

REFORMA AGRARIA Y FORMAS PARA TITULAR TERRENOS BALDIOS

JULIA EVA GIL GIL

GLORIA MONTOYA LOPEZ

BARRANQUILLA

CORPORACION EDUCATIVA MAYOR DEL DESARROLLO

SIMON BOLIVAR

FACULTAD DE DERECHO

1990



REFORMA AGRARIA Y FORMAS PARA TITULAR TERRENOS BALDIOS

JULIA EVA GIL GIL

GLORIA MONTOYA LOPEZ

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

Asesor: RODOLFO PEREZ VASQUEZ

BARRANQUILLA

CORPORACION EDUCATIVA MAYOR DEL DESARROLLO

SIMON BOLIVAR

FACULTAD DE DERECHO

1990

Barranquilla, 15 de agosto de 1990

Doctor

CARLOS DANIEL LLANOS SANCHEZ
Decano Facultad de Derecho
Universidad Simón Bolívar
Ciudad

Respetado doctor y decano:

Después de haber desarrollado y corregido el trabajo de investigación jurídica denominado "REFORMA AGRARIA Y FORMAS PARA TITULAR TERRENOS BALDIOS", presentado por las egresadas JULIA EVA GIL GIL y GLORIA MONTOYA LOPEZ, utilizo la presente para darle concepto favorable, pues durante su realización hubo satisfacción de todos los requisitos establecidos para estos trabajos y se obtuvo el dominio de léxico necesario.

Una vez más, doy mis sinceros agradecimientos por mi designación como Asesor del mismo.

Cordialmente,



RODOLFO PÉREZ VÁSQUEZ
C.C.#3.826.913 de Calamar
T.P.#29.453 del Ministerio de Justicia

NOTA DE ACEPTACION

Presidente del Jurado

Jurado

Jurado

DEDICATORIA

A mis padres.

A mis hijas: Grace Esther
Karol Lucía
María Claudia

Julia Eva

DEDICATORIA

A mi madre Carmen Alicia López Avila

A mi hijo: Germán David

Gloria

TABLA DE CONTENIDO

	Pàg
INTRODUCCION	13
0.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	15
0.2. DELIMITACION	17
0.2.1. Geogràfico	18
0.2.2. Tiempo	18
0.3. OBJETIVOS	18
0.3.1. Objetivo General	18
0.3.2. Objetivo Especìfico	18
0.4. JUSTIFICACION E IMPORTANCIA DEL ESTUDIO	19
0.5. MARCO TEORICO	20
0.6. METODOLOGIA	24
0.6.1. Mètodo	24
0.6.2. Tècnicas Documentales	25
0.6.3. Tipo de Estudio	25
0.7. HIPOTESIS	25
0.8. PLAN DE TRABAJO	26
1. ASPECTOS GENERALES SOBRE LA REFORMA AGRARIA	31
1.1. ANALISIS DE LOS CONFLICTOS AGRARIOS A TRAVES DE DIFERENTES EPOCAS	33
1.2. SURGIMIENTO DE LA ESTRUCTURA AGRARIA	35

	Pàg
1.3. ANALISIS DE LA PROBLEMATICA AGRARIA EN COLOMBIA	40
2. DIFERENTES TIPOS SOCIOLOGICOS SOBRE REFORMA AGRARIA	48
2.1. TIPO ECONOMICO	48
2.2. TIPO SOCIOLOGICO	51
2.3. TIPO DIALECTICO	53
3. ANTECEDENTES HISTORICOS	56
3.1. LEGISLACION AGRARIA COLOMBIANA	57
3.1.1. Ley 200 de 1936	57
3.1.2. Ley 100 de 1944	59
3.1.3. Ley 135 de 1961	60
3.1.4. Ley 1a. de 1968	62
3.1.5. Ley 4a. de 1973	63
3.1.6. Ley 6a. de 1975	63
3.1.7. Ley 35 de 1982	64
3.1.8. Ley 30 de 1988	70
4. DIAGNOSTICO DEL SECTOR AGROPECUARIO EN EL DEPARTAMENTO DEL ATLANTICO	76
4.1. RESEÑA HISTORICA	76
4.2. BASE ECONOMICA	78
4.2.1. Agricultura	79
4.2.2. Ganaderia	79
4.2.3. Mercadec	80
4.3. SECTOR RURAL	81
4.3.1. Suelos	81
4.3.1.1. Clase III	81
4.3.1.2. Clase IV	82

	Pàg
4.3.1.3. Clase V	82
4.3.1.4. Clase VI	83
4.3.1.5. Clase VII	83
4.3.1.6. Clase VIII	83
4.3.2. Ganaderìa	83
4.3.3. Area de cultivos	84
4.3.4. Mano de obra	84
4.3.5. Uso de la tierra	84
4.4. RECURSOS	84
4.4.1. Tierra	84
4.4.2. Agua	88
4.4.2.1. Hoya hidrogràfica del litoral	89
4.4.2.2. Hoya hidrogràfica del Rìo Magdalena	90
4.4.2.3. Hoya hidrogràfica de las lagunas y del Canal del Dique	90
4.4.3. Clima	91
4.5. PRODUCCION AGRICOLA Y SU ESTRUCTURA	94
4.6. PROGRAMA AGRARIO	94
4.6.1. Area de influencia de la Regional Atlàntico	94
4.6.2. Actividades	96
4.6.2.1. Inversiones en distritos	96
4.6.2.2. Programa Asentamientos Campesinos	99
4.6.2.3. Programa Jurìdico	100
4.7. MOVILIZACION CAMPESINA	101
4.8. TECNICAS AGRICOLAS	101
4.9. EXPERIMENTACION AGRICOLA	102

	Pàg
4.10. REHABILITACION Y CONSERVACION DE SUELOS	104
5. BALDIOS NACIONALES	106
5.1. DEFINICION	106
5.2. CONCEPTO SOBRE BALDIOS ORIGINARIOS	107
5.3. CONCEPTO SOBRE BALDIOS RESERVADOS	108
5.4. FACTORES QUE INCIDEN EN LA IMPRESCRIPTIBILIDAD DE LOS BALDIOS	111
5.5. ANALISIS DEL REGIMEN LEGAL DE LAS TIERRAS BALDIAS	113
5.6. FACTORES INDISPENSABLES PARA LA CESION DE BALDIOS A LOS MUNICIPIOS	116
6. ADJUDICACION DE LOS BALDIOS	120
6.1. ENTIDAD A QUIEN CORRESPONDE SU ADMINISTRACION	121
6.2. FORMAS PARA OBTENER LA ADJUDICACION DE LOS BALDIOS	122
6.2.1. Superficie m̃axima adjudicable	123
6.2.2. Sujetos	123
6.2.3. Solicitud	124
6.2.4. Publicidad de la solicitud	126
6.2.5. Pruebas	127
6.2.6. Oposici3n a la adjudicaci3n por parte de terceros y t3rmino para formularla	129
6.2.7. Resoluci3n de Adjudicaci3n	130
7. ANALISIS DE LA LEY AGRARIA Y SUS MODIFICACIONES CON RELACION A LOS BALDIOS Y SU ADJUDICACION	132
8. ACCIONES JURIDICAS QUE PROCEDEN CONTRA LA ADJUDICACION DE TERRENOS BALDIOS	136
8.1. FACTORES QUE INCIDEN PARA EL RECURSO DE REPOSICION	137

	Pàg
8.2. NATURALEZA DE LA REVERSION DE LA ADJUDICACION	137
8.3. PROCEDENCIA DE LA REVOCACION DIRECTA	139
8.3.1. Procedimiento para la revocaciòn	141
9. ACCIONES CONTENCIOSO ADMINISTRATIVAS	144
9.1. ACCION DE NULIDAD	145
9.2. ACCION DE RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	147
10. DISPOSICIONES GENERALES	151
CONCLUSION	154
BIBLIOGRAFIA	156

INTRODUCCION

El problema sobre las tierras es de vieja data. Aún existen pueblos que están luchando las tierras por problemas que vienen de hace siglos.

La propiedad privada sobre esta clase de bienes, en parte ha sido producto de las necesidades por poseerlos. Los gobiernos han tomado con mucha precaución notas importantes, con el fin de poder dirimir los conflictos que se han originado en las diferentes épocas por el deseo de conquistar las tierras y ponerlas al servicio del mismo para que satisfagan las necesidades más inmediatas.

Con el tiempo se han venido convenciendo los interesados en esta materia que la necesidad sobre las tierras es un problema de orden político, económico y social. De allí que se han hecho una serie de manifestaciones que tienden a dar una respuesta positiva. Las reformas agrarias es producto de todo esto, lo mismo que las reglamentaciones en torno al caso específico de los terrenos baldíos.

La explotación económica de estos bienes repercuten en una gran

economía para el país, trae riquezas para todos, para el pueblo, para el Estado, se descubren productos mineros, se aumenta la plantación, la ganadería; se crean nuevas fuentes de trabajo y en general se resuelven muchos problemas que hoy nos agobian.

En el Departamento del Atlántico muchas entidades e instituciones como la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero, Planeación Departamental, Incora, Himat, etc. se preocuparon por realizar obras y programas sobre toda la zona del Río Magdalena en el sector de Ponedera, Candelaria, Leña, Puerto Giraldo y en aquellas partes (sur) donde no se aprovechaban por inundación.

Hoy la industria y el comercio se centraliza en Barranquilla. La agricultura y la ganadería con muchos éxitos en el resto de los municipios, aunque todavía nos falta mucho por mejorar.

0.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

"Terrenos baldíos son aquellos que se encuentran dentro de los límites del territorio nacional, que no han salido del patrimonio del Estado y que pertenecen al mismo, por carecer de otro dueño, como son:

1. Las tierras incultas situadas en los territorios que administra la Nación.
2. Las márgenes de los ríos navegables no apropiados a particulares con título legítimo.
3. Las costas desiertas de la República.
4. Las islas de uno y otro mar, dentro de la jurisdicción de ésta, que no estén ocupadas por poblaciones organizadas o por poblaciones particulares con justo título.
5. Las tierras incultas de las cordilleras y valles"¹.

El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, INCORA, tiene como función administrar en nombre del Estado las tierras baldías de

¹GOMEZ MERLANO, Antonio. Programas y Procedimientos Normas Legales Jurisprudencia. Bogotá, 1984, p. 24.

propiedad nacional, adjudicarlas o constituir reservas y adelantar colonizaciones sobre ellas, de acuerdo con las normas vigentes sobre la materia.

La legalización de la tenencia de los terrenos baldíos que tienen en su poder muchas personas y que serán beneficiadas con la adjudicación tendrán acceso a crédito y por supuesto pueden hacer valer sus derechos ante situaciones donde haya que dirimir la propiedad.

Por otro lado, con la legalización de estos terrenos se busca obtener una realidad en los datos estadísticos de los catastros en todo el país, al igual que el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria actualizará la propiedad que tiene a su cargo como sus inventarios.

Pero el punto quizás más importante y fundamental es que se incremente la economía nacional en su producción agropecuaria para que supla las necesidades alimenticias que tienen las poblaciones colombianas de una manera especial la del Departamento del Atlántico

Es entendido que la justificación de terrenos baldíos no solamente se aplica a las zonas rurales sino que también son tenidos en cuenta aquellos lotes inexplorados y sin construcción alguna que se encuentran ubicados en los municipios mayores de diez mil habitantes, cuyas adjudicaciones ya no corresponden al Instituto

Colombiano de la Reforma Agraria, INCORA, sino que son de competencia de los Concejos Municipales con el visto bueno de sus Alcaldes.

Es importante aclarar que dentro de nuestro trabajo investigaremos y daremos a conocer las formas viables de decir cuando un terreno es baldío, las características que lo dan a conocer como tal, así como las formas jurídicas que permiten la adjudicación de dichos terrenos y los trámites que le den derecho a un ciudadano colombiano, un extranjero nacionalizado o a una entidad con personería jurídica a solicitar la adjudicación de un terreno baldío.

Dentro de la investigación daremos a conocer la culminación de la adjudicación de un terreno baldío (Resolución de Adjudicación) y también daremos a conocer la vigencia o tiempo en que cabe o puede ser revocada una resolución de adjudicación de baldío.

0.2. DELIMITACION

Este estudio hará referencia a todas aquellas normas que legislan sobre la adjudicación de terrenos baldíos en nuestro país de una manera concreta las Leyes 34 de 1936, 200 de 1936, 97 de 1946, 135 de 1961 y 30 de 1988. Así mismo, los Decretos Reglamentarios 1415 de 1940, 2270 de 1953, 2811 de 1974, 1449 de 1977 y 2275 de 1988.

Por otra parte, también haremos referencia al Decreto 01 de 1984 que contiene el Código Contencioso Administrativo.

0.2.1. Geográfico. Debido a la importancia del tema escogido, éste tendrá su área de influencia específicamente en el Departamento del Atlántico, donde se han establecido instrumentos legales que reglamentan la adjudicación de los terrenos baldíos.

0.2.2. Tiempo. La investigación que hemos realizado respecto al tema escogido, históricamente se remonta a partir del año 1936, fecha desde la cual se inició legislativamente una verdadera Reforma Agraria en nuestro país con la expedición de la Ley 200.

0.3. OBJETIVOS

Dentro del trabajo de investigación procuraremos que los objetivos respondan a los alcances de la investigación para lo cual tendremos muy en cuenta el objetivo general y el objetivo específico.

0.3.1. Objetivo General. Examinar en forma consciente todo lo referente a la legislación que ha generado el Estado Colombiano con relación a la adjudicación de baldíos.

Realizar un estudio completo sobre el origen de la problemática de los baldíos en Colombia, de manera especial en el Departamento del Atlántico.

0.3.2. Objetivo Específico. Demostrar que la población con necesidades de baldíos y que no ha sido beneficiada con la

adjudicación de sus terrenos, no sólo es una problemática social sino jurídica.

Señalar los cambios en materia legislativa que se han dado en las adjudicaciones de baldíos a través de las diferentes épocas.

Interpretar claramente en que forma se puede adquirir un baldío rural y un baldío urbano.

Distinguir en forma clara y precisa cuál es la mecánica jurídica para que un terreno de propiedad privada revierta al Estado en calidad de baldío.

Analizar cuidadosamente todas las características y formas jurídicas que se requieren y que permitan obtener la adjudicación de un terreno baldío.

0.4. JUSTIFICACION E IMPORTANCIA DEL ESTUDIO

Una de las razones fundamentales que nos ha motivado a escoger este tema en cuanto al campo teórico, es llegar con exactitud posible a identificar aquellas tierras que se presume son del Estado y en el campo práctico, conocida la situación de dichos territorios, entrar a legalizar en forma jurídica la tenencia de los mismos, ya sea desde el punto de vista de unidades agrícolas familiares o en extensiones mayores a éstas que no excedan a las 450 hectáreas

contempladas y adjudicables dentro de la ley.

0.5. MARCO TEORICO

Desde la época de la Colonia las tierras ocupadas por los aborígenes jamás pertenecieron a la Corona Española ni a la República, mal puede decirse que dichas tierras salieron del patrimonio nacional en cualquier época, por cuanto nunca han sido consideradas como baldíos.

El verdadero origen del título inicial de la propiedad territorial de España en América se concretó en aquellas tierras que los indios, sus primeros ocupantes, las abandonaron, quedando éstas desiertas por la extinción de su raza.

Dentro de esas ideas los monarcas españoles dictaron para el repartimiento y legalización de sus tierras de indias, disposiciones especiales para su adjudicación a nombre de los españoles y otras normas, respetando las ocupadas por los indios y que lograron conservar bien por su resistencia ante el Conquistador o bien porque éste no las alcanzara.

Para adjudicar tierras a los particulares, la Corona Española con la llamada "Cédula de San Lorenzo"² promulgada por Fernando VI el 15 de

²GOMEZ MERLANO, Antonio. . Programas y Procedimientos Normas legales Jurisprudencia. Bogotá, 1984, p. 88.

octubre de 1754, estableció la forma cómo debían hacerse dichas adjudicaciones y las ocupadas por los indígenas no eran susceptibles de adjudicación porque su propiedad se reconocía por la sola posesión, lo cual constituía un verdadero título de propiedad sobre la tierra que no necesitaba complementarse con títulos formales, contemplado con anterioridad en la Ley 4a. de abril 4 de 1532.

España sólo se reputaba dueña de las tierras de América por ella realmente ocupadas y que los indios habían abandonado, mas no de las que éstos conservaban en su poder; las primeras, es decir, las que habían sido abandonadas podían ser adjudicadas a los españoles o a los mismos indios por medio de un título traslativo de dominio expedido por la Corona en virtud de los distintos sistemas que se establecieron para el efecto; las segundas, vale decir, las que continuaban siendo poseídas por los indios, no eran susceptibles de adjudicación por España porque su propiedad se reconocía a los indios a quienes se ordenaba respetar su posesión.

"Las leyes de la República no fueron menos expresas en reconocer a los indios su plena capacidad y por ende su personalidad"³. Con relación al derecho de propiedad sobre toda clase de bienes se les otorgaron ampliamente como lo habían hecho las leyes españolas.

³ GOMEZ MERLANO, Antonio. Programas y Procedimientos Normas Legales Jurisprudencia. Bogotá, 1984, p. 89.

Así las cosas no colocaron a los indios en condición inferior a la que tenían los demás ciudadanos. Por ello el derecho pleno de propiedad que tenían en los resguardos se lo continuaron reconociendo sin cercenamiento ni limitaciones.

Los Resguardos de los Indígenas no han pertenecido a la Nación, ni han sido baldíos en Colombia; ninguna ley lo ha dicho. Ellos han pertenecido a los indígenas desde la época de la Colonia y en caso de abandono, a los municipios.

Las tierras baldías de reputaban bienes de uso público y su propiedad no prescribe contra la Nación en ningún caso, sino que se adquieren por la adjudicación que de ellos hace el Estado, pues llega a establecer una presunción de derecho a favor del adjudicatario en el sentido de que el lote o extensión que se adjudica era baldío antes de la publicación, teniendo ésta como base una explotación en cultivos o establecimiento de ganados de por lo menos de las dos terceras partes de su superficie siempre y cuando se cumpla con las normas sobre explotación de los recursos naturales, limitándose el "área adjudicable de 450 hectáreas sin exceder de 1.500 hectáreas"⁴.

La facultad de adjudicar las tierras baldías era de competencia del Ministerio de Agricultura hasta la vigencia de la Ley 135 del 13 de

⁴SUAREZ MELO, Mario. Legislación Agraria Colombiana. Bogotá, 1982, p. 39.

diciembre de 1961 que creó el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, organismo estatal, revistiéndolo de facultades para administrar en nombre del Estado las tierras baldías de propiedad nacional, proceder a su adjudicación, constituir reservas y adelantar colonizaciones, delimitar playones, así mismo autorizado para clarificar la situación jurídica de las tierras desde el punto de vista de su propiedad, con el objeto de identificar las que pertenecen al Estado, para así facilitar el saneamiento de la titulación privada y contribuir con la formación de catastros nacionales.

En consecuencia, "presúmese de derecho que todo terreno adjudicado por el Estado ha sido baldío"⁵ y su legalización se produce con la expedición de la resolución de adjudicación previo procedimiento, de acuerdo a las normas especiales agrarias que rigen la materia emanada del INCORA, significando con ello que los estatutos vigentes reconocen en dicho establecimiento descentralizado la potestad de la aplicación directa de las leyes relativas a los baldíos y la de definir en principio y sin intervención previa de la justicia ordinaria, la eficacia jurídica de los títulos particulares.

Antes de expedirse la Ley 200 de 1936, era difícil en la mayoría de los casos acreditar el dominio privado de las tierras y de allí que en casi todos los litigios entre la Nación y los particulares, estos

⁵CARVAJAL FLOREZ, Bernardo. *Compilación de Normas sobre Adjudicaciones Baldíos Reservas Indígenas Parcelaciones*. Bogotá, 1972, p. 26.

salían perdidos en las controversias en que se disputaba acerca de la propiedad territorial, para decidir si éstas pertenecían al Estado en calidad de baldío o a los asociados, por haber entrado válidamente en el patrimonio privado. A resolver estos conflictos obedeció la expedición del estatuto de la tierra.

El título originario ha de ser no solamente el documento que consagra la merced, venta, composición o adjudicación de las tierras, sino en general el hecho jurídico que conforme a la legislación española o a la de la república da origen al dominio privado de tierras realengas y baldías.

Fuera de los baldíos, es decir aquellos que no han salido del patrimonio nacional, se configuran otros que aun cuando sean de propiedad privada revierten al Estado en calidad de baldíos a consecuencia de la extinción del derecho privado por in explotación por más de tres años, con la nominación de Baldíos Reservados, cuyo procedimiento es adelantado por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, INCORA, organismo competente para ello, facultado así mismo para su adjudicación en favor de las personas que al momento de la declaratoria de extinción se encuentran explotando el mismo.

0.6. METODOLOGIA

0.6.1. Método. Utilizaremos el método inductivo, porque a través

de él obtendremos las fuentes más importantes del objetivo que pretendemos buscar con la investigación.

