadeo de sus productos.

- ANALISIS DEL ARTICULO 4º.

La Ley en este artículo 4º. favorece la creación de una nueva modalidad de aparcería con recursos del Fondo Nacional Agrario: empresas de congestión integradas por campesinos beneficiarios de la Reforma Agraria o minifundistas y empresas o inversionistas particulares.

Este literal que la Ley 30 adiciona al artículo 3º. de la

Ley 135 de 1961, si atrae recursos oficiales del Fondo Nacional Agrario para sociedades integradas por grandes propietarios y pequeños campesinos donde éstos siempre se encontrarán en inferioridad de condiciones como en la tradicional modalidad de aparcería.

El literal m) del art. 3º. fue reglamentado mediante Decreto 2031 de septiembre 30 de 1988, mediante el cual se estableció "el procedimiento para deslindar los bienes de propiedad nacional y regular el uso y manejo de los playones y sabanas comunales".

Artículo 6º. El artículo 8º. de la Ley 135 de 1961, quedará así:

Artículo 8º. El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria INCORA, será dirigido y administrado por una Junta Directiva y un Gerente General.

Los órganos de dirección y administración estarán asistidos por un Comité Técnico de Coordinación y un Comité Consultivo.

El Director General del Instituto Geográfico "Agustín Codazzi", (IGAC), o su delegado.

El Director General de Caminos Vecinales, o su delegado.

El Director General del Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, o su delegado.

El Jefe del Departamento Administrativo de Intendencias o Comisaría DAINCO o su delegado.

El Jefe del Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas DANCOOP, o su delegado.

Un miembro del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, designado por el Presidente de la República.

El Comité Técnico de Coordinación Gubernamental, se reunirá por lo menos una vez cada dos veces por convocatoria del Ministro de Agricultura o de la Junta Directiva.

El Comité Consultivo como organismo de participación de la comunidad, asesorará a la Junta Directiva y al Gerente General del Instituto en todos los aspectos relacionados con el desarrollo de los programas de Reforma Agraria y estará integrado por los siguientes miembros:

El Gerente General del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, INCORA quien la presidirá.

Un (1) representante del Ministro de Agricultura, o su respectivo suplente.

Un (1) representante del Presidente de la República o su respectivo suplente.

Un (1) representante de la Sociedad de Agricultores de Co-

lombia SAC.

Un (1) representante de la Federación Colombiana de Ganaderos FEDEGAN.

Un (1) representante de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos ANUC.

Un (1) representante de la Federación Nacional Sindical Agropecuaria FENSA.

Un (1) representante de la Organización Nacional Indígena de Colombia ONIC.

Un (1) representante de la Federación Agraria Nacional FANAL.

Un (1) representante de la Federación Sindical de Trabajadores Agrícolas.

Un (1) representante de la Acción Campesina Colombia, ACC.

Un (1) representante de Cooperativas del sector agropecuario.

El Procurador Delegado para Asuntos Agrarios.

La Junta Directiva tendrá a su cargo la responsabilidad de dirigir y orientar el cumplimiento de los objetivos que la presente ley le atribuye al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, INCORA, y en consecuencia le corresponde fijar las políticas y ejercer la dirección, orientación y suprema vigilancia para la cumplida ejecución de la Reforma Agraria.

La Junta Directiva del Instituto estará integrada por los siguientes miembros:

El Ministro de Agricultura o su delegado quien la presidirá.

Cinco (5) representantes del Presidente de la República.

Dos (2) representantes de las Organizaciones Campesinas elegidos por un período de dos (2) años, por los delegados del sector campesino que formen parte del Comité Consultivo Nacional.

Un (1) representante de la Sociedad de Agricultores de Colombia, SAC, un representante de la Federación Colombiana de Ganaderos (FEDEGAN).

El Gerente General del Instituto será de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República y asistirá a las reuniones de Junta Directiva con voz pero sin voto.

El Gobierno Nacional reglamentará el funcionamiento de los Comités Técnicos de Coordinación Gubernamental y la Junta Directiva del Instituto, el de los Comités Consultivos Nacionales y Regionales.

El Gobierno Nacional expedirá el reglamento de elección de los representantes de las Organizaciones Campesinas y de los gremios de producción ante la Junta Directiva del INCORA.

El Comité Técnico de Coordinación Gubernamental estará integrado por:

El Ministro de Agricultura o el Viceministro, quien lo presidirá.

El Jefe del Departamento Administrativo Nacional de Planeación o su delegado.

El Gerente General del Instituto de Mercadeo Agropecuario, IDEMA, o su delegado.

El Gerente General del Instituto Colombiano Agropecuario ICA, o su delegado.

El Director General del Instituto de Hidrología, Meteorología y Adecuación de Tierras, HIMAT, o su delegado.

El Gerente General del Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente, INDERENA, o su delegado.

Los representantes de los gremios de producción del sector agropecuario de las asociaciones campesinas y de las cooperativas agrarias que participen en el Comité Consultivo, serán designados, junto con sus suplentes por sus respectivas organizaciones para períodos de dos (2) años pudiendo ser reelegidos.

El Comité Consultivo se reunirá por lo menos una vez cada dos meses por convocatoria de su presidente, o en cualquier

tiempo por convocatoria del Ministro de Agricultura o de cualquier miembro de la Junta Directiva del INCORA.

El Gobierno Nacional reglamentará la elección o designación de los miembros del Comité Consultivo Nacional y su funcionamiento.

Dentro del territorio de la jurisdicción de las oficinas regionales del INCORA, funcionarán Comités Regionales de Coordinación Gubernamental, conforme al reglamento que expida el Gobierno Nacional para cada región. Asimismo funcionarán Comités Consultivos Regionales que tendrán la composición y atribuciones asesoras dentro del área de su competencia según lo dispuesto en el artículo 101 de la presente ley.

- ANALISIS DEL ARTICULO 6º.

Como puede apreciarse, este artículo 6º. de la ley, al establecer la conformación de la Junta Directiva del INCORA, incluyó únicamente dos representantes campesinos, frente a 7 que designará el Presidente de la República, la SAC y FEDEGAN. No se aceptó la representación indígena y campesina que en número de siete delegados, se había acordado en el Diálogo Nacional. También se suprimió la representación indígena y campesina a nivel regional en los comités decisivos de los institutos del sector agropecuario.

El comité técnico de coordinación gubernamental y el comité técnico consultivo creados por este mismo artículo son organismos sin poder decisorio. Muy semejantes a los famosos organismos locales y consejos seccionales y comités creados por los Artículos 101 y 102 de la Ley 135/61m que no se reunieron ni funcionaron jamás.

Artículo 10. El artículo 29 de la Ley 135 de 1961, quedará así:

Artículo 29. A partir de la vigencia de la presente ley, no podrán hacerse adjudicaciones de baldíos sino por ocupación previa y en favor de personas naturales o de cooperativas o empresas comunitarias campesinas y por extensiones no mayores de cuatrocientas cincuenta (450) hectáreas por persona o por socio de la empresa comunitaria o cooperativa campesina. No obstante, podrán hacerse adjudicaciones a favor de entidades de derecho público para la construcción de obras de infraestructura destinadas a la instalación o dotación de servicios públicos, bajo la condición de que si dentro del término que el Instituto señalare no se diere cumplimiento al fin previsto, los predios adjudicados revierten el dominio de la nación.

La persona que solicite la adjudicación de un baldío por ocupación previa, deberá demostrar que tiene bajo explotación económica las dos terceras partes de la superficie cuya ad-

judicación solícita, excluidas las zonas de vegetación protectora y bosques naturales, y además, que en su aprovechamiento cumple con las normas de protección de los recursos naturales. Para este efecto, las áreas dedicadas a la conservación de la vegetación protectora, lo mismo que las destinadas al uso forestal racional, situadas fuera de las zonas decretadas como reservas forestales o los bosques nacionales se tendrán como porción explotada para el cálculo de la superficie de explotación de que trata este inciso.

Los que hayan puesto bajo explotación agrícola o ganadera, con anterioridad a la presente ley, superficies que excedan a la aquí señalada, tendrán derecho a que se les adjudique el exceso, pero sin sobrepasar en total los límites que fija el inciso primero del artículo 2º. de la Ley 34 de 1936.

Salvo los que con respecto a sabanas de pastos naturales se establece en el artículo siguiente, la ocupación con ganados sólo dará derecho a la adjudicación cuando la superficie respectiva se haya sembrado con pastos artificiales, de cuya existencia, extensión y especie se dejará clara constancia en la respectiva inspección ocular.

Así mismo, no podrán hacerse adjudicaciones de baldíos que estén ocupados por comunidades indígenas o que constituyan su hábitad, sino únicamente y con destino a la constitución

de resguardos indígenas.

- ANALISIS DEL ARTICULO 10.

Este artículo 10 de la Ley 30 repite el límite de 450 hectáreas que estableció la Ley 135 de 1961 para la adjudicación de baldíos. Para evitar el proceso de concentración de la propiedad se acordó en el Diálogo Nacional disminuir a 300 hectáreas la extensión adjudicable, aspecto que no se tuvo en cuenta. La negativa a esta reducción es lógica si se considera que el artículo 18, parágrafo 1º. de esta misma ley 3º, indica que: "El INCORA deberá observar para la determinación de la extensión de las Unidades Agrícolas Familiares, un promedio nacional de 22 hectáreas por parcela..."

