

DEPARTAMENTO DE
BIBLIOTECA
UNIVERSIDAD DE CARTAGENA

-1-

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS

RECTOR: DR. MANUEL RAMON NAVARRO PATRON

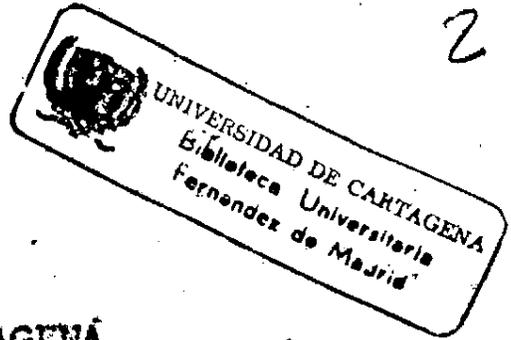
SRIO. GENERAL: DR. ALVARO BARRIOS ANGULO

DECANO: DR. PEDRO PACHECO OSORIO

SRIO. DE LA FACULTAD: DR. JULIO VARELA ESCUDERO

CARTAGENA, FEBRERO 6 DE 1.972

2



-II-

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS

SCIB
00019659-1

"ANALISIS Y COMENTARIOS A LAS
REFORMAS AGRARIAS DE
MEXICO Y COLOMBIA"

TRABAJO PRESENTADO PARA OPTAR EL TITULO
DE ABOGADO POR:

JORGE ELIECER SALAZAR AVENIA

CARTAGENA, FEBRERO 6 DE 1.972

23347

-III-

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS

"ANALISIS Y COMENTARIOS A LAS RE-
FORMAS AGRARIAS DE
MEXICO Y COLOMBIA"

PRESIDENTE DE TESIS: DR. FABIO MORON DIAZ

PRESIDENTE HONORARIO: MI PADRE, RAFAEL SALAZAR M.

EXAMINADORES: DR. NESTOR VERGARA TAMARA

DR. ANTONIO OSTAU DE LAFONT HERRERA

DR.

CARTAGENA, FEBRERO 6 DE 1.972

4

-IV-

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS

**"LA FACULTAD NO APRUEBA NI DESAPRUEBA LAS OPINIONES EMITIDAS EN LA TESIS; TALES OPINIONES DEBEN SER CONSIDERADAS PROPIAS DE SUS AUTORES"
(ARTICULO 83 DEL REGLAMENTO DE LA FACULTAD)**

CARTAGENA, FEBRERO 6 DE 1.972

-V-

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS

DEDICATORIA:

A MIS PADRES: QUE HAN SIDO FACTOR DECISIVO DE ESTE TRIUNFO, ORIENTADORES Y FORMADORES DE MI PERSONA. ESTE TRIUNFO MAS QUE PARA MI ES PARA ELLOS, PARA ENJUGAR CON EL, SUS DESVENTURAS, FRACASOS Y DESENGAÑOS.

A MI ESPOSA: MUJER DE MULTIPLES VIRTUDES, DE CONSTANCIA ENCOMIABLE, CUYA AYUDA EN LA ELABORACION DE ESTE TRABAJO FUE PARA MI UNA VOZ DE ALIENTO PERMANENTE Y UN SOSTEN EN MIS FLAQUEZAS. ESTE GRADO ES TAN DE ELLA COMO MIO.

A MIS HERMANOS: COMO ESTIMULO A SUS AMBICIONES Y ANHELOS.

CARTAGENA, FEBRERO 6 DE 1.972

-VI-

AGRADECIMIENTOS:

EXPRESO MIS AGRADECIMIENTOS AL DR. FABIO MORON DIAZ Y AL SEÑOR JESUS CARDENAS DE LA OSSA, QUIENES CONTRIBUYERON CON SU BIBLIOTECA Y SUS PROPIAS EXPERIENCIAS A LA REALIZACION DEL PRESENTE TRABAJO, Y A LA SEÑORITA VILMA DEL CASTILLO YANCES, HABIL Y GENTIL MECANOGRafa QUE REALIZO UNA DE LAS PARTES MAS DIFICILES DEL MISMO.

EL AUTOR.