0.6.2. Técnicas Documentales. Obtendremos nuestra fuente de información para fundamentar la presente investigación de todos aquellos libros sobre Reforma Social Agraria y que específicamente nos den una ilustración clara y precisa sobre el tema escogido. Igualmente de jurisprudencias proferidas tanto por el Consejo de Estado como por la Honorable Corte Suprema de Justicia.

Estudiaremos al mismo tiempo, aquellos folletos que han sido editados por el Incora, el Ministerio de Agricultura y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

0.6.3. Tipo de Estudio. Nuestra investigación se iniciará con unos antecedentes históricos, los cuales nos permitirán a medida que se avance en el tema, conocer la evolución que se ha ido dando en el proceso de Reforma Agraria a través de las diferentes épocas y de las grandes luchas surgidas entre campesinos y latifundistas, hasta tal punto que después de dichos conflictos el Gobierno Nacional tuvo que tomar cartas en el asunto y fue entonces cuando comenzó a dictar una serie de normas y decretos para clarificar la situación de las tierras desde el punto de vista de la propiedad.

0.7. HIPOTESIS

La concentración de la propiedad y la situación de pobreza en la que

se halla una vasta población campesina, han generado condiciones de atraso y enfrentamientos sociales que durante muchos años han frenado el progreso armónico de la sociedad y amenazan la estabilidad política de Colombia.

En el Departamento del Atlántico, centro de nuestra investigación, también se han generado enfrentamientos entre campesinos y terratenientes en pro de la consecución de un pedazo de tierra y de igual manera han ocasionado la inestabilidad en el orden público.

El avance y ejecución sobre legislación de baldíos en Colombia ha sido deficiente en lo que respecta al ciudadano colombiano, especialmente la población de la Costa Atlántica.

La explotación y protección por intermedio del Estado hacia la clase menos favorecida, consideramos también ha sido deficiente.

0.8. PLAN DE TRABAJO

1. ASPECTOS GENERALES SOBRE LA REFORMA AGRARIA

1.1. ANALISIS DE LOS CONFLICTOS AGRARIOS A TRAVES DE DIFERENTES EPOCAS

1.2. SURGIMIENTO DE LA ESTRUCTURA AGRARIA

1.3. ANALISIS DE LA PROBLEMATICA AGRARIA EN COLOMBIA

2. DIFERENTES TIPOS SOCIOLOGICOS SOBRE REFORMA AGRARIA

2.1. TIPO ECONOMICO

2.2. TIPO SOCIOLOGICO

2.3. TIPO DIALECTICO

3. ANTECEDENTES HISTORICOS

3.1. LEGISLACION AGRARIA COLOMBIANA

3.1.1. Ley 200 de 1936

3.1.2. Ley 100 de 1944

3.1.3. Ley 135 de 1961

3.1.4. Ley 1a. de 1968

3.1.5. Ley 4a. de 1973

3.1.6. Ley 6a. de 1975

3.1.7. Ley 35 de 1982

3.1.8. Ley 30 de 1988

4. DIAGNOSTICO DEL SECTOR AGROPECUARIO EN EL DEPARTAMENTO DEL ATLANTICO

4.1. RESEÑA HISTORICA

4.2. BASE ECONOMICA

4.2.1. Agricultura

4.2.2. Ganadería

4.2.3. Mercadeo

4.3. SECTOR RURAL

4.3.1. Suelos

4.3.1.1. Clase III

4.3.1.2. Clase IV

4.3.1.3. Clase V

4.3.1.4. Clase VI

4.3.1.5. Clase VII

4.3.1.6. Clase VIII

4.3.2. Ganadería

4.3.3. Area de cultivos

4.3.4. Mano de obra

4.3.5. Uso de la tierra

4.4. RECURSOS

4.4.1. Tierra

4.4.2. Agua

4.4.2.1. Hoya hidrográfica del litoral

4.4.2.2. Hoya hidrográfica del Río Magdalena

4.4.2.3. Hoya hidrográfica de las lagunas y del Canal del Dique

4.4.3. Clima

4.5. PRODUCCION AGRICOLA Y SU ESTRUCTURA

4.6. PROGRAMA AGRARIO

4.6.1. Area de influencia de la Regional Atlántico

4.6.2. Actividades

4.6.2.1. Inversiones en distritos

4.6.2.2. Programa de Asentamientos Campesinos

4.6.2.3. Programa Jurídico

4.7. MOVILIZACION CAMPESINA

4.8. TECNICAS AGRICOLAS

4.9. EXPERIMENTACION AGRICOLA

4.10. REHABILITACION Y CONSERVACION DE SUELOS

5. BALDIOS NACIONALES

5.1. DEFINICION

5.2. CONCEPTO SOBRE BALDIOS ORIGINARIOS

5.3. CONCEPTO SOBRE BALDIOS RESERVADOS

- 5.4. FACTORES QUE INCIDEN EN LA IMPRESCRIPTIBILIDAD DE LOS BALDIOS
- 5.5. ANALISIS DEL REGIMEN LEGAL DE LAS TIERRAS BALDIAS
- 5.6. FACTORES INDISPENSABLES PARA LA CESION DE BALDIOS A LOS MUNICIPIOS
6. ADJUDICACION DE LOS BALDIOS
 - 6.1. ENTIDAD A QUIEN CORRESPONDE SU ADMINISTRACION
 - 6.2. FORMAS PARA OBTENER LA ADJUDICACION DE LOS BALDIOS
 - 6.2.1. Superficie máxima adjudicable
 - 6.2.2. Sujetos
 - 6.2.3. Solicitud
 - 6.2.4. Publicidad de la solicitud
 - 6.2.5. Pruebas
 - 6.2.6. Oposición a la adjudicación por parte de terceros y término para formularla
 - 6.2.7. Resolución de Adjudicación
7. ANALISIS DE LA LEY AGRARIA Y SUS MODIFICACIONES CON RELACION A LOS BALDIOS Y SU ADJUDICACION
8. ACCIONES JURIDICAS QUE PROCEDEN CONTRA LA ADJUDICACION DE TERRENOS BALDIOS
 - 8.1. FACTORES QUE INCIDEN PARA EL RECURSO DE REPOSICION
 - 8.2. NATURALEZA DE LA REVERSION DE LA ADJUDICACION
 - 8.3. PROCEDENCIA DE LA REVOCACION DIRECTA
 - 8.3.1. Procedimiento para la revocación
9. ACCIONES CONTENCIOSO ADMINISTRATIVAS
 - 9.1. ACCION DE NULIDAD
 - 9.2. ACCION DE RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

10. DISPOSICIONES GENERALES

CONCLUSION

BIBLIOGRAFIA

1. ASPECTOS GENERALES SOBRE LA REFORMA AGRARIA

La Reforma Agraria representa un punto de intersección entre el desarrollo económico y el cambio social.

Desde cualquier ángulo de enfoque, la Reforma Agraria es una operación estratégica de innovación profunda o de sustitución radical de la estructura latifundista; de lo contrario carecería de sentido y de objeto. Los tipos de pequeñas reformas agrarias desordenan la antigua estructura sin crear las fuerzas generadoras de una nueva dinámica económica y social.

En consecuencia, la Reforma Agraria presupone históricamente la facultad política de modificación y sustitución del sistema tradicional del poder, la capacidad de movilización de las nuevas fuerzas sociales identificadas con aspiraciones de cambio y con el propósito de construir una nueva sociedad.

La problemática varía en los países latinoamericanos para los que la Reforma Agraria es la puerta de entrada a los primeros estadios de la industrialización y del sistema nacional de mercado.

"Se entiende por sistema nacional de mercado aquel que se regula por las normas racionales de una economía capitalista de intercambio (patrones monetarios, clasificación comercial de productos, unidades de cuenta y medida, sistema de precios, etc.) y se fundamenta en la integración de las regiones, las clases y los sectores de la economía, a un nivel nacional, dentro de las limitaciones características del capitalismo independiente"⁶

Países con fisonomía eminentemente rural o urbana, el mecanismo del bloqueo de la revolución industrial está constituido por la estructura agraria latifundista, en la que se refugian las normas ideológicas correspondientes a esa forma histórica de vida llamada sociedad colonial.

Con la Independencia termina la Colonia, española o portuguesa, pero no se cierra el ciclo histórico de la sociedad colonial.

Desde el punto de vista del proceso político-cultural de América Latina, la sociedad colonial llega a su apogeo no antes sino después de la Independencia, al romperse los vínculos con el Estado español, desapareciendo los mecanismos de control político directo desde los centros imperiales y transfiriéndose la totalidad del poder al reducido elenco de clases latifundistas y letradas de América Latina.

⁶GARCIA, Antonio. Sociología de la Reforma Agraria en América Latina. Ediciones Cruz del Sur. Bogotá, 1973, p. 37.

El mecanismo jurídico por medio del cual el Estado republicano consagra la intangibilidad del sistema normativo de la sociedad colonial es el principio romanista y burgués del respeto a los derechos adquiridos con justo título.

Este principio hace posible que se restablezca plenamente el régimen institucional de garantías, tanto la propiedad señorial sobre la tierra como a la propiedad esclavista.

En los países con economías mineras o de plantación, como Brasil o Colombia, se conservó durante mucho tiempo la esclavitud negra con posterioridad a los movimientos de Independencia, fundándose el Estado en el principio del respeto al derecho adquirido con justo título.

En casi todos los países latinoamericanos la esclavitud no se extinguió por un acto de anulación revolucionaria de un derecho inicuo, sino por la aplicación de las normas tradicionales de manumisión y mediante el pago de indemnización previa y justa a los propietarios de esclavos.

1.1. ANALISIS DE LOS CONFLICTOS AGRARIOS A TRAVES DE DIFERENTES EPOCAS

La sociedad humana, ha sido el fruto de una larga gestación, por lo que debemos remontarnos a las primitivas formas de agrupación social.

Los historiadores y sociólogos no han logrado un completo acuerdo acerca de establecer cuál fue la forma originaria de la sociedad humana, si la horda o la familia patriarcal. En un principio este grupo tan fuertemente unido no admitió en su seno a personas extrañas, pero posteriormente aceptó la agregación de otros individuos, que se consideraban unidos por presunta parentela. Con el correr del tiempo se fueron agrupando en grupos de normas, dando así nacimiento a la religión, la moral y el derecho.

Los grupos vivían en una constante lucha y en tales circunstancias hubo de sentirse la necesidad de un mando unido que coordinara la acción guerrera, de ataque o de defensa. Así surgió la organización militar, bajo el mando del más valiente, pasando luego a la organización civil, en la cual el jefe estaba investido de autoridad en forma más o menos estable.

El estadio del hombre de la horda o de la tribu fue superando luego por la dedicación del hombre a la agricultura y al pastoreo, gran división que los separó en pueblos agricultores y pueblos pastores.

Los primeros en razón de su oficio, fueron sedentarios, agrupándose allí donde la tierra les daba mejor rendimiento; los segundos, por el contrario, se vieron determinados a cambiar incesantemente de lugar, en busca de mejores pastos para sus ganados y así, según las épocas de invierno o de verano, tenían que apacentar en tierras altas o bajas. En esta época puede decirse que surgió el hecho de

la propiedad territorial, cuyo titular era el grupo en general ligado por fuertes vínculos de trabajo a la tierra. Esta forma de trabajo fue colectiva hasta que más tarde por el desarrollo de los pueblos, se impuso la necesidad de una mayor división del trabajo y el hecho de la conquista de unos pueblos por otros, convirtieron la propiedad de la tierra de su estado colectivo a la forma individual.

Irrumpe aquí la propiedad individual de la tierra en su más aberrante y antieconómica manifestación, o sea el acaparamiento de grandes extensiones territoriales de un lado, al paso que del otro, una turbamulta famélica y menesterosa, siente en su carne la garra del hambre.

La decadencia no se hizo esperar, pues por una parte, la ociosidad de los propietarios los llevó a la molicie y la muchedumbre hambreada se alzaba en las ciudades y en los campos, en demanda de una mejor distribución de la propiedad.

1.2. SURGIMIENTO DE LA ESTRUCTURA AGRARIA

El sistema del Imperialismo Mercantilista que dirigió España se fundó en el control directo de las Colonias para su explotación por medio de tributos y de un comercio reglamentado, elevando al máximo las prohibiciones, con el fin de evitar el desarrollo de manufacturas que le hicieran competencia. En esta época se inició el desarrollo geográfico de la economía nacional con la ocupación de tierras altas, mesetas y planicies en las cuales los conquistadores

españoles encontraron pueblos indígenas de alta evolución cultural y política. Las elevadas regiones andinas ofrecieron a los españoles condiciones adecuadas para una existencia sedentaria; las costas fueron regiones utilizadas únicamente para la defensa y la economía giró alrededor de la minería.

No existió una verdadera economía nacional sino una serie de economías cerradas y parciales, con mínimas vías de comunicación, sin mercado exterior con una sola actividad: La extracción de metales preciosos y el envío a España de todo el oro y la plata arrancados de las mismas. El sistema económico impuesto por España a sus colonias impidió el desarrollo de las mismas, ya que los impuestos de estanco, alcabalas, resguardos, encomiendas, prohibición de comercio exterior, etc., obstaculizaron el desarrollo de la economía y significaron una traba infranqueable al desarrollo del comercio y de la industria.

La legislación española sobre tierras en América se ha dividido en cuatro grandes períodos y en todos ellos encontramos la tendencia directa de las medidas económicas, políticas y jurídicas a favorecer la concentración de la propiedad sobre la tierra.

El primer período que va desde el descubrimiento en 1492 hasta 1591, se caracterizó por la entrega de grandes extensiones de tierra como pago a los conquistadores mediante títulos denominados Capitulaciones, cédulas reales y títulos otorgados directamente por

los Virreyes.

Durante 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 de El Pardo y que aplicaron en esa etapa histórica. Es interesante observar como desde esa fecha se denuncia el acaparamiento indebido de tierras del Estado no tituladas amparándose los grandes propietarios en los títulos expedidos por las autoridades españolas. Títulos que a pesar de cobijar grandes extensiones se ampliaban ilegalmente hacia tierras aledañas no comprendidas dentro de los linderos de la titulación. Este procedimiento actualmente se utiliza y obliga al INCORA a demandar esfuerzos en lo que se denomina procedimiento de clarificación. La primera cédula de El Pardo en 1578 se refiere "a quienes con ocasión que tienen de la merced de algunas tierras se han entrado y ocupado otros sin título, sin causa ni razón"⁷ y se nota la inmediata reacción de los grandes propietarios cuando diez años después se produce la segunda cédula en 1589 para indicar que quienes tienen ocupadas esas tierras sin título legal están obligados a devolverlas pero sólo sino cumplen con el sistema de composición o indemnización a las autoridades reales, con lo cual este indebido acaparamiento quedó legalizado mediante el pago.

⁷QUINTERO LATORRE, Julio César. Qué pasó con la tierra prometida? Cinep. Bogotá, 1988, p. 25.

El tercer período que abarca de 1680 a 1754 corresponde a la expedición del Código de Indias, que consiste en la recopilación de leyes y normas dictadas por España para América, donde por primera vez se institucionaliza la venta sin límites de la tierra facilitando así su acaparamiento por los prevalidos del poder económico.

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, últimas normas que expidió España antes de la Independencia. La primera cédula, la de San Lorenzo, ratificaba la legislación anterior en cuanto las tierras ocupadas sin título 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 Túpac Amaru su heroica lucha de liberación en el Perú, reviste excepcional importancia por su contenido social al establecer que las tierras deberían entregarse a los más necesitados, al sancionar como usurpadores a quienes excedieran los linderos de lo que se les hubiere adjudicado, al definir que si las tierras no se hallaban cultivadas la posesión no merecían respeto y debían las tierras repartirse a otras personas, al suprimir la venta de las tierras baldías y destacar que la morada y la labor, la vivienda y el trabajo acreditaban la verdadera posesión.

Para la época en que fue expedida la cédula de San Ildefonso, ésta se constituyó en la primera ley de la Reforma Agraria dictada

después de la conquista, ley que como todas las que vendrían se quedaría sin aplicación, para escarnio de los pequeños campesinos que día a día veían pasar sus propiedades a manos de los grandes propietarios.

Por último, debemos notar que otra de las medidas de la Legislación Española, como fue la constitución de los resguardos indígenas, se convirtió más adelante en factor de concentración al ser despojados los indígenas de sus tierras para ampliar los latifundios colindantes. Estos resguardos indígenas, extensiones territoriales entregadas a los pueblos indígenas en propiedad para que habitaran en ellas, las cultivaran y atendieran sus necesidades, representaron la forma colectiva de la economía agrícola colonial ya que los indígenas como tradicionalmente lo hacían cultivaban la tierra bajo el régimen de la 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 del aborígen; además de romper su unidad ante los privilegios que recibía el Cacique por recoger y entregar los tributos.

Inicialmente las adjudicaciones a los indígenas se efectuaron en localidades distantes de los centros poblados; pero con el transcurrir de los años quedaron cerca de los grandes centros de consumo. Al terminar la Guerra de la Independencia el Gobierno

ordenó la titulación individual con resultados nefastos para los presuntos beneficiarios, quienes perdieron sus tierras al venderlas o entregarlas a los prestamistas, lo cual nuevamente fortaleció el proceso de concentración de la propiedad.

1.3. ANALISIS DE LA PROBLEMATICA AGRARIA EN COLOMBIA

Podemos anotar tres factores que contribuyeron a aumentar la concentración de la propiedad en nuestro país. La Ley del 13 de octubre de 1821 que ratificó las antiguas posesiones de la época colonial, la división de los resguardos indígenas y la expropiación y acaparamiento de bienes de manos muertas ocurridas entre 1861 y 1867.

El primero de los factores señalaba que las tierras baldías que antes no habían sido de persona alguna podían ser enajenadas tanto las que estaban ubicadas en las provincias marítimas como las del interior; igualmente fue motivado el lanzamiento de colonos que se hallaban en posesión de tierras baldías con casas y labranzas y sin título alguno de propiedad.

Respecto al proceso de división de los resguardos éste fue más lento, más doloroso para los indígenas y más significativo para aumentar la concentración de la propiedad. Así mismo las Cámaras de Provincia aprobaron normas que tendían a la extinción de los resguardos mediante la libre enajenación de sus tierras por los

indios. Como consecuencia en pocos años toda la propiedad de los resguardos quedó concentrada en otras manos, el indígena fue fácilmente inducido a vender su propiedad, pasó a ser arrendatario y la tierra fue destinada a cría o ceba de ganado.

Con relación a la desamortización de los bienes de manos muertas y el posterior acaparamiento de estas tierras recordamos como durante la Colonia las comunidades religiosas iniciaron la formación de un inmenso patrimonio ante las cesiones de tierras que recibían por parte del pago de diezmos por parte de los fieles. Dado los fines especiales, dichas tierras no podían venderse ni existía interés en hacerlas producir.

Ante el hecho de que los bienes de manos muertas constituyeran a mediados del Siglo XIX una tercera parte de toda la propiedad raíz de la nación se tomaron medidas para que las propiedades rústicas, derechos y acciones, usufructos, servidumbres u otros bienes que tienen o administran como propietarios, o que pertenezcan a las corporaciones civiles o eclesiásticas y establecimientos de educación, beneficencia o caridad, se adjudicaran en propiedad a la nación.

Posteriormente con el cambio de gobierno se ordenó la venta inmediata de todos los bienes desamortizados al mejor postor. Esta acción ha sido unánimemente considerada por los historiadores como uno de los más escandalosos saqueos de que haya habido noticia en el

país, principalmente porque las leyes vigentes permitían el pago de los bienes con billetes de deuda pública trayendo esto la creación de asociaciones de gran poder económico que adquirieron dichos billetes con apreciables descuentos y una vez dueños de un volumen considerable de documentos, monopolizaron las compras en los remates. Este saqueo más tarde aumentó el proceso de concentración de la propiedad que venía desde las épocas de la Conquista y colonia.

Consideramos importante mencionar como últimas noticias para una mejor aplicación de los programas de Reforma Agraria resaltar el pensamiento de dos personajes colombianos: El inmolado Luis Carlos Galán Sarmiento y el actual Ministro de Agricultura, Gabriel Rosas Vega.

Señala el primero de los nombrados en una de sus intervenciones que "el Gobierno de Virgilio Barco le ha tocado hacer un esfuerzo de tal naturaleza que ya igualó y superó lo que se había hecho en Reforma Agraria en Colombia en los dieciseis años anteriores y que este gobierno cumpliéndole a los campesinos a pesar de que aún la Ley de Reforma Agraria requiere perfeccionamientos y recursos ha recuperado un cierto terreno perdido en una de las herramientas de justicia social más importante. En el pasado los propietarios miraban con recelo cualquier propuesta de Reforma Agraria, pero como han cambiado las cosas, hoy hay centenares de propietarios esperando que el INCORA adquiera sus propiedades para incorporarlas a los

programas de distribución de la tenencia de la tierra. Aún faltan 200 mil familias en Colombia, según los inventarios realizados por el INCORA para darles la tierra que requieren en beneficio de la economía nacional, de la justicia social y de los derechos legítimos de esas familias.