Por un error incomprensible se repite en el inciso tercero la disposición que tuvo su razón de ser en 1961: "Los que hayan puesto bajo explotación agrícola o ganadera, con anterioridad a la presente ley, superficies que excedan a las aquí señaladas, tendrán derecho a que se les adjudique el exceso, pero sin sobrepasar en total los límites que fija el inciso primero del artículo 2º. de la Ley 34 de 1936. El artículo citado de la Ley 34 de 1936 permite adjudicaciones hasta 600 hectáreas para agricultura y 800 para ganadería y en condiciones especiales hasta 800 para agricultura y 1.500 para ganadería. Es lógico que la ampliación del área

titulable es para quienes tuvieron explotaciones con anterioridad al 12 de diciembre de 1961, antes de la vigencia de la Ley 135 de 1961, no antes de la vigencia de la Ley 30 del 18 de marzo de 1988, pero este error motivará polémicas y ocasionará conflictos en los cuales los únicos perjudicados serán los campesinos pobres en problema de tenencia de tierras y clarificación de propiedad.

El inciso final del art. 29, el inciso 3º. y el Parágrafo 1º. del art. 94 fueron reglamentados en lo relativo a la constitución de Resguardos indígenas, mediante Decreto 2001 del 28 de septiembre de 1988, decreto que se incluye en el apéndice.

Artículo 11. El artículo 32 de la Ley 135 de 1961, quedará así:

Artículo 32. Las sociedades de cualquier índole, que sean reconocidas por el Ministerio de Agricultura como empresas especializadas del sector agropecuario, en los términos del inciso 2º. del artículo 33 de la Ley 9a. de 1983, o que se dediquen a la explotación de cultivos agrícolas de materias primas agropecuarias o a la ganadería intensiva, podrán solicitar la adjudicación de tierras baldías, cuya extensión oscile entre 450 y 1.500 hectáreas, sin necesidad de ocupación previa, mediante la celebración con el INCORA de un contrato en el cual se comprometan a explotar en las acti-

vidades económicas mencionadas, no menos de las dos terceras partes de la superficie adquirida, dentro de los cinco años siguientes, a cuyo término y si no demostraren con oportunidad haber dado cumplimiento a sus obligaciones, el baldío adjudicado revertirá al dominio de la nación.

En el respectivo contrato de adjudicación se establecerán, además de las condiciones y cláusulas que señalen los reglamentos, el plazo dentro del cual deberá iniciarse la explotación, la compensación remuneratoria que se pagará a la nación por la adjudicación del baldío, la cual se causará a partir del vencimiento de los 5 años siguientes a la adquisición de la propiedad, su forma de pago, y la superficie que deberá estar explotada al final de cada período anual.

Las sociedades de que trata el presente artículo que pretendan la adjudicación de una extensión superior a 1.500 hectáreas, podrán obtener la adjudicación de la superficie que exceda de dicho límite, a título de usufructo mediante la celebración de un contrato con el INCORA en que la sociedad usufructuaria se comprometa a explotar los cultivos de tardío rendimiento o con proyectos de acuicultura industrial no menos de las dos terceras partes de la superficie del fundo, que no podrá exceder de 3.000 hectáreas en el contrato inicial.

Los contratos de usufructo a que se refiere la presente disposición deberán celebrarse por un término no inferior a 10 años ni superior a 30, siendo renovables a su vencimiento, si fuere aconsejable a juicio de la Junta Directiva del INCORA y en los que se incluirá la cláusula de caducidad. La explotación usufructuaria no dará derecho a la adjudicación de la propiedad ni a la prescripción adquisitiva del dominio en ningún caso, pero el usufructuario podrá solicitar al vencimiento del primer período contractual la ampliación del área hasta por la mitad de la inicialmente otorgada en usufructo y así sucesivamente sin exceder de 6.000 hectáreas, siempre que las tierras estén situadas en regiones de muy escasa densidad de población y abundancia de baldíos no reservados para colonizaciones especiales.

El Gobierno Nacional reglamentará las líneas de crédito de fomento y régimen de garantías reales que puedan otorgarse sobre los terrenos baldíos dados en usufructo, las prestaciones remuneratorias que deberán pagarse al INCORA por cada hectárea adjudicada y las demás obligaciones a cargo de la sociedad usufructuaria.

Ninguna sociedad podrá adquirir, mediante ocupación, el derecho a solicitar adjudicación de tierras baldías. No obstante, las personas naturales adjudicatarias podrán constituir sociedades comerciales y aportar al capital de és-

tas el baldío adjudicado, siempre y cuando no se contraven- gan las disposiciones de la presente ley en cuanto a exten- siones máximas adjudicables o consolidación del derecho de propiedad.

Las empresas comunitarias y cooperativas que se constituyan con el exclusivo fin de adelantar la explotación de tierras baldías, podrán solicitar y obtener su adjudicación, sin ne- cesidad de ocupación previa, en las mismas condiciones pre- vistas por el presente artículo para las sociedades espe- cializadas del sector agropecuario.

PARAGRAFO 1º. En todo contrato de adjudicación de baldíos a cualquier otro título se establecerá expresamente la o- bligación de observar las disposiciones sobre conservación de los recursos naturales renovables, protección de bosques nativos, de vegetación protectora y de reservas forestales constituyendo su incumplimiento causal de caducidad de la adjudicación y de reversión del baldío al dominio de la na- ción.

PARAGRAFO 2º. Podrán hacerse adjudicaciones de baldíos cuan- do se trate de la realización y permutas con otros predios que efectúe el INCORA, dentro del límite máximo adjudicable de 450 hectáreas por cada persona natural.

PARAGRAFO 3º. El 50% de los pagos o compensaciones remuneratorias que se hagan a la Nación o al INCORA, en virtud de la adjudicación de un baldío nacional, serán transferidos al municipio donde se encuentre el baldío adjudicado, para ser destinados a la ejecución de programas y proyectos de inversión que beneficien a la comunidad asentada en la zona rural donde se generan esos recursos.

- ANALISIS DEL ARTICULO 11.

En el inciso 1º. de este artículo se amplía la extensión adjudicable de 450 a 1.500 hectáreas para "las sociedades de cualquier índole que sean reconocidas por el Ministerio de Agricultura como empresas especializadas del sector agropecuario".. En el tercer inciso se permite que estas mismas sociedades, a título de usufructo obtengan en el Contrato inicial hasta 3.000 hectáreas; pero el usufructuario podrá solicitar al vencimiento del primer período contractual la ampliación del área hasta por la mitad de la inicialmente otorgada y así sucesivamente sin exceder de 6.000 hectáreas.

Como puede apreciarse, este artículo 11 de la Ley 30 de 1988 que modificó el artículo 32 de la Ley 135 de 1961, establece desaforadas ampliaciones de la extensión adjudicable terrenos baldíos favoreciendo el aumento de la ción de la propiedad y el usufructo sobre la tierra

6.000 hectáreas y desconociendo que la técnica moderna y las investigaciones de institutos como el ICA aconsejan exigir a las sociedades en esta clase de contratos la intensificación de la explotación, el aumento de la productividad y no el fomento de las explotaciones extensivas.

En síntesis: el artículo favorece la concentración de la propiedad, resta espacio a los colonos pobres, reafirma la política equivocada de entregar tierras baldías sin que previamente se demuestre su explotación, ignora que el Estado no dispone de mecanismos administrativos para exigir el cumplimiento estricto de sus obligaciones a las sociedades y favorece la explotación de las tierras.

ARTICULO 20. El artículo 51 de la Ley 135 de 1961, quedará así:

Los adquirentes a cualquier título de Unidades Agrícolas Familiares contraen, por el solo hecho de la adjudicación, la obligación de sujetarse a las reglamentaciones existentes sobre uso y protección de los recursos naturales renovables así como a las disposiciones sobre caminos y servidumbres de tránsito y de aguas que al efecto dicte el Instituto para la zona correspondiente.

Durante los quince años siguientes a la adjudicación administrativa de una Unidad Agrícola Familiar no se podrá trans-

ferir el derecho de dominio, ni su posesión o tenencia, sino a personas que reúnan las condiciones para ser beneficiarios de su adjudicación, dentro de los programas de parcelación de la Reforma Agraria.

No serán adjudicables en ningún caso las franjas de terrenos o áreas aledañas a los nacimientos de las aguas en zonas de parcelación. La comunidad asentada en la concentración parcelaria respectiva administrará dichos nacimientos de agua conjuntamente con el INDERENA o con la corporación autónoma regional competente, según el caso.

Dentro de los quince años siguientes a la adjudicación administrativa de la propiedad de una Unidad Agrícola Familiar, el adjudicatario deberá solicitar autorización previa al INCORA para enajenar, arrendar o gravar el predio. El INCORA dispone de los tres meses siguientes a la recepción del escrito de solicitud para manifestar si expide o no la autorización correspondiente, transcurridos los cuales, si no se pronunciare, se entenderá que consiente en la cesión o gravamen propuestos. Sin perjuicio de la declaratoria de caducidad de la adjudicación, serán absolutamente nulos los actos o contratos que se celebren en contravención de lo aquí expuesto y no podrán los notarios y registradores otorgar e inscribir escrituras públicas en las que no se protocolice la autorización del Instituto o

la solicitud de autorización al INCORA, junto con la declaración juramentada del adjudicatario de no haberle sido notificada una decisión dentro del término previsto, cuando haya mediado silencio administrativo positivo.

En los casos de enajenación de la propiedad o de cesión de la posesión o tenencia sobre una Unidad Agrícola Familiar, el adquirente o cesionario se subrogará en todas las obligaciones contraídas por el enajenante o cedente a favor del INCORA. Los adquirentes del derecho de dominio sobre una Unidad Agrícola Familiar, deberán informar al Instituto sobre cualquier proyecto de enajenación del inmueble, con posterioridad a los quince años siguientes a la adjudicación, para que éste haga uso de la opción de readquirirlo dentro de los tres meses siguientes a la fecha de la recepción del escrito que contenga el informe sobre el proyecto de enajenación. Si el INCORA rechazare expresamente la opción, o guardare silencio dentro del plazo establecido para tomarla, el adjudicatario quedará en libertad de disponer del inmueble.