7

LA REFORMA AGRARIA MEXICANA

PROLOGO A LA REFORMA AGRARIA
MEXICANA

Manuel Aguilera Gómez en su libro *La Reforma Agraria Mexicana* y al iniciar el estudio sobre "los cambios Estructurales operados por la Reforma Agraria" dice: "¿Es posible-nos preguntamos-formular alguna evaluación objetiva de la revolución mexicana y de los cambios que ésta trajo consigo? A nuestro juicio no existe método alguno-por lo menos, lo desconocemos- capaz de ofrecer una visión panorámica de los acontecimientos que probablemente se hubiesen presentado de no haberse alterado el 'curso normal' de la historia. Merecen respeto, de todas formas, las proyecciones elaboradas con base en diversos modelos econométricos pero tienen, en verdad, un valor muy limitado-¿estéril?- en razón de su naturaleza abstracta y de la presencia de factores imponderables que no pueden reducirse a nuevas expresiones matemáticas".(*)

Es indudable que esta afirmación encierra toda una respuesta a quienes pretendemos penetrar en los laberínticos arcanos de la historia e interpretar sus vaivenes. Por ello, y tratándose del análisis de una situación originada en un movimiento nacido a comienzos del siglo y no teniendo nosotros la experiencia directa para ser originales, tenemos que remitirnos, al iniciar esta parte de nuestro estudio, a quienes por ser testigos de esos cambios han apertado sus vivencias y sus conocimientos a los investigadores. La bibliografía sobre el tema es abundante, y como toda actividad humana, contradictoria.

LA REFORMA AGRARIA MEXICANA

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES.-

ALGUNOS DATOS ANTERIORES AL 1.911

1.- México se debatió durante la última mitad del siglo pasado y el primer decenio del presente en movimientos agraristas que convulsionaron el país hasta producir la revolución de 1.911. La estructura agraria mexicana del siglo XIX y comienzos del XX presentaba las mismas características de la época colonial. En principio, la tierra, al igual que en todos los países descubiertos y colonizados por los españoles, era un privilegio al que solo tenían derecho la corona española y la iglesia católica. Posteriormente se amplió este reducido número de poseedores y el privilegio lo compartieron también los conquistadores y colonos españoles y las comunidades indígenas. Este sistema de esclavización del campesino trató de ser desvertebrado por la revolución de Ayutla del 1.854, que suprimió la propiedad eclesiástica y dividió las tierras entre los pueblos rurales, el Estado y los terratenientes. Así, el decreto de fecha 31 de marzo de 1.856, sobre la intervención de los bienes del clero de Puebla, después de desamortizar las fincas rurales y urbanas de que era propietaria la iglesia católica, estableció en el artículo veinticinco: "Desde ahora en adelante ninguna corporación civil o eclesiástica cualquiera que sea su carácter, denominación y objeto tendrá capacidad legal, para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces..." (1).

Además de la citada, fueron muchas las disposiciones que se dictaron a partir del año de 1.854 con la intención de romper el monopolio de la tierra a favor de los desposeídos. Sin embargo, a pesar de las leyes de desamortización y de nacionalización de 25 de junio de 1.856 y de 12 de julio de 1.859, no se consiguieron los objetivos primordiales perseguidos con la revolución de Ayutla y las tierras expropiadas al clero no revertieron al pueblo sino que quedaron en poder de los grandes terratenientes. La revolución de Ayutla, aunque fuera incapaz de dar al campesino mexicano lo que había prometido, tuvo una visión exacta del problema y así en el comunicado del 1° de marzo de 1.854 se lee: "La tierra es un monopolio irritante y ... los pueblos laboriosos son simples esclavos de la producción".(2)

En auxilio de las anteriores afirmaciones pueden traerse los siguientes casos que muestran la razón de la revolución de 1.911:

a) México presentaba a comienzos de siglo en el campo las características propias del sistema feudal y en los centros urbanísticos mostraba todos los vicios y pecas, casi ninguna, de las ventajas del capitalismo. El campesino mexicano era un verdadero siervo de la glaba. Trabajaba la tierra a cambio de una escasa manutención.