"Colombia se transforma como cambia el mundo; hace unos años, la clave del poder en una sociedad estaba exclusivamente en la tierra y quien tenía tierra, tenía poder; pero luego las cosas han cambiado, luego aparecieron nuevos factores de poder y en la sociedad de hoy y en la que nos espera en los próximos años, el primer factor de poder ya no es la tierra, el primero factor de poder es el conocimiento porque la gente que tenga conocimiento y no tenga tierra, encuentra la manera de progresar, y gente que tenga tierra pero no tenga conocimiento, difícilmente progresa.

"Necesitamos no sólo repartir tierra, sino también repartir conocimiento, transformar la educación, fortalecerla en todos los niveles y sectores porque el hombre que no ha tenido educación suficiente es un hombre en desventaja ante la vida, es un hombre que tiene mayores obstáculos para poder desempeñarse en la vida contemporánea y en la vida futura; necesitamos desarrollar además tecnologías o sea formas especiales de conocimiento aplicadas a los sistemas productivos; hay pueblos del mundo que tienen muchísimo menos tierra fértil que Colombia, pero como saben explotarla, como

saben transformar los bienes que producen, sus ingresos son mayores"⁸.

El Ministro Gabriel Rosas Vega sostiene "que los campesinos deben recibir un trato diferente al que se les da a los grandes empresarios rurales. Esto porque no se puede comparar a la gran empresa comercial agrícola, que tiene capacidad de diversificar su ingreso con el trabajo del campesino y toda su familia, quienes dependen íntegramente de los frutos de su pequeño o mediano fundo. Ese enorme núcleo de colombianos que aporta el 30 y el 40% de las materias primas de la industria y los alimentos de la dieta nacional, si bien es cierto que no recibe la adecuada atención del Estado, tampoco es verdad que su atraso sea el que describen los amigos de ver en Colombia lo más negativo, si así fuera, estaríamos recogiendo a jirones, las desgracias del pasado.

"Por el contrario, los campesinos colombianos, con su propio esfuerzo han ido superando no solamente los obstáculos impuestos por las circunstancias de vivir en un país pobre, sino fundamentalmente porque han encarado con decisión los errores de un modelo de desarrollo imitativo, que discrimina contra el sector agropecuario y que con cuestionable visión, durante muchos años, han aplicado los gobiernos. Son ellos las víctimas más próximas de la injusticia social que caracteriza nuestro desarrollo.

⁸REVISTA INSTITUCIONAL DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA, SURCO No. 4, diciembre 1989, p. 6.

Plantea el citado ministro ante líderes campesinos: "Si en medio de tantos problemas, nuestros campesinos han respondido satisfactoriamente a las obligaciones que les impone la sociedad, ¿qué no habrían hecho si se les hubiera tenido más en cuenta? La conclusión es obvia.

"En más de una ocasión ha sido tan evidente el ingenio de los campesinos que algunas prácticas ancestrales han sido reconocidas como innovación tecnológica, perfectamente repetible en otros países, como es el caso de los cultivos asociados; la explotación de bovinos de doble propósito y la agricultura de labranza mínima, para mencionar solamente unos ejemplos.

"Por razones de diversa índole, los trabajadores rurales minifundistas se encuentran dispersos, carentes de una estructura organizacional que les permita participar realmente en los procesos sociales. Las múltiples y aparentes formas de organización no solamente los han colocado en situaciones francamente antagónicas, sino que han contribuido a su atomización, impidiendo que el gobierno o las autoridades tengan interlocutores permanentes, representativos y válidos. Esto es muy nocivo, puesto que por más recursos que las administraciones asignen, será imposible alcanzar y más dinámico desarrollo.

"Si bien es cierto que los campesinos viven y trabajan dispersos, lo que hace difícil su aglutinamiento, también es verdad que esta misma

características hace más urgente su organización en grupo y un mecanismo podría ser la formación de cooperativas para la comercialización de sus productos y la compra de sus elementos de trabajo. Estas cooperativas son esenciales en la agricultura de los países capitalistas y socialistas; también tenemos ejemplos extraordinarios en Colombia, que podemos perfectamente multiplicar para crear alrededor de ellos la organización campesina que tanto necesitamos. Porque mientras el campesino sea una isla que produce, vende, compra, asimila tecnología, obtiene crédito, rechaza, apoya o discrepa de los programas, no pasará de ser esto: Un ser aislado sin posibilidades de acción mayor. Pero no es esto solamente lo grave, la situación de aislamiento también lo coloca en un plano peligroso de indiferencia social, política y económica, que lo convierte en presa fácil de la especulación, la explotación, la manipulación, la anarquía y la violencia..

"Sin la menor duda, hay que decirlo, en un ámbito de competencia de mercado, los pequeños productores llevan la peor parte, y sino logran salir rápidamente de esa situación, pronto están llamados a desaparecer o a convertirse en asalariados, desempleados o subempleados. Tan cruda realidad demanda del gobierno y del campesinado ingentes esfuerzos, que se orientan a la búsqueda de formas asociativas, que rompan el aislamiento de las familias y lo pongan en la ruta de encontrar solución a los problemas, entre otros, de asimilación, de tecnología, capacitación, producción, comercialización y, porque no decirlo, participación social y política.

"Ese a mi modo de ver, es nuestro reto, el de ustedes y nosotros; si lo superamos, habremos pasado de la teoría a la realidad de una patria más justa, como nos han propuesto quienes han tenido de la política un verdadero sentido de servicio"⁹.

⁹ AGRICULTURA AL DIA. Organó de información del Ministerio de Agricultura y las entidades adscritas. Año 2. Número 3, mayo de 1990, p. 1 y 2.

2. DIFERENTES TIPOS SOCIOLOGICOS SOBRE REFORMA AGRARIA

2.1. TIPO ECONOMICO

Una tipología de Reforma Agraria debe fundamentarse en una caracterización de la naturaleza del proceso histórico de cambio, no sólo según los tipos de estructura latifundista, sino también con relación al contexto nacional, a las fuerzas sociales, las ideologías y los objetivos estratégicos del desarrollo.

La importancia teórica de los estudios sectoriales sobre la Reforma Agraria desde un punto de vista agrícola o industrial, económico o sociológico, cultural o político, no alcanzan a suministrar los elementos coherentes de juicio indispensables para la justa comprensión de la naturaleza y dinámica del proceso de cambio.

De todo lo anterior se pueden determinar tres líneas de pensamiento científico social sobre la cuestión agraria y los procesos de Reforma Agraria:

- a. La representada por un nuevo pensamiento latinoamericano que encarna la facultad crítica de teorizar sobre la propia experiencia

histórica y de superar los estados de alienación característicos de los esquemas ideológicos ritualizados.

b. La expresada por el pensamiento europeo o norteamericano sobre la cuestión agraria que aún no ha logrado superar la actitud absolutista intentando analizar los procesos históricos latinoamericano sometiéndolos a sus modelos conceptuales de racionalidad y a sus posiciones ideológicas.

c. La representada por un elenco de investigadores sociales no latinoamericanos que han contribuido notablemente al conocimiento científico de ciertos procesos de conflicto y de cambio, en especial con relación a las reformas agrarias de México y de Cuba.

La Reforma Agraria debe ser un proceso masivo, rápido y drástico de redistribución de los derechos sobre las tierras y sobre las aguas. La Reforma Agraria no es colonización, ni pueden emplearse en ella métodos propios de la colonización.

Para que la Reforma Agraria pueda tener lugar dentro de cierta estabilidad institucional, debe contar con un amplio respaldo político de las mayorías populares. Es preciso, crear las condiciones políticas para que la Reforma Agraria sea posible. Por otro lado, hay que tener en cuenta que aun cuando se respete la institucionalidad vigente, será fundamental realizar cambios sustanciales en los probables marcos jurídicos e institucionales existentes.

Las inversiones que hay que hacer sobre las tierras redistribuidas deben efectuarse con gran economicidad. Es fundamental concentrar funciones, por un lado, y descentralizar regionalmente la acción, por el otro lado. La Reforma Agraria debe ser parte integrante de un plan de desarrollo de la agricultura y de un plan general de desarrollo económico y social.

El economista agrícola Ramón Fernández y Fernández clasifica las reformas en dos grandes categorías: La que entiende la reforma como una medida político-social y la que ve en ella la "raigambre y los propósitos de carácter económico"¹⁰. Desde el punto de vista económico, la Reforma Agraria se clasifica en progresista y regresiva.

"Una Reforma Agraria regresiva es aquella en que predominan los móviles puramente políticos sobre las finalidades económicas. De acuerdo con este tipo de reformas, se pone la tierra en manos del mayor número posible de campesinos, con el fin de hacer posible la paz social y la estabilidad de las instituciones, ya que los campesinos sin tierra constituyen la fuerza subversiva más importante en un país con un débil desarrollo industrial"¹¹.

¹⁰ GARCIA, Antonio. Sociología de la Reforma Agraria en América Latina. Ediciones Cruz del Sur. Bogotá, 1973, p. 11.

¹¹ Ibidem, p. 11.

"Una reforma agraria progresista es aquella definida convencionalmente como instrumento de desarrollo económico"¹².

Históricamente no existe ningún caso de Reforma Agraria efectuada como una operación estrictamente técnica y desde arriba, de acuerdo con los supuestos altamente racionales de la llamada reforma progresista.

2.2. TIPO SOCIOLOGICO

Algunos sociólogos han diseñado ciertas tipologías de Reforma Agraria de acuerdo con los grados de apertura social y de acceso a la propiedad de la tierra, o de acuerdo con la naturaleza del conflicto y las modificaciones introducidas en el sistema de relaciones tradicionales de poder.

Se pueden establecer tres categorías fundamentales:

1. Transformación agraria, que comprende tanto la revolución agraria (Cuba) como la Reforma Agraria (México-Bolivia).
2. Cambios parciales que se articulan con las políticas de colonización-parcelación como en Venezuela y Chile.

¹²GARCIA, Antonio. Sociología de la Reforma Agraria en América Latina. Ediciones Cruz del Sur. Bogotá, 1973, p. 11.

3. Conservadorismo agrario, que se subdivide en tres formas:
 - a. Colonización-parcelación insignificante (Colombia-Ecuador).
 - b. Colonización histórica (Argentina-Uruguay).
 - c. Conservación rígida de la estructura agraria y tradicional en los demás países de América Latina.

De acuerdo con esta tipología, la transformación agraria se caracteriza por una convergencia dinámica de las políticas agrarias y agrícolas, en el sentido de abrir a toda o gran parte de la población rural las vías de acceso a la tierra y al acervo nacional de recursos técnicos, financieros e institucionales. El cambio parcial se refiere a los procesos originados en una parcelación en gran escala relativa, resultando afectados solamente ciertos segmentos y funciones de la estructura agraria. La colonización-parcelación, si bien permite el acceso a la tierra de una cantidad apreciable de campesinos sin tierra y de ocupantes precarios, no ataca frontalmente el problema de la constelación latifundista, ni la transformación fundamental del status social y político de la población campesina. Los tres subtipos de conservadorismo agrario se caracterizan por una situación idealmente estática en las políticas agrarias, en el sentido de mantener el statu quo en las relaciones sociales.

Cuando las reformas agrarias se originan en acciones conflictivos y no conflictivos se pueden diferenciar dos categorías:

1. Reformas agrarias originadas en acciones revolucionarias violentas y que han cambiado realmente la estructura social y originado nuevas formas de organización agraria, enfrentándose estratos y clases sociales por medio del conflicto y emergiendo de ese enfrentamiento nuevas formas de relaciones sociales señaladas como más justas.

2. Reformas que buscan una solución a los problemas de estructura y organización agrarias dentro de marcos consensuales, es decir, por medio de acciones no conflictivas, sin enfrentamiento de estratos y clases, si bien queriendo obtener nuevas formas de relación social señaladas como más justas. En este tipo de análisis se parte del concepto que las acciones conflictivas son exclusivamente aquellas que expresan formas de confrontación violenta.

2.3. TIPO DIALECTICO

Una tipología histórica de las reformas agrarias debe tener la capacidad de responder tres grandes cuestiones: Qué se reforma, cómo se reforma y para qué se reforma.

Lo primero tiene que ver con la definición de los obstáculos estructurales que impiden y definen la naturaleza del cambio. Lo segundo se relaciona con las fuerzas sociales que se integran y movilizan políticamente con un sentido de remoción frontal o institucional de los obstáculos y de canalización del esfuerzo

interno de acuerdo con una ideología de liberación y una estrategia global de desarrollo. Lo tercero se refiere a los objetivos estratégicos o finalistas de la reforma, en el supuesto de que la problemática consiste no sólo en modificar una estructura sino en sustituirla por otra de nivel históricamente superior y articulado con el proyecto de una nueva sociedad.

El problema de los medios operacionales está estrechamente relacionado con la composición, organización y niveles ideológicos de las fuerzas sociales protagónicas de los cambios, ya que son estos factores los que determinan su capacidad política de modificar las relaciones de poder y de constituir un elenco de nuevas clases dirigentes.

En la Reforma Agraria convencional, la negociación se efectúa entre clases sociales antagónicas y por medio del sistema institucionalizado de partidos políticos, dentro del compromiso implícito de conservación del statu quo. En algunos modelos populistas de Reforma Agraria convencional se llega a pactar sobre la validez de la expropiación como mecanismo redistributivo de la propiedad sobre la extensión máxima de las grandes unidades, sobre el pago diferido de las indemnizaciones, de los nuevos tipos de tenencia y de empresa social, sobre las limitaciones del poder rural o sobre la apertura a las nuevas formas de organización, movilización y participación del campesinado. Este modelo de reforma no puede subestimarse, no porque sea directamente una puerta

de entrada que conduzca hacia la salida.

El modelo de Reforma Agraria tipo marginal, no resulta de una transacción circunstancial entre clases antagónicas, sino que es producto de una negociación exclusiva entre sectores políticos de las propias clases dominantes, ya sea por intermedio del sistema de partidos de la sociedad tradicional o con la participación de los partidos populistas identificados ideológicamente con la sociedad tradicional.

Cuando la sociedad tradicional no puede satisfacer las expectativas desatadas por cualquier proyecto de Reforma Agraria, se pone al descubierto su juego y el campesinado descubre que la única reforma verdadera es la que se hace con su activa y decisiva participación. Esta es la brecha por la cual las reformas agrarias marginales han desembocado -caso Colombia- en la radicalización política de la movilización campesina.

Desde un punto de vista dialéctico, la Reforma Agraria no es solo una política, un limitado instrumento de cambio rural, sino también un proceso estratégico, en cuanto supone y comprende tanto la actividad del Estado como la moviización simultánea y conflictiva de las fuerzas sociales motrices y conductoras del proyecto de cambio, de liberación y de creación de una nueva sociedad.

3. ANTECEDENTES HISTORICOS

Los intentos para distribuir las tierras en Colombia vienen desde principios del Siglo XIX. Algunos consideran que el primer deseo de modificar la estructura agraria tuvo lugar en el año 1819, cuando por razón de las luchas de independencia, muchos españoles perdieron sus posesiones. Se realizó entonces un apreciable movimiento de la propiedad con resultados favorables para el sector popular de la población; se confiscaron los fundos de la Colonia Española, de los españoles y también de los criollos leales al Rey. Las tierras por este hecho, pasaron a poder del Estado, para ser posteriormente adjudicadas a los miembros de los ejércitos patriotas.

Otros hablan de los fenómenos ocurridos a finales del siglo pasado, cuando se combatieron los bienes de manos muertas, es decir el estancamiento de la propiedad agrícola en manos del clero y de cierta aristocracia regional.

El Siglo XX se inició con titulaciones ilimitadas de baldíos y colonizaciones que fueron fomentadas por el General Rafael Reyes. Dicho gobierno inició en 1908 una política de privilegios al capital extranjero que en el caso de la tierra tuvo su más visible

demostración en la entrega de 59.500 hectáreas a la United Fruit en la zona bananera de triste recordación.

La crisis mundial de 1919 facilitó el desarrollo industrial y el surgimiento del movimiento obrero que recibió su bautismo de sangre en 1928 en la zona bananera, hechos que fueron denunciados por Jorge Eliécer Gaitán en la Cámara de Representantes y quedaron consignados para siempre en el libro de García Márquez, Cien años de Soledad.

Con el movimiento obrero surgió la primera gran organización campesina que exigió la redistribución de la tierra y la aprobación de normas jurídicas de Derecho Agrario que efectivamente permitieran cumplir una reestructuración de la propiedad agraria.

3.1. LEGISLACION AGRARIA COLOMBIANA

El primer intento de reformar la estructura de la propiedad rural en Colombia, en forma ordenada y racional, ocurrió en 1936 con la Ley 200 de ese año y se conoció como Ley de Tierras.

3.1.1. Ley 200 de 1936. La Ley 200 de 1936, estatuto agrario creado dentro del gran proceso de actualización institucional que representó la revolución en marcha del Presidente López Pumarejo fue indudablemente el primero en su género en nuestro país.

Cumplió esta ley la función básica de reglamentar y dar categoría

jurídica a los diferentes vínculos existentes en ese momento entre las tierras rurales y las personas. Estableció definiciones respecto de los diferentes derechos que se relacionaban con el concepto de la propiedad, de posesión de baldíos, de dominio, etc. enmarcados dentro de ciertos principios de justicia social acordes con la etapa de desarrollo que se estaba viviendo.

Esta ley que marcó la iniciación de la Reforma Agraria en el país, aseguró la propiedad en favor de los colonos que trabajaban las tierras y obligó una mayor y mejor explotación de la propiedad privada por parte de los dueños.

Fue impuesta esta ley por un gran movimiento social de colonos que hizo surgir en nuestro país la disciplina del Derecho Agrario, creó la Jurisdicción Agraria, jueces especializados para conflictos de tierra y creó bajo la presión de los colonos una figura jurídica de excepcional importancia: La Extinción del Dominio.

"La extinción del dominio consiste en una sanción: Pérdida de la propiedad, cuando el propietario deja sin explotación económica la tierra durante un lapso determinado que actualmente es de 3 años y que en 1936 cuando se creó esta figura fue de 10 años"¹³.

Los aspectos más importantes contemplados fueron:

1. Estableció la propiedad privada en favor de quienes ocupaban la tierra y hacían uso económico de ella.

¹³QUINTERO LATORRE, Julio César. Qué pasó con la tierra prometida? Cinep. Bogotá, 1988, p. 30.

2. Facultó a los agricultores que de buena fe ocupaban y cultivaban tierras de propiedad privada, la adquisición de títulos legítimos de las mismas, en un lapso de cinco años.

3. Se consignó que los ocupantes de tierras podían ser obligados por el legítimo dueño a desocuparlas por la fuerza, si el propietario actuaba dentro de los 120 días siguientes a la ocupación.

4. Decretó la extinción o pérdida del derecho de propiedad, en caso de permanecer abandonados los predios por más de diez años.

Valiosos los aportes de esta primera ley en la transformación del agro colombiano, tanto que luego de medio siglo de legislación agraria continúa vigente en sus aspectos más importantes.

3.1.2. Ley 100 de 1944. La reacción antisindical y antipopular se concretó en la política agraria con la expedición de la Ley 100 de 1944 que declaró de conveniencia pública los contratos de aparcería, paralizó la independencia mercantil de los arrendatarios y aparceros al prohibirles la siembra de cultivos permanentes en sus parcelas, aminoró la extinción del dominio al ampliar a 15 años el plazo de 10 años previsto en la Ley 200 para la reversión al Estado de las propiedades incultas y suprimió los jueces de tierras, especialmente encargados de atender los conflictos de carácter agrario.

3.1.3. Ley 135 de 1961. Después de promulgada la Ley 200 transcurrieron 25 años sin que la estructura socioeconómica del campo sufriera modificaciones de relevancia; apenas tímidas legislaciones en aspectos específicos que en nada incidieron en el acontecer de nuestro desarrollo rural, tan cierto es ello que las poquísimas normas legales que aún prevalecen de esa época han sufrido cambios sustanciales en sus propósitos o tienden a desaparecer.

Fue creado el Comité Nacional Agrario para que se encargara de asesorar al gobierno en el estudio de las medidas legislativas y ejecutivas relacionadas con la reforma de la estructura social agraria, el desarrollo de la productividad agrícola, la organización de la población rural y la elevación de su nivel de vida.

La Reforma Agraria representa un punto de intersección entre el desarrollo económico y el cambio social. Se quiere dar ayuda a los agricultores, acompañando el cambio social con medidas para incrementar la productividad en la agricultura.

La Reforma Agraria parte necesariamente de la distribución de la propiedad territorial. La palabra reforma indica un cambio en los modos o patrones existentes de la distribución de la tierra. Pero la Reforma Agraria no termina, ni se agota con el simple cambio de manos de la tenencia de la tierra, sino que comprende una segunda fase que consiste en la administración de recursos a los nuevos

propietarios para la explotación adecuada de las extensiones territoriales. También es parte esencial la asistencia técnica a los nuevos terratenientes para el mejoramiento de cultivos, lo mismo que la organización para la compra de los elementos necesarios a toda explotación agrícola y para la venta de los productos agropecuarios.