El precio de readquisición de una Unidad Agrícola Familiar por parte del INCORA no podrá exceder en ningún caso del avalúo comercial realizado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Los propietarios de Unidades Agrícolas Familiares no podrán enajenar la parcela a favor de terceros por un precio inferior al del avalúo comercial practicado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, y en caso de enajenación deberán consignar a órdenes del Fondo Nacional Agrario el 30% del precio de venta, durante un plazo de 5 años, a una tasa de interés anual no inferior al índice nacional de precios al consumidor, certificado por el DANE. La Junta Directiva del INCORA expedirá la reglamentación relacionada con el manejo, uso y aprovechamiento de los recursos de que trata el presente inciso.

Autorízase al INCORA para emitir Bonos del Fondo Nacional Agrario para los valores correspondientes a los depósitos que capte en desarrollo de lo establecido por el inciso precedente. Los recursos así captados se llevarán en cuenta separada y se entregarán en encargo fiduciario a la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero.

Los recursos que los parceleros enajenantes de Unidades Agrícolas Familiares depositen en el Fondo Nacional Agrario, conforme a lo dispuesto en el presente artículo, se destinarán únicamente al otorgamiento de créditos para adquisición de tierras objeto de programas de reforma agraria a nuevos parceleros, con destino preferencia a los herederos o causahabientes de los parceleros depositantes, a los plazos y tasas de interés que establezca la Junta Di-

rectiva del Instituto.

PARAGRAFO 1º: Los Notarios y Registradores de instrumentos públicos so pena de incurrir en causal de mala conducta sancionable con la vacancia del cargo o con la destitución, se abstendrán de otorgar e inscribir escrituras públicas que generen transmisión a favor de terceros de Unidades Agrícolas Familiares, en la que no se acredite haber dado al INCORA el derecho de opción así como constancia o prueba de su rechazo expreso o tácito; y en las que se protocolice el avalúo comercial del predio practicado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi a solicitud del enajenante, y el correspondiente paz y salvo expedido por el Fondo Nacional Agrario que acredite haberse hecho la consignación de que trata este artículo.

PARAGRAFO 2º. Quien transfiera a cualquier título la propiedad de una Unidad Agrícola Familiar, no podrá solicitar nueva adjudicación de otra parcela, ni ser beneficiario de otros programas de parcelación de la Reforma Agraria.

PARAGRAFO 3º. Se presume poseedor de mala fe quien adquiere a cualquier título una Unidad Agrícola Familiar sin el lleno de los requisitos exigidos por la presente ley y en consecuencia no habrá reconocimiento de las mejoras por él introducidas.

PARAGRAFO 4º. El incumplimiento por parte del adjudicatario de las obligaciones de que trata el presente artículo dará lugar a la declaratoria de caducidad de la adjudicación.

- ANALISIS DEL ARTICULO 20.

El inciso 8º. de este artículo 20, establece que los propietarios de Unidades Agrícolas Familiares que vendan sus parcelas "deberán consignar a órdenes del Fondo Nacional Agrario el 30% del precio de la venta durante un plazo de 5 años, a una tasa de interés anual no inferior al índice nacional de precios al consumidor certificado por el DANE. Es manifiestamente injusto este gravamen que recae sobre el adjudicatario de una Unidad Agrícola Familiar y contrasta este tratamiento con las favorables condiciones que la misma ley atrae para los propietarios que vendan sus predios al INCORA, cuando en el artículo 24, Parágrafo 3º. expresa: "El ingreso obtenido por la enajenación voluntaria del inmueble en la negociación directa, no constituirá renta gravable ni ganancia ocasional para el propietario".

ARTICULO 21. El artículo 54 de la Ley 135 de 1961, quedará así:

ARTICULO 54. Son motivos de interés social y de utilidad pública, para la adquisición y expropiación de bienes ru-

rales de propiedad privada, o de los que formen parte del patrimonio de entidades de derecho público, los definidos en los numerales 1, 2 y 4 del artículo 1º. de la presente ley.

En consecuencia, podrá el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, INCORA, adquirir tierras o mejoras de propiedad privada de los particulares y de entidades de derecho público, y decretar la expropiación de éstas, para dar cumplimiento a los fines de interés social y utilidad pública definidos en la presente ley y en especial para ejecutar los siguientes programas:

1. Dotar de tierra a campesinos pobres que no la posean, particularmente en regiones caracterizadas por alta concentración de la propiedad rústica.
2. Establecer tierras comunales de pastoreo en terrenos colindantes con Unidades Agrícolas Familiares.
3. Redistribuir la propiedad de la tierra, mediante el establecimiento de unidades de explotación comunales, familiares, cooperativas o asociativas adecuadas en su extensión y destinación a las condiciones sociales y económicas de la región en que éstas se establezcan.
4. Convertir en propietarios a pequeños arrendatarios o

aparceros y reubicar a pequeños propietarios y poseedores de tierras que hayan de ser puestas fuera de explotación.

5. Reestructurar zonas de minifundio, para establecer unidades asociativas de explotación en extensión adecuada.

6. Dotar de tierras y mejoras a las comunidades indígenas o recuperar tierras de resguardos por colonos que no pertenezcan a la respectiva parcialidad.

7. Modificar la estructura de la propiedad en los distritos de adecuación de tierras que construya o haya construido el Instituto, sus entidades delegatarias o cualquiera otra entidad de derecho público.

8. Construir, ampliar, reparar o mantener vías de acceso a las zonas.

9. Instalar servicios públicos en zonas rurales.

10. Establecer y dotar, o cofinanciar el establecimiento y dotación de centros de investigación y experimentación agrícola, concentraciones de desarrollo, escuelas, locales para industria agrícolas, cooperativas y centros de conservación y almacenamiento de productos agropecuarios y dotar de tierras a cooperativas agropecuarias.

11. Fundar núcleos de asentamiento humano o aldeas, o ensanchar el perímetro urbano de poblaciones de menos de 20 mil habitantes, a solicitud del municipio respectivo, previo concepto favorable de la Oficina de Planeación Departamental.

12. Dotar de tierras a los habitantes de regiones afectadas por calamidades públicas naturales sobrevinientes.

13. Dotar al Instituto de Hidrología, Meteorología y Adecuación de Tierras HIMAT, de las tierras necesarias para la ejecución de obras de riegos, canalización, avenamiento y adecuación de tierras.

14. Dar utilización social y distribuir entre la población campesina nuevas tierras, aptas para la explotación agropecuaria, habilitadas para su uso por aluvión o desecación espontánea, cuyo dominio corresponda por accesión u otro título a los particulares.

15. Reforestar cuencas o microcuencas hidrográficas que surtan de agua acueductos municipales o veredales. En tal caso el municipio o municipios interesados en el programa de reforestación, podrán solicitar al INCORA que inicie las negociaciones directa o el proceso de expropiación de los inmuebles rurales que se busca reforestar, siendo de cargo de los municipios interesados prever los recursos

necesarios para pagar a los propietarios de los predios afectados por el respectivo programa, el precio o la indemnización, según el caso.

PARAGRAFO. Salvo el caso en que sean aplicables las reglas sobre extinción del dominio, y aquellos casos especiales calificados por el Consejo de Ministros a solicitud de la Junta Directiva del INCORA, el Instituto se abstendrá de iniciar los procedimientos de adquisición directa o de expropiación de un predio rural invadido, ocupado de hecho, o cuya posesión estuviere perturbada por medio de violencia, mientras por alguna de estas causas estuvieren pendientes querrelas policivas, o acciones civiles o penales.

No obstante, los propietarios de predios invadidos, ocupados de hecho, o cuya posesión hubiere sido perturbada en forma permanente por medio de violencia, podrán solicitar que el INCORA adquiera sus predios por los procedimientos de negociación directa de que trata la presente ley; cuando habiendo obtenido sentencia favorable de carácter definitivo, proferida por las autoridades judiciales, no pudieren ejecutarse las medidas de lanzamiento o desalojo de invasores u ocupantes en el término de un año contado a partir de la fecha de ejecutoria de la respectiva providencia.

Los propietarios de predios invadidos, cuya restitución no fuere posible en el término de que trata el artículo pre-

cedente, podrán intentar la acción de reparación directa contra la Nación, a menos que hubieren convenido la negociación directa del inmueble con el INCORA.

Son susceptibles de las acciones contencioso-administrativas las providencias proferidas por las autoridades de policía en relación con el amparo y perturbación de la posición de bienes inmuebles rurales.

A partir de la vigencia de esta ley, el INCORA procederá a adquirir por negociación directa o por expropiación, los predios rurales invadidos con anterioridad al 12 de agosto de 1987 si continuare ocupados.

- ANALISIS DEL ARTICULO 21.

Este párrafo del artículo 21, introducido a última hora en medio de acalorados debates en el Congreso, principalmente prohíbe al INCORA la adquisición y expropiación de predios "invadidos u ocupados de hecho o cuya posesión estuviere perturbada por medio de violencia, mientras por alguna de estas causas estuvieren pendientes querellas policivas o acciones civiles o penales".

Esta orden al INCORA de no intervenir cuando se presenten conflictos sociales de tal naturaleza, contradice los objetivos generales fijados en el Artículo 1º. de la Ley 135

de 1981 y creará confusión sobre la adquisición y expropiación de mejoras por parte del INCORA cuando el predio invadido u ocupado de hecho tenga el carácter de baldío, además facilitará que todo predio que se considere real o simuladamente como "invadido" automáticamente quede fuera de la acción del INCORA. El problema planteado por este Parágrafo se agrava si se tiene en cuenta que de conformidad con los artículos 3º, ordinal c de esta misma ley y 24 numeral 1, sobre Plan Anual de Reforma Agraria, extensas zonas del territorio nacional quedarían fuera de los planes de acción del Instituto de Reforma Agraria.