b) La tierra estaba concentrada en manos de unos pocos terratenientes. El estado de Yucatán por ejemplo era de 50 personas y el de Morelos pertenecía a 30 hacendados. (3). En general, puede decirse que la repartición de la superficie agraria mexicana, por

hectáreas, era la siguiente: minifundios, 1.693.069 hectáreas; pequeñas propiedades, 8.988.937 hectáreas; grandes propiedades, 12.579.351 hectáreas; y, haciendas, 92.646.420 hectáreas. (4)

c) La extensión del territorio mexicano es de 1.972.000 Km² de los cuales 1.300.000 Kms² estaba en poder de los grandes hacendados, lo cual establece un 65% del territorio mexicano en poder de los terratenientes. Estos datos permiten establecer una propiedad promedio de 1.625 Kms² por hacendado.

d) Pero la propiedad latifundista no era solo mexicana, sino que en manos extranjeras estaba concentrado por lo menos al 16% del agro, lo que equivale a más o menos 32.004.046 hectáreas. (5)

e) La inversión nacional mexicana se calculaba, a comienzos de siglo, en \$94.000.000 (de pesos mexicanos). Se considera que su repartición era como sigue: Inversión extranjera: \$42.000.000 (45%); Inversión privada: \$47.000.000 (50%); inversión pública: \$5.000.000 (5%). (6)

f) En el 1.910 algo más del 60% de la población mexicana constituía la denominada servidumbre rural, conocida en nuestro medio como peonaje. De nada habían valido las leyes de Indias, promulgadas por los reyes de España, ni las disposiciones emanadas de los gobiernos mexicanos que surgieron con motivo de la independencia. El campesino se mantenía ligado a la hacienda por los mismos medios esclavistas de la colonia: las deudas eternas, la sumisión, casi religiosa, al patrono, la ausencia de otras actividades en las que pu-

diera desempeñarse (la minería equivalía a enterrarse vivos en manos de patronos más inescrupulosos y descarados), la abundancia de una mano de obra campesina, que, por lo silvestre, podía conseguirse a precios ínfimos.

Como se ve, cuando en el 1.910 un grupo de elementos progresistas dirigidos por el terrateniente Francisco Madero se opuso al régimen oprobioso del general Porfirio Díaz, México estaba socialmente preparado para buscar un nuevo sistema de gobierno. Es en medio de ese escenario donde aparece Emiliano Zapata con su célebre Plan de Ayala (1.911). La revolución mexicana había empezado a rodar.

México se convirtió en el primer país del mundo que realizara una revolución agrarista. Fruto de ella es el artículo 27 de su Constitución Nacional, en el cual se funda todo el andamiaje jurídico que habría de impulsar o retardar la Reforma Agraria Mexicana. Por ello es menester detenernos en su estudio. Sin embargo, no es posible transcribir en su totalidad la disposición constitucional mencionada, a pesar de su importancia, debido a su gran extensión. El Constituyente mexicano trató de no dejar, en lo posible, resquicios por donde se filtraran los enemigos de la revolución. Vano esfuerzo, como veremos a su debido tiempo. Este desco de controlarlo todo desde una norma superior de derecho, redundó en un extensísimo artículo, reglamentario de todas las situaciones que pudieran presentarse entre el Estado propietario y los particulares (es claro que hablamos de la propiedad sobre el suelo, el subsuelo, aguas in-

teriores y mares). Es una norma prelija en sus enumeraciones. No quiso dejar mayor espacio al azar ni a la imaginación del hombre. Por este motivo sólo citaremos los apartes que en nuestro concepto se relacionan más estrechamente con nuestro estudio, y aquellos que sienten principios fundamentales para la organización del campo mexicano.

ARTICULO 27 DE LA CONSTITUCION MEXICANA

II.- Ala letra reza:

"ARTICULO 27.- La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

" Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

" La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto, se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispen-

sables; para el fomento de la agricultura, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación.

"Corresponde a la nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas, los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional.

" Son propiedad de la nación las aguas de los mares territoriales, en la extensión y término que fije el Derecho Internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comu-

niquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores y de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas, en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos Entidades Federativas, o cuando pase de una Entidad Federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; las de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzados por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República de un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fije la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno; pero, cuando lo exige el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no

incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos; pero si se localizaron en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados.

