

CORPORACION EDUCATIVA MAYOR DEL DESARROLLO

" SIMON BOLIVAR "

FACULTAD DE DERECHO



TESIS DE GRADO

" LA TENENCIA DE LA TIERRA EN COLOMBIA "

NORA EDITH MENDEZ ALVAREZ

Barranquilla Noviembre 12 de 1981

CORPORACION EDUCATIVA MAYOR DEL DESARROLLO

" SIMON BOLIVAR "

D I R E C T I V O S



R E C T O R

DR. JOSE CONSUEGRA

D E C A N O

DR. EDUARDO PULGAR LEMUS

V I C E - D E C A N O

DR. ERNESTO ARIZA

S E C R E T A R I O G E N E R A L

DR. RAFAEL BOLAÑOS

D I R E C T O R D E T E S I S

DR. ANTONIO SPIRKO CORTES

La Corporación Educativa Mayor del Desarrollo Simón Bolívar no se hace responsable por los conceptos - emitidos en este trabajo por lo cual deja constancia expresa.

Autora

A quienes me distinguieron  
con su amistad  
en toda circunstancia...  
Pero más que a nadie

A PATRICIA

que, siempre a mi lado,  
permaneció confiada en lo  
que yo podría lograr.

ANTONIO SPIRKO CORTES  
ABOGADO

B/quilla Noviembre 20 de 1.981.

Sr. Dr.

EDUARDO PULGAR LEMUS.

DECANO DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA CORPORACION  
EDUCATIVA MAYOR DEL DESARROLLO "SIMON BOLIVAR".

L. C.

Señor Decano.

La Secretaria de la Facultad de Derecho, tuvo a bién designarme Director del Trabajo de Tesis que presenta la Egresada de nuestra Facultad Señorita NORA - EDITH MENDEZ ALVAREZ, para optar el Título de Abogado, el trabajo lo intitulo "LA TENENCIA DE LA TIERRA EN COLOMBIA".

Durante más de seis (6) meses, he tenido ala oportunidad de asesor, dirigir, y supervisar el trabajo referido; nuevamente me he dedicado a leer detenidamente todo lo relativo a "LA TENENCIA DE LA TIERRA EN COLOMBIA", tema éste bastante profundo, y dificil por constituir la piedra fundamental sobre la cual se erige todo el sistema Jurídico-de nuestro Pais, por eso considero que indudablemente el trabajo que nos presenta la egresada señorita NORA EDITH MENDEZ

**ANTONIO SPIRKO CORTES**

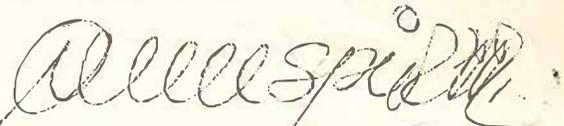
**A B O G A D O**

ALVAREZ, constituye un estudio juicioso, serio y profundo sobre el aspecto de "LA TENENCIA DE LA TIERRA EN NUESTRO PAIS", nos indica que la egresada ha dedicado ingentes esfuerzos para presentarnos un trabajo digno que llene a plenitud las exigencias y requisitos de los reglamentos de nuestra Facultad.

La forma clara, precisa, seria y profunda como la egresada señorita NORA EDITH MENDEZ ALVAREZ, desarrolla y analiza las distintas etapas de desarrollo social hasta analizar el proceso de la reforma Social Agraria me permite colegir, deducir que apesar de ser la primera vez que eun estudiante deba abocar un tema tan profundo, la referida egresada la hace con altura, elegancia y propiedad en la metodologia y procedimientos de investigación.

Por las anteriores razones, considero que el trabajo presentado por la señorita NORA EDITH MENDEZ ALVAREZ, merece ser aprobado porque cumple a cabalidad la totalidad de las exigencias académicas, y reúne además los requisitos exigidos por nuestra Facultad para obtener el título de Abogado que otorga la FACULTAD DE DERECHO DE LA CORPORACION EDUCATIVA MAYOR DEL DESARROLLO "SIMON BOLIVAR".

Con sentimientos de alta consideración de suscribo de Ud. Atentamente?

  
ANTONIO SPIRKO CORTES.

## I. \_ INTRODUCCION

## II.- TITULO PRIMERO

Estructura histórica de la tenencia de  
la tierra.

8

## 1.- CAPITULO PRIMERO

Régimen Agrario durante La Colonia

10

a) Dependencia Interna

21

b) Dependencia Externa

22

c) Campesino sin tierra

24

## 2.- CAPITULO SEGUNDO

La Independencia

26

a) El proceso cafetero

30

b) Evolución después de 1925

34

c) Productos mecanizados

35

d) La agricultura dual

36

## 3.- CAPITULO TERCERO

Tenencia de la tierra y uso eficiente

39

a) Distribución física de la tierra en el  
territorio nacional.

39

b) La tierra registrada en el catastro y  
su uso actual.

40

c) Calidad de los suelos y uso potencial

40

d) Causas del aprovechamiento ineficiente  
de la tierra.

47

## III.- TITULO SEGUNDO

La Ley y el problema agrario en Colombia

48

1.- CAPITULO PRIMERO	
Ley 200 de 1936	57
2.- CAPITULO SEGUNDO	
Ley 100 de 1944	67
3.- CAPITULO TERCERO	
La Reforma Social Agraria	
Ley 135 de 1961	73
4.- CAPITULO CUARTO	
Arrendatarios Aparceros y similares	82
5.- CAPITULO QUINTO	
Las Leyes 4a. y 5a. de 1973	92
IV.- TITULO TERCERO	
Conclusiones	
1.- CAPITULO UNICO	
a) Límites al tamaño de la propiedad	97
b) Criterios para determinar el trato preferen cial a los propietarios.	99
c) Avalúo de la compensación	104
d) Forma de pago de la compensación	108
e) El procedimiento de expropiación	110

## I N T R O D U C C I O N

En el presente trabajo pretendo plasmar los principales conocimientos sobre "La tenencia de la tierra en Colombia".

A través de la historia, la tierra a desempeñado papel importante en nuestro país.

A pesar de la producción agraria a nivel nacional, ésta no cuenta con los mecanismos necesarios para su buen desarrollo. Desde la Colonia, la tierra en Colombia ha sido mal redistribuida, cuyas características en el campo son los grandes latifundios donde se lleva a cabo la política de la explotación y despojo aplicada por los terratenientes de turno. Esto ha hecho que en nuestro país no se haya dado una verdadera política agraria, ya que el campesino no cuenta con ninguna técnica ni ayuda financiera que logre sacar a este sector del subdesarrollo en que se encuentra.

La reforma agraria que se puso en práctica a partir de 1961 no trajo ningún beneficio para el país, por cuanto su estructura no compaginaba con la realidad que se palpaba en el campo colombiano. Por ello su efímera existencia en nuestro medio, ya que la clase financiera industrial y terrateniente se interpusieron para que dicho programa no lograra el objetivo propuesto por sus gestores.

Si bien es cierto que nuestra actual estructura político económica no permite cambios radicales en el sector agrario, si podría desarrollarse por medios jurídicos y democráticos, una justa posesión de la tierra por quienes la necesitan y trabajan.

## T I T U L O   P R I M E R O

### ESTRUCTURA HISTORICA DE LA TENENCIA DE LA TIERRA

√ La llegada de los españoles al reino Chibcha causa dos fenómenos diferentes que van dirigidos en el mismo sentido. La destrucción de toda una cultura que con el código de Nemequene había llegado realmente a una relativa gran altura. Serias normas en el orden moral imponían unas costumbres austeras y honestas. En lo político se destacaba un servicio militar obligatorio, se fundaba la tenencia de la tierra de características fundamentalmente comunitarias, se exigía una tributación y se organizaba básicamente una hacienda al establecer un sistema de moneda con tejuelos de oro.

Esta situación de progreso queda destruída por el conquistador que utiliza su potencia para imponer sus derechos que, analizados por nuestros conceptos actuales no son derechos sino simplemente la injusta imposición de la fuerza. Pero este poderío defendido por los caballos y arcabuces de los conquistadores produce una actitud de dependencia que tiene desde el punto de vista que nos interesa, su máxima expresión en la organización de las capitulaciones, mediante las cuales el gobierno español, con el aparente derecho basado en una concepción de la Iglesia, que impone sobre los indios, una situación de sometimiento.

En este aspecto de la dependencia, la característica fundamental que va a influir hasta nuestros días y que quizás - sea la más honda explicación de la actitud pasiva que en - muchos aspectos conserva todavía nuestro campesino y que - no ha podido llegar a una plena conciencia de su personalidad y de sus derechos, y que produce también una situación de individualismo aun cuando esto tiene otras muchas causas que lo explican, que impide, además, la unificación de la mitad de nuestro país en un verdadero sentido de progreso y desarrollo. ✓

## REGIMEN AGRARIO DURANTE LA COLONIA

En América se han presentado y se presentarán por el dominio de la tierra los más graves conflictos sociales. La desposesión territorial de las masas en beneficio de unos pocos - es el cuadro en que ha estado enmarcada nuestra historia.

Desde que los invasores europeos empezaron a disponer del territorio de los indígenas comenzó el conflicto y no terminará hasta que la tierra sea apropiada por los que realmente la trabajan.

✓ Para comprender el problema de la tierra durante la Colonia y el surgimiento de la propiedad en América, debe tenerse en cuenta como elemento fundamental que el monarca español reivindicó para sí el dominio de los territorios descubiertos y toda propiedad territorial emanaba de él. "Los descubridores tomaron posesión de las tierras y aún de los mares descubiertos, no como señores, en el sentido político medieval de esta palabra, sino como representantes de la Corona, como mandatarios de los Reyes de España." (1)

Es claro que las instituciones coloniales tenían antecedentes en la formación social española: idioma, religión, tradiciones, etc., son transmitidos a la nueva sociedad colonial pero es aún más obvio que las formas que se asume la producción en las colonias no repiten la organización de la producción española.

1. J.M. Ots Capdequí. El régimen de la tierra en la América Española durante el período Colonial. (Ciudad Trujillo, - Ed. Montalvo, 1946). P. 14.

Es más, aún en el caso de la superestructura van a hacer diferencias trascendentales de contenido, explicables por desarrollos tan radicalmente diversos de sus respectivos sistemas productivos. Es el segundo aspecto, la política colonial necesariamente se manifiesta en la producción y el cambio; esto es precisamente lo que permite deducir su impacto sobre el secreto recondito de la formación, la célula misma que explica el organismo social, la relación que se establece entre productor directo y poseedor de las condiciones de producción - es entonces el punto de partida del análisis, sin tener que juzgar a priori que la política colonial explique su razón de ser y su necesidad de ser así y no de otra forma.

A todo lo largo del análisis es necesario recalcar la importancia de los sistemas de trabajo que son implantados por los colonos y su racionalidad frente a ciertos hechos materiales: organización social aborigen a la que se superpone el sistema de explotación, las condiciones de su reproducción biológica (demografía) y económica, productividad del trabajo (tecnología) y división del producto entre explotadores y explotados.

La tierra era una regalía, mientras no se adjudicara por el Monarca a indígenas o conquistadores, por eso a las tierras que pertenecían al Rey, como patrimonio de la Corona en su calidad de Jefe de Estado, se les llamó realengas. (2)

2. A. TIRADO MEJIA. Introducción a la historia económica de Colombia. Ed. La Rosca Bogotá 1979. Pág. 69.

La conquista evidentemente sentó las bases de la dominación y explotación de las culturas aborígenes encontradas por los españoles en lo que ellos llamaron las Indias. En un principio la relación establecida entre los colonos y la población indígena fue la del saqueo y la de un desenfrenado-esclavismo con la exportación de los aborígenes encontrados en la Costa Norte de la Nueva Granada hacia la Española.

Más adelante, cuando el pie de la fuerza había penetrado al interior, derrotado a los muisca y se daban los primeros pasos para el establecimiento de la nueva civilización, los conquistadores recibieron de la Corona amplias prerrogativas para explotar a las poblaciones sedentarias encontradas en la Sabana de Bogotá y lo que serían más tarde las provincias de Tunja y Popayán, en forma que podían arrancar a pueblos enteros trabajo vivo y parte apreciable de sus producciones.

Estas formas de reparto probaron ser excesivas para la capacidad vital de los indígenas: las sobrecargas de trabajo, la descomposición de los núcleos familiares, la restricción a los matrimonios y las enfermedades europeas condujeron a una aguda reducción de la población original.

En este sentido los aborígenes no tributaron sólo su trabajo sobrante sino también una parte desproporcionada de su trabajo necesario, lo cual, conjugado con la ruptura de sus condiciones sociales de reproducción, condujo a una de las más desastrosas crisis demográficas que conoce la historia universal: ya en el siglo XVII quedaba tan sólo entre un 15 y un 20% de la población encontrada al tiempo de la conquista.

Las exigencias de trabajo impuestas por los españoles fueron, en efecto devastadoras: jornadas de 14 horas y más en las minas, transporte a lomo humano, construcción de poblados e Iglesias, producción agrícola destinada a sustentar este esfuerzo y para sostener el parasitismo de la mayor parte de los españoles.

La rápida extinción de grandes núcleos de población- no sólo en la Nueva Granada- sino por doquier los españoles maldijeron la tierra con su ocupación- causó alarma en la administración real. Se hacía evidente que la despoblación de los nuevos dominios conduciría prematuramente a disminuir los flujos de metales preciosos que llegaron a Sevilla en forma creciente durante los primeros setenta años de conquista. La política colonial se dirigió entonces a recortar las concesiones hechas a los encomenderos, intentando regularlas y reducir las para lo cual contaba ya con mejores instrumentos de intervención de las primeras ocupaciones financiadas privadamente se había pasado al traslado de una burocracia administrativa y eclesiástica, además de algún pie de fuerza militar, que podían disputar autoridad a los conquistadores.

Las contradicciones entre la política colonial española y los conquistadores aparecieron desde temprano como bien lo señala los procesos judiciales contra Colón, Cortés y los Pizarro, -recrudeciéndose momentáneamente cuando la Corona pretendió un control más directo sobre la vida colonial. En general estas contradicciones se manifestaron con bastante frecuencia durante los tres siglos de dominación colonial "nuevos impuestos,-

la implantación de monopolios estatales, limitaciones en el -  
ejercicio del comercio e industria, explotación de los indios o -  
de las riquezas naturales eran causa de sublevaciones o moti -  
nes locales" nos informa el historiador Juan Freide. (3)

A pesar de estas contradicciones, había un implícito pacto -  
colonial entre la Corona y los españoles residentes en las In -  
dias, a través de las Capitulaciones, consistentes en contra -  
tos celebrados entre la Corona y el conquistador se realizó la  
principal fase de la conquista; la política colonial se compro -  
metía - y tenía que hacerlo necesariamente - con los intereses  
locales al promulgar medidas que no implementaba, siendo más -  
bien llamados de atención, y al ejercer un cuidadoso equilibrio  
entre los intereses de todos. Por medio de las Capitulaciones  
el beneficiario adquiría ciertas prerrogativas y contraía algu -  
nas obligaciones como descubrir, conquistar y poblar. Cabe co -  
mo ejemplo la política llevada a cabo por los Hapsburgos duran -  
te los siglos XVI y XVII que, aunque firme en sus restriccio -  
nes a los encomenderos, fue ejecutada en forma lenta y progre -  
siva como concesión ante el repudio violento que organizaron -  
los encomenderos del Perú y otras partes. De hecho era practi -  
camente imposible impedir una relativa autonomía de los colo -  
nos y sus instituciones locales que se compenetraban con las -  
audiencias y gobernaciones que dependían directamente de la  
Corona. Las grandes distancias entre las Indias y las cortes,  
la excesiva duración de los procesos judiciales, el aislamiento  
de los poblados aún dentro del espacio americano, las funciones

3. J. FREIDE. El indio en la lucha por la tierra. 2a. Edición  
Ediciones La Chispa Bogotá 1972. Pág. 27.

militares de los encomenderos y colonos en las retaliaciones contra pueblos cazadores no sometidos todavía en relación - con el escaso pie de fuerza eran todos factores que condujeron frecuentemente a la primacía de la ley de los colonos sobre la organización y explotación del trabajo, su explotación del comercio legal y aún del contrabando.

Los beneficiarios de las capitulaciones tuvieron facultad de repartir tierras entre los españoles y de allí que el repartimiento fue el primer título de propiedad sobre la tierra. "A los nuevos moradores se repartían solares y tierras, cuyo dominio adquirirían a los cuatro años de morada y labor." (4)

Según Freide, "la experiencia de medio siglo (mitad del siglo XVI) había demostrado que era vano esperar la aplicación por parte de la justicia colonial de una legislación contraria a los intereses de los colonos". (5) La autonomía disfrutada por los colonos fue siempre considerable aunque se presentaron variaciones en el tiempo: su participación en la administración fue amplia durante el siglo XVIII por medio de una política colonial laxa que hizo venta indiscriminada de puestos públicos a los criollos, mientras que la política borbónica de la segunda mitad del siglo XVIII fue más restrictiva sobre los intereses locales.

En la medida en que se organizó una economía centrada en la minería y se desarrollaron una agricultura y una ganadería criollas, se entró a depender menos del comercio monopolis-

4. LEY 1a. Título 12, Lib, 4 de la Recopilación de Leyes de Indias.

5. J. FREIDE. El indio en la lucha por la tierra. Ed. La Chispa. 2a. Ed. Bogotá. 1972. pág. 33

ta español y se acrecentó el comercio de contrabando con otras potencias que disputaron la hegemonía española en el Atlántico y el Caribe y aún se aumentó el comercio intercolonias, llegando a ser más importante para algunos virreinos que el mismo comercio con la metrópoli: este comercio fue resultado de la creación de nuevos sistemas de producción, en especial la hacienda, que permitió arrojar a la circulación tabaco, pieles, azúcar, y algodón.