ARTICULO 23. El artículo 56 de la Ley 135 de 1961, quedará así:

ARTICULO 56. En los casos de adquisición de predios por negociación directa que afecte la totalidad del inmueble, los propietarios tendrán derecho a proponer al INCORA la enajenación de una parte del fundo. Si el Instituto insiste en adquirir la totalidad del bien, el propietario tendrá derecho a que se excluya de la negociación una extensión equivalente a cuatro (4) Unidades Agrícolas Familiares de las determinadas para el predio, conforme a las disposiciones de esta ley si el inmueble excediere en superficie.

La ubicación del terreno sobre el cual el propietario ejerza el derecho de exclusión se hará conforme a lo dispuesto

en el art. 60 de esta ley.

Cuando la adquisición o expropiación se efectúe para la ejecución de cualquiera de los programas de que tratan los numerales 2, 5, 7, 8, 10, 12, 13 y 15 del artículo 54 de esta ley, el Instituto podrá reducir el área excluida o negar el derecho a exclusión, si su ejercicio impidiera la ejecución del respectivo programa.

Las sociedades de hecho y las comunidades de cualquier índole que sean titulares del derecho de propiedad de los bienes que el Instituto adquiriera; se consideran como un solo propietario para el ejercicio del derecho de exclusión.

El derecho de exclusión podrá ejercitarse por una sola vez en cada programa o proyecto de Reforma Agraria, de manera que la suma total de los terrenos de propiedad de una persona natural o jurídica, situados dentro del área de una zona de desarrollo y Reforma Agraria, se considerará como un solo predio para el ejercicio del derecho de exclusión.

- ANALISIS DEL ARTICULO 23.

En este artículo 23 del inciso 4º indica que el INCORA podrá reducir o negar el derecho de exclusión; o sea el derecho que tiene el propietario de reservarse cuatro Unidades Agrarias Familiares cuando vende un predio al Institu-

to.

Esta reducción o negación del derecho de exclusión opera, según el artículo, únicamente para los programas de establecimiento de tierras comunales de pastoreo colindantes con Unidades Agrícolas Familiares; reestructuración de minifundios, adecuación de tierras, vías de acceso a zonas rurales, centros de investigaciones, granjas, escuelas, cooperativas y centros de almacenamiento de productos agropecuarios; ensanches del perímetro urbano; dotación de tierras en caso de calamidades públicas; obras de adecuación por el HIMAT; y reforestación de cuencas o microcuencas hidrográficas que surtan de agua a acueductos municipales o veredales. Es lógico entonces que se elimine de esta enumeración al programa más importante y urgente desde el punto de vista social: DOTACION DE TIERRAS Y MEJORAS A COMUNIDADES INDIGENAS. Antes de la presente ley el Decreto 1368/74, Art. 8º., reducía a la mitad el derecho de exclusión cuando se trataba de reestructuración de resguardos indígenas.

ARTICULO 26. El artículo 61 de la Ley 135 de 1961, quedará así:

ARTICULO 61. Las tierras y mejoras que adquiriera el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria -INCORA- las pagará de la siguiente manera:

a) El valor de la tierra, en bonos de deuda pública con vencimiento final de cinco (5) años, parcialmente redimibles en cinco (5) vencimientos anuales iguales y sucesivos, el primero de los cuales vencerá un año después de la fecha de su expedición libremente negociables y sobre los cuales se causará y pagará semestralmente un interés igual al 80% del índice nacional de precios al consumidor certificado por el DANE para cada período.

b) El valor de las mejoras se pagará conforme a la escala progresiva que a continuación se indica:

1. Hasta el equivalente de los primeros 200 salarios mínimos mensuales se pagará de contado a la fecha de perfeccionamiento de la tradición y entrega del bien al INCORA.

2. Hasta el equivalente de los 300 salarios mínimos mensuales siguientes, se pagará un tercio de su valor como contado inicial y el saldo en tres contados anuales, iguales y sucesivos, el primero de los cuales vencerá un año después de la fecha de perfeccionamiento de la tradición y entrega del bien al Instituto.

3. Lo que exceda del equivalente a 500 salarios mínimos mensuales se pagará una sexta parte de su valor como contado inicial y el saldo en tres contados anuales iguales y sucesivos el primero de los cuales vencerá un año después de

la fecha de perfeccionamiento de la tradición y entrega del bien al Instituto.

PARAGRAFO 1º. Sobre los saldos de precio o de la indemnización de que trata el literal b) de este artículo, se reconocerá un interés anual equivalente al 80% del incremento porcentual del índice nacional de precios al consumidor para empleados, certificado por el DANE para los seis (6) meses inmediatamente anteriores, a cada vencimiento, pagaderos por semestres vencidos.

PARAGRAFO 2º. Las obligaciones por capital e intereses a cargo del Instituto de que trata el literal b) del presente artículo, gozarán de la garantía de la Nación, y podrán dividirse a solicitud del acreedor en varios títulos valores, que serán libremente negociables pero no podrán ser expedidos por sumas inferiores a cincuenta mil (\$50.000.00) pesos. Los títulos así emitidos, en los que se indicarán el plazo, los intereses corrientes y moratorios, y demás requisitos establecidos por la ley comercial para los pagarés, serán recibidos por los intermediarios financieros, por su valor nominal, como garantía de créditos de fomento que dichas entidades otorguen para el establecimiento de actividades o empresas agropecuarias o agroindustriales.

Los intereses que pague el Instituto por concepto de deudas por el pago de tierras o mejoras y lo que devenguen los

bonos de deuda pública de que trata la presente ley, gozarán de exención de impuestos de renta y complementarios. Los títulos de deber que expida el INCORA deberán ser entregados al propietario enajenante a más tardar dentro de los 30 días siguientes a la entrega del inmueble al Instituto, so pena de incurrir en mala conducta, sancionable con destitución, al funcionario responsable del retardo u omisión.

PARAGRAFO 3º. En caso de que entre el INCORA y el propietario de un inmueble rural adquirido o expropiado para la ejecución de programas de Reforma Agraria se acordare la enajenación voluntaria de la maquinaria, equipos e implementos productivos vinculados a la explotación del predio, el precio de dichos elementos no podrá exceder del avalúo practicado por el Instituto Geográfico "Agustín Codazzi".

La Junta Directiva del Instituto reglamentará los procedimientos, términos y condiciones de las compras de que trata este parágrafo.

- ANALISIS AL ARTICULO 26.

En concordancia con el favorable sistema de pago de los predios por su AVALUO COMERCIAL, según se indicó en los comentarios al artículo 24, este artículo 26 establece una forma de pago de las tierras que mejora notablemente para

los propietarios el establecido anteriormente por la Ley 135 de 1961.

En efecto, la anterior ley calificaba las tierras y ordenaba que las INCULTAS, por ejemplo, se pagarán en bonos agrarios de la clase B, amortizables a 25 años con interés del 2% anual. (Art. 62, numeral 1 y art. 75). Establecía, asimismo, que los predios que en extensión total o parte importante de los mismos se explotaren por medio de arrendamiento, se cubrirían así: La mitad en 15 contados anuales con intereses del 7% anual y la otra mitad con bonos agrarios de la clase B. (Art. 55, numeral 3 y art. 59, inciso 3).

La nueva ley 30 derogó estos artículos y desapareció la calificación de la tierra en todos los casos, en oposición a lo acordado en el Diálogo Nacional donde únicamente se aprobó la supresión de la calificación para programas de excepcional urgencia e importancia como reestructuración de minifundios, reestructuración de resguardos indígenas, etc. (Ver Parágrafo 1º. Art. 15 del Proyecto de Ley del Diálogo Nacional y punto "Antecedentes relacionados con el proyecto de ley que presentó el doctor López Caballero).

EN CONSECUENCIA, EN UNA FORMA TOTALMENTE REGRESIVA TODAS LAS TIERRAS SE PAGARAN DE IGUAL MANERA, AUN LAS INCULTAS NO SUSCEPTIBLES DE EXTINCION DEL DOMINIO QUE LA LEY 135

DE 1961 ORDENABA PAGAR EN BONOS AGRARIOS DE LA CLASE B. Tratándose especialmente de tierras incultas, que no cumplen función social alguna, el generoso reconocimiento y pago de este artículo de la Ley 30 desconoce también el artículo 30 de la Constitución Nacional que establece: La propiedad es una función social que implica obligaciones".

En síntesis, con este artículo cumplió en su integridad lo ofrecido por los Ministros de Gobierno (César Gaviria), Justicia (José Manuel Arias), Hacienda (Fernando Alarcón) y Agricultura (Luis Guillermo Parra), cuando presentaron el proyecto de ley del Gobierno de Virgilio Barco. En la página 15 de Anales del Congreso N.º 47, correspondiente al 12 de agosto de 1987, se lee en la exposición de motivos: "El artículo 26 del proyecto de ley, modificatorio del artículo 61 de la Ley 135 de 1961 establece tres formas de pago diferentes según el valor comercial del bien adquirido o expropiado, en condiciones que mejoran notablemente el régimen actual de pago de tierras afectadas por programas de reforma agraria, cuyo precio o indemnización se cancela en la actualidad sobre los estimados del avalúo catastral, con bonos agrarios de escaso valor y difícil circulación en el mercado de títulos, con intereses del 6% anual como máximo y plazos que pueden llegar hasta 15 años. Las reformas de pagos propuestas son un estímulo para la cooperación de los propietarios afectados y para la agilización de los procedimientos de adquisición de tierras, siendo aún

mejores que las condiciones de mercado de bienes rurales existentes en muchas regiones del país.