" En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible, y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y sustancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevén. Tratándose del petróleo y de los carburos de Hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subastirán los que se hayan otorgado, y la Nación llevará a cabo

la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva....

"III.- Los núcleos de población, que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeron.

" Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que, por límites de terrenos comunales, cualesquiera que sea el origen de éstos se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población.

El Ejecutivo Federal se avocará al conocimiento de dichas cuestiones y propondrá a los interesados la resolución definitiva de las mismas. Si estuvieren conformes, la proposición del ejecutivo tendrá fuerza de resolución definitiva y será irrevocable; en caso contrario, la parte o partes inconformes podrán reclamarlas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin perjuicio de la ejecución inmediata de la proposición presidencial.

" La ley fijará el procedimiento breve conforme el cual deberán tramitarse las mencionadas controversias;

"IV.- Se declaran nulas:

a) Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por los jefes políticos, gobernadores de los Estados, o cualquiera otra autoridad local, en contravención a lo dispuesto en la

Ley del 25 de junio de 1.856 y demás leyes y disposiciones relativas.

b) Todas las diligencias de apeo o deslindes, transacciones, enajenaciones o remates practicados durante el período de tiempo a que se refiere la fracción anterior por compañías, jueces u otras autoridades de los Estados o de la Federación, con los cuales hayan invadido u ocupado ilegalmente tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de común repartimiento, o cualquiera otra clase pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades y núcleos de población.

c) Todas las diligencias de apeo o deslindes, transacciones, enajenaciones o remates practicados durante el período de tiempo a que se refiere la fracción anterior por compañías, jueces u otras autoridades de los Estados o de la Federación, con los cuales hayan invadido u ocupado ilegalmente tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de común repartimiento, o de cualquier otra clase, pertenecientes a núcleos de población.

Quedan exceptuadas de la nulidad anterior únicamente las tierras que hubieran sido tituladas en los repartimientos hechos con apego a la ley 25 de junio de 1.856 y poseídas, en nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas...

"V.- Los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos, o porque legalmente hubieren sido enajena-

19

dos, serán dotados con tierras y aguas suficientes para constituirlos, conforme a las necesidades de su población, sin que en ningún caso deje de concedérseles la extensión que necesiten, y al efecto se expropiará, por cuenta del gobierno federal, el terreno que baste a ese fin, tomándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados.

" La superficie o unidad individual de dotación no deberá ser en lo sucesivo menor de diez hectáreas de terrenos de riego o humedad, o a falta de ellos, de sus equivalentes en otras clases de tierras, en los términos del párrafo tercero de la fracción IX de este artículo.

"VI.- Las solicitudes de restitución o dotación de tierras o aguas se presentarán en los Estados y Territorios directamente ante los gobernadores.

"Los gobernadores turnarán las solicitudes a las Comisiones Mixtas, las que sustanciarán los expedientes en plazo perentorio y emitirán el dictamen de las Comisiones Mixtas y ordenarán que se dé posesión inmediata de las superficies que, en su concepto, procedan. Los expedientes pasarán entonces al Ejecutivo Federal para su resolución.

" Cuando los gobernadores no cumplan con lo ordenado en el párrafo anterior, dentro del plazo perentorio que fije la ley, se considerará desaprobado el dictamen de las Comisiones Mixtas y se turnará el expediente inmediatamente al Ejecutivo Federal.

" Inversamente, cuando las Comisiones Mixtas no formulen dictamen-

en plazo preteritorio, los gobernadores tendrán facultad para conceder posesiones en la extensión que juzguen procedente;

"VII.- La dependencia del Ejecutivo y el Cuerpo Consultivo Agrario dictaminarán sobre la aprobación, rectificación o modificación de los dictámenes formulados por las Comisiones Mixtas, y con las modificaciones que hayan introducido los gobiernos locales, se informará al ciudadano Presidente de la República, para que éste dicte resolución como suprema autoridad agraria;