Las relaciones de sujeción impuestas por los españoles sobre la población aborígen dieron lugar a un flujo de oro, grande - Para la época, que alcanzó un punto máximo durante el decenio 1590-1599 con una extracción, reflejada en la acuñación, que parecería relativamente baja, de tres toneladas anuales de oro de 22 kilates. Este tope no se volvió a alcanzar durante todo el período colonial; la recuperación de la producción minera, que se observa a partir del decenio de 1720 alcanzó 2.2 toneladas anuales, cuando ya la producción era llevada a cabo por esclavos y por los mineros independientes de Antioquia.

El punto más bajo que alcanzó la acuñación fue durante el decenio de 1660 cuando no alcanzó 0.42 toneladas anuales punto que coincide con el fin de la baja demográfica de los aborígenes.

Con el desarrollo de nuevas relaciones de producción alrededor de la agricultura criolla, arrendatarios en las haciendas, y propietarios parcelarios, aparceros y colonos, la economía de la Nueva Granada adquirió una fisonomía propia que le prestó una dinámica que chocó pronto con el estrecho marco colonial que la regía durante el siglo XVIII.

Se fue forjando en el tiempo una identidad entre los descendientes de los colonos como "manchados por la tierra" - que se apropiaban la mayor parte de los excedentes producidos, primero por una población aborígen, que después fue mestizada y por esclavos salvajemente importados. Estos excedentes fueron disputados con la Corona que pretendía - con ello que los criollos asumieran una parte mayor de los crecientes costos del imperio y apropiar para sus comerciantes y sus pocos manufactureros ganancias exorbitantes, obtenidas en un mercado cautivo. La política colonial de monopolizar el comercio e impedir relaciones de sus virreynatos con Inglaterra - relaciones que de toda forma se daban a través de un creciente contrabando - además de su misma incapacidad de adelantar el intercambio de materias-primas agrícolas por manufacturas, llevará a las clases dominantes criollas a cuestionar la dominación colonial, más aún en momentos en que el imperio español se derrumbaba en todos sus frentes como resultado del asedio de la revolución burguesa triunfante en la persona de Bonaparte, que se coronó victorioso sobre la España borbónica de 1809.

En el plano internacional, con anterioridad a los años sesenta la escasa frecuencia del planteamiento de esta cuestión y la omisión de todo debate sobre las concepciones sociales agrarias constituyen un hecho típico de la literatura de entonces; se destaca especialmente que las Historisch politische Blätter apenas llega a ocuparse de ella, pese a que según su programa deberían tratar todas las cuestiones de la época, y además se publicaban en un país agrario como Baviera.

El estamento campesino estaba amenazado sobre todo por las leyes de partición de herencia, vigentes a raíz del Code - Civil. La propiedad media estaba, por otra parte, cada vez más dividida como consecuencia de la libertad de endeudamiento, que hacía que los campesinos cayeran con frecuencia en manos de usureros, y de la libertad de venta, que destruía con el frecuente cambio de posesión que permitía toda vinculación a la gleba y a la patria. A ello se agregaron las defectuosas condiciones de la educación y el alcoholismo que anidará en muchos lugares. Las condiciones no eran sin embargo, iguales en todas partes; en Alemania Occidental eran especialmente desastrozas.

Hacia mediados del siglo se dejan sentar voces aisladas que tratan de remediar la cuestión desde el lado religioso y moral. Sólo el agricultor Westfaliano barón Burghard von Schorlemer Alst acudió a la idea de la autoayuda en su escrito *Der Lage des Banerstandes in Westfalen und ihn nottut* (1862). Como católico, parte de la necesidad de un fortalecimiento de las fuerzas religioso-morales en la familia, la educación y la escuela. Como la totalidad del movimiento reformista-social cristiano, veía también el camino de la solución de la cuestión campesina en la "asociación", en la "asociación Campesina". Como condición de una reforma profunda, exige una ley que haga posible el heredamiento pro indiviso en virtud de disposición testamentaria. Los propios campesinos debían agruparse en asociaciones libres y obligarse a renunciar, mediante el otorgamiento de un testamento con la debida antelación, a la división de la heredad.

Además de ello, debían crear instituciones de seguros sobre la base del principio del mutualismo, cajas de empréstitos e instituciones de cancelación de hipotecas, al objeto de hacer posible la compensación de los coherederos por el heredero principal. Concebidas como corporaciones, estas asociaciones debían ser interconfesionales, exactamente como las asociaciones obreras sindicales de Ketteler. Sólo después de haber presentado von Schorlemer su plan al obispo Ketteler procedió aquél a la fundación de la Asociación Campesina Westfaliana, en 1862, a la cual siguieron otras en gran número. En 1871 fueron fusionadas todas las asociaciones campesinas de Westfalia. En esta forma regional, la asociación campesina llegó a ser hasta los comienzos del siglo la más poderosa organización cooperativa de Alemania.

En el Sur fue Georg. Ratzinger quien supo hacerse cargo de la tarea de la reforma agraria y formuló exigencias que tuvieron realización en la legislación agraria y en la autoayuda cooperativa. En Austria, Aemilian Schopfer postuló, frente a la libertad de endeudamiento, que amenazaba al campesinado en su misma existencia, principalmente la fijación de un límite a dicha libertad.

Volviendo al plano nacional, analizaremos un figura muy importante, para luego observar la dependencia de que hablabamos en páginas anteriores.

#### LOS RESGUARDOS.-

Nos hemos referido a dos tipos de propiedad sobre la tierra: la del dominio del Estado o realenga y la que obtuvieron los conquistadores por diferentes formas. Resta señalar un tercer

tipo, la propiedad comunal que se manifestó a través de Ejidos y Resguardos. A estos últimos nos vamos a circunscribir ahora.

No sobra insistir en que las concesiones hechas por el Monarca a los indígenas por medio de resguardos no eran más que la adjudicación limitada de tierras que les pertenecían. Pero - aun estas concesiones tenían sus restricciones, puesto que no se trataba de una verdadera propiedad sobre la tierra sino de una cesión limitada, pues los resguardos nunca dejaron de ser una regalía de la Corona, lo que impedía su enajenación y hacía posible toda clase de reajustes en cuanto a límites o ubicación, cuando las autoridades españolas lo querían.

Los resguardos fueron establecidos especialmente entre 1595 y 1642 (6). En un comienzo más o menos bastaron para albergar a la población indígena, pero con el tiempo fueron quedando - cerca a los centros poblados y con vías de comunicación, circunstancia que tentó la codicia no sólo de los terratenientes - sino también de una serie de españoles pobres, de sus descendientes sin tierra, y de los mestizos que no la poseían, - pues mientras los indígenas tenían que salir del resguardo para trabajar con el objeto de adquirir dinero para pagar los - tributos, muchos colonos blancos invadían sus tierras. La - presión provenía de una "nueva y numerosa clase de finqueros - de menor cuantía, identificados por el Virrey Guirior como - miembros de una "clase media". Esta nueva clase social bien - puso ser en parte blanca y en parte mestiza, o casi toda compuesta por elementos mestizos, de todos modos había crecido - rápidamente, no sólo por la mezcla racial sino por la llegada de nuevos colonos españoles de inclinación agrícola.

6. ORLANDO FALS BORDA. El hombre y la tierra en Boyacá.

Este grupo de gente , hambrienta de tierra, se encontró cons-  
treñido por los propietarios de aquel entonces, es decir por -  
los herederos de los señores que habían recibido mercedes, -  
cien o doscientos años antes, por la Iglesia latifundista o -  
por los mismos indios. Los mestizos y los recién llegados -  
chapetones sólo podían vivir en propiedades españolas como -  
arrendatarios y les estaba vedado residir en los resguardos -  
por no ser indios puros. Pero como muchas veces sucede, se le  
halló escape a la ley, y como lo demuestra el caso de Soatá, -  
muchos individuos que no eran indios entraron a vivir en los-  
pueblos indígenas y a arrendar la tierra de los resguardos.  
Obsérvese no obstante, que la carga de los tributos compelió a  
los indios en muchos casos a recurrir a estos arriendos para -  
poder pagarlos". (7)

#### DEPENDENCIA INTERNA.-

El indio empieza a trabajar para otro y es entregado a los en-  
comenderos, que aún cuando se ven forzados a veces por la le-  
gislación española a tomar una actitud más humana, van logran-  
do una posición de dominio a pesar de que la Corona española-  
trata de suavizar la situación del indígena.

Las encomiendas, aun cuando algunos historiadores lo hayan -  
negado, van a ser la base de nuestros futuros latifundios.  
Es importante pensar que concesiones de tierras que otorga -  
ban 500 hectáreas llegan a extenderse por el poderío de que-  
gozan los conquistadores y sus descendientes hasta 5.000 y -  
más hectáreas y concesiones mayores de 2.000 a 5.000 hectá -

reas se apropian, según dicen nuestros historiadores, hasta 10.000 y 20.000 hectáreas base de los futuros latifundios. Igualmente las propiedades de la Iglesia en la época anterior a la cesión de manos muertas van a inmovilizar tierras considerables ya que muchos de los propietarios españoles - en distintas formas en el transcurso de tres siglos fueron - entregando también una parte no despreciable de sus propiedades a la Iglesia o ésta los adquirió directamente. ✓

#### DEPENDENCIA EXTERNA.-

✓ No menos importante que esa formación de la dependencia interna es la dependencia externa. Quizá no se ha analizado suficientemente como la falsa concepción mercantilista de la época va a imponer una situación de retraso para la agricultura. ✓

Ya que siendo lo único importante de acuerdo con la concepción económica de la época, la extracción de oro, todas las colonias españolas se organizan, y Colombia es un caso más, para la producción y exportación de metales preciosos. Creo no hemos llegado a realizar la importancia que este enfoque tiene en nuestro caso para el proceso de la extructuración agrícola ya que el país va a trabajar fundamentalmente para el oro.

En el siglo XVII fuimos el primer exportador de oro produciendo el 39% de la producción mundial, y en el siglo XVIII cuando bajamos al segundo lugar tomando Brasil el primero, nuestra producción fue del 25% del oro producido en el mundo. Pero esta riqueza fue una riqueza ajena no fue una riqueza de Colombia.

Se extrajo en Colombia pero no fue para Colombia ya que con la excepción de algunas pocas clases privilegiadas que habían de transformarse en el proceso histórico en nuestras actuales clases dominantes, el pueblo no se benefició de esa gran cantidad de riqueza que nuestro suelo produjo. Todo lo contrario, fue un efecto negativo de mayor dependencia ya que esto explica por que las grandes decisiones de nuestra economía y de nuestra política, se empezaron a tomar, como va a suceder en el proceso histórico, fuera de nuestro país. Carlos V y Felipe II determinaron el marco histórico dentro del cual nació la actual Colombia.

Es el fenómeno de la dependencia externa que todavía no se ha superado.

X Pero en lo que respecta a la tierra lo importante es que al darse la supremacía a la producción del oro, la producción agrícola queda en segundo lugar. No se permite la exportación de productos agrícolas y aún aquellos que dan ocasión a complejos problemas sociales como la insurrección de los comuneros, que tiene como centro el monopolio estatal del tabaco realizado por el gobierno español, no influye de manera decisiva en la economía del país ya que no era permitida la exportación del tabaco ni de ningún producto agrícola. No es importante producir en cantidad, no es importante modificar, ni tecnificar. Esto hace que no se cree una mentalidad agrícola.

El país debe producir lo necesario para vivir y dada la pequeña población que entonces habitaba el continente y la relativa abundancia de tierra utilizable no puede sentirse con la intensidad con que ahora sentimos el problema del "hambre de tierra".

Para concluir el presente capítulo anotaremos un tercer aspecto:

#### CAMPESINO SIN TIERRA.-

Sin embargo dentro del limitado marco de la tierra utilizada existe una relativa hambre de tierra en cuanto que el indio-desposeído de sus mejores tierras, al ser defendido por la legislación española, se establece en los resguardos que posteriormente van a evolucionar en lo que conocemos como ejidos y allí organiza una agricultura más de acuerdo con sus tradiciones comunitarias y sus necesidades, pero la parte principal de su trabajo la hace en tierra ajena. Veremos como la independencia va a producir una erosión de esta situación, y que los ejidos van a ser el proceso histórico la base de nuestros actuales minifundios, ya que el campesino arrojado de sus propias tierras va a trabajarlas para el servicio de los amos españoles y de sus sucesores en el tiempo, pero sólo muy lateralmente para su propio provecho. Es este proceso de poco estímulo a la agricultura y de limitación humana el que le quita al indígena transformado en campesino el interés de mejorar su producción ya que le basta subsistir y está condenado simplemente a subsistir.

Se produce además como consecuencia de la fiebre del oro y de la capacidad de indígena de adaptarse a las duras condiciones de trabajo minero la introducción el siglo XVIII del esclavo negro que a su vez va a traer una consecuencia de abaratamiento de la mano de obra y de menor estima del trabajo agrícola, del trabajo físico, fomentando así una situación y una concepción de desprecio de ese tipo de labores y sobre

todo creando las bases sociales para que la población que -  
trabaja en el campo se habitúe a simples niveles de subsis-  
tencia, que hasta el presente no hemos podido superar.

## LA    I N D E P E N D E N C I A

X Así al alborear en el siglo XIX la independencia de las colonias españolas nos encontramos con esta situación:- el oro continua siendo el objetivo fundamental de la economía española. Las tierras se encuentran distribuidas dentro de una concepción semifeudal entre los grandes señores españoles o de origen español que llevan también a sus tierras en calidad de aparceros o trabajadores a alguna parte de la población indígena, que a su vez se defiende en los resguardos o ejidos donde en parte trabaja también comunitariamente. Pero esta agricultura es una agricultura fundamentalmente limitada. Trabaja para la subsistencia. Ha heredado una mentalidad tradicionalista inmodificada en su baja productividad, y que sólo puede proveer a una población que escasamente va llegando a los tres millones de habitantes.

La independencia es aparentemente el grito de la libertad para el hombre americano. Un análisis más profundo de la realidad nos convencerá, sin embargo, de que no se trató de un verdadero movimiento revolucionario en el sentido actual de nuestras concepciones sino de un cambio de poder, de los amos españoles a los dueños de la propia tierra colombiana que lograron con su propia sangre y con la sangre del pueblo, la independencia de España.

El Congreso de Angostura (1819) expidió una ley por la cual premiaba los militares republicanos con propiedades nacionales en una escala que iba desde \$ 500 para los soldados rascos, hasta \$ 2.500 para un general en jefe. Páez, por ejemplo, obtuvo como bonificación, una propiedad de \$ 200.000 y Santander recibió la suya en un predio aledaño a Chiquinquirá. Pero si los generales podían hacer valer sus demandas ante el Congreso y recibían en ocasiones más de lo solicitado, los soldados tenían que resignarse a vender su magra bonificación, respaldada en "bonos de la deuda pública" por un porcentaje reducido de su valor nominal. "No fueron pocas las denuncias relativas a soldados que vendían sus derechos sobre las tierras de la nación por un cinco por ciento o menos de la cantidad que les era legalmente adecuada; muchas veces incluso este pago parcial se hacía en especie". (1)

Las ideas del liberalismo manchesteriano y de la revolución Francesa predominan y orientan nuestra independencia y se produce un deterioro en las formas de propiedad de la tierra para el campesino bajo un aparente progreso.

Se establece una clara mentalidad individualista al destruir en un proceso que dura prácticamente un siglo, los ejidos y resguardos que han protegido la situación del indígena colombiano, lo van a elevar a una situación de propietario individual pero en una condición tan limitada que hará o fundamentará el actual minifundio dentro del cual el campesino no va a encontrar la forma de utilizar su tra-

1.- DAVID BUSHNELL. El Régimen de Santander en la Gran Colombia. (Bogotá, Coedición de Ediciones Tercer Mundo- y Facultad de Sociología Universidad Nal. 1966. P.308.

bajo ni de conseguir lo necesario para su subsistencia manteniéndose siempre a niveles bajos de producción. Al mismo tiempo el exceso de mano de obra crea el hábito de los bajos salarios y nos vamos a encontrar que al establecer la independencia y cuando más tarde tiende a destruirse las formas de aparcería que en gran parte del siglo pasado suavizaron la condición del indígena, éste al pasar del ejido a la pequeña propiedad minifundista se encuentra en una situación de inferioridad.

Se les fuerza a los bajos salarios que van a permanecer hasta nuestros días, ya que normalmente el salario agrícola oscila entre el 50 y el 60% del salario industrial.

La situación política fundamental se ha modificado, pero permanecen las estructuras económicas, y así los fundadores de nuestra patria tienen que mantener el estanco o monopolio del tabaco y las otras formas de tributación con la introducción de artículos en la aduana, para tratar de conseguir un mínimun de ingreso para el naciente estado colombiano.

Sin embargo, la concepción económica varía fundamentalmente; el mercantilismo cede el paso al librecambismo y en el siglo XIX hacemos la triple experiencia de la exportación de productos agrícolas, ya que como país tropical se presupone que es allí donde va a encontrar las condiciones más favorables para su desarrollo, y experimentamos el período del tabaco, el añil y la quina. El tabaco en su período de 1850 a 1880 oscila en su exportación entre dos y cinco millones pero tiene como promedio anual el nivel de los cuatro millones de pe

110 millones de pesos oro de exportación. La ganancia que su-  
bre fundamentalmente el mismo período, en la segunda mitad  
del siglo pasado, supera en su promedio de exportación el mi-  
llón de pesos oro, y el año que se extiende solamente en el  
breve período de 1867 a 1880 apenas alcanza a promediar en-  
su exportación los 144.000 pesos oro. Así no se modificó -  
ni cambió de actitud el país.