ARTICULO 28. El artículo 81 de la Ley 135 de 1961, quedará así:

ARTICULO 81. Las "Unidades Agrícolas Familiares" que se constituyan en zonas de parcelación, serán entregadas en propiedad, a personas de escasos recursos económicos, por adjudicación administrativa sujeta durante los quince años subsiguientes a las causales de caducidad previstas en la presente ley.

El Instituto dictará la reglamentación para las zonas de parcelación, conforme a las siguientes reglas:

1a. ADQUISICION DE LA PROPIEDAD POR ADJUDICACION ADMINISTRATIVA. Los adjudicatarios de Unidades Agrícolas Familiares adquirirán la propiedad de la respectiva parcela mediante resolución expedida por el Gerente General del INCORA, que se inscribirá en la Oficina de Registros Públicos correspondiente y en la que se establecerá el bien objeto del derecho que se constituye, las obligaciones y derechos del adjudicatario, las condiciones para la enajenación de la propiedad, constitución de gravámenes o transferencia de la posición o tenencia del bien, la vinculación del predio a formas asociativas de producción y las

causales de caducidad del derecho que se constituye.

La adjudicación se entenderá perfeccionada con el acto de notificación de la resolución de adjudicación, en que se incluya la aceptación expresa por parte del adjudicatario de las disposiciones contenidas en ella con la entrega material del inmueble y con la protocolización de la resolución ADJUDICATORIA EN UNA NOTARIA Y SU INSCRIPCION en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.

En la resolución de adjudicación se indicará el precio, plazo, intereses y los sistemas de amortización del bien adjudicado. Asimismo, se establecerá la facultad para el adjudicatario de pagar el monto del capital de la deuda en bonos agrarios de acuerdo con el Artículo 78 de la presente ley.

2a. REGLAS SOBRE ENAJENACION DE LA PROPIEDAD PARCELARIA. El adjudicatario de una Unidad Agrícola Familiar podrá transferir por acto entre vivos la propiedad de la parcela previa autorización del INCORA, conforme a lo dispuesto en la presente ley.

En caso de fallecimiento del adjudicatario de una Unidad Agrícola Familiar, que no hubiere cancelado al INCORA la totalidad del precio de adquisición del predio, el Juez que conozca del respectivo proceso de sucesión, adjudicará en

común y proindiviso el derecho de dominio sobre el inmueble, a los herederos, cónyuge superviviente, compañero o compañera permanente que de conformidad con la ley tengan derecho. Para todos los efectos se considera la Unidad Agrícola Familiar como una especie que no admite división material. En consecuencia, son absolutamente nulos los actos que contravengan esta previsión. En todo caso, los comuneros no podrán ceder sus derechos sobre la Unidad Agrícola Familiar sin previa autorización del INCORA conforme a los procedimientos establecidos por el art. 51 de la presente ley. El INCORA, en todo caso, podrá optar por readquirir la parcela si consigna, con la aceptación de todos los herederos, el valor comercial del inmueble a órdenes de la sucesión, ante el Juez de la causa, quien de plano adjudicará la parcela al Instituto y continuará el proceso de sucesión sobre la suma depositada.

3a. CADUCIDAD. El Instituto declarará la caducidad de la adjudicación por incumplimiento por parte de los adjudicatarios de las disposiciones de esta ley, de sus reglamentos o de las cláusulas contenidas en la resolución de adjudicación.

La declaratoria de caducidad dará derecho al Instituto para exigir inmediatamente la entrega de la parcela, reintegrando lo que se le hubiere abonado por el deudor al capital de la deuda, reajustando a su valor presente el pesos

constantes, pagando las mejoras al precio que se convenga con el interesado o se determine por peritos y compensando los intereses pagados con el usufructo que de la parcela ha tenido el deudor. El Instituto pagará las sumas de que trata el presente inciso así:

Un contado inicial equivalente al 30% del valor total de la obligación y el saldo en cinco contados anuales, iguales y sucesivos, el primero de los cuales vencerá un año después de la entrega del predio al Instituto.

Sobre los saldos a su cargo, el Instituto reconocerá los intereses previstos para el pago de tierras en el Artículo 61 de la presente ley.

Contra la resolución de caducidad sólo procederá el recurso de reposición pero el deudor, en caso de que la declaratoria de caducidad se deba al incumplimiento en el pago tendrá derecho a que se declare sin efectos si, dentro de los 15 días posteriores a su ejecutoria, cancela el Instituto el monto de las sumas vencidas.

Cuando se declare la caducidad de la resolución de adjudicación, el Instituto podrá exigir la restitución de la parcela de acuerdo con el procedimiento de policía vigente para el lanzamiento por ocupación de hecho, previo pago, consignación o aseguramiento del valor que corresponda de a-

cuerto con lo previsto en el presente artículo. Para solicitar el lanzamiento, al INCORA le bastará presentar copia auténtica de la resolución declaratoria de la caducidad, junto con sus constancias de notificación y ejecución dentro de un plazo comprendido entre los 15 días posteriores a su ejecutoria y los tres meses siguientes.

4a. SEGURO. Los adjudicatarios de una Unidad Agrícola Familiar, estarán en la obligación de afiliarse al sistema de seguro de vida que el Instituto contrate con la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Mínero, con el objeto de que la deuda que pese sobre la parcela pueda cancelarse si el adquirente llegare a fallecer antes de haber cubierto la totalidad del precio.

PARAGRAFO. Para los efectos previstos por el artículo 94 de esta ley, en relación con los predios resultantes de la división de una parcialidad indígena, se entenderá que la propiedad pertenece a la comunidad indígena respectiva. En consecuencia, queda prohibida la enajenación o cesión a cualquier título del derecho de propiedad sobre una Unidad Agrícola Familiar y de la posesión o tenencia a favor de terceros que no pertenezcan a la parcialidad indígena. La transferencia del derecho sobre una parcela, por acto entre vivos o por causa de muerte, será decidida por el cabildo de la parcialidad indígena conforme a las normas especiales que le son aplicables para su gobierno autónomo, previa

información al INCORA sobre la respectiva transferencia o cesión.

- ANALISIS AL ARTICULO 28.

A este artículo 28 es necesario formularle las siguientes observaciones:

1. El numeral 1º. al hablar de la adquisición de propiedad por adjudicación administrativa, en el 2º. inciso expresa que: "La adjudicación se entenderá perfeccionada con el acto de notificación de la resolución de adjudicación, con la entrega material del inmueble, la protocolización de la resolución adjudicataria en una Notaría y su inscripción en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos".

Es evidente que por desconocimiento de los trámites de adjudicación se ordenó nuevamente que la resolución de adjudicación se "protocolice en una Notaría". Trámite dilatorio que precisamente había sido suprimido por la Ley 4 de 1973 y que hoy revive sin justificación.

2. El numeral 3º. establece la forma de pago al adjudicatario que devuelve la parcela por caducidad: "un contado inicial equivalente al 30% y el saldo en cinco contados anuales, el primero de los cuales vencerá un año después de la entrega del predio al Instituto. Contrasta la drasti-

cidad de esta forma de pago a un campesino que no tiene más patrimonio, con la liberalidad y favorabilidad del pago a los propietarios establecida en el artículo 26 de esta misma ley.

ARTICULO 30. El artículo 83 de la Ley 135 de 1961, quedará así:

ARTICULO 83. Los sistemas de pago, la tasa de interés que se cobrará a los campesinos sobre los saldos del precio de adquisición y la gradualidad de la tasa durante el plazo del pago del precio, serán determinados mediante resolución que expida la Junta Directiva. En ningún caso los intereses que se cobren a los parceleros podrán exceder del índice nacional de precios al consumidor certificado por el DANE para cada período anual, ni las cuotas mensuales, que incluyan amortización a capital e intereses podrán ser superiores a una tercera parte de sus ingresos.

Los compradores cancelarán el valor de la parcela en un plazo de 15 años por los sistemas de amortización acumulativa o capitalización, que al efecto establezca la Junta Directiva del Instituto, pero el monto del capital no comenzará a cobrarse sino a partir del tercer año.

No obstante lo anterior, el Instituto podrá fijar plazos de amortización inferiores a 15 años, o reducirlos, a so-

licitud del beneficiario y según la naturaleza de la parcela, la capacidad productiva del predio y la capacidad de pago del adjudicatario y su familia.

La Junta Directiva, con la aprobación del Gobierno, podrá ampliar los plazos de amortización de las obligaciones vigentes cuando las condiciones lo hagan indispensables o re-financiar a los parcelarios las deudas vigentes.

El artículo 30 de la nueva ley establece que "la tasa de interés que se cobrará a los parcelarios sobre los saldos del precio de adquisición, y la gradualidad de la tasa durante el plazo del pago del precio, serán determinados mediante resolución que expida la Junta Directiva" y adiciona que estos intereses podrán alcanzar hasta el límite del índice nacional de precios al consumidor certificado por el DANE, para cada período anual. Es evidente la desmejora para campesinos adjudicatarios por cuanto el anterior artículo de la ley 135 de 1961 estableció tasas de interés del 2% durante los dos primeros años, y del 4% durante los 13 años restantes; medida ésta que se ajustaba al propósito de hacer menos gravosa la situación de los campesinos que se encuentran dentro de los niveles de pobreza absoluta.

ARTICULO 42. Deróganse los artículos 19, 20, 21, 33, 59 Bis, 62, 63, 106, 109, 115, 124, 126, 127, 128, 129 y 130 de la Ley 135 de 1961; los Capítulos I y II del Decreto

1368 de 1974, y las demás disposiciones que sean contrarias a la presente Ley.