"VII.- Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas, que se hubiesen dictado en favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictarán, no tendrán ningún derecho, ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el juicio de amparo, " Los afectados con dotación, tendrán solamente el derecho de acudir al Gobierno Federal para que les sea pagada la indemnización correspondiente. Este derecho deberán ejercitarlo los interesados dentro del plazo de un año, a contar desde la fecha en que publique la resolución respectiva en el DIARIO OFICIAL de la Federación. Fenecido ese término, ninguna reclamación será admitida,

" Los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos, en explotación, a los que se haya expedido, o en lo futuro se expida certificado de inafectibilidad, podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas;

"IX.- Las Comisiones Mixtas, los gobiernos locales y las demás autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias, no podrán afec-

tar, en ningún caso, la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación e incurrirán en responsabilidad, por violaciones a la Constitución, en caso de conceder dotaciones que la afecten.

" Se considerará pequeña propiedad agrícola la que no exceda de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras en explotación....

"X.- El congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes para fijar la extensión máxima de la propiedad rural, y para llevar a cabo el fraccionamiento de los excedentes, de acuerdo con las siguientes bases:

a) En cada Estado, Territorio y Distrito Federal se fijará la extensión máxima de tierra de que pueda ser dueño un solo individuo; o sociedad legalmente constituida.

b) El excedente de la extensión fijada deberá ser fraccionado por el propietario en el plazo que señalen las leyes locales, y las fracciones serán puestas a la venta en las condiciones que aprueben los gobiernos, de acuerdo con las mismas leyes.

c) Si el propietario se opusiere al fraccionamiento, se llevará a cabo por el gobierno local, mediante la expropiación....

"XI.- Se declaren revisables todos los contratos y concesiones hechos por los Gobiernos anteriores desde el año de 1.876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación por una sola persona o sociedad, y se faculta al Ejecutivo de la Unión para declararles nulos cuando -

impliquen perjuicios graves para el interés público." (7)

CAPITULO SEGUNDO

ANALISIS DE ESTE ARTICULO

1.- Por razones obvias no nos es posible extendernos en el estudio de esta disposición. Trataremos por ello de hacer una síntesis sobre su naturaleza, su origen y sus características.

Francisco Madero fue incapaz de controlar y encauzar el movimiento revolucionario que lo llevó a la primera magistratura de su país. Su falta de definición ideológica y la indecisión sistemática de su gobierno trajeron como resultado el incumplimiento de lo prometido a las masas populares y a la comisión de graves errores que habrían de costarle la vida más tarde. Cuando Huerta levanta la mano asesina contra Madero, éste ya no contaba con el respaldo popular con que inició su gobierno. A su muerte, en esencia, la situación política, social y económica no había variado, las fuerzas revolucionarias- sostén necesario e irremplazable de cualquier gobierno revolucionario- habían sido desarmadas y desintegradas, y en el poder estaban los sectores que acompañaron a Porfirio Díaz durante su régimen oprobioso y contra los cuales estuvo dirigida la revolución del 1.911.

Venustiano Carranza derrocó a Huerta con el apoyo de las fuerzas militares de Francisco Villa y Emiliano Zapata pero una vez en el poder no le fue posible continuar con el respaldo de estos jefes gue-

rrileros.

Sin embargo, Carranza, expide el 6 de enero de 1.915 su Ley Agraria que serviría de puente entre el sistema anterior y las normas posteriores, incluido el artículo 27 de la Constitución.

Esta Ley Agrícola dada el 6 de enero de 1.915 presentaba las siguientes características:

- a) Consagró la acción agraria de restitución y de manera tangencial la de dotación ejidal para los pueblos.
- b) Los particulares propietarios podrían reivindicar los terrenos que les hubieran sido usurpados contraviniendo lo estatuido por la ley de desamortización y nacionalización de 25 de junio de 1.856.
- c) Se autorizó a la autoridades administrativas para que atendieran todo lo relativo al procedimiento de esta ley, sustrayéndola de ese modo del engorroso y extenso trámite judicial.