La exportación de oro no varió fundamentalmente de cantidad,  
pero sí básicamente de significado y de importancia porque  
las nuevas minas de Alaska, de California, lo desplazan de-  
finitivamente y para 1830 sólo representa el 1% de la produc-  
ción mundial. El oro había fracasado definitivamente como -  
elemento del progreso nacional. El tabaco, por su parte, -  
produce ciertos desplazamientos internos hacia las regiones  
de Honda y Mariquita, en donde se centra su producción y en  
parte también a los Santanderes en donde evoluciona hacia el  
trágico minifundio tabacalero con esa inmensa cantidad de -  
fincas que apenas están por la media hectárea, pero no modi-  
fica la condición del campesino aun cuando algunos de ellos  
consiguieron salarios más estimulantes dado que el volúmen-  
total de exportación apenas alcanzó a cubrir las más vita -  
les del país y a colaborar a compensar el desangre que nues-  
tras guerras civiles habían venido produciendo. Así, aun -  
que se modifican algunos aspectos de la producción nos en-  
contramos que la estructura no ha cambiado. El grupo lati-  
fundista que maneja las grandes fincas y que concede la uti-  
lización de parte de las tierras al campesino, que llega a  
trabajar con salarios bajos, sigue determinando la estructu-  
ra económica.

Todo este conjunto explica que mirado nuestro país durante la Colonia y la Independencia y el primer siglo de su vida independiente aparezca fundamentalmente como un país pobre básicamente agrícola, en donde solamente se introducen algunos pocos artículos de lujos para las clases privilegiadas que pueden también mediante mejores utilidades viajar, antiguamente a la metrópoli española y posteriormente a los centros europeos, Francia, Inglaterra y ultimamente los Estados Unidos para modificar sus contenidos educacionales y sus normas sociales y políticas. Es, sin embargo, significativo pensar que precisamente cuando terminan este proceso del tabaco, la quina y el añil, hacia 1890 sea según nuestros historiadores, la época de mayor pobreza al menos por lo que se refiere al campesino colombiano durante todo el anterior proceso histórico.

Sin embargo, en el final del siglo pasado, y comienzos del actual el país se esfuerza de nuevo por encontrar una salida a su situación interna y externa haciendo un nuevo intento para imponerse en el mercado internacional y encontramos entonces el proceso de la comercialización del café. Es este producto el que va a explicar la modificación de la situación colombiana y dar la base para el proceso de industrialización posteriormente.

#### 1.- EL PROCESO CAFETERO

El café, aún cuando vino en los comienzos del siglo XVIII traído por los misioneros jesuitas, tiene una producción poco significativa durante el siglo XIX ya que hacia 1870 sólo se producían unos 66.000 sacos de 60 kilos.

La apertura de las tierras del Quindío modifica fundamentalmente la producción en este siglo.

En 1900 encontramos una exportación de 380 mil sacos de 60 kilos que sube al medio millón en 1920 y supera los tres millones de 1930 en adelante.

El café ha introducido al menos en un sector de nuestra agricultura una nueva concepción agrícola y nueva posibilidad económica. Así nos encontramos que en el Quindío se ha roto la tradición de la finca y tradicional configurada por la Constalación latifundio-minifundio, para crear un conjunto de productores autóctonos.

Desgraciadamente en su evolución histórica van a llegar a las fincas demasiado pequeñas que actualmente conocemos en gran parte de la producción cafetera que no le permiten al campesino que allí vive un verdadero desarrollo aún cuando sí es a costa del cafetero mediante el intercambio con precios favorables para la importación de la maquinaria industrial como se pone la base al actual desarrollo colombiano.

Pero sí es en el Quindío la pauta de producción es diversa, en otras partes el café se produce dentro de formas tradicionales de tenencia. Así en las laderas de Cundinamarca y Boyacá encontraremos la finca cafetera latifundista que va a modificarse por las conmociones sociales posteriores a 1930.

Si tratamos ahora de reconstruir el proceso anterior a 1930, fecha que podemos considerar como iniciación del proceso de industrialización, vemos que hay una muy injusta distribución de la tierra que según uno de nuestros estudiosos, Alberto Berry es la que ha jugado en todos los tiempos un rol nefario en el drama rural colombiano.

Esto ha producido una sociedad dual, un grupo pequeño de propietarios que manejan la riqueza, la política, las exportaciones del país y le imponen sus pautas sociales y económicas y una masa muy grande de campesinos 70 a 80% del país rural, que vive dentro de una situación de subsistencia con un pequeño acceso al mercado de los poquísimos productos que le sobran, producidos parte como arrendatarios, aparceros o colonos de los dueños de las grandes fincas, o en sus pequeñas parcelas. Pero dentro de una agricultura arcaica y tradicional no ha mejorado sus semillas, que no ha introducido el uso de fertilizantes y que maneja tan inadecuadamente el suelo que se ha producido una erosión de más de 20 millones de hectáreas, se han destruido bosques de más de 20 millones con una pérdida del 45% del potencial hidráulico andino y que por la frecuencia de los hongos y de las pestes que afectan algunos de nuestros productos agrícolas se pierden por ejemplo en lo que respecta a cereales, el 15% de la producción.

No es pues de extrañar que dentro de estas condiciones el salario campesino tenga necesariamente que ser muy bajo,-

dada su baja productividad. Más aún, según el mismo autor, Colombia probablemente no habría sido un país pobre en el presente, si la original distribución de la tierra hubiera sido razonablemente equilibrada.

Colombia tuvo que sufrir un doble proceso: la guerra mundial y la crisis del 30 para sentir la imposibilidad de vivir solamente de la exportación de productos agrícolas careciendo de los productos industriales que necesita, y nacer al propósito de la industrialización.

Hacia 1930 para la población de 7 a 8 millones, nos encontramos con una producción de café que está dando al país más de 100 millones de pesos oro y que pronto va a marchar hacia los 200 millones, riqueza que le va a permitir al país iniciar su proceso de industrialización y modificar en forma directa la situación del campesino, ya que la tremenda congestión de mano de obra sino no se soluciona, al menos no va a seguirse agravando en la misma proporción porque las nuevas técnicas empiezan a permitir el dominio mejor de las tierras tropicales y el desplazamiento de una parte del campesino hacia las nuevas ciudades que crecen dentro del proceso industrial colombiano.

Pero al mismo tiempo, la situación se plantea fundamentalmente diversa al incrementarse la industrialización por la necesidad de atender a una población creciente y que empieza en una parte importante a dejar de ser ella misma productora agrícola por el traslado a las ciudades.

Este proceso permite, sin embargo, una relativa mejoría de la producción agrícola, ya que de 1925 a 1950 la producción crece alrededor del 3%, el capital empleado en la agricultura se aumenta al 2.5% anual; la mano de obra solamente al 1%; la producción en relación a cada persona ocupada al uno con nueve por ciento (1.9%) anual y el capital disponible por hombre al 1.5% anual.

Vemos pues, que mediante el proceso de industrialización, las ligeras modificaciones que se van introduciendo en la tenencia de la tierra y las nuevas técnicas no suficientemente renovadoras, pero si capaces de mantener el crecimiento agrícola en una proporción equilibrada con el proceso demográfico, y producir lo necesario mediante la exportación del café para que se modifique el conjunto socio-económico colombiano, se pasa de un país agrícola a un país de incipiente industrialización que llega ya a producir los bienes industriales de consumo.

Pero si relativamente la situación de producción con respecto a la población se mantuvo, la situación social del pequeño campesino sí ha empeorado porque continúa dentro de una estructura en que gran parte de la tierra no le pertenece, y que ésta se dedica en una gran proporción a sistemas de trabajos poco intensivos de mano de obra, principalmente en la ganadería y mantiene en la producción de cultivos los sistemas tradicionales que apenas muy insuficientemente han sido modificados.

este hecho aparece de relieve si vemos que hacia 1955 para la producción de un quintal de arroz, el campesino norteamericano debe trabajar una hora y veinte minutos y el colombiano 34.

Para el quintal de frijol, tres horas veinte minutos, - contra 119; de maíz, 1.20 contra 46; de papas 1 contra 16 y de tabaco 86 horas contra 279, en trigo una hora - contra 35 del colombiano.

### 3.- PRODUCTOS MECANIZADOS

La agricultura colombiana se mantiene en líneas generales dentro de una situación de retraso muy notable frente a agriculturas desarrolladas.

Hay sin embargo, un aspecto, que se ha modificado en el país. La producción con sistemas ya mecanizados y tecnificados de nuevos productos después de la última guerra mundial, fenómeno que irá continuando - claramente y que en la década del 60 al 70, determina una división dentro de la agricultura ya mecanizada y relativamente tecnificada de productos como el algodón, el azúcar, las grasas y vegetales, ajonjolí, etc., y los productos tradicionales que continúan trabajándose casi en la misma forma que desde los comienzos de nuestro país. Es posible la introducción de esta agricultura comercializada y tecnificada la que permite una modificación en la tenencia de producción agrícola que de 1960 al 64 crece a razón de 3.5% anual, aumenta su capital en más del 3% y el producto por hombre en 2.5% al año.

Al mismo tiempo la oferta de bienes de producción agrícola para el país ha pasado a precios constantes de 1958 de los 5 mil millones para 1950 a más de 7 mil millones para 1962. El valor relativo de sus precios no se ha modificado básicamente aun cuando puede haber sufrido un pequeño desmejoramiento. Sin embargo, este aparente progreso agrícola, que ha permitido al país enfrentar el doble proceso de industrialización y del aumento demográfico no ha modificado la situación de la gran masa campesina que se encuentra en posición de minifundista o jornalero.

#### 4.- LA AGRICULTURA DUAL

Nos encontramos entonces con un sistema agrícola dual. La parte desarrollada dentro de una economía monetaria y con técnicas avanzadas, formando el subsector de una agricultura comercializada y tecnificada con relativa gran inversión de capital y las grandes fincas ganaderas que forman la gran masa de los latifundios del país. Frente a un campesinado que vive en fincas inferiores a las cinco hectáreas, consideradas por los técnicos como incapaces de sostener a una familia, en número menor de 766 mil o sea el 66% de los predios del país, pero que sólo disponen de un poco más del 5% de la tierra utilizada; y si nos adentramos un poco más encontramos que el 0.5% de los predios en número de 300 mil solamente disponen del 0.2% de la tierra utilizada cuya superficie oscila por la media hectárea. Es esta gran masa campesina que se encuentra en una clara situación de miseria, y de continuo desmejoramiento relativo ya que debiendo consumir en su propia subsisten

cia no menos del 60% de su producción, el escaso margen que le resta para el mercado se debilita en relación a los precios de los demás bienes necesarios. Es la masa campesina cuya posición se ha descrito como campesinos-en conserva destinados a emigrar a otras regiones. x

Grupo humano que no puede evolucionar dentro de una estructura de la propiedad que lo condena a emplear gran parte de sus fuerzas en una producción demasiado insignificante.

Un cálculo de lo que supone para la economía colombiana los 300 mil campesinos que viven en fincas que promedian la media hectárea nos podría demostrar un subempleo no inferior a 60 millones de días al año.

x Necesariamente es este campesino formado durante siglos en una mentalidad de sujeción, obligado a vivir con una dependencia económica y política de los grandes señores de la tierra, en una gran carencia de educación, sin posibilidad alguna de incorporarse verdaderamente a la vida económica del país, el que está constituyendo una masa aún cuando pasiva e inofensiva por encontrarse estancada en su individualismo, está exigiendo un cambio fundamental de los sistemas de propiedad de la tierra. x

Finalmente son las formas tradicionales, que en la Constitución de 1886 consideraron a la propiedad individual como la condición fundamental del desarrollo humano y -

que aún cuando pudieron suponer cierto tipo de exigencia de la comunidad, no han permitido que la tierra sea la riqueza fundamental del campesino que la trabaja, base de un justo ingreso. Aun cuando la reforma posterior a 1930 trató de modificar esa concepción arcaica, no ha podido modificar los hábitos mentales y los intereses creados de una parte dominante de la población colombiana que no quiere aceptar las nuevas situaciones que vive el país, que exigen modificaciones fundamentales y rápidas, a la estructura de la tenencia de la tierra, sin las cuales es imposible lograr el mejoramiento del hombre colombiano y la condición insustituible de un verdadero proceso de desarrollo. Por último, constituyen la modificación inaplazable frente al proceso que seguirá en el futuro próximo siendo el fenómeno básico de la vida colombiana, el impresionante aumento demográfico.

## TENENCIA DE LA TIERRA Y USO EFICIENTE

Antes de entrar en el problema de fondo, que constituye la relación entre tenencia de la tierra y la eficiencia de su uso, es conveniente describir las características físicas de la tierra en Colombia. Se analizan brevemente: su distribución en el territorio nacional, el área censada, el uso actual y las calidades del suelo.

1.- DISTRIBUCION FISICA DE LA TIERRA EN EL TERRITORIO NACIONAL.

La extensión física de Colombia es aproximadamente 1.13 millones de kilómetros cuadrados o de 113 millones de hectáreas. De éstas, 64,5 millones se encuentran cubiertas de selvas (unos tres millones en colonización), 2,5 millones están ocupadas por vías y ciudades, 3.7 millones por lagos y rios y 2,5 millones no son útiles. Queda aproximadamente un tercio del territorio nacional es decir 41,5 millones de hectáreas, para explotación agropecuaria actual y futura, sin contar las tierras de colonización. Según la clasificación hecha por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, estos 41,5 millones de hectáreas se dividen en 32,7 millones de pastos, 5,5 millones de uso agrícola incluidas las tierras en descanso y tres millones sin uso aparente.

En 1969, aproximadamente una cuarta parte del territorio nacional o sea 30,6 millones de hectáreas, aparece registrada en el catastro, y como tal ocupada legalmente.

El registro catastral deja en suspenso si las tierras son de hecho explotadas o no y con que grado de eficiencia. La ganadería ocupaba 17,69 millones de hectáreas, y 3,5 millones eran cultivadas con los 18 principales productos agrícolas. El 30% restante del área que estaba sin explotar, abarcaba tanto "montes y bosques" como "tierras en descanso".

### 3.- LA CALIDAD DE LOS SUELOS Y USO POTENCIAL

El uso potencial de la tierra depende, ante todo de la calidad de los suelos. En el Atlas de Colombia encontramos la clasificación de suelos del 60% de la superficie del país; las regiones Andinas, del Caribe y del Pacífico clasificadas íntegramente.

La definición de cada una de las clases agrológicas adoptada es la siguiente:

Clase I : Suelos aptos para la agricultura y/o ganadería intensiva, de uso inmediato pendiente 0-3%.

Clase II: Suelos potencialmente aptos para agricultura y/o ganadería intensiva, con prácticas mejoradas de adecuación. Pendiente de 0 - 3%.

Clase III: Suelos potencialmente aptos para ganadería y agricultura intensiva. Relieve cóncono, some-

tidos a inundaciones periódicas manteniéndose gran parte del año bajo agua. Pendientes 0 - 1%.

Clase IV : Suelos aptos para ganadería. Relieve ondulado. Pendiente entre 10 - 25% generalmente pedregosos.

Clase V : Suelos para bosques y ganadería extensiva o cultivos permanentes con severas practicas de conservación. Pendiente de 25 - 50%.

Clase VI : Suelos únicamente aptos para bosques, relieve escarpado. Pendiente mayor del 50%.

Clase VII: Suelos escarpados, altamente erodados, de difícil recuperación.

Clase VIII: Suelos improductivos con afloramientos rocosos (esqueléticos) alturas superiores a los 4.000 metros.

De las ocho clases de suelos, las tres primeras se consideran tradicionalmente como tierras agrícolas aunque en realidad hallemos cultivos de maíz, caña, papa, café y cacao hasta en suelos de clase VI y aún VII. Por otra parte, no se debería excluir la ganadería intensiva de los suelos de alta calidad. La ganadería de leche, por ejemplo, cuando se basa en razas seleccionadas, usa fertilizantes y ensilajes, logra un valor de producción comparable a la producción agrícola. Lo mismo vale para la ceba tahuelada.

Así, el pasto "pangola" alimenta tres cabezas de ganado por hectárea, pero requiere suelos con humedad constante. El - pasto "micay" soporta dos o tres cabezas de ganado en regiones húmedas como el Putumayo. La misma mención de la variedad de pastos recuerda que la clasificación de los suelos - describe sólo las posibilidades inmediatas de producir cosechas y no considera la actuación del hombre sobre la tierra. Con alguna razón se ha dicho "no hay tierras buenas o malas sino buenas o malas prácticas de utilización". 'Claro está- que aquí entra en juego los costos de adecuación.

Las clases I y III encierran 12,3 millones de hectáreas, - con 8,2 millones en las regiones andinas y Caribe. Si las- comparamos con los cuatro millones de hectáreas cultivadas- actualmente en todo el país, salta a la vista el inmenso - margen de expansión agrícola.

Las clases IV y V son típicamente tierras ganaderas, de uso semi-intensificado y extensivo. Pero igualmente aptas para Cultivos permanentes. Los suelos escarpados de la clase VI deberían dedicarse preferentemente a la explotación forestal las clases VII y VIII son difíciles de usar.

#### 4.- APROVECHAMIENTO DE LA TIERRA

Algunos arguyen que la tierra cumple con su "función - social" cuando produce, y que el planteamiento de los- obispos queda sin fondo una vez que cada propietario- haga producir eficientemente su tierra.

Tal afirmación es errónea, primero porque la misma tenencia co-determina la eficiencia en el uso, y segundo, porque independientemente de aprovechamiento eficaz o ineficaz, la concentración de propiedad necesariamente conlleva la concentración de los ingresos.

Sirviendonos de dos criterios para indagar sobre el buen o mal aprovechamiento de la tierra en Colombia, podemos preguntarnos primero: Cómo se reparte la superficie censada sobre la agricultura y la ganadería? y segundo: Qué porcentaje de la tierra arable queda ociosa?

La agricultura ocupa la "tierra arable" más la tierra de cultivos permanentes. Cuál es la proporción de estas tierras de uso agrícola dentro del total de la superficie censada?