Surge esta ley ante múltiples motivos de carácter interno y externo entre los cuales sobresalen la gran ola de violencia que azotó el país a partir de 1940 ante el masivo lanzamiento de colonos y la persecución política partidista, la formación de grandes organizaciones de autodefensa campesina, el triunfo de la revolución cubana y la presión de los Estados Unidos para que las condiciones de vida mejoraran, evitando que la extrema miseria acelerara un proceso revolucionario.

Bajo el mandato del primer gobierno del Frente Nacional y con la inspiración del doctor Carlos Lleras Restrepo nació un proyecto que luego de agitados debates en el Congreso se convirtió en la Ley 135 de 1961; sus lineamientos y espíritu no podían tener mayor alcance, todos los aspectos que son esenciales para un gran programa de reforma social agraria fueron incluidos. No escapan los temas sociales, económicos, la titulación de baldíos, las colonizaciones, la adquisición de tierras por la vía voluntaria y por expropiación, las parcelaciones, la adecuación de tierras, la extinción del dominio y la clarificación de la propiedad.

Dentro del marco general de esta ley se creó el INCORA, con el propósito de proporcionar al Gobierno el mecanismo apropiado para adquirir tierras en todo el territorio nacional y para administrar los baldíos de la Nación que no habían sido utilizados anteriormente como herramienta deliberada para asentamientos campesinos y apertura de nuevas zonas agropecuarias. En mínima proporción cumplió uno de sus objetivos como fue entregar algunas tierras y contribuir a la pacificación de zonas de extrema violencia como el Tolima.

No hay duda que la Ley 135 de 1961 fue una concepción bastante ambiciosa de las aspiraciones nacionales en materia de Reforma Agraria.

3.1.4. Ley la. de 1968. La vigencia plena de la Ley 135 sólo duró siete años, el afán por robustecer los cambios ya contemplados e introducir otros nuevos con hondo contenido social e igualmente inspirados en el principio del bien común, dieron paso a la Ley la. de 1968. Con ella se ha querido facilitar e intensificar el proceso de cambio en la estructura de la propiedad rural y fortalecer el instrumento de la reforma, o sea el INCORA.

Estableció la incorporación de tierras explotadas por arrendatarios y aparceros a un programa de Reforma Agraria. Durante el período de vigencia de dicha ley se agilizaron los trámites jurídicos y se promovió la organización masiva de los campesinos, estimulándolos a participar en la administración y manejo de los asuntos agropecuarios.

3.1.5. Ley 4a. de 1973. Se caracterizó el período de esta norma por el aguerrido debate sobre la oportunidad, alcance y naturaleza de la Reforma Agraria. Los partidos políticos, los propietarios, la iglesia y el ejército, la universidad y los campesinos organizados, entran en la polémica conformando dos corrientes, una antireformista y otra radical.

La principal modificación de esta ley consistió en establecer cuatro factores para calificar predios:

- a. Explotación
- b. Alojamiento higiénico
- c. Contribución a la educación gratuita y
- d. Conservación de recursos naturales.

Igualmente exigió mínimos de productividad, indicó factores de eficiencia que dificultaron las adquisiciones e hicieron prácticamente imposible la expropiación prácticamente imposible la expropiación de predios a nivel nacional.

3.1.6. Ley 6a. de 1975. Mas que una ley de reforma al estatuto agrario podríamos calificarla como un conjunto de normas sustantivas que establecen y definen el régimen del contrato de aparcería.

Con ella se pretendía convertir en propietarios a los ocupantes precaristas, mediante la adquisición de los predios por negociación

voluntaria o expropiación.

3.1.7. Ley 35 de 1982. Conocida también como Ley de Amnistía, inspirada en los propósitos del Gobierno de terminar con la violencia socio-política existente. Se facultó al INCORA para ejecutar los programas de asignación de tierras y desarrollo de producción dentro del Plan Nacional de Rehabilitación, con el fin de favorecer a los campesinos y amnistiados ubicados en zonas de conflicto social.

No obstante, el hecho de que la adquisición de predios estuviera supeditada a la decisión de sus propietarios de venderlos, limitó la compra de tierras por parte del INCORA y por ende su capacidad para cumplir los objetivos de la ley.

A raíz de la aprobación de dicha ley fue creada una comisión interna de Ministros que mantendría un trabajo permanente para el desarrollo de la amnistía hacia la rehabilitación de los alzados en armas y las regiones sometidas a los enfrentamientos armados en los siguientes aspectos:

1. Vigilancia sobre mecanismos y procedimientos judiciales.
2. Identificación de zonas que requieren programas en cuanto a dotación de tierras, construcción y financiación de vivienda rural, carreteras y caminos de penetración, crédito, educación, salud y

creación de fuentes de trabajo.

3. Prioridades en el gasto y asignaciones presupuestales que permitan el avance de los programas de paz.
4. Proyección de normas legales que permitan la seguridad en todo el territorio nacional.
5. Preparación de Proyectos de Ley, Decretos y Resoluciones que aseguren los mejores resultados de la amnistía.
6. Promoción de un fondo para la paz con vinculación de organismos descentralizados y del sector privado.
7. Intensificación y ampliación del servicio social obligatorio.
8. Presentación por cada uno de los Ministros de planes para el cumplimiento de la ley.

El Ministerio de Agricultura le correspondía desarrollar los mecanismos de Dirección, Coordinación Interinstitucional y Evaluación con el fin de:

Unificar los criterios y metodologías para la aplicación del programa agropecuario.

Lograr la integración y complementación de las acciones que ejecutan las diferentes entidades con aquellas actividades que se realicen por otros sectores.

Realizar una programación especial y temporal de los componentes agropecuarios del plan. A tal efecto se hará un diagnóstico regional con base en información local a través de fichas veredales.

Controlar y evaluar la aplicación de los componentes agropecuarios del plan, mediante un sistema de programación, seguimiento y evaluación de impacto.

Los objetivos generales de dicha ley son:

1. Elevar el bienestar de la población.
2. Reactivar la producción agropecuaria y la economía en general, en las áreas afectadas.
3. Integrar más activamente estas regiones al mercado nacional.
4. Mejorar la distribución del ingreso y recursos para producir (tierra, crédito, tecnología).
5. Lograr una mayor participación de la comunidad en el proceso de desarrollo regional, tanto económico como social.
6. Aumentar el empleo productivo.
7. Incorporar áreas nuevas a la producción agropecuaria.
8. Conservar los recursos naturales y del medio ambiente.

En general se busca contribuir con el establecimiento de las condiciones económicas, sociales y políticas que garanticen el mantenimiento de la paz.

También se dan unos objetivos específicos con la creación de dicha ley que a continuación se exponen:

1. Sanear la situación de tenencia de la tierra mediante la titulación gratuita de baldíos, activando los procesos de extinción del dominio de tierras incultas e inadecuadamente explotadas.
2. Adjudicar tierras baldías en forma gratuita a colonos que están dentro del Plan Nacional de Rehabilitación conforme a las normas reglamentarias.
3. Incorporar tierras nuevas a la producción agropecuaria.
4. Adecuar tierras con alto potencial para la producción agropecuaria intensiva mediante obras de riego y drenaje.
5. Proteger fuentes de agua a través de actividades de reforestación y obras de control de la erosión.
6. Fomentar y elevar la producción y productividad en cultivos especiales como el caucho.
7. Aumentar la disponibilidad, producción y consumo de alimentos.
8. Mejorar las condiciones de mercadeo de productos agropecuarios mediante la ampliación de la capacidad de compra y almacenamiento.
9. Adelantar la planeación del crédito en los municipios afectados a través del INCORA con recursos aportados por la Caja Agraria.

10. Mejorar las condiciones de vida rural a través de créditos, capacitación, asistencia técnica; con el fin de que se organicen y participen activamente en el proceso de desarrollo.

11. Mejorar las condiciones de vivienda en coordinación con el Instituto de Crédito Territorial y la Caja Agraria.

12. Reforzar los instrumentos de coordinación interinstitucional y Planificación Regional que el Ministerio de Agricultura está implantando a través de los URPAS (Unidades Regionales de Planificación Agropecuaria).

Finalmente a continuación queremos relacionar las zonas establecidas por el Gobierno Nacional en las cuales se adelantaría el Plan de Rehabilitación:

Municipios localizados en zonas afectadas

Departamento Intendencia o Comisaría	Zona	Municipio
Antioquia	Urabá	Apartadó, Arboletes, Chigorodó, Mutatá, Necoclí, San Pedro de urabá, Turbo,
	Bajo Cauca	Amalfi, Anorí, Cáceres, Caucasia, El Bagre, Ituango, Remedios, Segovia, Tarazá, Valdivia, Zaragoza.
	Magdalena Medio	Caracolí, La Magdalena, Puerto Berrio, Puerto Triunfo, Yondó.
Bolívar	Magdalena Medio	San Pablo
Boyacá	Magdalena Medio	Buenavista, Otanche, Puerto Boyacá
Caldas	Magdalena Medio	La Dorada, La Victoria, Samacá

Departamento Intendencia o Comisaría	Zona	Municipio
Santander	Magdalena Medio	Albania, Barrancabermeja, Bolívar, Cimitarra, El Guacamayo, Florián, La Belleza, Landázuri, La Paz, Puerto Wilches, Sabana de Torres, San Benito, San Vicente de Chucurí, Santa Elena, Simacota, Sucre, Vélez.
Cundinamarca	La Palma-Yacopí	Caparrapí, La Palma, Paima, Puerto Salgar, Topaipi, Yacopí.
	Tocaima-Viotá	Nariño, Ricaurte, Tocaima, Viotá.
Tolima	Oriente	Alvarado, Carmen de Apicalá, Cunday, Icononzo, Melgar, Villarica.
	Sur	Ataco, Chaparral, Planadas, Rio blanco.
Huila	Norte	Aipe, Algeciras, Baraya, Colombia, Neiva, Iquira, Nátaga, Palermo, Santa María Tello, Teruel.
	Sur	Acevedo, Garzón, Guadalupe, Pitalito, San Agustín, Suaza.
Cauca	Sur	Almaguer, Argelia, El Tambo, San Sebastián, Santa Rosa.
Caquetá	-	Belén de los Andaquíes, El Doncello, El Paujil, Florencia, Guacamayas, La Montañita, Milán, Morelia, Puerto Rico, Santa Ana, San Vicente del Caguán, Solano, Valparaíso.
Córdoba	Alto Sinú	Buenavista, Canalete, Montelíbano,
	Alto San Jorge	Tierra Alta, Valencia
Chocó	Urabá	Acandí, Ríosucio, Unguía.
Meta	Ariari	Cubarral, Granada, El Castillo, La Macarena, Lejanías, Mesetas, Puerto Llerás, San Juan de Arama, Vista Hermosa.
Arauca	-	Arauca, Arauquita, Saravena, Tame.

Departamento Intendencia o Comisaría	Zona	Municipio
Putumayo	-	Colón, Mocoa, Orito, Puerto Asís, Puerto Leguísamo, San Francisco, Santiago, Sibundoy, Villagarzón.
Guaviare	-	San José del Guaviare

3.1.8. Ley 30 de 1988. Por último, ha sido promulgada la Ley 30 de 1988 que busca superar las limitaciones detectadas en las normas anteriores: La eliminación de la calificación de los predios, la constitución de Zonas de Reforma Agraria y la intervención del CONPES en la determinación de las acciones que deben adelantar otros organismos públicos en dichas zonas; son algunos de los ambiciosos cambios de esta ley.

La Ley 30 de 1988 está dirigida a solucionar las inequitativas relaciones económicas que existen en nuestro sector rural, origen éste de gran parte de los conflictos sociales que atraviesa la Nación. Está basada en principios de convivencia y reconciliación nacional y planteada como una estrategia de estímulo a la participación social, mecanismos propicios par fortalecer nuestra democracia y lograr la participación de los sectores marginados en la toma de decisiones en el campo político, social y económico.

Analizadas las diferentes legislaciones agrarias podemos concluir diciendo que Colombia adolece de un programa 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 que según datos estadísticos del DANE indican la existencia en el campo de 262.000 familias, que en realidad pueden ascender a 600.000 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.

Quienes aún dudan de la necesidad de una Reforma Agraria deben comprender que este es el panorama 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 éstas 538.505 hectáreas de tierras de Reforma Agraria escasamente a 30.000 familias campesinas. Resultados estos tan mínimos que obligan al INCORA a inflar las estadísticas de las tierras adquiridas sumando las recibidas en cesión de 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 esa 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 3.000 hectáreas en los Planos Orientales.

Con la aprobación de la Ley 30 de 1988, que estableció procedimientos y formas de pago 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 un lado la Ley 135 de 1961 con su última reforma prevista en la Ley 30 de 1988, de otro lado la Ley 35 de 1982 y el Decreto 2109 de 1983 que establece diferente procedimiento para comprar las tierras y distinta forma de pago en las zonas de rehabilitación.

Dentro de lo antes expuesto 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?

Contribuirá esta ley 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, a continuación vamos a analizar 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, imupugnabilidad 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 e injusta forma de pago al adjudicatario por causa de caducidad, que contrastan con la favorable forma de pago a los propietarios que venden sus tierras al INCORA.

En la Ley 30 de 1988 se incluyeron mínimos puntos favorables como producto de la insistencia y presión de las organizaciones campesinas, ellos son:

- a. La creación de un fondo de promoción y capacitación campesina.
- b. La posibilidad de que los municipios destinen recursos provenientes de la Ley 12 de 1986 para programas de Reforma Agraria.
- c. La prohibición de adjudicar a particulares tierras baldías ocupadas por indígenas o que constituyan su hábitat y la destinación de estas tierras únicamente para la constitución de resguardos indígenas.
- d. La posibilidad de que los jefes de familia campesinos reciban adjudicaciones desde los 16 años de edad sin autorización judicial.
- e. Estímulos a los minifundistas que acepten asociarse y
- f. La ratificación de la entrega gratuita de tierras adquiridas a los resguardos indígenas.

De todas maneras 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.

Podemos anotar que ante las gravísimas fallas estructurales que afectan el panorama agrario, no existe decisión política para reformar el sector financiero y obtener que éste apoye al sector agrícola; no existen 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 cada día 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 oprime.

4. DIAGNOSTICO DEL SECTOR AGROPECUARIO EN EL DEPARTAMENTO DEL ATLANTICO

4.1. RESEÑA HISTORICA

En 1948 diversas entidades, directamente en unos casos y a través de organizaciones especializadas en otros, entre ellas la Gobernación del Departamento, la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero, el Instituto de Aprovechamiento de Aguas y Fomento Eléctrico, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, el Ministerio de Agricultura, el Departamento Administrativo Nacional de Planeación y últimamente el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, INCORA, han venido adelantando detenidos y completos estudios sobre la zona del Departamento del Atlántico que presenta por una parte, la necesidad de realizar obras y programas sobre la zona adyacente al Río Magdalena que comprende los Municipios de Ponedera y Candelaria y los Corregimientos de Leña, Martillo, Cascajal y Puerto Giraldo y por la otra, las tierras ubicadas al Sur del Departamento que no eran aprovechadas debido a las inundaciones provenientes del Río Magdalena y el Canal del Dique.

En 1951 la firma Alonso Olarte C., Ingeniería Construcción (OLAP), dió su informe sobre el plan de irrigación para 15.200 hectáreas situadas entre las poblaciones de Candelaria y Ponedera, pero este proyecto no se realizó.

En el año 1954 el Ministerio de Obras Públicas inició la construcción de los diques Calamar-Barranquilla y Calamar-Villa Rosa. Para esta época algunas ciénagas se desecaron trayendo como consecuencia la iniciación de los conflictos por la posesión de la tierra y fue así como surgieron líderes tanto civiles como religiosos. La UTC constituyó la Seccional Atlántico con el objeto de crear Sindicatos Agropecuarios para defender campesinos.

En el período 1961-1962 la Misión Currie estudiaba la zona occidental del país y surgió la creación de la Corporación de los Valles del Magdalena y del Sinú (C.V.M.). Dicho organismo se dedicó a estudiar el estado social y económico de Repelón y las ciénagas del Sur del Atlántico. La situación era alarmante: Pobreza, desempleo, carencia de servicios públicos, puestos de salud, escuelas, etc. Con base en esta realidad la C.V.M. recomendó la construcción de un terraplén de 16 kilómetros lo cual debería unir las estribaciones montañosas de Punta Polonia y El Limón, con el fin de lograr un gran embalse que delimitara los sectores agropecuarios y pesqueros.

La Junta Directiva del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria,

INCORA, mediante Resolución #44 del 22 de noviembre de 1962, creó el Proyecto Atlántico #1 destinado a proveer de tierra a los campesinos de la región, de acuerdo a la formación de Unidades Agrícolas Familiares y de adelantar las obras de irrigación y desecación en unión de la Caja de Crédito Agrario. Fracasó la adjudicación de contratos de obras concluyéndose que el valor era el doble del estimado.

Poco después se inició el Proyecto Atlántico #2 en Piojó y Juan de Acosta, para la compra e irrigación de 3.000 hectáreas, pero también se abandonó por no justificarse las inversiones.

Nuevamente la Junta Directiva del INCORA mediante Resolución #121 del 12 de diciembre de 1963, aprueba el Proyecto Atlántico #3 para la construcción de un Distrito de Riego y se ordena adelantar las obras y acciones correspondientes.

El 15 de julio de 1964 se inicia el Proyecto Atlántico cuando las máquinas inician la represa del Guájaró.

4.2. BASE ECONOMICA

La industria y el comercio del Departamento del Atlántico están exclusivamente concentrados en Barranquilla. La economía del resto de los municipios tiene su soporte en la agricultura y la ganadería.

4.2.1. Agricultura. La agricultura puede decirse que no es intensiva o mecanizada sino más bien tradicional, con excepción de algunos cultivos como el algodón, el tomate y el ají picante, los cuales se adelantan con las mejores técnicas actuales.

Tal vez el principal factor desfavorable para un mejor desarrollo de la agricultura tecnificada lo constituye la deficiencia de las precipitaciones pluviales y en segundo lugar, la naturaleza de la masa campesina de subsistencia que carece como en el resto del país, de una educación básica y de una buena preparación en técnicas agrícolas avanzadas.

Los cultivos principales son: El algodón, el plátano, el tomate, la yuca y en menor importancia el ajonjolí, el maíz, el millo o sorgo y el guandul.

En las sabanas secas ribereñas el suelo es arcilloso y dominan el guayacán de bola, la ceiba colorada, el dividivi y el granadillo.

Las frutas se producen en pequeños huertos o en los patios. En todo el departamento se producen: Mango, papayas, guayabas, nísperos, cítricos, sandía, melones, tamarindo, etc.

4.2.2. Ganadería. Las praderas destinadas a la ganadería ocupan el 66% del área territorial y la industria ganadera especialmente lechera, es de capital importancia en el departamento.

En los terrenos de sabana seca o de tierra firme (tierras altas y medias) y en las planicies menos inundables, están concentrados los hatos. Los intensos veranos que azotan los pastos de tierra firme, han obligado a un desplazamiento de la ganadería hacia zonas más húmedas en donde hay también el problema de las inundaciones que impiden el pastoreo durante varios meses.

La mayor parte de los potreros o praderas del Atlántico están formadas por pastos artificiales y gramas naturales mezclados con malezas y rastros. En los hatos lecheros se han sembrado pastos de corte como el elefante napier y un híbrido llamado gramalante de alto rendimiento por hectárea.

Los principales pastos artificiales son: El guinea, angleton, pangola, pará o admirable y el faragua. Las principales razas vacunas son: Cebú y cebú-costeño con cuernos; pardo suizo y pardo suizo-costeño y holstein-cebú.

El principal mercado es Barranquilla. Existe una plaza de ferias en el Municipio de Sabanalarga.

La ganadería porcina y caprina es insignificante. La ganadería equina, especialmente la cría de caballos de paso, ha tomado mucho auge en la última década.

4.2.3. Mercadeo. Para el mercado de los productos agrícolas en el

Departamento del Atlántico se continúa el sistema productor-intermediario-consumidor, a excepción del plátano cuya venta se realiza casi en su totalidad en las fincas. Las participaciones del intermediario y en la mayoría de los casos, hasta tres intermediarios encarecen el producto sin reportar mayor utilidad al productor. Este hecho es más evidente con los productores de los Municipios de Luruaco, Repelón, Juan de Acosta, Manatí, Candelaria y Campo de la Cruz, cuyas vías de comunicación en su mayoría están en regular estado, sólo la carretera Oriental se encuentra en perfecto estado, el transporte es escaso e irregular y además se carece de medios de conservación del producto y de bodegas de almacenamiento, lo que dificulta al agricultor la venta directa del producto a los centros de consumo (Barranquilla y Cartagena) viéndose obligados a venderlo a intermediarios a bajos precios.

4.3. SECTOR RURAL

4.3.1. Suelos. La mayoría de los suelos del Departamento presentan limitaciones en su aptitud, debido a restricciones impuestas por la disponibilidad de agua, inundabilidad de algunos sectores y la presencia de sales y álcalis en otras zonas.

4.3.1.1. Clase III. Formada por unas 71.765 hectáreas. Estos suelos presentan algunas limitaciones en la elección de plantas para la agricultura debido a algunas restricciones en el clima y en la profundización radicular ocasionado por la presencia de sales en el

subsuelo, altos contenidos de arcilla, encharcamientos durante los inviernos y/o texturas arcillosas.