El artículo 42 de la Ley no derogó las otras disposiciones sobre las cuales hubo acuerdo en el Diálogo Nacional, especialmente la Ley 6/75 sobre aparcería, y la Ley 57 de 1905, sobre lanzamiento por ocupación de hecho para que en predios rurales no se aplicara por las autoridades de policía esta medida de la dictadura de Rafael Reyes, sino las disposiciones de la Ley 200 de 1936 por parte no de los Alcaldes sino de los Jueces.

10. SITUACION ACTUAL DE TENENCIA DE TIERRAS

Una vez aprobada la creación del Incora, los grandes propietarios basados en su poder económico y político, paralizaron la acción de éste y encaminaron sus actividades hacia labores marginales.

La decisión política de no transformar la estructura de tenencia de tierras, hizo que la ley que creó el Instituto fuera dilatada. Basta apreciar que la expropiación de un predio según la Ley 135 de 1961, implicaba el cumplimiento de grandes trámites y la acometida de tres grandes procedimientos en un lapso de nueve años, así: uno administrativo ante INCORA, otro judicial ante el tribunal administrativo del departamento donde se encuentre el predio, y un tercer procedimiento también judicial ante el juez civil del circuito de ubicación del predio, situación ésta que se agravó con la aprobación de la Ley 4a. de 1973, llamada "telaraña jurídica por los campesinos y que estableció cuatro factores para definir los predios: explotación, alojamiento higiénico, contribución a la educación y conservación de recursos naturales, que hicieron prácticamente imposible la

expropiación de predios.

Veamos cuál ha sido la labor del Incora y si ha modificado la estructura agraria que hemos venido detallando:

El Departamento Administrativo Nacional de Estadística, en su Boletín N.º. 222, de enero de 1970, hizo un análisis sobre la concentración de la propiedad de la tierra en la década del 50 y la labor desarrollada por el Incora desde 1961 hasta el año 69, determinando que el coeficiente de concentración de la tenencia de tierra en 1960 equivalía a 0.86 mientras que en 1969, ascendía a 0.82. De lo cual se concluye que el DANE aprecia que la labor del Incora hasta el año de 1969 modificó el coeficiente de concentración, solo en 0.04. Este coeficiente denominado "Coeficiente de Gini", es una medida internacionalmente adoptada para indicar como está distribuida la propiedad sobre la tierra. Para obtenerlo se tiene en cuenta la totalidad de los predios registrados y la superficie que ocupan. Se toma cero "0", como índice de equidad absoluta y uno "1" como máxima concentración. En el caso en estudio un coeficiente de 0.86 indica el alto índice de concentración al cual hacemos referencia.

Para obtener los anteriores datos, sobre el impacto de las labores del INCORA en la modificación de la estructura de tenencia, el DANE tuvo en cuenta la entrega de 1.194 títu-

los definitivos sobre 13.656 hectáreas y 4.153 contratos de asignación, hasta 1969 sobre tierras compradas y expropiadas.

La decisión política que tiene como instrumento la aplicación de la ley, cuando ésta es compleja y dilatada, o la no aplicación cuando es clara y rápida, se va a reflejar en los mínimos resultados que da el INCORA al cumplir 25 años de existencia, pues en el lapso de diciembre de 1961 a diciembre de 1985 figuran ingresados por compra 4.009 predios sobre 66.035 hectáreas e ingresados por expropiación de 254 predios.

En relación con las reservas y resguardos indígenas que el Incora ha constituido, la presión de las organizaciones indígenas y la mística de los funcionarios que han trabajado en estos programas han permitido que entre 1966 y 1980 se hayan conformado 23 reservas sobre 1.650.024 hectáreas. Estas reservas como su nombre lo indica significan la destinación de terrenos baldíos para la utilización de la población indígena, sin otorgar títulos de propiedad sobre la tierra. A partir de 1980 se varió esta política, optando por la constitución de resguardos, que implica la titulación, la propiedad privada de las tierras en favor de los indígenas, y se optó por la conversión de las antiguas reservas en resguardos. En esta forma, hasta diciembre de 1987 se han constituido 177 resguardos sobre 11.252.926

hectáreas en favor de 23.172 familias indígenas. Aunque la mayoría de estas labores se ha cumplido en tierras marginales, no puede desconocerse su importancia para el futuro de las comunidades indígenas. Por ello es necesario llamar la atención sobre un problema que de no solucionarse acabará con estas realizaciones y adicionará un ingrediente a la violencia que vive el país: las reservas y los resguardos constituidos deben sanearse propiciando el pacífico trasplante de colonos no indígenas mediante el pago justo de sus mejoras y su asentamiento en zonas previamente estudiadas, junto con la adopción de medidas que impidan la invasión de dichas reservas y resguardos. En caso de que el Incora no cumpla con esto, se avizora en un futuro muy próximo el enfrentamiento entre indios y colonos.

Lo anterior en relación con reservas y resguardos en zonas marginadas; pero existe en el país, en zonas vinculadas a la economía nacional, 57 resguardos y comunidades civiles indígenas con una población de 108.160 personas, sobre una totalidad de 155.028 hectáreas que afrontan el gran minifundio, la presión y el despojo de tierras por parte de los sectores no indígenas. El déficit de tierras para estas comunidades y resguardos es de 293.623 hectáreas, lo cual amerita la aprobación por parte de la Junta Directiva del Incora de 57 programas de reestructuración. Y no obstante, en 25 años la Junta Directiva solo aprobó 8 programas de los 57 requeridos, con el agravante de que una

vez se iniciaría el programa se hicieran los trámites de adquisición y expropiación que exigen el cumplimiento de dilatados pasos para culminar el procedimiento. Para atenuar estos mínimos resultados en materia de compra y expropiación, el Incora incluye en los cuadros de Tierras Ingresadas que presentamos en el Anexo , una tercera columna sobre tierras adquiridas por cesión o donación, que en realidad son tierras utilizables en su mayor extensión y en su parte útil se encuentran explotadas por colonos. Es decir, son tierras cuyos títulos habrían sido cancelados de todas maneras ante la in explotación por parte de los propietarios. (Cuadro 1).

En concordancia con el mínimo volumen de ingreso de tierras será la adjudicación de tierras adquiridas. De conformidad con lo establecido en el art. 80 de la Ley 135/61, las tierras que el Instituto adquiere por compras o expropiaciones deberán entregarse a los agricultores de escasos recursos económicos para su explotación bien en forma individual o en forma comunitaria. Las realizaciones en dotación de tierras compradas y expropiadas es solo de 538.470 hectáreas, y el Incora adiciona a estas tierras las cedidas para atenuar estas mínimas realizaciones correspondientes a los 25 años de labores.

En el Cuadro 2, que también incluimos en el presente capítulo, figuran un total de adjudicaciones en tierras compradas, expropiadas y cedidas de 57.991 sobre 1.061.867

Cuadro No. 1

TIERRAS INGRESADAS POR INCORA
FONDO NACIONAL AGRARIO SEGUN MODALIDAD

1962 - 1985

AÑO	COMPRA		EXPROPIACION		CESION		TOTAL	
	No.	Hes.	No.	Hes.	No.	Hes.	No.	Hes.
1962	4	1.414	—	—	—	—	4	1.414
1963	31	11.319	3	1.229	3	101.366	37	113.914
1964	329	17.803	—	—	32	36.701	361	54.509
1965	155	28.595	1	7	28	106.833	184	136.440
1966	223	10.596	2	468	5	7.307	230	18.371
1967	223	20.616	10	5.418	14	6.361	247	32.395
1968	482	30.884	7	3.045	30	22.403	519	56.332
1969	404	27.822	5	627	16	28.081	426	58.530
1970	537	69.072	21	9.015	15	8.514	573	86.601
1971	422	72.084	25	7.749	53	18.782	500	98.615
1972	302	48.870	15	3.206	11	4.196	328	68.271
1973	127	24.747	10	1.488	10	3.559	147	29.794
1974	87	21.751	8	1.974	5	1.040	100	24.766
1975	67	9.010	12	2.395	4	744	83	12.149
1976	22	3.536	23	3.778	4	2.427	49	9.740
1977	396	3.474	32	6.040	1	363	428	9.987
1978	9	1.195	31	3.821	—	—	40	5.016
1979	5	395	14	5.723	—	—	19	6.118
1980	6	11.944	13	2.860	4	622	23	15.316
1981	12	3.295	6	2.933	—	—	18	6.233
1982	13	5.281	7	902	2	1.120	22	7.303
1983	37	13.114	8	3.092	3	96	46	16.301
1984	43	12.630	2	111	3	257	48	12.998 P/
1985	74	23.019	1	180	2	255	77	23.434 P/
TOTAL	4.009	472.470	254	66.036	246	360.931	4.508	889.436 P/

Fuente:

- Listado del computador resumen cronológico de adquisición de tierras a Dic./86 para los años 1962 a 1982 inclusive.
- Listado del computador resumen cronológico de adquisición de tierras a Dic./85, e informes de seguimiento trimestral del P.N.R. de regionales para los años 1983 y 1984.
- Informes trimestrales de jurídica de las regionales e informes de seguimiento trimestral del P.N.R. para el año de 1985.

Nota:

Los cambios en las cifras de los años se debe a la inclusión automatizada de los predios que venían figurando sin fecha.

Se observa especialmente en 1977 por la inclusión de más de 300 lotes del Distrito de Riego de la Unión Roldanillo Toro.

P/ Provisional.

hectáreas, es decir, el promedio es de 18 hectáreas por familias. Si aplicamos este promedio a las hectáreas adquiridas por compra y expropiación que asciende a 538.470, encontramos que el número de familias beneficiadas por tierras adquiridas dentro del programa de Reforma Agraria, es únicamente de 30.000 y no de 57.991 como se pretende por el Incora, al sumar a las adjudicaciones de tierras compradas y expropiadas, las tierras objeto de cesión. (Ver Cuadro 2).