El siguiente cuadro da la respuesta, para el año 1960 - especificados por grupos según tamaño de las explotaciones:

	Tierras de uso agrícola
	Superficie censada
	%
Explotaciones de menos de 10 Há.	63.5
"                    10 a 99 "	30.2
Explotaciones de 100 a 499 Há.	13.2
"                    500 a 999 "	8.7
Explotaciones de 1.000 y más Há.	3.4

Es patente la declinación vertical del "uso agrícola" a medida que crece el tamaño de las explotaciones. A este hecho no habría que oponer reparo si las explotaciones pequeñas ocuparan las tierras buenas y las grandes, que se dedican preferentemente a la ganadería extensiva, se contentaran con las tierras inferiores. Pero la realidad es muy distinta. Los estudios existentes sobre el valle del Cauca y la Sabana de Bogotá, revelan que se está utilizando tierra plana y fértil aún para la ganadería extensiva.

No disponemos de datos a nivel nacional que permitan confrontar las tierras clasificadas según calidad, con su uso efectivo:

Así no es de extrañar que siga en pie la controversia sobre "quiénes poseen las mejores tierras"?: si las pequeñas o las grandes explotaciones?

Desgloceemos un poco la pregunta para dilucidarla con mayor propiedad. Una cosa es decir: las grandes explotaciones poseen la mayor parte de la tierra buena del país; y otra cosa es afirmar: la calidad de la tierra aumenta con el tamaño de las explotaciones.

El primer enunciado, es sin duda exacto, simplemente porque las grandes explotaciones ocupan la gran mayoría de la tierra de buena y mala calidad.

Más difícil es contestar la segunda afirmación. El Comité Evaluador de la Reforma Agraria se ha pronunciado con nitidez cuando dice que: "...las grandes propiedades tienden a coincidir con las zonas de mejores suelos (mientras) por el contrario el área del minifundio tiende a confundirse con los suelos menos aptos".

Las apreciaciones del Comité Evaluador y del doctor Berry hay que tomarlas en cuenta al interpretar las estadísticas sobre los rendimientos por há, según cultivos y tamaños de las fincas. Por ejemplo, el Informe de Atkinson compara los rendimientos de los principales cultivos por há en fincas de diferentes tamaños: los rendimientos en soya, sorgo, cebada, caña de azúcar, algodón, arroz, papa, trigo, son claramente superiores en las fincas grandes. Se trata, precisamente, de aquellos cultivos que, cuando se producen a gran escala, se prestan a la mecanización y que además tienen ocupados los mejores suelos: planos y fértiles. Mientras no se ajusten las estadísticas por las diferencias de calidad de suelos, queda un sesgo en favor de las explotaciones grandes que resta valor a los datos referentes a la producción por há.

La comparación de los rendimientos por há cojea también - por una segunda razón: las fincas grandes posiblemente superan a las pequeñas en el rendimiento por há cultivada, pero qué proporción de la superficie arable tienen cultivada?.

<u>Clases de explotación</u>	<u>Tierras arables</u>	<u>Cult.</u>	<u>Temp.</u>	<u>En descanso</u>
Según tamaño	(Hectáreas)	%	%	%
Menos de 10 há.	980.983	100	74,5	25,5
De 10 a 99 há.	1,376.719	100	55,7	44,3
De 100 a 499 há.	747.943	100	41,5	58,5
De 500 a 999 há.	197.766	100	36,0	64,0
Más de 1.000 há.	228.247	100	3,0	68,0

Aquí entra en juego el segundo criterio que permite chequear la eficiencia en el aprovechamiento de la tierra. Este cuadro informa también para el año 1960, que porcentajes de la tierra arable estaban dedicados a cultivos temporales y cuáles se encontraban "en descanso", es decir, ociosos (no habían sido cultivados durante cinco años).

Se ve que en las fincas mayores de 100 há., más de la mitad del área arable estaba abandonada.

Son manifiestas dos formas básicas de ineficacia: primero, se dedica demasiado espacio a la ganadería y, segundo, permanece ociosa una gran parte de la tierra arable. A esto se añaden ineficiencias secundarias debidas a técnicas tanto en fincas grandes como pequeñas.

Sería interesante calcular la pérdida en la producción que resulta de las ineficiencias básicas: Se pudiera pensar - en partir del supuesto plausible de que la productividad marginal del trabajo con respecto a la tierra decrece y - que es superior al salario promedio en las fincas grandes-

e inferior a los minifundios , es decir que no se llega al punto óptimo de producción en las fincas grandes y se le - sobrepasa en las pequeñas. La regla teórica para maximizar la producción recomendaría distribuir la tierra de tal manera que la productividad del trabajo fuere igual en todas las explotaciones. Pero tal raciocinio supondría que todas las explotaciones aplicaran las mismas técnicas. Como este supuesto dista mucho de la realidad, resulta imposible calcular numéricamente la pérdida de producción que se debe a la actual distribución de la tierra.

Sin embargo, en la producción total por há las explotaciones grandes quedan tanto a la zaga de las explotaciones - pequeñas que una redistribución de la tierra con toda probabilidad aumentaría la producción total.

#### 5.- CAUSAS DEL APROVECHAMIENTO INEFICIENTE DE LA TIERRA

Las grandes fincas están en su mayoría ineficientemente explotadas, sea porque los propietarios no buscan maximizar el beneficio o sea porque la misma búsqueda de la máxima rentabilidad individual no lleva a un aprovechamiento racional desde el punto de vista de la economía nacional.

Muchos propietarios no aspiran a "Maximizar" el beneficio o porque ya son ricos y un ingreso adicional no les importa mucho o porque ven en su finca, más que una empresa económica, una fuente de prestigio y de poder, - una defensa contra la inflación, un instrumento de atesoramiento por valorización, o prefieren vivir de todos modos en la ciudad en vez de dedicarse de tiempo comple

to a las faenas agrícolas. Otros querrían intensificar la explotación, pero no consiguen crédito o no encuentran personal calificado y digno de confianza.

Por último, y aún que parezca extraño, la forma extensiva de la producción agropecuaria es frecuentemente más rentable que la intensiva. La ganadería extensiva que requiere poco capital y escasa técnica compite con la ganadería transicional y comercial y las frena. Esto sucede por razones naturales y estructurales.

Como causas naturales se pueden aducir: la superabundancia de la tierra de pastoreo en Colombia y la muy limitada demanda interna por carne de alta calidad. Si los consumidores colombianos exigieran y pagaran carne magra que reúne condiciones de sabor, ternura, jugosidad y succulencia, es decir una carne que se logre solamente en novillos de más de dos años y medio y más de 500 kilos de peso, estimularían así la ganadería intensiva porque sólo ella produce carne de esta calidad.

La causa estructural está en la falta de un costo efectivo de la tenencia tal como de un impuesto cierto a la renta presuntiva que conduciría y forzaría a un uso efectivo de los suelos. Así, el costo de la tierra de una finca ganadera es mínimo, mientras se la tenga en pastos naturales. Al sembrar pasto artificial, el costo por hectárea se multiplica, por el valor del trabajo, la semilla y la máquina empleados. Para conservar el nivel de rentabilidad, también el rendimiento debe multiplicarse

en la misma proporción. Ahora, si la tierra es ya de ante mano más cara en relación a los costos de adecuación, - también el aumento del rendimiento puede ser relativamente menor.

En la agricultura también podemos mencionar la pequeña a parcería y el arrendamiento, entre las causas estructurales que bajan artificialmente, en favor del propietario, - los costos de los factores de producción, tierra y trabajo.

## T I T U L O   S E G U N D O

### LA LEY Y EL PROBLEMA AGRARIO EN COLOMBIA

"La lucha entre los intereses de los campesinos y los intereses de los terratenientes no era lucha de la "producción popular" o del "principio de trabajo" contra la burguesía (como se lo imaginaban y se lo imaginan nuestros populistas), sino la lucha en pro del tipo norteamericano de desarrollo burgués, contra el tipo prusiano de desarrollo, también burgués". (1)

La cuestión agraria hace relación a la especificidad que asume, en una formación social concreta, la producción realizada a partir de ese elemento natural esencial: La tierra. Este es el común denominador de la problemática agraria, cualquiera que sea la forma de producción y el tipo de formación social. Sobre -ese escenario natural se despliegan necesariamente diversas y variables condiciones técnicas y sociales de la producción, Nuestro propósito es referirnos a ese objeto particular de conoci-miento en la formación social colombiana, circunscribiendo el -análisis a los desarrollos verificados después de la década de 1930 y otorgando atención prioritaria a la determianción del papel de la práctica Jurídico-política.

1. LENIN V.I. El programa agrario de la social democracia en la primera revolución rusa de 1905-1907. Editorial Progreso, -Moscú, P. 30.

Para el estudio que se pretende, es punto de partida la caracterización de la formación social en el momento asumido como inicial. Sobre el particular bien parece existir acuerdo sobre la circunstancia de que en las décadas de 1920 y 1930 el modo de producción capitalista no ha alcanzado aún el carácter dominante en la formación colombiana la cual atraviesa por un período de transición de la economía mercantil simple a la instauración y consolidación de la producción capitalista.

Esta fase de transición es indispensable para que sean dadas o se desarrollen ciertas condiciones históricas para que el dinero se vuelva capital y para que el trabajo produzca capital y sea trabajo asalariado.

Estas condiciones son para Marx las siguientes:

- a) Existencia de la fuerza de trabajo en una forma totalmente subjetiva, es decir separada de los elementos de su realidad objetiva que comprende tanto las condiciones de trabajo vivo como los medios de subsistencia.
- b) Existencia de trabajo materializado en cantidad suficiente para la creación de productos o valores que sirvan tanto a la conservación y reproducción de la fuerza de trabajo como a la absorción del sobretrabajo.
- c) Un intercambio fundado sobre el valor no sobre una relación de dominación y de servidumbre entre los dos elementos anteriores (los productores deben comprar los

medios de subsistencia; el capitalista debe comprar la fuerza de trabajo).

d) Las condiciones objetivas de trabajo deben asumir la forma valor y tener por objetivo la autovalorización y el dinero y no el goce inmediato de la creación de valores de uso.

Tales presupuestos deben reducirse a dos fundamentales: Trabajo libre asalariado y separación del trabajo libre de las condiciones objetivas de su realización.

Ahora bien, cada formación social vive su propia transición, es decir no existen caminos exclusivos o vías ineluctables para el establecimiento de las condiciones de la producción capitalista. Pero cualquiera que sea el proceso de transición implica una relación o articulación del Modo de Producción Capitalista (MPC) con las formas no capitalistas sobre las cuales va a erigirse, la cual puede ser más o menos traumática o violenta. Y es por esta misma razón que la instauración del MPC para alcanzar un carácter dominante debe contar con el desarrollo dialéctico de las formas no capitalistas de producción.

Esas formas precapitalistas, a partir de las cuales han denacer las condiciones de producción capitalista, tienen un punto común: En todas ellas la propiedad de la tierra y la agricultura constituyen la base del orden económico. Esa propiedad de la tierra no es una simple relación del Hombre como persona y la naturaleza, sino una relación social específica que supone que ciertas personas tengan el monopolio-

L E Y 200 D E 1936

La ausencia de eficientes soluciones legales a la transformación de las relaciones de propiedad y producción en el campo, continuó siendo, sin embargo, una preocupación para las clases dominantes. La simple expulsión o expropiación de los productores directos, generadas por sus propias demandas, no comportaba necesariamente un cambio paralelo en las relaciones precapitalistas, que las adaptara a las exigencias del capitalismo, ni la fuerza de trabajo liberada en exceso podía ser absorbida por la industria. En efecto, la expulsión no iba acompañada de una elevación de la producción y del nivel técnico, sino que derivaba hacia formas extensivas de explotación ganadera hacia el simple acaparamiento de tierras, con la consiguiente deficiencia de la oferta agrícola. De otro lado, se produjo una sobre oferta permanente de brazos, pues los campesinos sujetos a las haciendas fueron liberados en gran medida y a ellos se sumaron excedentes demográficos de la pequeña propiedad parcelaria, acrecentados por la competencia creciente tanto en el interior de la economía campesina como por efecto de las nuevas explotaciones empresariales que empezaron a surgir.

La regulación y limitación legal de la expropiación o expulsión campesina, a través de los mecanismos redistributivos como el planteado en la Ley 74/26, se hacía cada vez más indispensable. Esa era la orientación del proyecto de ley presentado en 1933 por la administración Olaya Herrera. Sus disposiciones tendían a facilitar la solución de los litigios entre quienes alegaban tener tí

tulos de propiedad sobre las tierras y quienes se habían establecido en ellas, atribuyéndoles el carácter de baldíos nacionales o bien, habiéndose instalado en un comienzo como arrendatarios, habían llegado después a alegar, de buena o mala fe, que los terrenos en que se hallaban eran en realidad baldíos y no propiedad privada.

En el mismo sentido era la concepción del proyecto presentado por Lleras Restrepo a las sesiones del Congreso de 1934 y que buscaba remediar la inoperancia de las instituciones de la Ley 74 de 1926 que exigían el pago de las propiedades expropiadas en dinero efectivo, introduciendo el sistema de pago en bonos y con base en promedio del avalúo catastral en los tres años anteriores a la expropiación.

Se llega así a los importantes cambios jurídico-políticos de 1936. Detrás del debate aparentemente bizantino sobre si la propiedad es o tiene una función social, que aún prolongan los juristas cegados por la ideología jurídico-política, se encuentra la problemática del paso de la propiedad típica de un orden precapitalista a la propiedad ordenada a las necesidades del desarrollo capitalista. Ese carácter social, tomado en préstamo a las teorías Duguitianas, no es otra cosa sino la forma de hacer pasar como de interés general, el interés particular de la clase capitalista de modificar la propiedad privada, de tal manera que su existencia no obstaculice el desarrollo capitalista sino que colabore con él. Esa necesidad histórica encuentra así una manifestación en el terreno -

de las normas constitucionales, haciendo de ella un principio cardinal del orden estatal. Principio que ya se habíamanifestado normativamente y en la actividad jurisprudencial en los años anteriores, habiendo alcanzado su realización, no tanto en el campo de la ejecución confiada a los entes públicos, pues los casos judiciales de prevalencia de la posesión material sobre la inscrita no llegan a gran número, ni las medidas redistributivas pudieron materializarse, sino en el terreno, mismo de clases, por cuanto, como ya lo hemos analizado, esa ideología jurídica es el presupuesto de las demandas campesinas y, por esa vía, de la expulsión liberadora de la fuerza de trabajo.

La ley 200 de 1936 se expide bajo ese mismo signo ideológico, pero cuando ya buena parte de los intereses de clase tendientes a la articulación de los modos de producción se han realizado. El estatuto viene entonces, no propiamente a provocar la articulación ya avanzada, sino a tratar de aportar soluciones a las consecuencias de la primera fase de adecuación de las formas precapitalistas al M.P.C., pero sin abandonar el impulso o apoyo a dicha articulación. Respecto a las soluciones legales a los conflictos campesinos, la ley no opta por la alternativa redistributiva que se había insinuado en la Ley 74 de 1926 y en el proyecto de Lleras Restrepo en 1934, sino por la de frenar los conflictos mediante un sistema que se limitaba a proteger a los ocupantes, verdaderos poseedores, que no reconocían sobre las tierras dominio distinto al del Estado y establecidos dos años antes de la vigencia de la ley; que impedía -

la aplicación de la exigencia de la prueba diabólica para los demás casos y que otorgaba un amplio margen de espera a los propietarios para que explotaran los predios. De -  
ténngamonos en el análisis de estos mecanismos jurídicos.

La Ley establece dos presunciones recíprocas. Los pre -  
dios explotados económicamente se presuponen de propiedad Privada (Art. 1<sup>º</sup>); los no explotados se presuponen baldíos (Art. 2<sup>º</sup>). Esta última presunción de baldíos puede ser -  
desvirtuada por títulos formales de propiedad, que garan -  
tizan de esta manera el derecho de quien los exhiba. Estos títulos no debían necesariamente remontarse al títu -  
lo originario, sino que bastaba con que cubrieran el pe -  
ríodo de 20 años (Art. 3<sup>º</sup>). De esta forma, aunque se in -  
siste en que la propiedad debe ir acompañada de la explo -  
tación económica, los terrenos no ocupados no pueden ser -  
ocupados por personas distintas a sus propietarios forma -  
les, acongiéndose a su carácter de baldíos presuntivamen -  
te, pues la ley atribuye valor, frente a esa eventual ocu -  
pación, a los títulos formales que cobijen un período de -  
20 años y sin que sea necesario acreditar el título origi -  
nario. En otras palabras, se hace más difícil la preva -  
lencia de la posesión material sobre la posesión inscrita, sobre todo si se tiene en cuenta que ya la titulación que comprenda 20 años no debe ser anterior a la iniciación de la posesión por el no propietario, como lo exigía la ju -  
risprudencia de la década de 1920.

La prueba diabólica sólo se mantiene para favorecer a -  
quienes dos años antes de la ley hubieren iniciado la po -

sesión de tierras, desconociendo plenamente el dominio ajeno y reconociendo únicamente como titular de ellas al Estado. En estos casos el propietario formal requiere, para tener éxito en su pretensión de eliminar al poseedor material, la presentación del título originario del Estado, cualquier otra prueba de haber salido el terreno legítimamente del patrimonio del Estado o un título otorgado con anterioridad al 11 de Octubre de 1821 (Art. 4<sup>o</sup>).

Los propietarios de tierras ociosas quedaban a salvo de la ocupación por parte de los colonos, o de campesinos sujetos a relaciones de dependencia que decidieran cambiar su situación precaria por la de poseedores desconocedores del dominio privado. La garantía era mayor si se piensa que la reversión de las tierras inexploradas al Estado, en carácter de baldíos, sólo podía hacerse 10 años después de la vigencia de la ley (Art. 6<sup>o</sup>). Los propietarios contaban, por consiguiente, con un plazo, relativamente amplio, durante el cual podían continuar bajo el régimen de relaciones improductivas imperantes y sin que esa situación permitiera el desconocimiento de la propiedad por los particulares que quisiesen explotarlas o por el propio Estado, utilizando el mecanismo de la reversión o extinción del dominio.