En general estas tierras son aptas para la explotación ganadera y para actividades agrícolas considerando que los suelos con buenas posibilidades para el riego, pueden ser utilizados con agricultura durante todo el año.

4.3.1.2. Clase IV. Formado por unas 100.703 hectáreas. Presentan una limitación severa para la elección de los cultivos debido a las deficiencias climáticas y a fuertes restricciones para la penetración de raíces.

La mejor aptitud para estos suelos es la ganadería y la explotación de algunos cultivos durante los períodos lluviosos. En la mayoría de estos suelos con prácticas adecuadas de riego se pueden incrementar el rendimiento de los pastos mejorados y se puede aumentar la gama de los productos agrícolas con producción durante todo el año. Algunos suelos de esta clase están sujetos a fuertes inundaciones del Río Magdalena durante los inviernos muy prolongados.

4.3.1.3. Clase V. Formado por unas 4.975 hectáreas. Los suelos de esta clase son aptos únicamente para una ganadería extensiva durante las épocas de verano, ya que están cubiertos de agua durante la mayor parte del año; además, casi todos estos suelos tienen

problemas de salinidad desde la superficie o muy cerca de ellas.

4.3.1.4. Clase VI. Formada por unas 109.485 hectáreas. La actividad agropecuaria de estos suelos está muy limitada por sus deficientes condiciones climáticas, las fuertes pendientes, la susceptibilidad a la erosión y algunas restricciones en la profundización radicular, son aptos para la reforestación, conservación de la vegetación natural existente y la ganadería extensiva, aunque en muchos de estos suelos se practica una agricultura de subsistencia.

4.3.1.5. Clase VII. Formado por unas 13.520 hectáreas. Los suelos de esta agrupación están fuertemente limitados en sus actividades agropecuarias debido a las deficientes condiciones climáticas, fuertes pendientes, alta erosión o susceptibilidad a ella y poca profundización radicular o en algunos casos por la existencia de sales desde la superficie.

4.3.1.6. Clase VIII. Formado por unas 1.360 hectáreas. Pertenecen a esta clase las áreas que están en contacto con el mar, constituida en algunos casos por arenas, y en otros, depósitos mezclados en limos, arcillas y arenas.

4.3.2. Ganadería. La ganadería utiliza el 66% de la superficie útil y la agricultura el 19%.

4.3.3. Area de cultivos. El área destinada a cultivos comerciales alcanza alrededor de 30.000 hectáreas y se localiza en la zona de influencia del Distrito de Riego y a lo largo de la ribera del Río Magdalena.

4.3.4. Mano de obra. Los cultivos comerciales ocupan en forma temporal a 5.500 personas y la ganadería a 12.000.

4.3.5. Uso de la tierra. El 49% de los predios (explotaciones menores de 10 hectáreas) contienen el 5% de la superficie total. Los predios mayores de 200 hectáreas que representan el 2% de las explotaciones, abarcan el 43% de la superficie total.

4.4. RECURSOS

4.4.1. Tierra. La extensión territorial del Departamento del Atlántico es de 333.339.24 hectáreas, o sea 3.333 kilómetros cuadrados. Según el levantamiento agrológico hecho por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, los suelos del departamento se pueden agrupar según su clase y distribución por zonas climáticas así:

a. Suelos en zonas climáticas con lluvias suficientes para asegurar una cosecha o mantener los pastos todo el año: 98.148 hectáreas que corresponden al 29.4% del área total.

b. Suelos en zona climática con lluvias deficientes que no permiten

el éxito de las cosechas a la conservación de los pastos: 134.809 hectáreas que corresponden al 40.4% del área total.

c. Suelos con erosiones severas muy severas, en donde debe iniciarse una reforestación sistemática: 54.949 hectáreas que corresponden al 16.5% del área total.

d. Suelos esqueléticos improductivos: 6.327 hectáreas que corresponden al 1.9% del área total.

e. Suelos salinos de difícil recuperación: 6.689 hectáreas que corresponden al 2% del área total.

f. Ciénagas: 25.020 hectáreas que corresponden al 7.5% del área total.

g. Caños: 1.252 hectáreas que corresponden al 0.4% del área total.

h. Zonas urbanas: 6.045 hectáreas que corresponden al 1.8% del área total.

De acuerdo a las anteriores clasificaciones ya sus valores potenciales, el Departamento del Atlántico cuenta con el siguiente hectareaaje de suelos laborales así:

Suelos muy buenos	2.7%	9.000 hectáreas
Suelos buenos	10.3%	34.340 hectáreas
Suelos medianos	15.3%	51.000 hectáreas
Suelos regulares	27.4%	91.335 hectáreas
Total:	55.7%	185.675 hectáreas

El resto del territorio del departamento, o sea el 44.3% está repartido así:

Tierras malas	24.4%
Muy malas e improductivas	10.1%
Caños y ciénagas	7.9%
Zonas urbanas	1.9%
Total:	43.3%

Los suelos fértiles, planos, con buen drenaje interno y sin problemas de salinidad o alcalinidad, clasificados como de Clase II, están localizados al Sur del Departamento formando valles o vegas de origen aluvial entre las prolongaciones de las serranías de Piojón, Serranía del Caballo y Santa Cruz y en las riberas del Río Magdalena y del Canal del Dique.

Actualmente existe un distrito de riego localizado al sur del departamento abarcando las poblaciones de Villa Rosa, Repelón, Rotinet, Molinero, Luruaco, Pendales, Santa Lucía y Campo de la Cruz. El proyecto comprende un área total de 65.000 hectáreas incluida el área cubierta por el Embalse del Guájaro.

Los suelos llamados húmedos son aquellos que por estar cerca de una fuente de agua, mantienen una humedad suficiente para sostener cualquier cultivo sin la aplicación de riegos suplementarios o sin

recibir precipitaciones pluviales.

En el Departamento del Atlántico existe una franja paralela y aledaña a las riberas del Río Magdalena y el Canal del Dique formadas por depósitos aluviales de alta fertilidad y que mantienen la suficiente humedad para producir cosechas en la época seca, con la consiguiente ventaja para el agricultor de poder obtener dos cosechas anuales y aprovechar la escasez del producto propio de la época seca, para vender a precios rentables.

Los suelos húmedos se encuentran en la margen occidental del Río Magdalena desde la población de Ponedera hacia el sur hasta el Canal del Dique en una extensión de unos 32 kilómetros también intercalados con zonas salinas.

Los cultivos principales son: El tomate, el maíz verde, la yuca, el plátano, la papaya, el melón, la sandía y las hortalizas.

Las áreas de suelos arenosos profundos del norte del departamento (Galapa, Baranoa, Malambo, Polonuevo), las quebradas del noroccidente (Juan de Acosta, Piojón, Hibácharo), las salinas y áreas inundables de la margen del Río Magdalena, Canal del Dique y Embalse del Guájaro, están dedicadas exclusivamente al cultivo de pastos artificiales como el guinea y faragua para las tierras quebradas y arenosas; el angleton y el pangola para las tierras planas con buena retención de humedad y el pará y alemán para las tierras bajas muy húmedas.

En proximidades de Bocas de Ceniza desde la Ciénaga de Las Flores hacia el caserío de La Playa y hasta la Ciénaga de Mallorca existen vastos y tupidos manglares que cubrían 12 o más kilómetros cuadrados, ahora han desaparecido y quedan algunos vestigios. Parece que la causa de la desaparición de manglares se debe a que el dique construido a la orilla del Magdalena desde Las Flores hasta el tajamar occidental de las bocas cerró el paso del agua hacia los esteros y se han ido secando convirtiéndose en vastos playones de cieno, cuya dureza y sequedad impiden que subsista una vegetación especializada.

Los bosques del Atlántico fueron ricos en madera, especialmente en la jurisdicción del Piojón, Juan de Acosta, Usiacurí, Repelón y en los Corregimientos de Isabel López, Molinero, Palmar de Candelaria, Arroyo de Piedra y Santa Cruz. Estos bosques han sido talados. Ahora se considera que la explotación industrial de madera no existe; quedan algunos ejemplares de especies valiosas, las otras son utilizadas como leña y cercas por los campesinos.

4.4.2. Agua. En el Departamento del Atlántico se le da los siguientes usos:

a. Uso humano: Barranquilla y las poblaciones ribereñas del Río Magdalena, utilizan agua del río para consumo humano y uso doméstico.

En las poblaciones del interior del departamento, el agua potable es tomada de una fuente superficial, como las Lagunas del Guájaro, Luruaco, Tocagua y de acuíferos subterráneos mediante la perforación de pozos profundos.

b. Uso industrial: La mayor parte de las industrias de Barranquilla utilizan agua del Río Magdalena en sus procesos. Algunos como las cervecerías usan agua freática por su pureza.

c. Riego de cultivos: En el Atlántico a pesar de contar con 110 kilómetros de ribera sobre el Río Magdalena, 32 kilómetros sobre el Canal del Dique y 430 millones de metros cúbicos en lagunas interiores, sólo se están regando unas 3.800 hectáreas.

La red hidrográfica del Atlántico es bastante deficiente. Con excepción del Río Magdalena, el Canal del Dique y otros brazos o caños laterales, ninguna corriente de agua permanente riega el territorio del Atlántico.

Por otro lado, el Atlántico cuenta con algunas lagunas y ciénagas importantes: El Embalse del Guájaro, las Lagunas de Luruaco, Tocagua, El Totumo y las Ciénagas de Sabalo y del Cisne.

4.4.2.1. Hoya hidrográfica del litoral. Los principales arroyos que llevan sus aguas al Mar Caribe son: El Arroyo Galapa que al unirse al Arroyo San Luis toma el nombre de Arroyo León hasta su

desembocadura en la cuenca de La Playa más conocida ahora como el Lago del Cisne; tiene varios afluentes (Arroyo Hondo y Mosquitos).

En dirección noroeste están los arroyos Nisperal, Caña Cucambito, Trébol, El Roble, Corcho, Camarón, Caja, Juan de Acosta, Blanquice, Cascabel y Astillero como los más importantes. El Arroyo Juan de Acosta recibe varios afluentes (Morotillo, Cascajito, Tigre, Cascajo, Nuevo y Piedra).

En la Laguna del Totumo desembocan varios arroyos: Lata, Sabana, Cascajo, Perdiz y Ronco.

4.4.2.2. Hoya hidrográfica del Río Magdalena. El Magdalena en el margen izquierda hacia el departamento en una longitud de 111.4 kilómetros aproximadamente de Calamar a Bocas de Ceniza.

De norte a sur caen al Magdalena los siguientes arroyos: Rebolo que desagua por el Caño Barranquilla; Don Juan que desagua en el Caño de La Ahuyama; Salado, Platanal, Palacios, Caracolí, Sapo, San Blas, Valencia, Cañafístola con varios afluentes Las Palmas y Zorra; Arroyo Grande que atraviesa los Municipios de Baranoa y Sabanalarga; arroyos Gallinazo, Guanábano y Hondo entre los principales.

4.4.2.3. Hoya hidrográfica de las lagunas y del Canal del Dique. Hay varias lagunas en la región del Sur del Departamento del Atlántico. El Embalse del Guájaro es una laguna que tiene 160

kilómetros cuadrados en extensión. Las otras son: Luruaco y Tocagua. A estas lagunas llegan muchos arroyos que crecen durante el invierno, pero se secan en el verano.

Los principales arroyos que desembocan en el Embalse del Guájaro son: Cerezo, Matecaña, Pital, Agualagrande, Maná, Guayabal y otros sin nombre. En la laguna de Luruaco desemboca el Arroyo Negro y otros de menor importancia.

El Canal del Dique pone en comunicación el Río Magdalena con Cartagena. Atraviesa tierras bajas anegadizas que forman parte de los Municipios de Santa Lucía, Suán, Repelón, Manatí, Candelaria y Campo de la Cruz.

4.4.3. Clima. Por encontrarse el Departamento del Atlántico y en general la República de Colombia en latitudes bajas o tropicales, el clima en cuanto a la temperatura se refiere, es casi constante durante todo el año. Hay pequeñas fluctuaciones que no pasan de 2 grados centígrados cuando se comparan los promedios mensuales. Además, la altura sobre el nivel del mar determina temperaturas altas para la región y por eso el clima del Atlántico es cálido. En los 23 municipios del departamento 22 tienen temperatura medias anuales de 27 a 29 grados centígrados.

En Piojón situado en la serranía del mismo nombre a unos 330 metros sobre el nivel del mar, se registra una temperatura media anual de

24 a 25 grados según Dugand y de 22 grados según la geografía del departamento. En todo caso, esta región de las serranías es la temperatura más baja en el departamento.

Este clima caluroso es atemperado durante la estación seca y por la acción de los vientos alisios procedentes del mar llamados popularmente brisas. La acción de estos vientos se hace sentir principalmente en la zona adyacente al litoral en donde aún en época de lluvia hacen más suave el clima marítimo tropical que el del interior del departamento.

La precipitación pluvial en el departamento varía mucho de una región a otra. Por ejemplo, en la región de Sabanalarga la precipitación promedio anual es de 1.439 m.m. En cambio en la región de Tubará, la lluvia anual promedio sólo alcanza a 525 m.m., siendo los dos extremos el más húmedo y el más seco.

La cantidad de lluvia de un año a otro es muy variable. Hay años muy secos, otros son bastante húmedos. De ahí que los cultivos semestrales sean arriesgados y necesiten del riego para asegurar el éxito.

El clima en cuanto a la distribución de las lluvias se caracteriza por la alternación de una época lluviosa con una de sequía. La época de sequía se caracteriza o es acompañada por fuertes vientos. Durante el mes de noviembre comienzan a sentirse los vientos

alisios, síntomas de la proximidad del verano. Los vientos en este mes no llegan a velocidades de 5 metros/segundo; en diciembre alcanzan 8 metros/segundo y hasta 12 metros/segundo durante los meses de enero y febrero. Luego éstos comienzan a disminuir hasta abril, cuando se registran velocidades promedio de 5 metros/segundo. Durante el lapso comprendido entre mayo y octubre, la velocidad promedio es de 2-3 metros/segundo. En esta época se presentan algunas corrientes provenientes de la Sierra Nevada de Santa Marta con dirección oeste.

La época de sequía comienza por lo general en los primeros días de diciembre y dura sin interrupción hasta marzo, prologándose hasta mediados o fines de abril. La época de lluvias comienza en abril hasta principios de diciembre y disminuye en intensidad durante algunos días de los meses de junio y mediados de julio, época que se conoce como el Veranillo de San Juan, que se presenta algo ventoso.

La regularidad de la época no es segura, ya que hay años en los que la sequía se prolonga durante los meses que generalmente son el invierno, perjudicando notablemente las actividades de la agricultura y la ganadería. El caso inverso, es decir que la época de lluvias se prolonga durante meses secos, pocas veces se ha registrado.

En general, en todas las estaciones se registra que la cantidad de lluvia caída desde agosto hasta noviembre es igual al 50 y 60% del

total. El mes más lluvioso es octubre cuando caen lluvias equivalentes aproximadamente al 25% del total.

4.5. PRODUCCION AGRICOLA Y SU ESTRUCTURA

La producción agrícola del Departamento del Atlántico está concentrada en los Municipios de Repelón, Luruaco, Santa Lucía, Campo de la Cruz, Manatí, Candelaria y Suán, situados al sur del departamento y dentro de la zona climática clasificada como clima tropical, húmedo y seco, con precipitación pluvial promedio de 1.100 m.m. anuales.

La distribución del uso de la tierra demuestra la mayor intensidad en la actividad ganadera que cubre el 66% de la superficie laborable del departamento. La agricultura compacta sólo cubre el 9.76% y las labores mixtas el 24.24% restante.

4.6. PROGRAMA AGRARIO

En este punto nos vamos a referir a aquellas actividades que está desarrollando el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, INCORA, específicamente en el Departamento del Atlántico.

4.6.1. Area de influencia de la Regional Atlántico. El área de trabajo de la Regional Atlántico comprende todos los municipios de la actual jurisdicción de la división político administrativa del

Departamento del Atlántico, dos municipios en el Departamento de Bolívar y dos en el Departamento del Magdalena; pero las obras de desarrollo físico se encuentran ubicadas en el extremo sur del Departamento del Atlántico en una extensión aproximada de 34.100 hectáreas brutas que abarca desde el delta formado por el Río Magdalena y el Canal del Dique al sur hasta el pie de las colinas que circundan el área en el extremo norte y occidente, Río Magdalena como límite oriental.

Mediante Resolución #002 de 1985, emanada de la Gerencia General del INCORA, los Municipios de Remolino y Sitionuevo en el Departamento del Magdalena, fueron adscritos a la Regional Atlántico para todos los efectos de la Reforma Agraria. En igual sentido fueron adscritos los Municipios de Calamar y Soplaviento en el Departamento de Bolívar mediante Resolución #4449 del 15 de septiembre de 1987, también emanada del mismo organismo.

El INCORA a nivel del Atlántico tiene su sede en la ciudad de Barranquilla en donde funciona la Gerencia Regional, permitiendo de esta forma atender todos los servicios de la Institución hacia el cumplimiento de las metas fijadas. Actualmente mediante el Acuerdo #032 del 4 de septiembre de 1989, emanado de la Junta Directiva del INCORA las zonas de trabajo han sido conformadas de la siguiente manera:

- ZONA No. 1: Manatí, Candelaria, Campo de la Cruz, y Suán.
- ZONA No. 2: Sabanalarga, Usiacurí, Luruaco y Piojó.
- ZONA No. 3: Polonuevo, Santo Tomás, Palmar de Varela y Ponedera.

4.6.2. Actividades. Jurídica: Asesoría Jurídica, Adquisición de Tierras, Titulación de Tierras, Extinción del Dominio, Clarificación de la Propiedad, Deslinde y Baldíos.

Asentamientos Campesinos: Asistencia Empresarial Rural, Capacitación Campesina. Otros Programas: Préstamos Recursos Institucionales, Desarrollo Tecnológico, Desarrollo con la Mujer Campesina y Vivienda rural.

Convenios con: Sena, Instituto Colombiano de Bienestar Familia, Programa Dri, Caja Agraria, Banco Ganadero, Universidad Metropolitana y Universidad del Atlántico.

4.6.2.1. Inversiones en distritos. Visualizado el desarrollo del Proyecto Atlántico #3 en el área que cubría 66.000 hectáreas se identificaron tres sectores independientes para ser desarrollados:

El sector de Repelón (4.700 hectáreas) al oeste del embalse que sería desarrollado por el INCORA con sus propios recursos.

El sector de Molinero al norte del embalse (11.700 hectáreas) estaba incluido inicialmente dentro del proyecto siendo descartado de los planes de INCORA.

El sector sur (35.000 hectáreas) que sería desarrollado con la asistencia del Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento. Un estudio de factibilidad sobre el desarrollo agrícola del sector sur había sido adelantado por consultores cubriendo aspectos de irrigación, drenaje y control de inundaciones.

Una misión del Banco visitó el Proyecto en junio de 1966, la cual propuso y el gobierno aceptó reducir el proyecto en dos etapas: 1) El proyecto bajo el Préstamo 502-CO se designó como la Etapa I, comprendía la construcción de un sistema completo de irrigación por aspersión, una red de drenaje de 3.300 hectáreas, protección contra inundaciones, el drenaje de 6.000 hectáreas y el desarrollo que se necesitaba en las fincas para un sistema intensivo de cultivos especialmente frutas y vegetales para exportación, compra de equipo, establecer facilidades de mercado incluyendo una planta para empacar naranjas, establecimiento de plantas pilotos, proveer administración agrícola incluyendo asistencia técnica para los agricultores junto con facilidades de crédito adquiriendo la mayoría de la tierra y estableciendo parceleros.

El Préstamo 502-CO fue aprobado en junio de 1967 por un valor de US\$9 millones de dólares y se declaró efectivo el 2 de noviembre de

1969 cuando se firmó un contrato con una firma extranjera de consultoría; dicho préstamo se cerró el 31 de diciembre de 1975 con una inversión de \$415.8 millones de pesos.

2) El proyecto bajo el Préstamo 849-CO se designó como la Etapa II. Se desarrolló en los Municipios de Candelaria, Campo de la Cruz, Manatí y Suán; incluyó la construcción de un canal interceptor para proteger de inundaciones un área de 100.000 hectáreas de tierra cultivable, vías de acceso y la introducción de prácticas de cultivos mejorados para la agricultura tradicional con lluvia.

El Préstamo 849-CO fue aprobado en junio de 1972 por un valor de \$126'848.700. A junio de 1980 se habían ejecutado inversiones por valor de \$91'751.600 que corresponden a un 72.3% del total programado. La vigencia para la terminación del proyecto fue ampliada por el banco hasta septiembre de 1981.

Estos proyectos fueron seleccionados por la OEA como el primero proyecto de irrigación y colonización financiado por el banco en Colombia.

Es necesario aclarar que a pesar de habersele entregado al HIMAT los Distritos de Adecuación de Repelón, Manatí y Santa Lucía el 10 de febrero de 1977, el INCORA siguió controlando las inversiones hasta su finalización de coordinación con el HIMAT.