Al concluir, podemos anotar que el balance de actividades del Incora en 26 años es desolador y mínimo ante el programa que presenta el sector agropecuario colombiano caracterizado por graves conflictos sociales derivados, principalmente de la concentración de la propiedad sobre la tierra y de la ausencia de la participación campesina en el proceso de cambio de la estructura de la tenencia. (Ver Cuadro 3).

Utilizando como indicador de la distribución de la propiedad nuevamente el Coeficiente de Gini que explicamos al iniciar este punto y los informes del DANE y el IGAC, encontramos que dicho coeficiente ascendió a 0.87 en 1984 de tal manera que, tomando cero (0), como índice de equidad absoluta y uno (1) como máxima concentración, sitúa a Colombia entre los países en concentración de propiedad sobre la tie-

Cuadro No. 2
REALIZACION EN DOTACION DE TIERRAS COMPRADAS, EXPROPIADAS Y CEDIDAS
1962 - 1985

AÑO	ADJUDICACION		ASIGNACION		TOTAL	
	Título	Has.	Título	Has.	Título	Has.
1963*	320	2.172	12	360	332	2.522
1964	525	4.865	76	1.533	601	6.398
1965	256	10.497	143	1.548	399	12.045
1966	304	1.766	414	2.900	718	4.666
1967	456	8.873	243	3.812	699	12.685
1968	713	19.917	753	10.856	1.466	30.773
1969	1.344	24.878	409	7.168	1.753	32.046
1970	1.913	32.085	752	22.334	2.665	54.419
1971	1.536	25.818	718	19.272	2.253	45.090
1972	1.466	27.066	3.347	52.900	4.813	79.966
1973	996	29.006	3.314	58.561	4.310	87.567
1974	617	12.403	2.366	41.473	2.983	53.881
1975	2.247	43.428	1.646	26.088	3.893	69.516
1976	2.431	52.652	1.535	21.020	3.966	73.672
1977	3.816	79.813	1.496	27.492	5.312	107.305
1978	3.514	69.719	1.343	14.108	4.857	83.827
1979	2.024	36.598	714	7.757	2.738	44.355
1980	1.838	31.618	436	2.945	2.274	34.563
1981	2.682	51.508	367	9.996	3.049	61.504
1982	1.498	26.625	164	6.319	1.662	32.944
1983	2.460	39.440	88	4.477	2.548	43.917
1984	2.079	40.519	149	4.738	2.228	46.257
1985	2.259	34.971	213	7.978	2.472	42.949
TOTAL	A/ 37.293	706.242	20.698	355.625	57.991	1.061.867

Fuente:

- Informe de respuesta al cuestionario enviado al señor Ministro de Agricultura y al Gerente General del INCORA por los Senadores Jaime Piedrahíta y Fello Andrade - Nov./75, para los años 1962 a 1974.
- Informes de gerencia para los años 1975 a 1984.
- Informes trimestrales de Jurídica de las regiones e Informes de seguimiento trimestral del P.N.R. para el año 1985.
- * Incluye 1962.
- A/ Incluye tierras readjudicadas y reasignadas.

CUADRO 3. Distribución de la propiedad de la tierra en Colombia.

Tamaño (Hectáreas) de los predios.	No. de predios	%	Superficie Hectáreas	%	Tamaño (Has.) promedio.
Menos de 3	1.095.919	56.9	1.027.246.5	2.8	0.9
3 a 20	561.508	29.16	4.320.138.8	11.7	7.7
20 a 100	209.129	10.86	8.956.001.8	24.2	43.0
100 a 500	51.705	2.69	9.821.378.3	26.5	189.9
Más de 500	7.110	0.37	12.881.780.6	34.8	1.811.8
TOTAL	1.925.372	100.00	37.006.536.9	100.00	19.2

Fuente: Catastro Nacional 1.984. Diciembre. Excluye a Antioquia y Chocó que tienen catastro separado

rra más alto del mundo. Héctor Mondragón en el artículo citado anota: "El índice de Gini o de concentración obtenido a partir de estos datos es de 0.87, igual al del catastro en 1970. Cierta "democratización" de la propiedad de la tierra permitida por la colonización de fincas entre 20 y 100 hectáreas y por el fraccionamiento de predios de más de 500 fue contrarrestada por el crecimiento de los latifundios de más de 1.000 hectáreas cuyo tamaño promedio pasó de 2.674 hectáreas en 1970, hasta 3.562 hectáreas en 1984. Hay casos en los datos del catastro que son aberrantes. El principal es el rápido crecimiento de la gran propiedad en el Valle, a costa de la descomposición de la pequeña parcela en el período 70/84. También son excepcionales las cifras de concentración para los departamentos de Cauca y Nariño y para los municipios del Magdalena medio por la acelerada reducción del número de predios por absorción de los pequeños. Hay que tener en cuenta que los cuadros de distribución de la propiedad, cuentan predios y no propietarios. Hay muchos propietarios con más de 1.000 hectáreas aunque ninguna finca suya supere las 300".

Esta situación, que aumenta en 0.05 los índice que obtuvo el DANE en 1969, es lógica si se consideran principalmente el mínimo resultado de las acciones de Reforma Agraria por parte del Incora, y la titulación de baldíos efectuada por Incora entre 1970 y 1987, que ascendió a 190.840 títulos sobre 5.090.738 hectáreas. Esta titulación de

baldíos, o sea el otorgamiento de títulos de propiedad privada sobre tierras del Estado, facilitó la concentración de la propiedad si se tiene en cuenta que por regla general el Incora adjudicó hasta 450 hectáreas sobre las cuales existe absoluta libertad de compraventa y que esta superficie adjudicable se amplía a 1.000 y hasta 3.000 hectáreas en los Llanos Orientales".

Como si lo anterior fuera poco, otro factor interviene para agravar el problema de concentración de la propiedad sobre la tierra: El dinero proveniente del narcotráfico en su busca de "inversiones legales" en busca de la mejor tierra como sitio de promisión donde fugazmente se establece infraestructura, se brinda empleo transitorio, para luego dedicar las tierras a ganadería extensiva donde antes la agricultura prosperaba.

En resumen encontramos que frente a esta concentración de la propiedad, que crea fuertes intereses contrarios al proceso de Reforma Agraria y a la participación campesina, son ínfimos los resultados del Incora después de 25 años de gestión ya que las familias beneficiadas con tierras adquiridas ascienden únicamente a 30.000, cuando para 1980, un total de 1.095.421 asalariados agrícolas esperaban convertirse en propietarios; y 469.509 minifundistas requerían la compra o expropiación de latifundios colindantes para contar con adecuadas y rentables unidades de explotación a-

gropecuaria.

Para los programas de adjudicación de baldíos y compra y entrega de tierras en zonas de rehabilitación, que tuvieron su origen en la Ley 35 de 1982, el Incora, según informe de la Presidencia de la República y del Departamento Nacional de Planeación, ejecutó hasta 1987 un presupuesto total de 3.933 millones de pesos. La Junta Directiva del Incora estableció tan favorables sistemas de pago a los propietarios que vendieran sus tierras al Incora en zonas de rehabilitación, que mediante Acuerdo 027 del 24 de julio de 1987, ordenó:

"Artículo 3º. Adóptanse las siguientes medidas de pago de las tierras que se adquieran en desarrollo del PNR: cuando el valor ofrecido sea hasta de 1.000 salarios mínimos mensuales el precio se cancelará de contado. Si la cuantía de la oferta fuere superior a 1.000 salarios mínimos, sin que exceda de 2.500, se reconocerá un contado inicial del 50% del precio total y el saldo se pagará en dos contados anuales y sucesivos a los que se reconocerá un interés equivalente al 80% del incremento del índice de precios al consumidor certificado por el DANE. En el evento de que el valor ofrecido sobrepase los 2.500 salarios mínimos, se entregará el propietario un 40% del precio total a título de contado inicial y el saldo se amortizará en tres contados anuales y sucesivos a los que se reconocerá el mismo interés establecido por el DANE.

Este sistema de pago que tendrán que asumir los campesinos trae como consecuencia el alto volumen de ofrecimiento de tierras y la carencia de presupuesto para adquirirlas.

Para aménorar el impacto de la forma de pago en las zonas de rehabilitación, este acuerdo de Junta Directiva fue derogado por el Acuerdo No. 28 de agosto 29 de 1988, mediante el cual todos los predios cuyo valor exceda de 1.000 salarios mínimos se pagarán así: Un contado inicial del 40% y el saldo en 3 contados anuales, iguales y sucesivos. Este Acuerdo fue publicado en el Diario Oficial N.º. 38.492 del 8 de septiembre de 1988.

Este es el panorama general de la estructura agraria, que motiva las discusiones y críticas por parte de las organizaciones campesinas, a la actual legislación agraria; pero fundamentalmente críticas a la decisión política de no modificar esa estructura.

CONCLUSION

Colombia adolece de un panorama agrario con gravísimas fallas estructurales. El coeficiente de concentración de la propiedad rural asciende a 0.87, lo cual tomando "0" como índice de equidad absoluto y "1" como máxima concentración sitúa a Colombia entre los países con concentración de propiedad sobre la tierra más altos del mundo.

Un panorama agrario donde los datos estadísticos oficiales del DANE indican la existencia en el campo de 262.000 familias, que en realidad pueden ascender a 600.000, según los datos que adelante se indican, en condiciones de POBREZA ABSOLUTA; es decir que carecen entre otras cosas, de ingresos permanentes, de alimentación, de vivienda, de agua potable y de educación. La población del área rural del país, objeto de estudio, es la que presenta las tasas más altas de prevalencia de estos males sociales de la comunidad: la desnutrición franca en los niños alcanza una tasa del 24.2%, la mortalidad infantil es del 80 por mil, el 56.8% de los hogares no satisfacen las necesidades normales de alimentación; el 34% no dispone de acueducto; el 60.5% de esta po-

blación no le da ningún tratamiento al agua para beber; solamente el 21.4% dispone de alcantarillado o pozo séptico y para completar el panorama del área rural, el 31% de sus mujeres entre 15 y 49 años, no ha ido jamás a la escuela". (Informe N.º. 420 del DANE).