Lo anterior se complementa con una regulación precisa de los lanzamientos de quienes ocupan predios rurales explotados económicamente, o incultos pero cuyos pro -

pietarios exhibían los títulos ya comentados, según el caso (Art. 3º y Art. 4º). Debe observarse así, para evitar interpretaciones equivocadas, que estos lanzamientos se refieren a quienes desconozcan el derecho de dominio, es decir, verdaderos poseedores de buena o de mala fe y no personas vinculadas por relaciones contractuales de arrendamiento, concertaje o aparcería con el propietario. Se busca así evitar que estos pretendan cambiar su situación de sujetos de relaciones contractuales de tenencia precaria por la de poseedores que desconocen el dominio, o sea que se desestimule la reacción de los campesinos contra las condiciones de explotación precapitalista, que se venía presentando precisamente a través de la aspiración de los campesinos explotados de convertirse en nuevos propietarios. Es por esto que la ley consagra una posibilidad de adquirir predios por prescripción adquisitiva, con una posesión durante sólo cinco (5) años, pero limitada a quienes lo hayan ocupado de buena fe creyendo que se trataba de terrenos baldíos y, por consiguiente, inaplicable a quienes ocupando parcelas a título precario de arrendamiento, aparcería, etc., es decir, reconociendo el dominio ajeno, decidieran variar su situación jurídica por la de poseedores o colonos pues es claro que este evento su ocupación sería juzgada como de mala fe (Art. 12).

La ley de tierras debe apreciarse, entonces, como un estatuto que, sin renunciar al interés de la transformación y adecuación capitalista de las relaciones agrarias, regula este proceso, admitiendo que exige un desarrollo paulatino y acompasado con el ritmo lento del capitalismo industrial,-

pues de lo contrario un cambio súbito, traería como consecuencias la acentuación de la deficiencia en la oferta agrícola, la excesiva oferta de fuerza de trabajo libre y, principalmente, el desbordamiento incontenible del desconocimiento de la propiedad privada de la tierra, que bien podría desembocar en una confrontación con el propio sistema capitalistas.

Así puede entenderse mejor las frases como estas, del Ministerio de Industrias, en mensaje a la Cámara de Representantes el 21 de Julio de 1936: "Estima el Poder Ejecutivo que es un deber del Partido de Gobierno la expedición de un estatuto que dé a la propiedad rural el resultado jurídico de que carece en la mayoría de los casos a la luz de las leyes vigentes, pero que al mismo tiempo subordine su existencia al provechamiento económico de la tierra dentro de un lapso fijado previamente por el legislador..."

Ya se plantean, por lo tanto, en este momento de la historia de la formación social, los dos tipos de evolución agraria burguesa, certeramente señalados por Lenin. (1) Las luchas campesinas por la tierra, frente a los intereses de los terratenientes, "No era la lucha de la producción popular o del principio del trabajo contra la burguesía", sino la lucha por ese tipo denominado norteamericano o farmer de desarrollo agrario.

Es la lucha por la destrucción de las haciendas terratenientes, para sobre la base de su fragmentación dar paso al campesino autárquico que más tarde se convierte en el granjero capitalista. " Es la transformación del campesino patriarcal autárquico que más tarde se convierta en el granjero burgués". La tesis de la prueba diabólica, - la prevalencia de la posesión material sobre la inscrita, la tímida legislación de 1926 sobre parcelaciones y expropiaciones y el fracasado proyecto de Lleras Restrepo en 1934, son la expresión de esa línea burguesa del desarrollo agrario, de la posición "populista" y "campesina" de quienes "cantan, claman, invocan y peroran: hay que apoyar a la burguesía en su lucha contra el viejo orden de cosas". Es la política del partido comunista en la época, con su programa de expropiación de los latifundios sin indemnización y su parcelación subsiguiente.

La política de López en la Ley de Tierras es la opuesta: - es la vía prusiana contraria a la redistribución y que es estimula la transformación paulatina de la economía de hacienda, donde imperan las formas precapitalistas de la renta de la tierra, y por consiguiente, la subordinación o sujeción personal de los productores directos al propietario terrateniente, en gran empresa capitalista, bajo condiciones técnicas avanzadas y donde rija plenamente el régimen de trabajo asalariado. Esta alternativa "junker" está claramente dibujada en las instituciones de la Ley 200 de 1936, las cuales no pretenden convertir a los campesinos de la economía terrateniente en nuevos propieta-

rios, ni alentar sus demandas en ese sentido, sino presionar la explotación económica de los predios incultos por parte de los mismos propietarios terratenientes, bajo la amenaza de la extinción de su dominio sino modifican su actividad en el lapso prudencial de diez años, o de eventual Pérdida de su derecho en virtud de la prescripción adquisitiva excepcional de cinco años, prevista para verdaderos colonos que pueden llegar a estimar las tierras ociosas como predios baldíos.

Desde ningún ángulo puede, entonces, afirmarse el fracaso, inaplicación o inejecución de la Ley 200 de 1936 aduciendo que en muy pocos casos se produjeron parcelaciones y que se dejó intacta la gran propiedad agraria. La ley no pretendía desarrollar la política distributiva y ninguna de sus normas estaba encaminada a ese fin ni buscaba tampoco atacar la gran propiedad, sino estimular su transformación capitalista, al mismo tiempo que contener los conflictos campesinos que habían alcanzado cierta algidez en la época y presionaban una vía distributiva, que definitivamente no era la elérida por la burguesía para el desarrollo de la agricultura. Y en este sentido la reforma de 1936 fue una reforma existosa. Logró contener el proceso de expulsión-campesina que venía presentandose, de imposible absorción en ese momento del desarrollo capitalista, al desalentar las pretensiones de los campesinos sujetos a la dependencia personal de cambiar su situación por la de asalariados o pequeños o medianos propietarios, impulsar la expansión de la frontera agrícola a través de la colonización gradual y no súbita de las relaciones de producción en el campo.

Para tal efecto la ley no requería de una actividad materia-  
lizadora o ejecutora especial, sino que el simple contenido  
de sus proposiciones normativas era suficiente. La extin-  
ción del dominio, de otra parte, no estaba concebida sino -  
como la amenaza de la sanción futura, para quienes no modi-  
ficaran su comportamiento precapitalista e improductivo y-  
de ninguna manera como una institución a través de la cual-  
se pretendiese modificar en forma inmediata las relaciones-  
de tenencia de la tierra.

## L E Y   100   D E   1944

Es una clara toma de posición ideológica frente al tipo de desarrollo capitalista del campo, no va a ser afectada por la legislación expedida en 1944. La Ley 100 de este año no es una "pausa" en la reforma de 1936, ni un instrumento "neutralizador" de sus efectos, ni muchos menos "la negación de lo que intentó la ley 200 de 1936", ni puede entenderse como un estatuto que "borró con el codo lo que se había escrito con la mano", sino por el contrario un instrumento legal que reitera y prolonga la política que recibió el sello jurídico político de 1936.

El punto central de la Ley 100 de 1944 es la declaración de que los contratos de aparcería son de conveniencia pública, lo cual dicho en otras palabras, significa que se quiere hacer pasar como interés general lo que se considera en esa ley como útil para los intereses particulares de las clases dominantes, y en particular para la burguesía en proceso de instaurar la hegemonía. Se trata de acoger como conveniente para la articulación de la explotación agropecuaria al proceso de desarrollo capitalista, las formas de producción precapitalistas tradicionales en la economía de hacienda.

La interpretación corriente del contenido de esa proposición normativa es de oponerle, como un paso atrás, a las disposiciones de la Ley 200 de 1936, las cuales, se afirma, apuntan de manera principal a su eliminación. Si se observan cuida-

dosamente las disposiciones de la Ley 200, se encuentra como no hay en ella ninguna que prohíba o desestime la explotación económica efectuada por medio de esos contratos de estirpe precapitalista. Es cierto que allí se establece una sanción futura para quienes no exploten económicamente sus predios, la extinción del dominio, pero la explotación económica no debe ser necesariamente mediante sistemas que impliquen la eliminación de las formas precapitalistas. Lo que interesa a la ley es la explotación y no si ella se efectúa directamente por el propietario, por métodos precapitalistas como el de la aparcería o similares, o transformando estas relaciones en régimen de empresas con personal asalariado. Bien podía, pues, el propietario de la tierra garantizar su título explotando el predio rural por medio de aparceros o similares, si este sistema se traducía en "hechos positivos" propios de dueño, como las plantaciones o sementeras, la ocupación con ganados y otros de igual significación (Art. 1<sup>a</sup>), en proporción que igualare al menos la mitad de la extensión del fundo. Esto se explica perfectamente dentro de la opción "prusiana" del desarrollo de la agricultura que no busca precipitar el cambio de las relaciones de producción, generando una basta capa de nuevos propietarios, como resultado de una redistribución de los latifundios, sino impulsar en forma gradual y paulatina el cambio de estos en grandes empresas capitalistas, para lo cual es lógico aceptar, durante algún tiempo, la permanencia de la fuerza de trabajo bajo condiciones precapitalistas o en transición al capitalismo, siempre y cuando su subsistencia no se traduzca en deficiencia de la oferta agrícola, en insuficiente productividad de acuerdo con las necesidades del desarrollo de la industria.

La ley 100 de 1944 hace explícita una posibilidad ya existente, y por lo demás práctica, desde la legislación de 1936, - de explotar económicamente los fundos por los sistemas de - aparcería y similares. En este sentido no hay variación alguna. Sin embargo, la ley agrega un beneficio particular para quienes se acojan a ese sistema antes del vencimiento - del plazo de diez años establecido por la Ley 200, o sea, antes del 1<sup>a</sup> de Enero de 1947, consistente en la ampliación o extensión de dicho plazo a quince años, siempre y cuando que bajo esas formas de aparcería se cubra al menos una tercera parte de la extensión inculta, circunstancia esta que viene a modificar, en favor de los propietarios de tierras la proporción del área inculta que la ley permite (Art. 10). Se - acentúa así el carácter gradual y paulatino de la transformación capitalista del campo deseada, ampliando el lapso otorgado a los propietarios para poner en producción sus fundos - y admitiendo expresamente la necesidad de coexistir con formas precapitalistas de explotación. Esta acentuación y prolongación de transición está determinada, como lo demuestra Kalmanovitz, por la política de fomentar una conversión espontánea de los propietarios en empresarios, o la explotación bajo la modalidad del arrendamiento capitalista, para lo cual constituyen incentivos principales la financiación, la mecanización, las obras de infraestructura y el favorecimiento de - altos precios agrícolas. A ello contribuían las disposiciones de las Leyes 27, 76, y 107 de 1936 y 39 y 98 de 1940 que aprobaron autorizaciones para hacer estudios técnicos y adecuar las tierras con riegos o desecaciones; de las leyes 59 - y 148 de 1938 que crearon granjas experimentales; de las Leyes 199 de 1938 y 54 de 1938 sobre aranceles aduaneros para los - productos agrícolas importados, y de las Leyes 205 de 1938, -

51 de 1939 y 103 de 1941 sobre auxilios para la utilización de nuevas técnicas de producción; de la Ley 224 de 1938 sobre Fomento Ganadero; de la Ley 80 de 1946 sobre creación del Instituto Nacional de Aprovechamiento de Aguas y Fomento Eléctrico, y de las Leyes 4 y 60 de 1947 sobre Electrificación.

Pero, al lado de ésta reiteración de la política de desarrollo prusiano de la agricultura, la Ley 100 de 1944 se ocupa también de establecer un régimen de expropiación de las tierras privadas e incultas e insuficientemente explotadas, con el fin de adjudicarlas, parceladas en unidades de 25 a 100 Has. (Art. 17 y siguientes). Reaparece, en forma contradictoria, la política redistributiva que sólo había logrado manifestarse con anterioridad a la Ley 200 de 1936, pero bajo tales condiciones que su realización es altamente improbable, como lo prueba efectivamente la reducida materialización de tales normas en actividades específicas de parcelación. Son varios los factores de orden jurídico que hacen de difícil viabilidad la política redistributiva. En primer lugar sólo puede darse respecto de tierras incultas o insuficientemente explotadas, es decir, aquellas a las cuales se dirige también la institución de la extinción del dominio, lo cual bien parece indicar que se otorga al Estado la capacidad de optar por uno de los dos mecanismos: la reversión al Estado de las tierras en carácter de baldíos o la expropiación, pagando al propietario el valor correspondiente. Existiendo el mecanismo de la reversión, la aplicación de la reversión resulta, entonces, una medida incomprensible que beneficia ostensiblemente al propietario de tierras.

En segundo término, la calificación de las tierras como incultas o insuficientemente explotadas debe ser hecha de común acuerdo con el Estado y el respectivo propietario, mediante la designación de sendos peritos técnicos, quienes en caso de desacuerdo, deben convenir al menos que un tercero, en su lugar, califique las tierras. Como es fácil advertirlo, se dibuja una vez más, en forma clara, que se trata de un sistema previsto para favorecer al propietario que acudiendo al régimen alterno de la extinción del dominio, perdiera su propiedad sin indemnización alguna.

Finalmente, como la ley se remite, para los efectos de la expropiación, a la Ley 1a. de 1943, la determinación del precio indemnizatorio se hará por peritos designados por el Estado y el propietario o en su defecto por el Juez, sin limitación alguna en su estipulación.

El pago, además, debía efectuarse de contado.

Era necesario, para el desarrollo del plan de parcelaciones, de un lado, que el propietario tuviera en fundo en tales condiciones de in explotación que su mejor opción resultare la venta forzada al Estado, para evitar así la extinción del dominio, y de otro, que el Estado estuviere en capacidad económica de adquirir un bien inculto, renunciando a la posibilidad de obtenerlo, sin necesidad de pagar indemnización alguna, por la vía de extinción del dominio. Es difícil concebir que el propietario se encontrare en tales condiciones, pues es evidente que más conveniente sería, para su interés de conservar la propiedad

acudir al sistema hecho explícito por la Ley 100 de explotarlo, al menos en una tercera parte, mediante contratos de aparcería o similares, liberándose así de la amenaza de la extinción del dominio. En cuanto al Estado, su actividad de adquisición mediante expropiación de un bien inculto, que podría ser objeto de extinción del dominio no encontraría explicación satisfactoria.

Tales factores, unidos a la explicación fundamental de que la línea política central elegida por las clases constitutivas del bloque de poder, es la de desarrollo de la gran propiedad territorial y no la de su parcelación o distribución, son suficientes para entender que se trata simplemente de la manifestación de determinados intereses en el interior de las clases dominantes, favorables al desarrollo "farmer" pero sin posibilidad alguna de obtener materialización. Se trata de intereses de sectores de las clases dominantes, que se expresan bajo la hegemonía de la política de desarrollo prusiano, y que, como lo demuestra el análisis de la actividad del Estado en los años subsiguientes, no se traduce en medidas concretas tendientes a su realización.

## LA REFORMA SOCIAL AGRARIA

LEY 135 DE 1961

Particulares circunstancias coyunturales de la formación social colombiana, así como la incidencia de fenómenos - como la Revolución Cubana y la política norteamericana - de la Alianza para el Progreso, hacen que aflire, con especial beligerancia, en la escena política del primer gobierno del Frente Nacional, la línea farmer o distributiva del desarrollo capitalista del campo, que logra manifestarse orgánicamente en la Ley 135 de 1961 de Reforma Social Agraria. El punto central de la reforma reside - en un ataque al tipo de desarrollo centrado alrededor de la gran propiedad rural y en una defensa de la conveniencia de corregir los efectos de la estructura tenencial - Para ampliar la capa de propietarios medios y de unidades familiares.

Estas expresiones de su más calificado vocero y aguerrido adalid, son suficientes para demostrar el sentido de la reforma proyectada: "En tales condiciones cabe preguntarse. Qué tipo de organización social y económica hay que buscar en el campo? Cuál será social y económicamente más conveniente?...ha habido oportunidad de escuchar a personas que para la discusión del problema toman en cuenta casi exclusivamente el aspecto de productividad.. ponderan la ventaja económica de la gran explotación agrícola...en lo que concierne a la ganadería se invocan las ventajas de la gran hacienda".

"Es cierto que la introducción del uso de la maquinaria agrícola favorece una ampliación en la superficie de las explotaciones. Pero esto no quiere decir, en forma alguna, que sea necesario o conveniente mantener fundos de una exagerada extensión...hay medios eficaces para coordinar las formas de la pequeña propiedad con el uso de maquinaria...no son muchas las personas o firmas que en el país disponen de capitales suficientes para emprender explotaciones agrícolas en grandes extensiones...y no todos los cultivos son susceptibles de mismo grado de mecanización. Identificar la existencia de propiedades de muy grande extensión con lo que serían las condiciones de máxima productividad resulta tan erróneo como pensar que esa máxima productividad puede alcanzarse con una estructura de muy pequeños pequeños predios. Un sistema caracterizado por el predominio de un tipo de unidad familiar razonablemente concebido y de propiedades de mediana extensión es...el ideal ambicionable.. Pero no sólo el aspecto de la productividad debe tenerse en cuenta. Está también el aspecto social. No creemos nosotros que pueda considerarse satisfactorio,..un régimen caracterizado por el predominio de formas de asalariados rural. Más que un país de peones, Colombia debe ser un país de propietarios...un país de grandes empresas agrícolas explotadas por medio de asalariados- la oposición de intereses entre el trabajador y el propietario tiende a volverse cada vez más aguda... por otra parte...se presenta el caso de que la gran explotación emplea un mínimo de brazos en algunas etapas de ciclo agrícola, mientras demanda un número mucho más con-

siderable de otras. Esto crea períodos de desocupación transitoria, migraciones inconvenientes, inestabilidad y bajo nivel de vida para los trabajadores." "En resumen ... la reforma social en el campo debe tener tres aspectos distintos: la implantación de un método directo para modificar la estructura de la propiedad rústica, haciendo fácilmente accesible la propiedad de la tierra a los trabajadores que carecen de ella o sólo tienen parcelas insuficientes; una reforma fiscal que estimule la mejor utilización de los predios y el fraccionamiento de aquellos que no pueden explotarse eficientemente, y una legislación del trabajo rural que garantice el derecho de los asalariados a justas condiciones, lo mismo que el de los arrendatarios y aparceros.