4.6.2.2. Programa Asentamientos Campesinos. Este programa cumple un papel fundamental en el desarrollo de la Reforma Agraria ya que es el encargado de ofrecer los programas de producción, créditos, vivienda, asistencia técnica, pago de tierras y capacitación campesina. Esto permite la racionalización y tecnificación en la explotación de la tierra, generando posibilidades de rentabilidad por área explotada.

La asistencia es uno de los servicios más importantes que prestan los funcionarios de la Sección de Asentamientos en beneficio de los campesinos como de sus familiares.

La capacitación campesina ha desarrollado una labor de relevancia en la Regional Atlántico que es importante resaltar muy a pesar de la escasez de recursos asignados a esta labor.

Se realizan programas de medicina preventiva y se apoyan las campañas de vacunación dentro de los ciclos establecidos por el ICA, además se emprendieron programas de transferencia de tecnología con la colaboración del Ica, Sena y Caja Agraria.

Se han venido implantando los Días de Campo, con el fin de que las familias campesinas sepan aprovechar las charlas y muestras que se les hacen en las diferentes técnicas agrícolas y ganaderas, lo que ha permitido unos resultados satisfactorios.

4.6.2.3. Programa Jurídico. El INCORA Regional Atlántico ha venido realizando una dispendiosa labor para la obtención de nuevas tierras que faciliten el asentamiento de las masas campesinas con el manejo adecuado de las negociaciones voluntarias o directamente con los dueños bajo compras directas o forzosas, expropiaciones, extinción del derecho de dominio y cesiones voluntarias. Esto implica una reestructuración del manejo de las políticas agrarias a través de un programa estructurado, permitiendo la adquisición de la tierra en todo el departamento.

En esta Regional han ingresado hasta Junio 30 de 1990 un total de 42.056-4300 hectáreas a través de las siguientes modalidades:

Fondo Nacional Agrario:	29.357-7100 hectáreas
Extinción del Dominio Privado:	3.345-7200 hectáreas
Clarificación de la Propiedad:	4.026-6100 hectáreas
Deslinde:	421-3500 hectáreas
Recuperación de Ciénagas:	4.905-0400 hectáreas

La acción del INCORA de entregar tierras a distintas destinaciones ha jugado papel importante en el medio campesino debido a que la política de dicho instituto es la distribución de tierras que está orientada a promover la explotación del campo cuyo objeto es la de producir e incrementar la productividad a fin de que se puedan generar ingresos suficientes para poder así financiar los diferentes requerimientos sociales que se exigen en este proceso.

Es importante dar a conocer que la Regional Atlántico ha beneficiado hasta junio de 1990 a 3.823 familias campesinas para un total en poder de éstas de 31.769-2600 hectáreas.

4.7. MOVILIZACION CAMPESINA

La población campesina del Atlántico puede calificarse como trashumante estacional y migrante, ya que se moviliza en masa hacia los centros de producción agrícola a ofrecer sus servicios en la recolección de cosechas estacionales como la del algodón. También emigra hacia Venezuela en la época muerta en busca de salarios en moneda dura.

Los censos de población adelantados por el DANE, nos muestran el movimiento demográfico en el sector rural del Departamento del Atlántico.

4.8. TECNICAS AGRICOLAS

El cultivo del algodón se adelanta en el Atlántico con un buen grado de tecnificación. Se prepara el suelo para la siembra, se utiliza semilla certificada, se aplican fertilizantes-urea principalmente herbicidas e insecticidas. Sin embargo, no se aplican riegos suplementarios, por lo cual no se obtienen buenos rendimientos.

Los cultivos de tomate y ají tabasco si reciben riego, pero las

técnicas de cultivo dejan algo que desear, lo mismo que el cultivo del plátano. El cultivo del sorgo de grano es mecanizado en la preparación y recolección pero no se aplican fertilizantes, por lo cual se obtienen rendimientos muy bajos. El cultivo de la caña de azúcar muy disminuído en la última década, se adelanta con técnicas muy rudimentarias. La preparación del suelo para la siembra es muy superficial, lo mismo que el surcado para la colocación de la semilla, lo que impide un buen anclaje y un buen desarrollo de las raíces. El control de malezas se hace a machete que sólo corta la parte aérea de la planta dejando la raíz viva. No se hace ningún control de plagas y enfermedades, por lo cual la infestación por diatrea es muy alta. No se aplican fertilizantes orgánicos o químicos.

En cuanto a los cultivos llamados pancoger como la yuca, el maíz, el frijol o guandul, etc. son cultivados con los métodos heredados de los indígenas. No hay selección de semillas, no se prepara el suelo, la limpia a machete es el único control de malezas, no hay control de plagas y enfermedades, no se fertiliza; por supuesto los rendimientos son bajísimos y la calidad de los productos deja mucho que desear por los daños ocasionados por los insectos y las enfermedades.

4.9. EXPERIMENTACION AGRICOLA

El Instituto Colombiano Agropecuario, ICA, ha montado en sus

instalaciones en Barrnquilla un Laboratorio de Suelos para servicio de los agricultores del Atlántico. Por su parte el HIMAT cuenta con una red de estaciones meteorológicas -8 en total- esparcidas por los cuatro puntos cardinales del Atlántico, en las cuales se llevan registros de temperaturas, humedad relativa, pluviometría, insolación y evaporación de gran ayuda para la planificación agropecuaria regional.

No existen granjas experimentales ni facultades de Agronomía en todo el territorio del departamento.

El Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, imparte capacitación en agricultura, ganadería y planificación agropecuaria a funcionarios y participantes del Programa Dri en las zonas de Baranoa, Sabanalarga, Luruaco, Tubará, Piojó y Juan de Acosta.

Dentro del Programa de Alimentación y Nutrición, PAN, el SENA contribuye con el establecimiento de huertas escolares, capacitación de maestros y comunidad en el cultivo de hortalizas; capacitación a funcionarios del ICA, INCORA y a la comunidad en especies menores y frutales.

El Programa Móvil Rural da capacitación a los pequeños y medianos productores agropecuarios que no son beneficiarios de los anteriores programas.

4.10. REHABILITACION Y CONSERVACION DE SUELOS

La región sur del departamento -60.000 hectáreas- hasta 1959 estaba prácticamente retirada del aprovechamiento económico; eran tierras sumergidas en pantanos o constantemente inundables por las crecientes periódicas del Río Magdalena y el Canal del Dique, cuyas aguas convergían a formar la laguna de Manatí. La escasa y fluctuante disponibilidad pesquera y la insatisfecha necesidad de alimentos de los habitantes del lugar, en no pocas ocasiones desembocaron en conflictos y permanentes enfrentamientos entre agricultores y pescadores que se disputaban los pequeños ingresos que con gran dificultad se obtenían en medio tan hostil.

En la actualidad empiezan a verse los resultados del proyecto con la parcelación y cultivos en 35.000 hectáreas recuperadas, donde la agricultura tecnificada a no dudarlo cambiará radicalmente la situación de subproducción tradicional. El INCORA en colaboración con el INDERENA viene desarrollando un plan de fomento pesquero. Técnicos de las dos entidades han aunado esfuerzos tanto en la etapa de estudios previos de investigación y experimentación ictiológica como en la de desarrollo y control de las especies seleccionadas y sembradas en el espacioso embalse, donde la recolección anual ya es del orden de las mil toneladas de pescado de excelente calidad.

En estas condiciones el agua que en el pasado era factor adverso al desarrollo regional, hoy se ha convertido en instrumento dinámico y

efectivo para acelerar el proceso de recuperación y mejoramiento socioeconómico. Donde estaban las ciénagas hoy surgen promisorios los cultivos agrícolas y en las aguas del embalse se estructura una verdadera riqueza pesquera.

5. BALDIOS NACIONALES

5.1. DEFINICION

Se reputan baldíos y por consecuencia de propiedad nacional:

1. Las tierras incultas situadas en los territorios que administra la Nación.
2. Las márgenes de los ríos navegables no apropiados a particulares con título legítimo.
3. Las costas desiertas de la República.
4. Las islas de uno y otro mar, dentro de la jurisdicción de ésta, que no estén ocupadas por poblaciones organizadas o por poblaciones particulares con justo título.
5. Las tierras incultas de las cordilleras y valles.

De lo anterior podemos conceptuar que no podrán hacerse adjudicaciones de baldíos sino a favor de personas naturales; no obstante también podrán hacerse adjudicaciones a favor de entidades de derecho público con destino a servicios públicos, bajo la condición de que si dentro del término que el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria señalare no se diere cumplimiento al fin

previsto, los predios adjudicados revierten al dominio de la Nación.

5.2. CONCEPTO SOBRE BALDIOS ORIGINARIOS

De acuerdo a la investigación adelantada para el presente trabajo podemos decir que los baldíos originarios son aquellos terrenos que se encuentran dentro de los límites del territorio nacional, que no han salido del patrimonio del Estado y que pertenecen al mismo, por carecer de otro dueño.

Lo anterior quiere decir que el terreno baldío es independiente a que esté poblado o despoblado y por lo tanto, hace referencia a la propiedad estatal, que la excluye de la propiedad particular.

En cualquier población o ciudad pueden existir tierras baldías y son los baldíos urbanos los que han sido objeto de normas legales, caso específico los terrenos que constituyen la zona urbana del Municipio de Tocaima en el Departamento de Cundinamarca.

En consecuencia, el título originario ha de ser no solamente el documento que consagra la merced, venta, composición o adjudicación de las tierras, sino en general el hecho jurídico que conforme a la legislación española o a la de la república da origen al dominio privado de tierras realengas o baldías.

5.3. CONCEPTO SOBRE BALDIOS RESERVADOS

La ocupación de baldíos reservados hace relación directa a los problemas de islas, playones, sabanas comunales, ciénagas desecadas y otros terrenos baldíos que se han sustraído a la libre colonización.

Fácilmente se entiende que si sobre un terreno baldío pesa una reserva, este terreno no podrá ser adjudicado en forma alguna, pues la reserva tiene por objeto asimilarlo a bien de uso público. Sin embargo y si las circunstancias lo exigen, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria podrá con conocimiento de causa, levantar la reserva o variar su destinación permitiendo su explotación económica.

Aunque todos los baldíos se aplican en mayor o menor grado a la satisfacción de ciertas necesidades generales, los que tienen la calidad de reservados llenan tales objetivos de manera directa o inmediata. Ellos conservan la condición de bienes de dominio público, permanecen sujetos a un régimen de derecho público y se mantienen bajo el control de la Administración Pública. Esas características por lo tanto, repercuten en el procedimiento establecido por la ley para la constitución de las reservas. Por esta razón, se organiza un sistema especial de actuación, distinto al que se consagra para la distribución de los baldíos adjudicables.

Dichas normas autorizan al INCORA para formar reservas

territoriales destinadas a la conservación de los recursos naturales, a la prestación de los servicios públicos y al fomento de las colonizaciones, lo mismo que para sustraer de ese régimen especial, de acuerdo con los intereses de la economía, las porciones necesarias. De manera que para poder cumplir a cabalidad los objetivos mencionados, en la susodicha ley se establece un procedimiento singular que cierra el camino a las oposiciones y que sólo exige la publicación de los correspondientes actos en las cabeceras, corregimientos e inspecciones de policía de los municipios en donde estén situadas las zonas afectadas por la decisión.

El procedimiento de baldíos reservados es distinto al que se sigue para la adjudicación de los baldíos, porque la destinación de los bienes, en uno y otro caso, es completamente diferente. Los que tienen la calidad de adjudicables se aplican a la distribución entre los particulares y cumplen indirectamente sus finalidades sociales mediante la apropiación individual y en razón del beneficio común que implica su explotación económica. Mientras conserven el carácter de baldíos, permanecen incorporados al dominio público, sometidos al derecho público y sujetos al control de la Administración Pública, pero una vez que se adjudican, los terrenos pierden su antigua calidad, quedan excluidos del sistema jurídico anterior, entran al patrimonio de los respectivos adjudicatarios y por lo tanto siguen gobernados por las reglas de derecho privado. La Administración Pública durante el proceso de la adjudicación no

tiene interés directo en que el globo de tierra se conceda al peticionario o en que se reconozca el mejor derecho alegado por terceros, ya que en cualquiera de dichas hipótesis la correspondiente porción saldrá del dominio público. De manera que en tales casos sólo aparecen comprometidos intereses moralmente privados. Por lo antes expuesto se abre la oportunidad para formular oposiciones y se asigna a la justicia ordinaria el conocimiento de un litigio que se libra entre particulares.

Pero ninguna de las características ya citadas opera en el proceso de constitución de las reservas. Contrario sensu, las modalidades de este último son opuestas. Las disposiciones administrativas tienen otros objetivos, el de impedir la adjudicación, es decir la apropiación individual de las zonas reservadas, a fin de que permanezcan en el dominio público de la Nación y cumplan de manera directa el destino social que les asigna la ley; por tal motivo, el Estado tiene interés inmediato como personero de la comunidad en las posibles controversias que se susciten. Es por esto que las normas específicas en la materia no contemplan la posibilidad de que se formulen oposiciones en el proceso de constitución de las reservas territoriales y para que se niegue implícitamente a la justicia ordinaria toda oportunidad para intervenir en el referido trámite administrativo.

Queremos también dar a conocer que existen aquellos baldíos que aun cuando sean de propiedad privada revierten al Estado en calidad

de baldíos a consecuencia de la extinción del derecho de dominio privado por in explotación por más de tres años, con la nominación de Baldíos Reservados, cuyo procedimiento es adelantado por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, organismo competente para ello, facultado así mismo para su adjudicación en favor de aquellas personas que al momento de la declaratoria de extinción se encuentran explotando el inmueble respectivo.

5.4. FACTORES QUE INCIDEN EN LA IMPRESCRIPTIBILIDAD DE LOS BALDIOS

Iniciamos este literal con un interrogante: Existe imposibilidad de adquirir baldíos a través del juicio de pertenencia? A lo que respondemos: Si existe la imposibilidad, apoyándonos en las siguientes razones:

Desde la vigencia de la Ley 48 de 1882, quedó claramente establecido que la propiedad de las tierras baldías no se prescriben contra la Nación. Es evidente entonces que los baldíos se reputaron bienes de uso público y por ello se hicieron imprescriptibles.

Con relación a lo anterior existen opiniones y jurisprudencias encontradas y vinculadas en el mismo sentido de la norma arriba mencionada.

La declaración judicial de pertenencia sólo recaerá sobre el inmueble o la parte de éste que haya poseído realmente el demandante

por medio de los hechos positivos a que da derecho el dominio según lo señala nuestro Código Civil y no comprenderá ni afectará las zonas de terrenos, los yacimientos de hidrocarburos y demás bienes que hayan sido o sean materia de reservas de la Nación, o que hayan sido declarados imprescriptibles.

De lo antes expuesto se colige que el dominio de los baldíos no puede adquirirse por prescripción sino por adjudicación del gobierno; en efecto podemos decir entonces que las personas que exploten económicamente terrenos baldíos deben solicitar el respectivo Título de Adjudicación en la forma como lo preveen las leyes pertinentes.

Es preciso recalcar que en Colombia no pueden adquirirse terrenos baldíos sino por la adjudicación que de ellos hace el Estado pues llega hasta establecer una presunción de derecho en favor del adjudicatario en el sentido de que el lote o extensión que se adjudica era baldío antes de la adjudicación.

La razón primordial de los preceptos y doctrinas que han eliminado la prescripción como sistema de adquirir derecho de propiedad sobre baldíos es doble: De una parte, el ser dichos baldíos de propiedad pública y destinados a una política comunitaria de beneficio social en diversos aspectos; y de otra, que una larga tradición legislativa de contenido social ha hecho radicar la apropiación de baldíos en el hecho de la explotación económica de los mismos y en un consecuente

régimen especial de adjudicación cuando aquella posesión y explotación satisfactorias llenan las exigencias de la ley. De ahí por qué el régimen de prescriptibilidad por el solo transcurso del tiempo, característico como de adquirir inmuebles de propiedad de interés privado, sea incompatible con el de la adjudicación dirigido por el Estado, donde lo primordial es el interés público fundado en la explotación económica calificada, aunque en un campo más remoto o indirecto represente el reconocimiento o el respeto de un interés privado.

5.5. ANALISIS DEL REGIMEN LEGAL DE LAS TIERRAS BALDIAS

Por el hecho del descubrimiento de América los Reyes de Castilla y sus sucesores se consideraron como señores de todas las tierras de este continente, con la facultad de disponer de ellas a su arbitrio, en especial para transferir el dominio a los conquistadores o a quienes emigraban de la metrópoli con el ánimo de poblarlas y vecinarse en los territorios descubiertos.

Los procedimientos para la adjudicación de tierras realengas en los primeros tiempos consistían en el repartimiento llevado a efecto como consecuencia de las capitulaciones celebradas con los descubridores y conquistadores; en otras ocasiones se realizaban mediante cédulas generales o particulares, o bien por el otorgamiento de mercedes por los gobernadores, presidentes u otros funcionarios a quienes el soberano hubiese delegado tal atribución;

y en fin se concedían tierras a título oneroso por medio de ventas o remates, como un medio de allegar fondos al erario real. Sin embargo, todos estos medios de adjudicación o concesión de tierras, tenían dos factores comunes e insustituibles: Primero, el título debía preceder necesariamente a la ocupación o cultivo de las tierras; y segundo, el adjudicatario debía cultivar y residir o morar cuatro o cinco años, según la época, en la respectiva parcela, bajo las penas previstas en la ley.

La ocupación de hecho de baldíos o realengos, durante la colonia fue siempre un acto ilícito; no obstante la prohibición de tales ocupaciones ocurrían en la práctica, los soberanos españoles idearon la forma de sanear tales vicios y a la vez obtener un provecho pecuniario con destino al erario real mediante el sistema conocido con el nombre de composición, que fue tanto en el derecho histórico español como en el derecho propiamente indiano, una figura jurídica por la cual, en determinadas circunstancias, una situación de hecho podía convertirse en una situación de derecho mediante el pago al Fisco de cierta cantidad.

La legislación nacional desde la Constitución de 1821 al atribuirle funciones al Congreso consagró reglas que fueron desarrolladas sobre enajenación de tierras baldías y creación de oficinas de agrimensura, según la cual la expedición del título fue requisito necesario e insustituible para adquirir el dominio de la tierra cultivada; y aún más, si se dejaba pasar el plazo sin obtener el

título en el supuesto de que tuviesen un derecho perfecto o real, caducaba, para volver al patrimonio del Estado con destino a una posterior enajenación. No se reconoció a favor de los poseedores de tierras baldías de tiempo inmemorial o a pretexto de una justa prescripción, un derecho perfecto de dominio, sino la facultad de obtener la expedición del título correspondiente.

Igualmente señalaban dichas normas que si los poseedores o colonos tenían que pagar un canon de arrendamiento, vencido el año de plazo, se deducía que frente al Estado no eran sino simples tenedores de un predio ajeno, por cuyo goce debían pagar un precio mientras no obtuviesen por la vía administrativa el título o resolución de adjudicación, con el cumplimiento obligatorio de su registro y publicación.

No podemos desconocer que un gran porcentaje pertenece al Estado Colombiano. De ahí que en la Reforma Agraria sean indispensables disposiciones que hagan factible la utilización de ella en forma racional, incorporándola al desarrollo económico.

A través del estudio de nuestro trabajo investigativo hemos observado que los baldíos no son la solución para el problema agrario colombiano; que existe una mala distribución de las tierras públicas. Estas no están identificadas y tampoco se dan las condiciones para saber cuáles son más aptas para la agricultura o ganadería; de tal suerte que por ese motivo han nacido los

acaparamientos. Lo primero que se detecta es que no existe ningún control para impedir que los baldíos vayan a unas mismas manos. Nuestra legislación no ha previsto el caso. Por eso una misma persona natural o jurídica puede solicitar varias adjudicaciones, sin que haya disposición que ponga fin a esa absorción de las mejores tierras. Es así como el menos beneficiado con las vías, y los servicios que establece el Gobierno, es el colono pobre. Los ricos generalmente tienen más fáciles medios de información, pueden ordenar reconocimientos por su cuenta, están en condiciones de investigar qué tierra inculta ofrece mejores perspectivas.

Lo que se ambiciona con la Reforma es que se funden unidades familiares en aquellas zonas de más fácil comunicación y que puedan dar mejores rendimientos al pequeño productor. Se da la facultad al INCORA para que limite las colonizaciones y diga qué tipo debe primar en cada región.

5.6. FACTORES INDISPENSABLES PARA LA CESION DE BALDIOS A LOS MUNICIPIOS

Como resultado de la aprobación de la Ley 12 del 16 de enero de 1986 y del Decreto Ley 77 del 15 de enero de 1987, Colombia ha entrado definitivamente en el proceso de descentralización administrativa. Como consecuencia de dichas normas los municipios asumirán varias responsabilidades en actividades que se desarrollan directamente en su territorio.

Todos los colombianos con la existencia de estas normas debemos ayudar a su puesta en marcha con la mayor celeridad y de esta forma se tonificará la vida de los municipios existentes en este momento y los nuevos que surjan en los próximos años, corrigiendo el injusto languidecimiento y la postración económica en la que se venían sumiendo estas importantes localidades.