Quienes aún dudan de la necesidad de una Reforma Agraria deben comprender que este es el programa que radicalmente debe desaparecer con esa reforma.

Nos encontramos, entonces, ante un panorama agrario donde el instrumento que supuestamente fue creado para intervenir en la modificación de la estructura agraria, el INCORA al cumplir sus 25 años de labores presenta unos pobres resultados que se reflejan en la expropiación de 254 predios sobre 66.035 hectáreas, la compra de 4.009 predios sobre 472.470 hectáreas y la consiguiente entrega de estas 538.505 hectáreas de tierra de Reforma Agraria escasamente a 30.000 familias campesinas. Resultados éstos tan mínimos que obligan al INCORA a inflar las estadísticas de tierras adquiridas sumando las recibidas en cesión, 350.000 hectáreas en su mayor parte inutilizables, y destacando la adjudicación de baldíos que en los 25 años ascendió a 171.723 títulos sobre 4'988.721 hectáreas. Sin tener en cuenta el INCORA que esta titulación de baldíos, o sea el otorgamiento de títulos de propiedad privada sobre tierras del Estado, facilitó la concentración de la propiedad si se tiene

en cuenta que por regla general el INCORA adjudicó hasta 450 hectáreas sobre las cuales existe libertad de compra venta y que esta superficie adjudicable se amplía a 1.000 y 3.000 hectáreas en los Llanos Orientales.

En los programas de Reservas y Resguardos Indígenas, entre 1966 y 1980 se han conformado 23 reservas sobre 1'650.024 hectáreas baldías, y hasta diciembre de 1987 se construyeron 177 resguardos sobre 11'252.926 hectáreas. Aunque la mayoría de esta labor se ha cumplido en tierras marginales, no puede desconocerse su importancia para el futuro de las comunidades indígenas. Por ello, una labor indispensable del INCORA es el saneamiento de estas reservas mediante el pago justo y oportuno de las mejoras a los colonos y su reasentamiento en zonas previamente estudiadas para evitar enfrentamientos trágicos que se avizoran entre grupos de colonos y los indígenas.

En relación con el Programa de Reestructuración y de Resguardos Indígenas los resultados son más pobres: 57 resguardos y comunidades civiles indígenas con una población de 108.160 personas, sobre un total de 155.028 hectáreas afrontan el minifundio y el despojo de sus tierras. El déficit de tierras para estas comunidades y resguardos es de 293.623 hectáreas, lo cual amerita la aprobación urgente por parte de la Junta Directiva del INCORA de 57 programas de reestructuración que la ley desde 1961 ordena adelantar. Pero

en 25 años, la Junta Directiva sólo aprobó 8 programas de los 57 requeridos.

Para el programa de adjudicación de baldíos y compra y entrega de tierras en zonas de rehabilitación, que tuvo su origen en la Ley 35 de 1982, el INCORA, según informe de la Presidencia de la República y el Departamento Nacional de Planeación, ejecutó hasta 1987 un presupuesto total de 3.933 millones de pesos. La Junta Directiva del Incora estableció muy favorables sistemas de pago a los propietarios que vendieran sus tierras al INCORA en zonas de rehabilitación mediante acuerdo 027 del 24 de julio de 1987. Este favorable sistema de pago que tendrán que sumir los campesinos trae como consecuencia el alto volumen de ofrecimiento de tierras y la carencia de presupuesto para adquirirlas.

Dentro de este marco general nos preguntamos: Por fin se aprobó una ley que no margine a las organizaciones campesinas? Esta ley agiliza efectivamente el lento y difícil trámite de la expropiación de tierras?

Esta ley contribuirá a modificar aunque sea parcialmente la estructura agraria facilitando la desconcentración de la riqueza y la recuperación social y económica de las familias campesinas que se encuentran en condiciones de pobreza absoluta.

Infortunadamente la respuesta es negativa. La ley 30 de 1988 no contiene la decisión política de adelantar una verdadera Reforma Agraria.

Para comprobar esto, analizamos los principales aspectos de la nueva Ley que perjudican los intereses campesinos.

1. Rechazo a la participación indígena y campesina en los organismos decisorios.
2. Supresión de la entrega anticipada de tierras en los procesos de expropiación para los programas de parcelación, reestructuración de minifundios y dotación de tierras y mejoras a comunidades civiles indígenas.
3. Dilatorio proceso de expropiación: aunque aparentemente la Ley suprime la etapa de la demanda ante el Juez Civil del Circuito, establece apelaciones ante el Consejo de Estado, caducidad especial de la expropiación, nuevo avalúo del predio, impugnabilidad y además nulidad de la resolución de expropiación.
4. Supresión al INCORA de la facultad de reducir o negar el derecho de exclusión en los programas para dotación de tierras y mejoras a comunidades indígenas.
5. Prohibición al INCORA para adquirir predios invadidos,

ocupados de hecho o cuya posesión estuviere perturbada.

6. Aumento de la tasa de interés a los adjudicatarios de tierras compradas; imposición de gravamen al adjudicatario que venda con permiso del INCORA la Unidad Agrícola Familiar en injusta forma de pago al adjudicatario por causa de caducidad, que contrasten con la favorable forma de pago a los propietarios que vendan sus tierras al Instituto.

Mínimos puntos favorables se incluyeron en la Ley 30 de 1988 como producto de la insistencia y presión de las organizaciones campesinas: la creación de un fondo de promoción y capacitación campesina (Art. 4 Literal n); la posibilidad de que los municipios destinen recursos provenientes de la Ley 12 de 1987 para programas de Reforma Agraria (Art. 8 numeral 10;); la prohibición de adjudicar a particulares tierras baldías ocupadas por indígenas o que constituyan su habitad y la destinación de estas tierras únicamente para la constitución de resguardos indígenas (Ultimo inciso art. 10); la posibilidad de que los jefes de familia campesinos reciban adjudicaciones desde los 16 años de edad sin autorización judicial (Art. 12); estímulos a los minifundistas que acepten asociarse (ant. art. 31) y la ratificación de la entrega gratuita de tierras adquiridas a los resguardos indígenas (Art. 32, Parágrafo 1º.).

Pero estas pocas normas favorables no alcanzan a aminorar el general impacto negativo de la ley. Además, la aplicación efectiva de estas normas dependerá del nivel de cohesión y solidez de las organizaciones indígenas y campesinas.

Para facilitar el estudio de las diferencias entre las normas de la Ley 135 de 1961, la Ley 30 de 1988 y los diferentes proyectos, se elaboró un cuadro, que se incluye al final de esta conclusión, con cinco columnas que permiten apreciar gráficamente las soluciones que anteriormente se aplicaban con la Ley 135 de 1961; las modificaciones que aprobó la Subcomisión Agraria del Diálogo Nacional; el texto del Proyecto que presentó el senador González Mosquera; el proyecto que presentó el Gobierno de Virgilio Barco; y por último, la situación actual que establece la Ley 30 de 1988.

Entonces, podemos anotar que ante las gravísimas fallas estructurales que afectan al panorama agrario, no existe decisión política para reformar el sector financiero y obtener que éste apoye al sector agrícola; no existe decisión política para solucionar el problema del mercadeo y la comercialización agropecuaria; y a la nueva Ley 30 de 1988 le falta decisión política para adelantar un proceso de Reforma Agraria.

Por ello se hace más imperiosa la necesidad de organización, de unión de los sectores campesinos, para que mediante el poder de esta unión se impulse un verdadero proceso de Reforma Agraria que libere al campesinado de la servidumbre y la miseria que lo oprimen.

BIBLIOGRAFIA

CARREJO, Simón. Derecho agrario. Ed. Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia, 1965.

CARBAJALINO E., Manuel; MARTINEZ, Luis Eduardo. Código de baldíos y régimen de tierras. Publicaciones del Ministerio de Economía Nacional.

CARRELL, Tomás. El problema de la Reforma Agraria en América Latina.

Cómo viven y trabajan los campesinos en la RDA? Revista. Editorial Panorama DDR.

CHAVEZ, Melciades. Estudios socioeconómicos.

FALS BORDA, Orlando. Campesino de los años. Editorial Iqueima, 1961.

MARX, Carlos; ENGELS, Federico. Obras escogidas.

NIÉTO ARTETA, Luis Eduardo. El café en la Sociedad Colombiana. Ediciones Tiempo Presente.

PEÑA CONSUEGRA, Eduardo. El origen de la burguesía en Colombia. Ediciones Los Comuneros.

PEREZ SALAZAR, Honorio. Derecho colombiano. Bogotá: Temis.

P., Nikitin. Economía.

QUINTERO LATORRE, Julio César. ¿Qué pasó con la tierra prometida? Bogotá: Centro de Investigación y Educación Popular, 1988.

Revista Discusión. Decadencia del Feudalismo y los Estados nacionales. (F. Engels, Jul.-Sep. de 1974). p. 11.

Revista Colombiana de Ciencias Sociales Nº. 10 de 1975. Editorial Colombia Nueva.

Tesis del feudalismo colonial en los países latinoamericanos. (La comunidad indígena en América). Ediciones Universitarias, 1958.

TORRES ORTEGA. Código civil. Bogotá: Temis, 1976.

TRIDE, Juan. El indio en lucha por la tierra.

VITALES, Luis. Acerca del modo de producción colonial en América Latina.

ZULETA, Estanislao. La tierra en Colombia. Editorial La Oveja Negra. Primera edición.