Sobre los tres aspectos se está trabajando; pero al primero se le ha dado con razón prioridad". (1)

Esos propósitos se traducían orgánicamente en las distintas materias de las cuales se ocupaba el estatuto. Si se observa por ejemplo, el régimen de baldíos, el punto central de la reforma es evitar que se forman grandes concentración de propiedad privada de tierras nuevas, para lo cual se busca remediar el vacío legal, al cual se atribuye el origen de muchos latifundios, de no existir normas que prohiban "expresamente hacer distintas adjudicaciones a una sola persona natural o jurídica o que tienda a evitar que una sola persona acapare un exceso de tierra por medio de adjudicaciones a sus parientes cercanos, o a sociedades de que forma parte". El precep

1. ALFONSO LOPEZ MICHELSEN. Hacia una verdadera reforma que complete la Revolución en Marcha. Bogotá. P. 85.

to que viene ese vacío es el artículo 37 de la Ley 135 de 1961 en virtud de la cual "el propietario de tierras que le hayan sido adjudicadas como baldíos, no podrá obtener nueva adjudicación si con esta sobrepasa los límites máximos señalados en la presente ley. Igual regla se aplicará al propietario de tierras cuyo título provenga de adjudicación de baldíos a cualquier otra persona, realizada dentro de los cinco años anteriores". De igual manera el mismo artículo establece que "quien hubiere obtenido una adjudicación de tierras baldías y las hubiere enajenado no podrá obtener nuevas adjudicaciones antes de transcurridos cinco años desde la fecha de la adjudicación anterior". Las modificaciones a la legislación de baldíos, - buscan, en síntesis, "reservar para pequeños cultivadores, preferentemente en forma de unidades agrícolas familiares, las zonas de baldíos más fácilmente accesibles y de mejores condiciones" e "impedir la formación de latifundios, - limitando moderadamente las superficies adjudicables e impidiendo que estas limitaciones puedan ser burladas".

En materia de parcelaciones el objetivo de evitar la concentración de la propiedad y atajar el desarrollo prusiano es aún más claro. La ley busca corregir los defectos de la legislación redistributiva de la Ley 100 de 1944, - para que el Estado pueda expropiar las tierras incultas o insuficientemente explotadas y constituir con ellas unidades familiares de explotación. Para tal efecto, establece una nítida distinción entre la situación de inexploración que conduce a la aplicación de la extinción del dominio y la circunstancia de que esté inculta o inadecuadamente explotada que permite la expropiación, evitando así la confusión creada por la Ley 100 de 1944 y que ya comen

Sin embargo, al regular la forma de pago la ley es relativamente respetuosa de la renta de la tierra.

"El tratamiento previsto para los propietarios no sólo es equitativo sino ampliamente generoso." Las condiciones - que se establecen buscan que no haya diferencia entre la forma de pago y lo que se podría obtener en el mercado - de la propiedad raíz, fijando plazos y tasas de interés - similares.

Finalmente, en cuanto a la extinción del dominio, deja de ser una sanción que acicatee la conversión del latifundio en gran empresa capitalista, para pasar a ser una fuente - más de tierras distribuibles para constituir las unidades medias y familiares que se consideran como la solución óptima, pues las tierras que reviertan al Estado como baldíos deben ser colonizadas y adjudicadas, con las limitaciones y criterios previstos de manera general para los baldíos nacionales.

Pero esa manifestación triunfante de la línea redistributiva de la propiedad, en la escena política, hube de enfrentarse a la política opuesta que había venido haciendo efectivamente realizada hasta 1930. El líder de un "movimiento revolucionario liberal" es uno de los principales portavoces de esta tendencia. Acogiendo los planteamientos de la Operación Colombia estima que el problema reside en "aumentar la productividad y en ir consagrando menesteres distintos a la agricultura, brazos que en el presente se ocupan en exceso en estos trabajos y que el pro-

blema no es tanto distribuir la tierra, como distribuir la gente. Su razonamiento es de este corte: "...de acuerdo - Con las técnicas modernas , con los progresos de la ciencia agrícola... la tendencia es hacia las unidades de explotación mayores, a realizar explotaciones en predios de una extensión cada vez más grande... Es un imperativo de la técnica de los cultivos en el siglo XX".

Por esas razones levanta su voz contra el olvido y menosprecio de las instituciones de la Ley 200 de 1936, por parte de la nueva legislación agraria. La Ley 200 en su opinión no puede considerársele fracasada. La mejor comprobación de su importancia "es precisamente el hecho de que haya permanecido sin ejecución tanto años". Revela así el carácter no redistributivo de la extinción del dominio y en el de representar una simple medida para impulsar, por la amenaza de la pérdida de la propiedad privada, la conversión paulatina del latifundio en empresa capitalista. En lenguaje que no deja lugar a dudas sobre los intereses que representa, ligados a la articulación de propietarios agrarios y capitalistas, manifiesta que "abandonar la Ley-200 como se hizo, fue el principio de las concesiones que pasando del Comité Agrario al Senado, convirtieron el proyecto mal llamado de la reforma agraria en un plan de parcelaciones. Para que tuviera ímpetu revolucionario, tradición en las masas, la reforma agraria no ha debido asumir esa actitud vergonzante ante la primera ley de reforma agraria de este siglo, sino tomarla valerosamente y llevarla adelante, como era la obligación principalmente de la representación liberal."

La ley agraria es aprobada. Sus normas reflejan una política agraria contraria a la realidad tendencial de la economía colombiana, favorable a la articulación de los intereses de los propietarios territoriales y de los agentes del modo de producción capitalista; política que busca la liquidación de la gran propiedad agraria y la constitución de formas medianas de la propiedad, tipo farmer. Pero en sus efectos va a apreciarse lo contrario: el predominio de la orientación prusiana de la agricultura, con lo cual se demostrará que si bien en la escena política triunfaron los intereses favorables a la redistribución, en el bloque de poder continúa siendo dominante la consolidación de la gran propiedad capitalista del campo.

Si consideramos que el punto central de la reforma agraria es corregir los defectos tendenciales de la tierra, para eliminar el excesivo grado de concentración, sus efectos debemos apreciarlos analizando las consecuencias concretas del Instituto executor de la reforma. No vamos a repetir aquí, sin embargo, los datos y análisis que en forma pormenorizada se han presentado y hecho sobre el particular, pues basta con remitirnos expresamente a ellos. Simplemente destacaremos la principal conclusión de esos estudios: la comparación de la información del censo agropecuario de 1960 con la de los efectos de la reforma agraria, señala que la variación en la concentración de la propiedad territorial ha sido mínima. "Los coeficientes de concentración (ambos muy próximos a la unidad) han variado solamente en 0.024 o sea que la labor de INCORA ha sido casi nula y que el problema del latifundio y minifun

dio es igual (si se pudiera tener en cuenta los posibles aumentos a partir de 1960, el problema sería mayor y el efecto INCORA imperceptible)".

La conclusión es aún más alarmante si nos atenemos a los estudios de otros análisis. Las muestras tomadas en nueve departamentos en 1962 y 1967 señalan, para citar sólo una categoría que los propietarios de explotaciones de superficie superior de 200 Has. representan en 1962 un 1.7% del total de propietarios, o sea un porcentaje idéntico al del censo agropecuario de 1960, pero que el porcentaje de superficie detentada pasó en los mismos años del 55% al 63.4%. En la muestra de 1967 los propietarios de la misma categoría representaban el 2.23% del total, pero controlan ya el 87.45% del total de la superficie territorial. Se puede pues, compartir la tesis, de que "el proceso de concentración de la propiedad territorial se agudiza a un ritmo profundamente acelerado."

Pero lo más importante de esa confirmación de la tendencia dominante de desarrollo capitalista en el campo, es que su explicación no se halla exclusivamente en el fracaso de la reforma agraria de 1961, en los limitados alcances de la acción reformadora del INCORA y en los obstáculos que surgieron en la aplicación o ejecución de la ley, sino que el efecto de agudización, de la concentración territorial y de impulso de la gran empresa capitalista agrícola se debe a la misma ley, cuyo contenido, en lugar de jugar su papel distributivo, entra a desempeñar una función contraria a la manifiesta o aparente, -

por una razón que se encuentra finalmente en la organización del bloque de las clases en el poder, donde es dominante la línea prusiana, que se apoya en las mismas instituciones y normas de la reforma agraria.

En efecto, si miramos el régimen de adquisición de tierras de propiedad privada para ser parceladas, aunque ya estaba purificado de las imperfecciones que ofrecía la Ley 100 de 1944 opera efectivamente como una amenaza real contra los propietarios que tienen sus tierras bajo un régimen de explotación que pueda conducir a la calificación de incultas o deficiente o inadecuadamente explotadas, quienes para ponerse a salvo de la expropiación o "incorización" deciden explotarlas intensivamente en forma directa o confiarlas, en arrendamiento para los mismos fines, a empresarios capitalistas. Lo mismo acontece aunque en menor medida, antes de la Ley 1a. de 1968, respecto de las explotaciones adelantadas por arrendamiento, aparcería o formas similares, que son paulatinamente transformadas en explotaciones bajo el régimen salarial. Decimos que en menor medida, pues la ley 1a. de 1968 la causal de expropiación de los predios explotados a través de arrendatarios o aparceros, no fue utilizada por el INCORA debido a que existía la limitación legal de que sólo era procedente si el propietario no ejercía la dirección de la explotación y no tenía a su cargo los gastos u operaciones de ella, circunstancias estas que así sea en grado relativo, siempre presentan en dicha forma de producción el medio colombiano. De otra parte, existía una limitación financiera para adelantar programas con fundamento en esa causal, pues el pago era en efectivo.

## ARRENDATARIOS   APARCEROS   Y   SIMILARES

A pesar de esa cruda realidad de imposibilidad de eficacia de la Ley Agraria de 1961, la promoción al primer plano de la escena política de los sectores representativos de la orienta-ción farmer del desarrollo capitalista, en 1966, con la elec-ción de su más caracterizado exponente como Presidente de la República, lleva a una nueva manifestación, en la esfera le-gislativa, de esos intereses de clase.

La Ley 135 de 1961 había prorrogado automáticamente todos los contratos celebrados por propietarios con pequeños arrendatarios , aparceros y similares, por el término de cinco años, a partir de la vigencia de la ley. La finalidad de esta dispo-sición era impedir su lanzamiento y permitir beneficiarlos - con Unidades Agrícolas Familiares, luego de que el INCORA ad-quiera por compra o expropiación los respectivos predios. Ante las limitaciones legales y financieras ya referidas que impidieron esta acción administrativa, el gobierno quiso in-troducir algunas modificaciones a la ley original para hacer más operativo el sistema en tales circunstancias. Como ya la prórroga vencía el 13 de Diciembre de 1966 y los propietarios sabedores de las nuevas iniciativas legales, estaban en dispo-sición de eliminar por cualquier forma tales contratos, para ponerse a salvo de una acción expropiatoria más expedita, el gobierno decide inicialmente dictar el Decreto 2811 de 1966, - reglamentario del artículo 104 de la Ley 135 de 1961, para or-denar un empadronamiento general de todos los pequeños arren-

datarios, aparceros y similares existentes en el país, y ciertas medidas de protección a ellos en los juicios de lanzamiento que se les adelantaren. El Decreto agrava - aun más la situación, pues los propietarios se percatan de la inminencia de los cambios jurídicos y aceleran los dispositivos legales o ilegales para expulsar a los arrendatarios o aparceros. Los favorecía el vencimiento próximo de la prórroga de cinco años ordenada por la Ley 135 - de 1961.

Frente a tales circunstancias, que no solamente podían - hacer negatoria la reforma legislativa proyectada, sino - que provocaban tensiones y conflictos en el campo y hacían aun más irreversible el proceso de consolidación de la gran empresa capitalista agraria, el gobierno acude al empleo de las instituciones del Estado de Sitio, entonces vigente, para dictar un Decreto, el 2969 de 1966, en virtud del cual extendió indefinidamente la prórroga de los contratos de tenencia precaria y que estaba próxima a vencerse, introdujo mayor rigidez en las excepcionales causas de terminación de los mismos y renovó en favor de los arrendatarios y aparceros las normas de los juicios de lanzamiento. El Decreto desata una aguda controversia, - provoca la organización de los propietarios, para eliminar por cualquier medio, a los arrendatarios y aparceros que serán la causa de la expropiación de sus predios, y - determina que el INCORA concrete buena parte de su actividad a la atención de los problemas generados por la acción de expulsión adelantada por los terratenientes.

Nuevamente el propósito distributivo produce efectos contrarios. Opera como una amenaza y acelera la transformación capitalista de los latifundistas. Los propietarios simultáneamente con los lanzamientos que evitarían la expropiación, optan rápidamente por la venta de sus fundos o por otorgarlos en arrendamiento, a cánones no elevados, a los empresarios que están dispuestos a invertir en el agro.

La reforma legislativa presentada por el gobierno de Lleras Restrepo se concreta en la Ley 1a. de 1968. El punto central de esta ley es impulsar el programa de redistribución de tierras, haciendo propietarios de Unidades Agrícolas Familiares a quienes exploten predios de calidad de pequeños arrendatarios, aparceros y similares.

Se trata de eliminar los obstáculos jurídicos y financieros que habían impedido la realización de este programa con base en la Ley 135 de 1961. En lo tocante a lo estrictamente jurídico, la nueva ley elimina el requisito de que el propietario no debe dirigir la explotación ni participar en los gastos de ella. Por lo que respecta a lo financiero, se pasa de la exigencia del pago en dinero efectivo, 20% inicial y el resto en ocho cuotas anuales, a la más flexible de pagar la mitad en 15 contados anuales con intereses del 7% anual y la mitad restante en Bonos Agrarios de la Clase B. El régimen de pago en dinero efectivo se conserva para aquellos casos de aparcería en que el propietario ejerza la dirección y contribuya al

menos, con el 75% de los gastos, y para el evento de que sea necesario adquirir tierras aledañas a las explotadas en arrendamiento o aparcería para poder formar Unidades Agrícolas Familiares, salvo en éste último caso, que las tierras sean calificadas como incultas.

Para garantizar la eficacia del nuevo plan de expropiación y adjudicación de tierras, la ley prórroga, una vez más, por un lapso de diez años los contratos, vigentes en la fecha de la ley, celebrados con pequeños arrendatarios, aparceros o similares. Sin embargo, con el fin de no afectar explotaciones como el café, tradicionalmente adelantadas por tales sistemas, la ley excluye de la prórroga y del nuevo régimen de expropiación las tierras que, aunque cultivadas por arrendamiento, aparcería o sistemas similares, estén cubiertas por plantaciones permanentes de propiedad del dueño de la tierra, siempre y cuando que forman parte de una empresa agrícola dirigida por él mismo y este tenga a su cargo parte importante de los gastos de explotación, y corren también por su cuenta operaciones relacionadas con la explotación misma, la conservación y mejoras de plantaciones y el beneficio y mercadeo de los productos.

De otra parte, la ley quiso, además, sancionar a los propietarios que hubiesen procedido a expulsar por medios ilegales a pequeños arrendatarios, aparceros o similares, cuyos contratos habían sido prorrogados por la Ley 135 de 1961, disponiendo que la expropiación era procedente-

para los fundos explotados por tales sistemas en la fecha de vigencia de la Ley 135 de 1961 (13 de Diciembre), salvo que los contratos hubiesen terminado con posterioridad por sentencia judicial o conciliación legalmente efectuada y los propietarios hubiesen asumido, con posterioridad a dicha determinación, la explotación directa de los predios. De esta manera se pretendía lograr que los predios no explotados por tales sistemas en el momento de vigencia de la Ley 1a. de 1968, debido a expulsiones ilegales, quedaran también cobijados por el régimen de expropiación.

Pero al lado de estas normas de linaje redistributivo, empiezan ya a esbozarse los preceptos que adquirirán mayor desarrollo en la Ley 4a. de 1973 y que responden armónicamente a la orientación de impulso a la constitución y consolidación de la gran empresa capitalista agraria. Este es el caso de la institución de los contratos que evitan la expropiación.

El Incora es facultado para celebrar con propietarios y empresarios agrícolas y pecuarios contratos para adelantar programas de acrecimiento de la producción agropecuaria, los cuales garantizan mientras se cumplan las obligaciones pactadas, la inexpropiación de las tierras. Se trata de un reconocimiento del efecto contrario que se le ha venido haciendo desempeñar a la reforma agraria y del que quiere seguirsele imprimiendo. Las instituciones de la reforma agraria deben operar como medios coactivos o coercitivos para el desarrollo capitalista de la gran propiedad territorial.

En sus efectos, la Ley 1a. de 1968 al igual que la Ley 135 de 1961, produjo consecuencias contrarias a su propósito - manifiesto. Aunque no se conocen datos de los resultados - finales de la actividad del Incora en esta materia, la - circunstancia de que un año después de la sanción de la - ley sólo se hubieren entregado 12.781 constancias o certifi - caciones sobre la calidad de arrendatarios, aparceros o - similares, cuando las inscripciones efectuadas hasta Sep - tiembre de 1968 ascendían a 70.000 muestra la deficiente - aplicación de la ley. Esto es aun más significativo si se tiene en cuenta que el otorgamiento de las referidas cons - tancias no es sino un momento del proceso de adquisición - de las tierras, el cual bien puede concluir con la imposi - bilidad de adquirirlas y por ende, de adjudicarlas a los - beneficiarios señalados por la ley.