Serán varias las posibilidades que se abrirán a dichos municipios en los campos de infraestructura vial, educación, salud, agua potable, electrificación, comunicaciones telefónicas y el mejoramiento de la calidad de vida de sus pobladores en las cabeceras municipales y en sus diversas veredas.

El INCORA consciente de esta responsabilidad ha delegado en los municipios la titulación de las tierras baldías que existan en sus territorios y que no están como reservas forestales, parques naturales o reservadas para colonizaciones especiales que seguirán en cabeza de dicho Instituto como responsable de la administración de tierras baldías de la Nación. Para dicho efecto el INCORA celebrará convenios con cada municipio que esté interesado en realizar estas labores y que tengan un número importante de solicitudes para tramitar. Así mismo con base en el convenio el INCORA dictará cursos de capacitación a funcionarios de los municipios que vayan a atender las actividades de mensura de los predios, los conceptos técnicos de explotación agropecuaria, la parte legal de las notificaciones y oposiciones, las colindancias y

la expedición del título mismo. Igual capacitación se dará a Ingenieros Civiles, Ingenieros Agrícolas, Agrónomos, Forestales, Catastrales, Geógrafos, Topógrafos titulados, Abogados y demás profesionales afines que deseen participar como contratistas para la preparación de los informativos indispensables para la expedición de los títulos.

De todo lo antes expuesto el INCORA reforzará su acción en todos los municipios del país con beneficio mutuo para los campesinos, la economía municipal y la masificación del acceso a la propiedad de la tierra.

Los municipios en virtud del convenio podrán hacer adjudicaciones hasta una extensión máxima de 450 hectáreas, teniendo en cuenta la explotación económica en la producción exigida por la ley, su ubicación y la distancia a la cabecera municipal más próxima.

Los municipios deben tener cuidado especial en no adjudicar aquellas porciones que sean necesarias para un uso público o zonas por las cuales hayan de pasar vías férreas o caminos nacionales, decretados o contratados, mientras aquellos o éstos no hayan sido construídos en la extensión correspondiente.

En el evento de que el municipio demuestre incapacidad técnica o financiera para el ejercicio de la función delegada, o no haya hecho las apropiaciones presupuestales correspondientes para atender

adecuadamente el programa de titulaciones, o se esté frente a cualquiera causal de las pactadas en el convenio que se firme, se terminará el mismo y el INCORA reasumirá la plenitud de sus atribuciones con respecto a cada uno de los trámites de titulación de baldíos nacionales iniciados por el municipio, cualquiera que sea el estado en que se encuentren.

6. ADJUDICACION DE LOS BALDIOS

Los baldíos son bienes de La Unión y sobre ellos el Estado ejerce un derecho de dominio, además tiene la calidad de propietario, es decir de titular del derecho de dominio sobre todos los bienes que no pertenezcan a otro dueño. Tratándose de baldíos, además, se descubren en el comportamiento del Estado actos que no son consecuencia de los atributos del derecho de dominio conforme a la concepción clásica, pues puede gozar de ellos reservándolos para servicios públicos y puede sacar frutos recibiendo un precio por su arrendamiento.

Es innegable que el Estado tiene sobre las tierras baldías un verdadero derecho de propiedad, lo cual coincide con la calificación que la doctrina moderna atribuye al derecho que el Estado tiene sobre sus bienes y por tanto no se ve como pueda decirse que los baldíos se adquieren por ocupación cuando esta categoría jurídica de alcance limitado a los bienes que no pertenecen a nadie.

La adjudicación de baldíos queda sometida a las exigencias que el régimen legal colombiano tiene para las transferencias de dominio. Es bien sabido que el derecho de dominio se adquiere por la

tradición, es decir por la inscripción del título respectivo en la oficina de registro correspondiente. Como el derecho que transmite el Estado al adjudicar un terreno baldío es el de propiedad que tiene sobre él, y como de otra parte, este es también el derecho que adquiere el adjudicatario, forzoso es concluir que para que el derecho del colono se considere perfecto es necesario que se haya producido el registro de acto de adjudicación. En esta forma el derecho de dominio en baldíos se adquiere por la tradición y no por la ocupación.

Entonces, mientras no existe registrado el título que gratuitamente otorga el Estado al adjudicatario de baldíos, no existe derecho de propiedad a su favor ni consecuentemente un derecho adquirido.

6.1. ENTIDAD A QUIEN CORRESPONDE SU ADMINISTRACION

Es el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, INCORA, la entidad que a nombre del Estado tiene como función administrar las tierras baldías de propiedad nacional, adjudicarlas o constituir reservas y adelantar colonizaciones sobre ellas, de acuerdo con las disposiciones normativas vigentes.

Igualmente compete a dicha entidad a nombre del Estado, ejercer las acciones y tomar las medidas que correspondan conforme a las leyes en los casos de indebida apropiación de tierras baldías o incumplimiento de las condiciones bajo las cuales fueron adjudicadas.

Básicamente el Programa de Titulación de Tierras Baldías del INCORA se encamina a fomentar la adecuada explotación económica de esas tierras incultas o deficientemente utilizadas, con el objetivo de vigorizar el sector primario de la economía nacional, acrecer el volumen global de la producción agropecuaria y facilitar el acceso a la propiedad rural de innumerables campesinos.

El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria realiza la función social de los terrenos baldíos reservándolos en favor de otras entidades oficiales para la prestación de servicios públicos, destinándolos a colonizaciones especiales en beneficio de grupos humanos de escasos recursos o constituyendo sobre ellos resguardos de tierras en provecho de las comunidades indígenas del país.

Son objetivos específicos dentro de la actividad institucional de adjudicación de baldíos, el saneamiento de la tenencia de la tierra en vastas regiones del país, la incorporación de nuevas áreas a la producción agropecuaria, integrándolas más activamente al mercado nacional, la obtención de recursos fiscales para los municipios, posibilitar la consecución de recursos crediticios por parte de los adjudicatarios y elevar el bienestar general de la población rural.

6.2. FORMAS PARA OBTENER LA ADJUDICACION DE LOS BALDIOS

Las personas interesadas en la adjudicación de baldíos a través del sistema especial y gratuito pueden actuar directamente sin necesidad

de que los represente persona alguna. Pero si constituyen apoderado, éste tiene que ser abogado titulado.

De acuerdo a los preceptos legales vigentes en la materia que nos ocupa, no podrán hacerse adjudicaciones de baldíos sino por ocupación previa, demostrando que tiene bajo explotación económica las dos terceras partes de la superficie cuya adjudicación pretende, así mismo que está cumpliendo con las normas sobre explotación de los recursos naturales y que está dentro de los límites adjudicables.

Además de lo anotado, tampoco podrán hacerse adjudicaciones de baldíos que estén ocupados por comunidades indígenas o que constituyan su hábitat sino únicamente con destino a la constitución de Resguardos Indígenas.

6.2.1. Superficie máxima adjudicable. Corresponde al INCORA ejercer un control sobre las áreas máximas que pueden adjudicarse a una misma persona, a fin de evitar la concentración de la propiedad rural.

La extensión máxima adjudicable no podrá ser superior a 450 hectáreas por persona natural o por socio de la empresa comunitaria o cooperativas campesinas, sin exceder de 1.500 hectáreas.

6.2.2. Sujetos. Únicamente podrán ser sujetos de la adjudicación

de baldíos por ocupación previa, las personas naturales, las empresas comunitarias, las cooperativas campesinas y las entidades de derecho público.

Las personas naturales que hayan cumplido 16 años de edad y sean jefes de familia, podrán obtener en forma individual o conjuntamente con su cónyuge, compañero o compañera permanente con quien comparta las responsabilidades sobre sus hijos menores o con sus parientes hasta el segundo grado de consanguinidad si vélese por ellos, adjudicaciones de tierras baldías. Pero aquellos que posean otros predios rurales y que la superficie exceda de los límites adjudicables no podrán ser beneficiarios de adjudicaciones de terrenos baldíos.

6.2.3. Solicitud. Como lo anotamos anteriormente las diligencias de titulación de baldíos adelantadas por el INCORA son gratuitas, salvo los gastos de publicación de la solicitud y los que se originan por concepto de mensura. Sin embargo, no hay lugar al pago de dicha mensura en los siguientes casos:

- a. Cuando la superficie del predio no exceda de 50 hectáreas.
- b. Cuando se trata de terrenos baldíos ubicados en jurisdicción del Municipio de Leticia, Comisaría del Amazonas; siempre que el área no sea superior a 100 hectáreas.
- c. Cuando los baldíos se hallen comprendidos dentro de las zonas del Plan Nacional de Rehabilitación.

La solicitud de adjudicación se puede formular verbalmente o por escrito ante el Jefe de la Comisión de Baldíos, suministrando tanto los datos personales como los relacionados con el predio que se pretende obtener en adjudicación.

Las personas naturales o jurídicas que pretendan la adjudicación de un baldío, deberán manifestar bajo la gravedad del juramento, entendiéndose prestado con la sola presentación de la solicitud, si son o no propietarios de predios en el territorio nacional y si las sumas de las áreas de los mismos más la superficie del que están solicitando, no excede los límites adjudicables señalados por las normas vigentes.

Cuando una entidad de Derecho Público pretenda la adjudicación de un terreno baldío con destino a la prestación de un servicio público, la solicitud debe formularla su representante legal por escrito, la cual deberá contener los siguientes datos:

- a. Nombre de la entidad y su representante legal.
- b. Naturaleza y característica del servicio público que se proyecte prestar.
- c. Nombre del terreno y su ubicación geográfica y política.
- d. La afirmación de ser baldío y cabida aproximada.
- e. Los colindantes del predio con relación a los puntos cardinales.

Ademàs, deberàn acompañar los estudios de factibilidad sobre la naturaleza, objetivos y demàs características del servicio público que se pretenda prestar y su duración, copia auténtica del acto que lo ordena y prueba de la representación legal de la entidad.

6.2.4. Publicidad de la solicitud. Cuando la solicitud reune todos los requisitos legales, se le asigna una numeración y en el auto que la aceptó se ordenarán las siguientes diligencias:

1. Publicar la solicitud a costa del interesado, por dos veces y con intervalos no menores de cinco días hábiles, en emisora radial con sintonía en el lugar de ubicación del predio; contrario sensu en la misma forma en un diario de amplia circulación en la región de ubicación del terreno solicitado en adjudicación.

2. Fijar por diez días hábiles el aviso de la solicitud en un lugar visible y público de la Alcaldía Municipal, oficina del Inspector o Corregidor a que corresponda el predio y en la respectiva Secretaría Jurídica del INCORA.

El aviso deberá contener:

- a. Nombre del peticionario y su identificación.
- b. Nombre del predio solicitado en adjudicación, su extensión, ubicación, linderos y nombre de los colindantes.

En el informativo se debe dejar constancia de dicha publicación,

agregando los ejemplares del aviso respectivo y certificación expedida por el administrador de la emisora o el representante local o regional del diario, según el caso, debidamente autenticados.

Las publicaciones tienen como finalidad que terceros o personas ajenas a la solicitud de adjudicación se enteren de ella, con el objeto que si creen tener algún derecho sobre el predio pretendido, lo hagan valer oponiéndose a la adjudicación.

6.2.5. Pruebas. Mediante las pruebas establecidas se logra obtener la certeza sobre el cumplimiento de los requisitos que exige la ley para la adjudicación de las tierras baldías.

En esta etapa se dispone el levantamiento topográfico del terreno y la práctica de una diligencia de inspección ocular, providencia que deberá ser notificada personalmente a los conlindantes y se informará al Agente del Ministerio Público. Cuando no fuere posible la notificación personal se surtirá mediante edicto, que será fijado por cinco días hábiles en lugar visible y público de la correspondiente oficina del INCORA, de la Alcaldía Municipal y del Corregimiento o Inspección respectiva.

La diligencia de inspección ocular tiene como finalidad acreditar los siguientes hechos:

a. Nombre, cabida y ubicación del predio.

- b. Linderos y nombres de los colindantes.
- c. Explotación del inmueble, indicando la porción cultivada y la inculta.
- d. Tiempo de explotación económica del terreno.
- e. Si tiene márgenes o laderas con pendientes superiores a 45 grados.
- f. Si está comprendido en una zona de reserva u ocupado por indígenas.
- g. La distancia del predio a las vías de comunicación, a la población más cercana, al centro urbano de más de diez mil habitantes y a los puertos marítimos, si fuere el caso.
- h. Si hay establecidas personas diferentes al peticionario, a qué título y qué extensión aproximada ocupa.

Durante la mencionada diligencia el Jefe de la Comisión de oficio o a petición del interesado, debe recibir los testimonios de los colindantes, los documentos que se le presenten y cualquier otra prueba conducente, teniendo en cuenta que todas ellas sólo pueden referirse a los hechos objeto de la diligencia.

En la actuación cualquier tercero podrá formular su oposición a la adjudicación pretendida, en forma verbal o escrita, de todo lo cual se debe dejar constancia en el acta y se instruirá al opositor para que dentro del término correspondiente presente las pruebas que acrediten su pretensión.

De la diligencia se dejarà constancia en un acta, en la cual se indicarán las personas que intervinieron, los hechos o cosas examinadas, se incorporarán los testimonios, constancias y oposiciones que se formulen y será firmada por quienes intervinieron en la diligencia.

Dentro de los tres días hábiles siguientes al término de la diligencia, los interesados podrán solicitar por escrito la aclaración de la inspección ocular.

6.2.6. Oposición a la adjudicación por parte de terceros y término para formularla. Una vez practicada la inspección ocular, el negocio será fijado en lista por el término de diez días hábiles en la correspondiente oficina de INCORA. Durante este término quienes se crean con derecho podrán formular oposición a la adjudicación, acompañando al escrito la prueba en que se funde su pretensión.

Las oposiciones son de dos clases:

1. Oposición por mejor derecho a la adjudicación. Se presenta cuando el opositor es otro colono o poseedor del predio objeto de la solicitud de adjudicación. Cuando se basa en mejor posesión del inmueble, se continúa el trámite hasta su culminación. En la decisión de fondo el INCORA podrá adoptar una cualquiera de las siguientes determinaciones a saber:

- a. Rechazar la oposición y adjudicar el predio.

- b. Aceptar la oposición y negar la titulación del baldío.
- c. No admitir la oposición y denegar la adjudicación, dejando el libertad a las partes para acudir a la justicia ordinaria.

2. Oposición por la naturaleza jurídica de los terrenos. Este evento se presenta cuando el opositor reclama dominio sobre el predio. En esta hipótesis, si se anexa la prueba de esa calidad al expediente, se suspende por auto motivado el procedimiento de adjudicación y se iniciará un trámite de clarificación de la propiedad, para establecer si el terreno ha salido o no del patrimonio del Estado.

Si se decidiera que el predio es baldío se procederá a su adjudicación; caso contrario, se negará la pretensión del solicitante.

Una vez que haya vencido el término ya anotado precluye la oportunidad para oponerse a la adjudicación.

6.2.7. Resolución de Adjudicación. La Resolución de Adjudicación de Baldíos constituye título traslativo de dominio y debe ser notificado en forma personal al Agente del Ministerio Público y al interesado; igualmente al opositor si lo hubiere.

Cuando se haya surtido en forma legal la notificación y debidamente ejecutoriada la Resolución, se procederá a su inscripción ante la

correspondiente Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, previa publicación de su extracto en el Diario Oficial. El Registrador devolverá al INCORA el original y una copia de la Resolución con la correspondiente anotación de su registro. Al expediente se agregará el original y la copia registrada, junto con una copia heliográfica del plano se entregará al adjudicatario.

Es importante señalar que aquellas resoluciones de titulación de terrenos baldíos sobre superficies menores de 50 hectáreas no requieren publicidad en el Diario Oficial.

7. ANALISIS DE LA LEY AGRARIA Y SUS MODIFICACIONES CON RELACION A LOS BALDIOS Y SU ADJUDICACION

La Reforma Agraria representa un punto de intersección entre el desarrollo económico y el cambio social. Las modificaciones en la estructura de la tenencia de la tierra no sólo es necesario para dotar de tierras a los agricultores, sino para implantar una gran variedad de medidas para asistirlos como son: Mejores sistemas de crédito, educación, consejo técnico, facilidades para el acceso al mercado, etc., es decir lo que suele conocerse bajo la denominación genérica de servicios de asistencia técnica, social y financiera a los productores rurales. De tal suerte que la reforma se puede considerar ahora simultáneamente como una política agrícola y como una política social.

La Reforma Agraria parte necesariamente de la distribución de la propiedad territorial. La misma palabra reforma está indicando un cambio en los modos o patrones existentes de la distribución de la tierra. Si no hay cambio fundamental de esos modos o patrones, no puede hablarse propiamente de Reforma Agraria. Esta implica la asistencia social en favor de los beneficiados con ella, a fin de elevar sus niveles de vida no sólo como un imperativo de justicia,

sino para arraigarlos a la tierra que han recibido.

En Colombia se han venido dando modificaciones en lo que a la legislación de baldíos se refiere, mandato que hemos recibido de nuestra Carta Magna específicamente en su Artículo 202 que establece:

"Pertenece a la República de Colombia:

1) ...

2) Los baldíos, minas y salinas que pertenecían a los Estados cuyo dominio recobra la Nación, sin perjuicio de los derechos constituidos a favor de terceros por dichos Estados, o a favor de estos por la Nación título de indemnización"¹⁴.

Partiendo de ese ordenamiento es indispensable que al adoptar reformas legales sobre el régimen de baldíos éstas deben hacer referencia a tres puntos:

- a. Dar a las tierras baldías del Estado una mejor administración.
- b. Adoptar medidas para evitar que se formen grandes concentraciones de propiedad privada en las tierras nuevas.
- c. Dar apoyo eficaz a los pequeños colonos para su establecimiento en dichas tierras.

14

ORTEGA TORRES, Jorge. Constitución Política de Colombia. 14 edición. Editorial Temis. Bogotá, 1984, p. 123.

En principio, la administración de las tierras baldías correspondió al Ministerio de Agricultura, luego fueron delegadas a las gobernaciones para adelantar las diligencias de adjudicación; pero la actuación de estos dos organismos, que ya conocían las adjudicaciones a pequeños colonos, se fue reduciendo tradicionalmente a recibir las peticiones de adjudicación y a tramitarlas, fallando las oposiciones de quienes alegaban tener derecho sobre dichas tierras y que así lo demostrarán.

Pero a partir de la vigencia de la Ley 135 de 1961 inspirada en el Gobierno del Presidente Carlos Lleras Restrepo y que creó el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria como establecimiento público competente para administrar a nombre del Estado las tierras baldías, es cuando se empieza una verdadera administración de dichos bienes.

Esta ley desde su nacimiento ha sido objeto de modificaciones y adiciones con el objeto de dotar al Estado de mecanismos ágiles y suficientes para erradicar las situaciones de injusticia y desequilibrio en el campo, a través de la promoción de políticas de cambio social y mejoramiento de las condiciones de vida de un inmenso número de colombianos desposeídos del sector. De manera que la actual reforma plasmada en la Ley 30 de 1988 es la respuesta a las expectativas y demandas de la hora presente y deberá constituir, con el concurso de todos, la superación de las frustraciones del pasado.

Con esta nueva ley se busca corresponder a las justificadas exigencias de diversos sectores de la sociedad, especialmente los hogares campesinos afectados por las manifestaciones más severas de la pobreza, encaminadas a acomodar la estructura de la propiedad a las nuevas realidades sociales y políticas, a suministrar recursos, a incorporar tierras de todo tipo a la ampliación de la frontera de producción de alimentos y a remover los obstáculos de orden legal que han hecho impracticable y difícil la Reforma Agraria.

Esta última ley en cuanto a baldíos se refiere, ha sido reglamentada por el Decreto 2275 del 3 de noviembre de 1988 mediante el cual el Gobierno dictó el procedimiento para la adjudicación de terrenos baldíos.

8. ACCIONES JURIDICAS QUE PROCEDEN CONTRA LA ADJUDICACION DE TERRENOS BALDIOS

Si la administración por mandato constitucional debe ajustar su actividad a la ley, ésta misma debe organizar los mecanismos que logren coercitivamente esta sumisión e impongan el restablecimiento del orden jurídico infringido o del derecho subjetivo vulnerado.

De allí que se diga que el sistema de las garantías de los administrados descansa en dos pilares fundamentales: El principio de la legalidad y el de la responsabilidad.

Por el primero se somete la administración a la normatividad jurídica, o sea a las leyes que regulan su actividad y por el segundo, se le previene que su desconocimiento permitirá el cuestionamiento de su gestión y aun el compromiso de su propia responsabilidad.

La administración por celosa y cuidadosa que sea en el ejercicio de su gestión, puede expedir actos irregulares, injustos e inconvenientes, en perjuicio de los derechos subjetivos de los administrados o violadores del ordenamiento jurídico general.

De allí que sea apenas lógico que se le de a la administración, en primer término, la oportunidad para que revise sus propios actos, los modifique, aclare o revoque; y a los administrados, en segundo, la facultad para buscar ese restablecimiento sin tener que acudir al control jurisdiccional.