El estatuto vino de otro lado, a hacer más grave el proce - so de liquidación de las relaciones de arrendamiento y - aparcería, generando múltiples expulsiones, de las cuales - desafortunadamente no se tiene una apreciación cuantitativa, pero cuya existencia no es puesta en duda siquiera por - el propio autor del Estatuto legal. Así se ha expresado - LLeras Restrepo sobre su reforma en materia de arrendata - rios y aparceros:

"Algunos reajustes se introdujeron con la Ley 1a. de 1968. Pero los que tocaron con la transformación en propietarios de los arrendatarios y aparceros, no fueron, y no hay que negarlo, muy acertados. No se recordó bien lo que había - ocurrido cuando la expedición de la Ley 200 de 1936. En -

esa entonces el egoísmo de muchos propietarios se puso de presente con las más repugnantes características." Y al expedirse y ponerse en aplicación la Ley 1a. de 1968, "los pequeños arrendatarios y aparceros semiabandonados a sus propias fuerzas volvieron a sufrir el acedio implacable de los propietarios, quienes, tal como lo habían hecho en 1936, comenzaron a desalojarlos.

Buena parte del resultado contrario de los propósitos de la ley se deben a la interpretación que de ella se hizo para limitar sus efectos. Ya hemos visto como la ley exceptuó del régimen de expropiación a los predios explotados por contratos de arrendamiento, aparcería o similares, prorrogados por el artículo 104 de la Ley 135 de 1961 que hubiese terminado en forma legal, siempre que con posterioridad a dicha terminación hubieren continuado siendo explotados directamente por los propietarios.

Como es fácil entenderlo la excepción no podía aplicarse sino a los predios explotados por contratos de tal naturaleza vigentes el 13 de Diciembre/61, (vigencia de la ley-135/61) y, por ende, prorrogados por la Ley 135 de 1961 y no a los demás hipótesis de expropiación como la de los predios explotados en igual forma, después del 13 de Dic. de 1961 o el 7 de Dic./69 (fecha de vigencia del Decreto-2969/69).

Para estos dos últimos casos, aunque se hubiesen terminado legalmente los contratos los predios deberían seguir siendo objeto de expropiación para evitar precisamente que se provocara o simulara su terminación legal para impedir la

expropiación. En el Incora, después de un debate interno se impuso finalmente una tesis contraria al texto mismo - de la excepción y conforme a la cual siempre que se acreditara terminación legal de todos los contratos de arrendamiento, aparcería o similares (documento reconocido terminación voluntaria, sentencia judicial o conciliación) - el predio quedaba liberado de la expropiación sin tener en cuenta si el contrato terminado regía el 13 de Dic./61 sino independientemente de la fecha, o sea que se cobijaba también los precios respecto de los cuales se había celebrado contrato después de esa fecha o que estaban vigentes el 7 de Dic./66 de esta manera se apoyaba indirectamente la expulsión de los arrendatarios y aparceros por medios que tuvieran la apariencia legal. Se autorizaba entonces las terminaciones de mutuo acuerdo que en el fondo eran provocadas por violencia física o moral o por el halago de un pago de mejoras. De igual forma se estimulaba entrar en convivencias con jueces o inspectores del trabajo para obtener sentencias o conciliaciones, en virtud de las cuales se pusiere fin a los contratos y se despejara el peligro de la expropiación.

La comparación con lo acontecido a propósito de la Ley - 200 de 1936 no es fortuita. En efecto, este estatuto legal en ningún momento estaba planteando un ataque a la propiedad terrateniente, sino como un medio para acelerar la transformación prusiana. Por esta razón provocó, en la medida del desarrollo capitalista del momento, desplazamiento de fuerzas de trabajo campesina y erradicación de relaciones precapitalistas.

La Ley 1a. de 1968 como la Ley 135 de 1961, que si tenían un contenido redistributivo y, por consiguiente, lesivo de la gran propiedad agraria, no pudieron objetivamente funcionar con tal carácter sino en armonía con la tendencia dominante de desarrollo capitalista agrario. Sus instituciones de reparto de la tierra y de constitución de nuevos propietarios de tipo medio, operaron como otros mecanismos de impulso a la consolidación de la propiedad agraria y a su transformación capitalista, de la misma manera como actuó la institución de la extinción del dominio en 1936.

La ineffectividad de estas leyes no estriba, en consecuencia, en que el Incora "no operó con suficiente diligencia", o en la falta de precaución legal "para organizar comunitariamente a los explotadores de muy pequeñas parcelas", o "en esas curiosas e injustas reacciones que tiene la opinión pública colombiana, sujeta al influjo prepotente de los privilegiados", que determinaron que no hubiera oposición "a la conducta de los propietarios que estaban violando la ley, en cuanto esta había prorrogado los contratos, sino oposición a la ley misma", o de la circunstancia de la "indiferencia gubernamental que para ese Instituto existió casi constantemente en los últimos años", sino en la relación específica entre las clases constitutivas del bloque en el poder que no podía permitir que se entrabara, de cualquier manera que fuere, su proyecto de desarrollo capitalista de la gran propiedad terrateniente. No es un problema de incorrecta, indebida o deficiente aplicación de la ley, sino un problema que tiene que ver con los intereses de clase homogéneos en el interior de-

las clases dominantes, los cuales si bien permitieron en el terreno de la escena política la manifestación de intereses de clase diferentes, y hasta el ascenso a las principales posiciones del Estado de sus más caracterizados portavoces, no podía dar paso a instituciones y reformas que obstaculizaran la vía capitalista de desarrollo agrario iniciada desde 1930 y ya consolidada.

El pequeño arrendamiento o aparcería, a pesar de las reformas legales comentadas, tiende a decrecer, pero sin que se produzca el efecto de constitución de nuevos propietarios. El análisis comparativo de los censos agropecuarios así lo demuestra. Los arriendos y aparcerías sobre predios menores de 20 Has. pasan de 268.100 (94% del total de arriendos y aparcerías) a 152.500 (91.6%), y representan ya no una superficie de 802.000 Has. (39.9%) sino de 612.000 Has. (30.2%). La diferencia es pura y simplemente liquidación de formas precapitalistas, pues el crecimiento de 115.000 pequeños arrendatarios y aparceros no corresponde a su conversión en nuevos propietarios, si se tiene en cuenta la menguada actividad del Incora no sólo en ese programa de conversión de arrendatarios y aparceros en propietarios, sino en general, pues las cifras de adjudicación de tierras de propiedad privada adquiridas por el Incora, apenas ascienden en Junio de 1969 a la ridícula cantidad de 6.358 adjudicaciones.

## LAS LEYES CUARTA Y QUINTA DE 1973

Como resultado de las acciones político-jurídicas adoptadas desde la década de 1930 y de los efectos contrarios de las leyes agrarias redistributivas, que operaron efectivamente como impulsadoras del desarrollo prusiano de la agricultura, la situación de 1970 aparece ya como absolutamente irreversible. La comparación de la información de los censos agropecuarios de 1960 y 1970 lleva en efecto a las siguientes conclusiones principales:

a.- La pequeña propiedad parcelaria propiamente dicha (extensiones inferiores a 10 Has.) desciende tanto en número (de 925.750 a 859.884), como en participación porcentual dentro del total de unidades de explotación (del 8% al 7.2%), y en superficie (de 2.403.700 Has a 2.234.300 Has.). Todo esto a pesar de la ineficacia de los programas de concentración parcelaria y de reconstitución de minifundios en unidades adecuadas de explotación.

b.- La propiedad de tamaño medio (de 10 a 20 Has.) permanece relativamente estable, pues su aumento tanto numérico como porcentual es de poca significación (de 114.231 a 117.231 y de 9.4% a 10%).

Decrece así su participación porcentual de superficie (de 5.7 a 5.2), lo cual se ha interpretado como no participación

relativa en la expansión de la frontera agrícola, ya que en términos absolutos si hay un pequeño aumento de la superficie (de 1.572.100 Ha. a 1.598.600 Has.).

c.- La propiedad de tamaño medio, pero ya de alcance o dimensión a escala capitalista, (de 20 a 50) muestra aumentos sensibles bajo todo punto de vista (de 86.789 explotaciones se pasa a 100.000; del 7.2% del total de explotaciones al 8.5%; de 2.638.700 Has. a 3.054.500 Has. y del 9.7% de la superficie total al 9.9%).

d.- La propiedad de tamaño grande (más de 50 Has.), y que podríamos calificar ya como típicamente capitalista, aunque obviamente la extensión óptima varía según las condiciones naturales y el tipo de cultivo, crece en número de unidades (de 82.902 a 99.054), en participación porcentual dentro del total (de 6.9 a 8.4), en superficie de (20.723.400 a 24.105.800 Has.) y en términos porcentuales de superficie total (de 75.8 a 77.7%). La gran propiedad se consolida y amplía.

e.- Dentro de las propiedades de extensión mayor de 50 Has., la expansión más significativa corresponde al área quizás más óptima para la agricultura del tipo empresarial (de 200 a 500 Has.) que pasa de 13.693 unidades a 16.344 300 Has. a 4.761.000 Has.

f.- Respecto a las formas precapitalistas de explotación ya indicamos que el pequeño arrendamiento o aparcería (menor de 20 Has.) que generalmente coinciden con esas formas atrasadas de producción, disminuye desde todo punto de vista.

Paralelamente el arriendo o la participación que genera renta de la tierra como relación de distribución dentro del MPC. o sea renta de la tierra adecuada a las condiciones de la producción capitalista, aumenta sensiblemente, Las Unidades de extensión superiores a 20 Has.- si bien en términos numéricos permanecen estables (de 14.200 a 14.000 pasan de 5.1% a 8.4%) dentro del conjunto y en superficie aumentan de 1.207.200 a 1.413.500 Has. que representa un cambio de 60.1% a 69.8%) en términos porcentuales con respecto a la superficie total explotada por tales sistemas de contratación.

Frente a ese estado de la tenencia de la tierra y de las formas de explotación, unida a las circunstancias específicas que caracterizan la actividad agrícola en materia de producción, precios, fuerza de trabajo, inversión y tecnología, que han sido ya profundamente analizadas y que no es el caso de repetir aquí, la línea distributiva tiene que ceder el paso, también en la esfera de manifestación jurídica de los intereses de clase, a la tendencia ya consolidada de desarrollo capitalista del campo.

Dentro de esta óptica hay que apreciar las instituciones agrarias establecidas por la Ley 4a. de 1973. No se trata realmente de una contrarreforma agraria, como generalmente se la considera, pues si bien es cierto que la nueva ley implica una revisión de los principales aspectos de la Ley 135 de 1961, con la modificación introducida por la Ley 1a. de 1968, en el terreno de la realización de los intereses de clase, la Ley 4a. de 1973 no es otra

cos que el sello jurídico y la prolongación y consolidación del desarrollo capitalista centrado alrededor de la gran empresa agropecuaria,

Por la razón indicada las normas de la Ley 4a. de 1973 - constituyen principalmente la institucionalización de mecanismos más apropiados para lograr el desarrollo capitalista sin otorgar prioridad a los aspectos redistributivos. Es así como se vuelve a la institución utilizada en el período de transición del dominio para utilizarla, - esta vez dentro de un lapso breve (sólo 3 años) como forma de acicate, se acude también al procedimiento fiscal, - que se había insinuado como recomendación desde 1949, para que preste su colaboración coercitiva de tipo económico en el mismo proceso. La renta presuntiva, o sea la determinación legal de que por regla general para los efectos de impuestos de renta, la renta líquida de un predio rural no es inferior al 10% de determinado porcentaje del avalúo catastral, según el tipo de cultivo o actividad - opera una sanción económica para los terratenientes aun - reacios a la necesaria articulación con las formas capitalistas de producción.

## TITULO TERCERO

### CAPITULO UNICO

#### CONCLUSIONES

##### 1.- LIMITES AL TAMAÑO DE LA PROPIEDAD

En Chile y en el Perú la legislación establece límites al tamaño de la propiedad territorial rústica. En Colombia, no; aquí una persona natural o jurídica puede poseer tierras en cantidad ilimitada, excepto cuando estén abandonadas o "incultas".

En los excepcionales casos en que procede un juicio ex Propiatorio en Colombia, la ley ampara al propietario con el derecho de exclusión, en virtud del cual el dueño puede reservar para sí hasta 200 hectáreas de su superficie del predio afectado. Mientras no lo sean los demás que pueda poseer en el país, podrá conservar los derechos de propiedad en extensiones ilimitadas, en los departamentos, intendencias o comisarías diferentes de aquella donde se ubicare el predio en cuestión.

Mientras en muchos países, para efectos expropiatorios, se consideran como un sólo predio todos los que al nivel nacional posea una misma persona, incluida la sociedad conyugal, en Colombia esta fórmula no se aplica a dicho nivel siendo reducida a una misma sección polí

tico-administrativa. La consolidación teórica de superficies sólo se tiene en cuenta para cumplir el derecho de exclusión en el caso de expropiación, y de ninguna manera debe entenderse como un límite a la cantidad de tierra que en el país puede poseer una misma persona.

En el moderno Derecho Agrario tiende a desaparecer el principio ad rem para efectos expropiatorios, siendo sustituido por el principio ad personam. En Chile, por ejemplo, el límite a la cantidad de tierra que puede poseer una persona comprende la totalidad de predio que una persona posea en todo el territorio nacional. Dicho límite al derecho de propiedad rústica es de 80 hectáreas de riego, o su equivalente en tierras de secano. En casos especiales, el agricultor que llene los requisitos necesarios para ser calificado oficialmente como eficiente, podrá ser autorizado para conservar derechos hasta un máximo maximorum de 320 hectáreas de riego o su equivalente en otras clases, sumados que sean todos los predios por él poseídos en todo el país. (Ley 16.640 del 16 de Julio de 1967).

Todas las propiedades que excedan el límite indicado quedan sujetas a expropiación. En este caso, el propietario puede invocar el derecho de reserva en la superficie mencionada, si demuestra que la trabaja en forma personal, directa y eficiente; de lo contrario, pierde este derecho. Además, a fin de evitar que se eluda la futura expropiación por parte de la CORA, me

diante subdivisiones reales o ficticias, la ley 16.645 de 1967 prohíbe absolutamente toda subdivisión de predios que tengan una superficie mayor de las 80 hectáreas de riego o su equivalente en otras clases.

La ley peruana establece límites a la propiedad de la tierra rústica, de modo variable según la clase de la tierra, las zonas taxativamente determinadas y criterios socioeconómicos.

En tierras de riego el límite varía entre 35 a 50 hectáreas; en tierras de secano, entre 70 y 100 hectáreas.

Si se satisficiera un cúmulo de condiciones ("criterios para determinar el trato diferencial a los propietarios") podrá autorizarse una ampliación hasta un límite máximo del triple de la superficie (según zonas, entre 105 a 150 has, en riego; entre 210 a 300 has, en secano). Para efectos de la expropiación se consideran como un sólo predio las tierras pertenecientes a la sociedad conyugal, y así mismo la totalidad de terrenos de propiedad de una misma persona en todo el territorio nacional ocupado (Costa, Sierra y Ceja de Selva).

A fin de prevenir la concentración futura de la tierra se prohíbe, el que una misma persona natural o jurídica puede adquirir nuevos predios en extensión que, su-

mada a la de los ya poseídos, exceda las superficies de inafectabilidad. Si voluntariamente el propietario no se hubiere desprendido del exceso en el término de un año, será expropiado dicho exceso y el dueño será penado con multa del 25% del valor de la parte expropiada, por cada año de mora.

## 2.- CRITERIOS PARA DETERMINAR EL TRATO DIFERENCIAL A LOS PROPIETARIOS

El Derecho Agrario debe tender a otorgar un tratamiento diferencial a los propietarios, para fines de afectación, expropiación y pago de la indemnización. Los criterios a usar deben ser generalmente: 1. Relaciones laborales, 2. eficiencia productiva y 3. responsabilidad tributaria. Del cumplimiento de estos requisitos dependerá la naturaleza y la forma de las acciones agrarias: estímulo, desincentivos y penas; límites de la inafectabilidad o derecho de reserva, etc.

Mientras en las leyes chilena y peruana los criterios dominantes son los del régimen laboral y la responsabilidad tributaria, en la ley colombiana estas dos categorías han sido omitidas y en su lugar se determinó el de eficiencia productiva como único criterio para determinar el criterio diferencial a los propietarios. Así, el dominio no se declara extinguido porque en una finca sobrevivan relaciones semifeudales de trabajo, o porque se paguen jornales inferiores al salario mínimo agrícola, sino porque las tierras per-

manecen incultas u ociosas. Estas se definen como aquellas "que pudiendo ser económicamente explotadas , visiblemente no se hallan bajo explotación agrícola o ganadería organizada".

Las tierras para parcelaciones serán "adquiridas" por compra (léase "no expropiadas") en el siguiente orden de prelación: 1. Incultas, 2. Inadecuadamente explotadas, 3. explotadas por arrendatarios o aparceros y 4. adecuadamente explotadas. pero sólo si los propietarios "están dispuestos a enajenarlas voluntariamente".

Contra las adecuadamente explotadas no procede la expropiación en general, con estas únicas excepciones:- Cuando correspondan a proyectos de riego o adecuación, de concentración parcelaria y de arrendatarios y aparceros. Las tierras incultas se pagan en dinero efectivo tanto las "adecuada" como las "inadecuadamente" explotadas.