8.1. FACTORES QUE INCIDEN PARA EL RECURSO DE REPOSICION

Contra las resoluciones que dicte el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria relacionadas con la adjudicación de baldíos procede el recurso de reposición para agotar la vía gubernativa.

De este recurso se hará uso en la forma como lo señala el Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984). Pero sin necesidad de solicitar tal reposición, los interesados podrán intentar las acciones contencioso administrativas.

8.2. NATURALEZA DE LA REVERSION DE LA ADJUDICACION

A través del fenómeno de la reversión volverán al dominio de la Nación los terrenos baldíos adjudicados a entidades de derecho público y a personas naturales o jurídicas, especialmente en los siguientes eventos:

a. En terrenos baldíos adjudicados con ocupación previa, cuando el beneficiario o el adjudicatario no observe las normas sobre la

conservación de los recursos naturales renovables, protección de bosques nativos, de vegetación protectora y de reservas forestales.

b. En baldíos adjudicados sin ocupación previa cuando se haya decretado la caducidad administrativa al contrato.

c. En baldíos adjudicados a entidades de derecho público cuando no se destine a la prestación del servicio público para el cual se solicitó, dentro del término señalado para ello o cuando no observe las normas sobre la conservación y protección de los recursos renovables.

Cuando el INCORA ha comprobado una de las anteriores causales de reversión, procederá declararla mediante resolución motivada, la cual es susceptible del recurso de reposición dentro de los cinco días hábiles siguientes a su notificación.

En las adjudicaciones de baldíos donde obre contrato, la declaratoria de caducidad dará origen a la reversión del baldío al dominio de la Nación con la inscripción de la providencia que la decretó en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del Círculo correspondiente a la ubicación del inmueble.

Es de suma importancia anotar que cuando estas resoluciones que declaran la reversión de un terreno al dominio de la Nación, este vuelve por ministerio de la ley al patrimonio del Estado. El adjudicatario deberá entregar los terrenos al INCORA, previo el pago

de las mejoras útiles y necesarias que hayan sido objeto de avalúo practicado por peritos del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

8.3. PROCEDENCIA DE LA REVOCACION DIRECTA

Con el objeto de hacer efectivo el principio de legalidad en las actuaciones de la administración, dando a ésta oportunidad para enmendar sus yerros jurídicos y a los administrados la de defender sus derechos ante la propia administración, sin acudir a la autoridad en ejercicio de las pertinentes acciones, se ideó el llamado procedimiento gubernativo, que no es otra cosa que la revocación directa de los atos administrativos.

Su razón de ser no es otra que la de no permitir que continúe vigente y produzca efectos un acto contrario al orden jurídico o al interés público o social, es decir el imperio del principio de legalidad y el de la oportunidad y conveniencia de la administración, entendida como servicio público y obrando en función de ese servicio. Es precisamente el hecho de que los actos de la administración tienen por objeto un resultado útil para el Estado, dentro de las limitaciones de la ley, lo que los hace esencialmente revocables, para que aquélla pueda modificar o retirar su decisión, adecuándola a las circunstancias, intereses variables y criterios cambiantes en la interpretación de lo que es el interés público.

Podemos entonces explicar que la revocación directa es un recurso

propio del Derecho Administrativo, es típico de las actuaciones que no tienen por objeto la certidumbre jurídica y excepcional o extraordinario en los siguientes aspectos:

1. Procede de oficio o a solicitud de parte, aunque lo primero no es un modo usual en este procedimiento.

2. La revocación puede interponerse tanto ante el funcionario que expidió el acto de que se trata, como directamente ante su superior inmediato.

3. Las causales que dan lugar a la revocatoria de los actos son específicas:

a. Cuando están en manifiesta oposición con la Constitución o la Ley.

b. Cuando no están conformes o atentan contra el interés público o social.

c. Cuando causen agravio injustificado a una persona.

4. Puede ejercitarse como recurso por los particulares o como facultad administrativa y en ambos casos en cualquier tiempo, o sea sin término.

5. Es aplicable aún contra actos ejecutoriados o contra los que se hallen a decisión de los Tribunales Contencioso Administrativos, mientras que no se haya dictado auto admisorio de la demanda.

6. Se puede dirigir tanto contra actos administrativos creadores de situaciones jurídicas impersonales como subjetivas, modalidad que no tienen los recursos ordinarios de la vía gubernativa.

7. Es extraordinario porque sólo procede cuando, no habiéndose hecho uso de la vía gubernativa y, consecuentemente, habiéndose perdido también la oportunidad de ejercitar las acciones de la vía contenciosa, permita como última posibilidad la de pedir la revocación, a pesar de estar ejecutoriado el acto respectivo.

Teniendo en cuenta las bases que acabamos de exponer y a partir de la vigencia de la última Ley de Reforma Agraria, es decir la 30 de 1988, el INCORA podrá revocar directamente las resoluciones de adjudicación de tierras baldías.

La solicitud de revocación puede hacerse por los interesados o por el Agente del Ministerio Público en cualquier tiempo, inclusive respecto de actos en firme o aun cuando se haya acudido a los tribunales administrativos, siempre que en este caso no se haya admitido aún la demanda.

8.3.1. Procedimiento para la revocación. El INCORA para ejercer la facultad de la revocación debe adelantar el siguiente trámite:

1. Con base en el expediente de adjudicación y las pruebas allegadas, conformará un informativo en el cual se indicarán las posibles violaciones a la ley en que se incurrió dentro del

procedimiento de adjudicación.

2. Citará al adjudicatario y al Agente del Ministerio Público a fin de que el titular de la adjudicación se haga parte y pueda hacer valer sus derechos. La citación se realizará por correo certificado a la dirección que se conozca, cuando no se haya podido hacer en forma personal; en ella se deberá precisar el objeto de la misma.

3. Cuando no fuere posible la citación se publicará un aviso en un diario de amplia circulación, con un extracto de la actuación que se adelanta.

El costo de las citaciones y publicaciones será cubierto por el solicitante de la revocación, cuando ésta se adelanta a solicitud de parte interesada.

4. Cuando hayan transcurrido diez días hábiles después de la citación o de la publicación del aviso, se decretarán las pruebas pedidas por el interesado o las que el INCORA considere necesarias y se señalará un término de diez días hábiles.

5. Una vez practicadas las pruebas se decidirá mediante resolución motivada sobre la procedencia de la revocación.

Contra dicha resolución procede el recurso de reposición dentro de los cinco días hábiles siguientes a su notificación. Ejecutoriada la resolución que revoque un título de adjudicación, el terreno

adjudicado vuelve al dominio de la Nación, previo pago de las mejoras útiles y necesarias, de acuerdo al avalúo que practiquen los peritos del Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Así mismo la correspondiente providencia debe inscribirse en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos respectiva.

9. ACCIONES CONTENCIOSO ADMINISTRATIVAS

Es una de las formas del control jurídico de la actividad administrativa y se denomina específicamente el de las acciones jurisdiccionales contencioso administrativas.

Nuestro Código Contencioso Administrativo al enunciar las diferentes acciones no hace sino consagrar legislativamente el derecho abstracto y público de ocurrir a la jurisdicción administrativa para obtener tutela jurídica, mediante la propuesta de una pretensión dentro de una órbita legal.

Para poner en juego ese control jurídico el administrado podrá accionar, o bien contra el acto que desconoce el ordenamiento jurídico general o viola un derecho subjetivo del cual es titular, con miras a obtener, en primer término, su nulidad y en segundo, el restablecimiento consecuencial del aludido derecho; o bien cuestionar directamente sus hechos u operaciones materiales con fines exclusivos de restablecimiento del derecho vulnerado o desconocido.

Nos referiremos a cada uno de ellos por separado.

9.1. ACCION DE NULIDAD

Es el medio normal puesto a disposición de los administrados contra todo acto unilateral de la administración y con miras al mantenimiento de la legalidad abstracta.

A continuación podemos destacar las principales características de mayor notoriedad de dicha acción:

a. El contencioso de anulación busca el restablecimiento de la legalidad objetivamente considerada, para asegurar la regularidad jurídica de la actividad administrativa. La causa pretendida se limita estrictamente a la cuestión de la legalidad del acto.

b. Puede ponerse en movimiento a solicitud de cualquier persona, natural o jurídica, pública o privada.

c. El fallador se limita a confrontar el acto acusado con la norma superior que se alega como infringida. En otros términos se desenvuelve en torno a dos extremos únicamente: La norma transgredida y el acto transgresor, in que las posibles situaciones jurídicas que se interpongan jueguen papel alguno en la litis.

d. La sentencia anulatoria es declarativa.

e. La sentencia anulatoria produce el efecto de cosa juzgada erga omnes; el acto desaparece así del ordenamiento jurídico frente a todo el mundo. Si la sentencia es desestimatoria producirá ese

mismo efecto, pero sólo en relación con la causa pretendi juzgada.

f. Cualquier persona podrá pedir que se le tenga como parte para coadyuvar o impugnar la demanda.

g. No puede demandarse sino la nulidad del acto, bien en su integridad o parcialmente; uno o más artículos, tal locución o frase e incluso una palabra determinada o un cierto alcance interpretativo.

h. El contencioso de anulación de un acto administrativo podrá formularse en cualquier tiempo, a partir de su expedición o después de su publicación, si necesita de este requisito para entrar a regir.

i. En el contencioso de simple legalidad para pedir esta medida provisoria basta alegar la manifiesta violación de una norma superior; entendida ésta en sentido positivo.

j. En cuanto a la índole o contenido del acto, en la primera etapa de la Ley 167 de 1941 y más o menos hasta 1959, el contencioso de anulación era sólo viable contra los actos de contenido general o abstracto.

Contra las resoluciones del INCORA sobre adjudicación de baldíos procede la acción de nulidad que podrá intentarse por el mismo Instituto, por los Procuradores Agrarios o cualquier persona, dentro de los dos años siguientes a su ejecutoria o desde su publicación en el Diario Oficial, cuando el terreno adjudicado

tenga una extensión superior a 50 hectáreas. Dicha acción se adelanta ante el Tribunal Administrativo correspondiente, que no puede ser otro que el del departamento donde está situado aquél, lo cual facilita como es obvio, el ejercicio de la acción consagrada contra las resoluciones de adjudicación de baldíos. Además, la misma finalidad de la Ley Agraria trata de proteger al cultivador de la tierra, sobre todo si es de escasos recursos, lleva a la conclusión de que para que pueda existir una defensa verdadera para los adjudicatarios de baldíos, los juicios que se inicien contra los atos del INCORA que los conviertan en propietarios rurales deben iniciarse ante los Tribunales Administrativos del lugar donde esté ubicado el inmueble adjudicado y no ante el Consejo de Estado, ya que en la mayoría de los casos la defensa se tornaba casi imposible por los costos que la misma significaba.

Finalmente la experiencia demostró que la mayoría de los juicios en acciones de nulidad no prosperaban, pues la notificación personal a los adjudicatarios no podían cumplirse y el Consejo de Estado tenía que declarar la perención de las instancias.

9.2. ACCION DE RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

El restablecimiento es el medio para obtener, como consecuencia de la nulidad del acto administrativo, el resarcimiento de un derecho subjetivo amparado por una norma jurídica.

Es importante señalar que las acciones partes de un supuesto común: La nulidad del acto administrativo unilateral por lo que haemos un análisis de sus características que pueden servir para diferenciarla de la anteriormente descrita:

a. El contencioso de restablecimiento está dirigido a la protección del derecho subjetivo del administrado, vulnerado o desconocido por el acto de la administración y busca la condena de ésta para que sea efectivo el restablecimiento. La causa pretendi va más allá del cuestionamiento de la legalidad del acto.

b. El restablecimiento sólo se otorga al que se crea lesionado en un derecho amparado por una norma jurídica, es decir, al titular del derecho subjetivo desconocido por el acto administrativo.

c. En el contencioso de restablecimiento el juez va más allá de la simple declaratoria de nulidad; y la litis se desarrolla alrededor de tres elementos diferenciados: La norma violada, el derecho subjetivo que ella protege y el acto violador de aquèlla y èste. El juzgador puede estatuir disposiciones nuevas en reemplazo de las acusadas o no expedidas y modificar y reformar aquèllas, cuando sea necesario para cumplir el debido restablecimiento y sólo con este exclusivo fin.

d. Por la índole de la sentencia en el contencioso de restablecimiento cuando èsta acoge la pretensión del actor, es de condena.

e. En el contencioso de restablecimiento la cosa juzgada con

relación al efecto reparador, se limita a las partes que intervinieron en el proceso y obtuvieron la declaración a su favor. En cambio, la declaratoria de nulidad así obtenida, como en el de simple nulidad, tendrá efectos igualmente erga omnes.

f. El derecho a intervenir como parte adhesiva se le reconocerá a quien acredite un interés directo en las resultas del proceso.

g. Deberá pedirse, además de la nulidad del acto, el resarcimiento del derecho; para tal efecto el interesado deberá expresar en qué consiste la violación del derecho y la manera cómo estima que debe restablecerse.

En la acción de restablecimiento no podrá omitirse, bajo ningún pretexto, la petición de nulidad del acto, porque el resarcimiento sólo será posible como consecuencia de su invalidación. La doctrina señala que no hay responsabilidad estatal sin la declaratoria de ilegalidad de la decisión que produjo la lesión del derecho.

h. En cuanto al tiempo para su instauración caduca al cabo de cuatro meses contados a partir del día de la publicación, comunicación, notificación o ejecución del acto, según el caso. Si el demandante es una entidad pública, la caducidad será de dos años.

i. Con relación a la suspensión provisional además de la manifiesta violación, deberá probarse, aunque sea sumariamente, el perjuicio que sufre o que podría sufrir el actor.

j. El contencioso de plena jurisdicción en cuanto a la índole o

contenido del acto, èste era ùnicamente susceptible contra los de alcance particular o creadores de situaciones individuales o concretas.

Cabe anotar que en materia de adjudicaciòn de baldìos la persona que con la adjudicaciòn de un terreno baldìo se crea lesionada en un derecho suyo amparada por una norma jurìdica, podrà pedir, ademàs de la anulaciòn del tìtulo de adjudicaciòn, el restablecimiento en su derecho o la reparaciòn del daño. Esto lo puede hacer dentro de los dos años siguientes a la adjudicaciòn, contados desde la publicaciòn en el Diario Oficial, cuando ella sea necesaria, o desde su ejecutoria en los demàs casos.

Esta acciòn se adelanta como la ya anotada, ante el Tribunal Administrativo correspondiente.

10. DISPOSICIONES GENERALES

Hemos considerado de suma importancia anotar en este último capítulo algunas disposiciones de tipo general y que se deben tener muy en cuenta para la aplicación del procedimiento de adjudicación de baldíos. Ellas son:

1. El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria no puede adjudicar ni otorgar contratos de usufructo sobre terrenos baldíos ocupados por comunidades indígenas, o que constituyan su hábitat, sino únicamente y con destino a la constitución de resguardos indígenas.
2. El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria no puede adjudicar tierras baldías a quien siendo adjudicatario las hubiere enajenado, salvo que hubieren transcurrido quince años desde la adjudicación anterior.
3. Son absolutamente nulos los actos o contratos que se efectúen aún por disposición judicial sobre terrenos baldíos adjudicados, mediante los cuales se consolide en cabeza de un solo propietario el dominio de terrenos colindantes en extensiones que sumadas entre sí excedan el límite de adjudicación individual, ni aportarse a

comunidades o a sociedades que directa o indirectamente la refundan en su patrimonio, a las que se incorporen inmuebles aledaños que excedan del mismo límite, ni fraccionarse por acto entre vivos o por causa de muerte, sin previa autorización impartida por la Junta Directiva del INCORA.

Con base en este punto tanto los Notarios como los Registradores de Instrumentos Públicos no pueden autorizar el otorgamiento de escrituras públicas y el registro de actos o contratos de tradición sobre inmuebles cuyo dominio provenga de la adjudicación de baldíos en los cuales no se protocolice la certificación del INCORA sobre la no violación de lo pertinente.

4. Los adjudicatarios de baldíos, dentro de los cinco años siguientes a la adjudicación solamente podrán hipotecarlos para garantizar obligaciones crediticias de fomento a favor de entidades financieras. Para este caso a la minuta de hipoteca debe anexarse autorización del INCORA sobre la viabilidad del gravamen.

5. En toda resolución de adjudicación de terrenos baldíos o contrato que celebre el INCORA para la explotación de tierras baldías, se debe establecer expresamente la obligación de observar las disposiciones sobre conservación de los recursos naturales renovables, protección de bosques nativos, de vegetación protectora y de reservas forestales, constituyendo este incumplimiento causal de caducidad y reversión del baldío adjudicado al dominio de la Nación.

6. En toda resolución de adjudicación o contrato de usufructo de baldíos, se debe hacer constar que los predios quedan sujetos a las servidumbres pasivas para la construcción de vías, acueductos, canales de irrigación o drenaje, necesarios para la adecuada explotación de los fundos.

7. En los trámites de adjudicación de baldíos no es necesaria la intervención de abogado, pero si el interesado constituye apoderado, éste debe ser titulado.

8. Los beneficiarios con la adjudicación de terrenos baldíos sobre superficies mayores de 50 hectáreas, deberán pagar al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria los gastos de mensura y amojonamiento conforme a las tarifas que para tal efecto señale la Junta Directiva de dicha entidad.

CONCLUSION

La verdad es que muy pocas veces nos esmeramos por conocer y analizar las riquezas que rodean a nuestro país, que son otorgadas por la misma naturaleza, en peor forma lo hacemos con nuestra región (Departamento del Atlántico), situaciones estas que tienen una estrechez muy sólida con el ordenamiento jurídico.

Con más énfasis se toca el tema sobre la Reforma Agraria y los Terrenos Baldíos en otras facultades como Sociología, Trabajo Social, etc., mas no con la misma fuerza en la Facultad de Derecho.

Por considerar que este tema está íntimamente relacionado con el Derecho, nos hemos preocupado de manera incesante en hacer investigaciones tomando como base la experiencia adquirida por más de quince años al servicio del INCORA.

Hoy ponemos al alcance de los estudiosos en general un documental completo sobre la REFORMA AGRARIA Y FORMAS PARA TITULAR TERRENOS BALDIOS, no como un requisito más exigido por la norma para optar al título de Abogadas, sino como un material ilustrativo, científico y

digno merecedor para un país como el nuestro y una opulenta región como es el Departamento del Atlántico.

BIBLIOGRAFIA

- AGRICULTURA AL DIA. Organo de informaci3n del Ministerio de Agricultura y las entidades adscritas. A1o 2. N1mero 3, mayo 1990.
- ARANGO JARAMILLO, Mario. El Proceso del Capitalismo en Colombia. Volumen 283. Editorial Litoimpresos. Medell1n.
- BARRAGAN, Jos1 Vicente. Reforma Agraria y Justicia Social. Ediciones Tercer Mundo, 1984.
- BETANCUR JARAMILLO, Carlos. Derecho Procesal Administrativo. Se1al Editora. 2a. Edici3n. Medell1n, 1988.
- CARVAJAL FLOREZ, Bernardo. Compilaci3n de Normas sobre Adjudicaciones Bald1os Reservas Ind1genas Parcelaciones. Bogot1, 1972.
- GARCIA, Antonio. Sociolog1a de la Reforma Agraria en Am1rica Latina. Ediciones Cruz del Sur. Bogot1, 1973.
- GOMEZ MERLANO, Antonio. Adjudicaci3n de Tierras. Compilaci3n de Normas Procedimiento y Jurisprudencia. Bogot1, 1986.
- . Clarificaci3n de la Propiedad. Programas y Procedimientos Normas Legales Jurisprudencia. Bogot1, 1986.
- INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA (COLOMBIA). Subgerencia de Asentamientos Campesinos. Incora en el Plan Nacional de Rehabilitaci3n Acci3n del Gobierno para la Paz. Bogot1, 1983.
- . Subgerencia Jur1dica. Normas para la titulaci3n de bald1os Delegaci3n a Municipios. Bogot1, 1987.
- INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTIN CODAZZI. (COLOMBIA). Monograf1a del Departamento del Atl1ntico. Supur. Costa Atl1ntica. Barranquilla.
- LLERAS RESTREPO, Carlos. La Cuesti3n Agraria. Osprey Impresores. Bogot1, 1982.
- NIETO CARROLL, Enrique. El Problema Agrario. Editorial Optima. Bogot1, 1939.

ORTEGA TORRES, Jorge. Constitución Política de Colombia. Decimacuarta Edición. Editorial Temis. Bogotá, 1984.

QUINTERO LATORRE, Julio César. Elementos de Derecho Agrario y Legislación Agraria Colombiana. Esap Publicaciones. Bogotá, 1984.

----- . Qué pasó con la tierra prometida? Cinep. Bogotá, 1988.

REVISTA INSTITUCIONAL DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA: SURCO No. 4, diciembre 1989.

SUAREZ MELO, Mario. Legislación Agraria Colombiana. Bogotá, 1982.

TRIANA ANTORVEZA, Adolfo. Legislación Agraria Colombiana. Editorial Presencia Ltda. Bogotá, 1978.