Aun cuando en un sólo criterio, el de eficiencia, está empotrado en Colombia el régimen de excepciones, - los privilegios de que gozan los propietarios de tierras "inadecuadamente" explotadas no difieren sensiblemente de los que amparan a los de tierras "inadecuadamente" explotadas. Si bien es cierto que esta última clase es susceptible de expropiación , en ambas clases de tierras la indemnización se paga en dinero en efectivo con una mínima diferencia en los plazos: a 6 años las primeras; a 8 años las últimas.

La ley peruana no excluye el criterio de eficiencia pero lo define con rigor; (las obras de infraestructura de riego deben ser construídas, no por el Estado como en Colombia, sino por los propietarios, y - si las tierras son regables deben contar con tales obras, en las de secano debe estar cultivado un 75% del área cultivable). Con todo, predominan los criterios social y tributario, como se leerá más luego. Se exige un cúmulo de requisitos para disfrutar de ventajas tales como el derecho de ampliación del límite inafectable, en la forma de pago de la indemnización y para otros efectos. Con el lleno de la totalidad de las condiciones el límite fijado a la propiedad puede extenderse hasta por el triple de la superficie señalada, o bien sirve para duplicar la cantidad de dinero que corresponde al contado por la compensación. Ellos son:

a) Conceder a los trabajadores una participación no menor del 10% de las utilidades brutas de la finca en cada año; b) pagar salarios en cuantía superior al 10% de los mínimos vitales fijados por la legislación laboral; c) conceder a los trabajadores los servicios de salubridad, vivienda y educación; d) que las tierras de riego o las de secano hayan sido cultivadas en los últimos tres años en proporción no menor del 75% del área cultivable; e) hallarse al día en el pago de impuestos sobre la renta predial, y de las contribuciones a los Seguros Sociales.

Para determinar el derecho de reserva ( es decir, a excluir de la expropiación una superficie hasta de 35 a 50 hectáreas de riego, según la zona, y de 70 a 100 hectáreas, de secano según la zona) además de la citada lista de requisitos, la ley peruana usa el criterio social de la "conducción directa" concepto que aparece de finido con rigor.

Para que se configure tal calidad de propietario debe demostrar que explota el predio mediante trabajo personal y directo, "de modo habitual" y con responsabilidad personal por la gestión financiera y por el cumplimiento de las legislaciones laboral y tributaria.

Si no se llenan estas y las demás condiciones anotadas, la expropiación comprenderá el 100% de la superficie del predio o predios afectados.

Los reordenamientos jurídico-agrarios de Chile y Perú son guías susceptibles de aprovechamiento en la nueva ley agraria que se propone expedir el Congreso colombiano. Se considera de necesidad la fijación de un límite máximo a la propiedad. El simple derecho de reserva en el eventual caso de expropiación (algo raro en el país), suministra una base para que el legislador determine el límite máximo permitido en cualquier situación. En el presente, el derecho de exclusión comprende 100 hectáreas más para las inadecuadamente explotadas (una diferencia que en sana lógica debiera ser en sentido inverso).

Este derecho debe abolirse en el caso de áreas cubiertas por proyectos de riego y adecuación de tierras "inadecuadamente" explotadas, y mantenerse en el caso de tierras "inadecuadamente" explotadas. La Ley 135 no fijó límites al derecho de exclusión en el caso de tierras en pagos destinadas a ganadería; deberá hacerlo además, deberá fijar el límite máximo permisible para la propiedad ganadera, que en su mayor parte oculta el latifundio improductivo. Se ha demostrado ampliamente, en estudios científicos, la impresionante baja productiva y alta ineficiencia de las fincas ganaderas en el país, en general.

Además, la mezquina restricción actual a una sola zona político-administrativa para el cómputo de predios diferentes como uno solo, debe extenderse a todo el territorio nacional.

En resumen, el concepto de "Límite de inafectabilidad" o derecho de exclusión debe sustituirse por el de "límite físico del derecho de propiedad" en el entendido, por otra parte, de que las áreas excedentes no sean simplemente susceptibles de expropiación, a voluntad del poder ejecutivo como en el presente, sino de modo imperativo, expropiables en cualquier clase de proyectos del INCORA ("parcelaciones", "colonizaciones" o "reforma agraria"). En los proyectos de riego y adecuación de tierras, o donde se construyan caminos y otras obras de infraestructura, el derecho de exclusión debe ser diferencial, a un nivel cuantitativamente bajo.

En este punto crucial para una reforma agraria pueden identificarse tres tipos de acción pública, a-saber: a) confiscatoria o indemnización nula (México, Bolivia y Perú); b) compensación a precios moderados, determinada por el avalúo catastral anterior a la expedición de la primera ley de reforma (varios países, entre ellos Chile y Perú), y c) - compensatoria a precios de mercado (algunos países entre ellos Colombia y Venezuela).

En Chile, para toda clase de expropiaciones el precio de la tierra se avalúa conforme a la declaración catastral anterior a la ley de reforma agraria. En el Perú, la ley de 1969 determina que el valor de la tierra equivale al del autoavalúo practicado en 1968 para efectos del pago del impuesto predial. La intervención de peritos se limita a fijar el valor del exceso o disminución que hubiere tenido el valor del predio por mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad al autoavalúo de 1968. En los casos de predios explotados por agricultores no propietarios (arrendatarios, aparceros, etc.) en extensiones que no excedan el triple de la "unidad agrícola familiar", se promediará el valor que resulte de capitalizar al 9% la renta líquida derivada del predio sobre la que se pago impuesto durante los tres últimos años anteriores a la fecha del autoavalúo.

Si los precios exceden el triple de dicha "unidad agrícola familiar" la renta líquida se capitalizará al 6%.

Bajo las leyes chilena y peruana se supone que los propietarios no aceptarían voluntariamente ni la forma de avalúo (valor catastral) ni menos todavía las formas de pago (bonos a largo plazo), y que por tanto el juicio de expropiación llega a ser inevitable. En Colombia se procede de muy diferente manera. Se espera que a la expropiación sólo deberá apelarse en casos excepcionales, tras haberse agotado las posibilidades de negociaciones "amistosas" en procura de adquisición de tierras por acuerdos voluntarios, facilitados según los precio de mercado, o cercanos a éstos, que el INCORA reconoce.

De hecho, de las 210.000 hectáreas adquiridas en 1962- por INCORA, 146.000 fueron voluntariamente vendidas por los propietarios, y expropiadas (con indemnización) sólo 64.000 hectáreas. La relativa facilidad con que INCORA celebra contratos de compraventas (algo en verdad no previsto en otros países, como fuente principal de tierras para la reforma) está indicando las liberales condiciones de avalúo (precio de mercado) y formas de pago reconocidas en la legislación colombiana.

Mientras 1.131 propietarios prefirieron vender al INCORA, sólo 139 optaron por someterse a juicios de expropiación de los que no han salido mal librados porque de todos modos debían ser compensados, como en efecto lo fueron, según avalúos practicados por peritos.

En la legislación colombiana las normas sobre avalúo del precio de las tierras constituyen un tremendo desacierto. En este punto, la ley 135 de 1961, tan prolija y detallada en algunos asuntos de poca monta, incurre en indefinición rayada en la ambigüedad. Allí se hace diferencia, en abstracto, a "avalúos practicados por peritos", pero no se sienta ningún criterio para el juicio pericial.

Mientras la dogmática del moderno Derecho Agrario prescribe una referencia algún registro de precios territoriales anterior a la expedición de la norma, la ley colombiana dejó abierta la puerta para que los propietarios pudieran negociar en las mejores condiciones.

La equiparación del justiprecio con el autoavalúo para efectos fiscales tiende a evitar el encarecimiento artificial del costo de las tierras privadas para la reforma.

La indefinición legal se mantuvo durante un año y medio hasta cuando por medio de un simple decreto se adoptó el criterio que dicha ley había omitido fijar. El Decreto N° 1904 de Julio de 1962 determinó que el precio de la tierra tendría un límite: el del avalúo catastral vigente el 31 de diciembre del año anterior al inicio de la negociación, aumentado del 30% del mismo valor.

Era difícil imaginar una fórmula menos apropiada para facilitar una reforma agraria, y una reportara más beneficios a los terratenientes. Con ella no sólo era posible aumentar en un tercio el valor real de la tierra, (si el propietario hubiera declarado el justo precio) o aun más

en el caso de sobreavaluaciones. Tampoco era imposible informarse , con unos meses de anticipación, sobre las zonas en que el INCORA proyectaba operar. Con todo, en general los propietarios rechararon indignados esta salida que tendía a favorecerlos, y demandaron ante los tribunales el decreto.

Otro año y medio más tarde, mientras se adelantaban negociaciones y unos pocos juicios de expropiación, se dictó el Decreto N° 2895 de Noviembre de 1963, por el cual se autorizó a los propietarios a hacer un reavalúo catastral a precios del mercado. Los insucesos derivados del vacío legal no terminan aquí pero en gracia de la brevedad no se extenderá esta infausta narración.

En resumen, el vacío en la determinación del criterio económico para los avalúos fue llenado por simples decretos que llevan a compensar a precios de mercado o, en todo caso, por encima de los autoavalúos sobre los cuales los terratenientes han pagado (o no) los impuestos prediales. En este sentido, al menos no resulta tan infortunada el hecho de que el INCORA no hubiera iniciado todavía, seriamente, un programa de reforma agraria sobre fundamentos tan desfavorables al interés público. Ese punto de avalúo es clave en la nueva ley que se propone expedir el Congreso.

Al igual que acontece en Chile y Perú, acerca de la compensación en Colombia, ello debería determinarse por su equivalencia con el autoavalúo vigente el 31 de diciem-

el saldo en bonos a 30 años de plazo.

En la ley peruana de 1964 los bonos eran negociables; en la nueva ley de 1969 son nominativos o intransferibles, aun cuando pueden ser aceptados por la banca estatal de fomento como garantía para préstamos destinados a inversiones en industrias, siempre que los tenedores aporten en efectivo un 50% del capital pagado de la nueva empresa industrial. Las acciones así logradas serán intransferibles por un período de 10 años y la naturaleza de la empresa debe sujetarse a las normas de la planificación estatal.

En comparación con Chile y Perú la forma de pago en Colombia resulta generosa para los propietarios. Las tierras adecuadamente explotadas se pagan al contado entre un mínimo de \$ 150.000 y un máximo de \$ 300.000 hasta alcanzar el 20% del valor y el saldo en efectivo (no en bonos) a 5 años de plazo. Por las inadecuadamente explotadas se paga al contado entre \$ 75.000 y \$ 100.000 (hasta alcanzar el 20% del valor) y el saldo en efectivo (no en bonos) a 8 años de plazo. Dicho de otro modo, en Colombia se paga toda la indemnización en efectivo y a 6 años de plazo, por las tierras adecuadamente explotadas. Los bonos a 15 años de plazo (Clase A) sólo pueden ponerse en circulación a solicitud de los propietarios (se ignora si alguno los habrá demandado). Los bonos a 25 años (Clase B) sólo se utilizan en el pago de tierras incultas (nótese que esta es la misma forma de pago para tierras adecuadamente explotadas en Chile y Perú).

Si bien es cierto que la variación en el nivel general de precios desde 1961 (fecha de expedición de la Ley 135) ha determinado que el máximo de \$ 300.000 taxativamente señalado en la norma no sea hoy, en términos reales, una suma excesiva en cuanto al desembolso inicial, conviene insistir que la forma de pago actual es favorable a los terratenientes porque, por una parte, los avalúos son reajustados periódicamente por los propietarios a fin de mantener un precio en mercado cuando existe el riesgo de una intervención del INCORA, y por otra parte, los plazos para redimir la deuda siempre en efectivo, son muy cortos. En resumen, mientras en varios países las tierras de cualquier clase se pagan en bonos a un término de 20 años (Perú) o de 25 a 30 años (Chile), tierras de clase equivalentes se pagan en Colombia a 6 y a 9 años y no propiamente en bonos, como en el Perú y Chile, sino en dinero efectivo.

#### 5.- EL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO

En el moderno Derecho Agrario los jueces y tribunales ordinarios (civiles y administrativos) tienden a perder competencias para conocer de los asuntos agrarios. En su lugar, se han creado jurisdicciones especiales agrarias. En Chile y Perú, entre muchos otros países, se han creado para que dictaminen sobre conflictos y controversias agrarias y sobre los procesos relacionados con la reforma agraria y el derecho agrario en general.

En Chile se crearon los Tribunales Agrarios Provinciales y se han cortado los términos a fin de que el procedimiento sea sumario, breve y expedito. Además, las causas de reclamo sujetas a juicios en materia de reforma agraria se han reducido a pocas. La ley peruana de 1969 creó el Tribunal.

Por otra parte, los atentados contra la producción agropecuaria, con el fin de frustrar la ejecución de la reforma, se consideran en Perú delitos de sabotaje, que cae bajo la jurisdicción militar, y sancionados con penas de prisión no menor de un año ni mayor de 10. Además, se aplicará una multa equivalente al valor de los predios rústicos de propiedad del saboteador, así como de las acciones que posea en sociedades propietarias de predios rústicos. Tampoco en este caso procede el beneficio de libertad bajo caución o fianza. Finalmente, los predios o empresas agrícolas en que se ejecutaren tales actos de sabotaje serán cooperativizados de inmediato y suspendido el pago de la indemnización hasta tanto concluya el juicio criminal correspondiente.

En Colombia, en la Ley 135 de 1961 hay un vacío en materia de sanciones penales y económicas a los propietarios que se opongan a la reforma de hecho. En cambio, el Art. 110 prescribe más bien una "tramitación preferente" por las autoridades respectivas, en los casos de perturbaciones (individuales o colectivas) a "la pacífica posesión de los predios rústicos".



## Página

- 10 1. J.M. Ots. Capdequí. El régimen de la tierra en la América Española durante el período Colonial. (Ciudad Trujillo, Ed. Montalvo, - 1946). p. 14.
- 11 2. A. Tirado Mejía. Introducción a la historia económica de Colombia. Ediciones La Rosca - Bogotá 1979. p. 69.
- 14 3. J. Freide. El indio en la lucha por la tierra. 2a. edición. Ediciones La Chispa. Bogotá 1972. p. 27.
- 15 4. Ley 1a., Título 12, Lib. 4, de la Recopilación de Leyes de Indias.
- 15 5. J. Freide. El indio en la lucha por la tierra. Ed. La Chispa. 2a. edición. Bogotá - 1973. p. 33.
- 20 6. Orlando Fals Borda. El hombre y la tierra en Boyacá. Bogotá Ediciones Documentos colombianos, 1957, p. 72.
- 21 7. Orlando Fals Borda. op. cit. p. 84
- 27 1. David Bushell. El régimen de Santander en la Gran Colombia. Bogotá, Coediciones de Ediciones Tercer Mundo y Facultad de Sociología Universidad Nacional. 1966. p. 306.
- 30 1. Lenin V.I. El programa agrario de la social - democracia en la primera revolución rusa de - 1905-1907. Ed. Progreso. Moscú.

- BENAVIDES MELO GUILLERMO A. Reforma Social Agraria.  
Editorial Temis. Bogotá 1970.
- GILHOCLES PIERRE. Las luchas agrarias en Colombia.-  
Editorial La Carreta 2a. edición. Bogotá 1974.
- ✓ PEREZ SALAZAR HONORIO. Derecho Agrario colombiano.-  
Editorial Temis Bogotá 1975.
- ✓ FREIDE JUAN. El indio en la lucha por la tierra. -  
2a. edición. Ediciones La Chispa. Bogotá 1972.
- INDALECIO LIEVANO AGUIRRE. Los grandes conflictos -  
sociales y económicos de nuestra historia. 3a. -  
edición. Bogotá 1968.
- ✓ TIRADO MEJIA ALVARO. Introducción a la historia eco-  
nómica de Colombia. Undecima edición. Editorial-  
Lealon. Medellín 1979.
- FALS BORDA ORLANDO. Historia de la cuestión agraria  
en Colombia. Editorial La Rosca. Bogotá 1975.
- BUENAVENTURA NICOLAS. Precapitalismo en la economía  
colombiana. Ediciones Comuneros. Bogotá 1976.
- TOBON ALONSO. La tierra y la reforma agraria en Co-  
lombia. 2a. edición. Ediciones Cancer Bogotá.
- ✓ TRIANA ANTORVEZA ADOLFO. Legislación agraria colom-  
biana. 1a. edición. Editorial Presencia Ltda,  
Bogotá 1978.
- DELGADO OSCAR. Por qué el Incora no ha reformado la  
estructura agraria? "Rev. Javeriana" Num. 368.  
Sept. 1970.

J.M. OTS CAPDEQUI. El régimen de la tierra en América Española durante el período Colonial. Ciudad Trujillo, Ed. Montalvo, 1946.

VILLAMIL CHAUX CARLOS. El sector agropecuario y la reforma agraria en Colombia. Bogotá, Incora, 1968.  
(mimeo)

TAYAMO BETANCUR HECTOR. La reforma agraria en Colombia: Una base para su evaluación. Bogotá, Centro de Investigaciones para el desarrollo. 1970.

QUIMBAYA ANTEO. El problema de la tierra en Colombia. - Bogotá. Ediciones Suramericana, 1967.

PEÑALOSA ENRIQUE. El problema colombiano de la reforma agraria. "Rev. Arco", Número 22, Junio 1962.

MARDONIO SALAZAR. Proceso histórico de la propiedad en Colombia. Editorial A.B.C. Bogotá 1959.

LOPEZ MICHELSEN ALFONSO. Hacia una verdadera reforma que complete la "Revolución en marcha". Discurso en la Cámara de Representantes el 14 de Noviembre de 1961. En Tierra: Diez ensayos sobre la reforma agraria en Colombia. Bogotá, Tercer Mundo. 1961.

LA TIERRA EN LA ECONOMIA COLOMBIANA. Reproducido por el Centro de Investigaciones Económicas, Universidad de Antioquia, 1969.

LENIN V. I. El programa agrario de la social democracia en la primera revolución rusa de 1905-1907. Ed. Progreso. Moscú.