Así cuando el Congreso Constituyente, que habría de expedir la constitución de 1.917, se reúne para discutirla y aprobarla, existía ya una conciencia general sobre la necesidad de radicalizar en favor del campesino mexicano las leyes agrícolas. Es incuestionable que esta conciencia general sobre una necesidad nacional fue el fruto de más de medio siglo de luchas campesinas que se fueron fortaleciendo cada día y tomaron posiciones más extremas con el transcurso del tiempo. Hay una gran diferencia entre el "Programa del Partido Liberal y Manifiesto a la Nación" de Madero (1° de julio de 1.906) y el Plan de Ayala de Emiliano Zapata (1.911), pasando por el plan de Tacubaya y el de San Luis de Potosí. Es -

el mismo plan en su objetivo formal, pero, paradójica más no por ello inexplicablemente, uno distinto en su objetivo esencial. Todos estos antecedentes habrán de servir de caldo de cultivo- permítasenos la expresión- al comentado artículo 27 de la Constitución Mexicana. A pesar de estar integrada, en parte, la Asamblea Constituyente por individuos defensores del régimen anterior- el antiguo régimen-, y, por ende, abanderados del sistema individualista; y a que Carranza no deseaba reformar en esencia la Constitución del 1.857; a pesar de todo lo anterior, repetimos, se logró en esa Asamblea Constituyente el marcado acento socialista del artículo 27, que junto con el 123, dió el vuelco a la Carta Magna Mexicana hacia un socialismo de Estado, que si bien es cierto se tergiversó con la burocratización de la revolución no es del caso analizar en este trabajo.

II.- Aunque la Constitución Mexicana, según concepto de destacados constitucionalistas, es "un documento híbrido, en su mayor parte compuesto por principios doctrinarios heredados del liberalismo, y sólo en algunas de sus partes se denota al influjo de sus ideas socialistas" (1), el artículo 27 logró, sin embargo, darle a la propiedad de la tierra la función social que es de su esencia pero que el individualismo había desconocido. La Nación Mexicana es propietaria, en principio, de las tierras y aguas comprendidas dentro de sus límites; este derecho es susceptible de ser transmitido a los particulares para formar la propiedad privada. Propiedad que está restringida por la facultad de la Nación de imponerle las modalidades que el interés público requiera en un

memento determinado. El subsuelo también fue materia de este artículo, que reformó totalmente las disposiciones que regían sobre la explotación y dominio de las minas, vetas, mantos, masas o yacimientos.

Y lo que antes podía ser objeto de propiedad privada pasó a ser un derecho inalienable e imprescindible del que solo es titular la Nación. Los problemas que originó este artículo fueron muchos, especialmente cuando su aplicación lesionó "los derechos adquiridos" por las poderosas compañías norteamericanas.

III.- Uno de los logros positivos del artículo 27 de la Constitución Mexicana fue haber permitido el fraccionamiento del latifundio en provecho de la pequeña propiedad privada (redistribución de la tierra) y de las zonas de explotación comunal por parte de los pueblos, que podían exigir tales tierras mediante dos tipos de acciones que si bien eran diferentes producían los mismos resultados: la de restitución y la de dotación cuando aquélla no fuera suficiente o fuese inconducente.

Uno de los mayores inconvenientes que presentó la concretización de esta norma, fue el no definirse en su texto con exactitud qué debía entenderse por pequeña propiedad privada y cuál sería su extensión máxima, la delegación de esta misión en los gobernadores de los Estados Federados, produjo los efectos que en ocasiones retardaron o detuvieron el avance de la Reforma. Las diversas interpretaciones que se dieron al artículo 27 acerca de este tópico -

produjeron una legislación agraria inestable, unas veces favorables y otras perjudicial para el campesino.

La Ley de ejidos de 23 de diciembre de 1.920- primer reglamento constitucional agrario- constituyó una traba para la marcha de la Reforma por la engorrosa y extensa tramitación de las acciones y recursos agrarios. A este respecto, el doctor Lucio Méndez y Núñez ascribe: "el principal defecto de esta ley consistía en los trámites dilatados y difíciles que establecía y en la supresión de los posesiones provisionales, pues de haber quedado en vigor, correrían muchos años para que un pueblo obtuviese la resolución presidencial, y la posesión de las tierras que necesitaba; no respondía por lo mismo a la urgencia del problema que se trataba de resolver." (2)

Posteriormente, en abril de 1.922, se expidió un nuevo estatuto agrario, que perseguía aligerar la reforma. Propósito que no se alcanzó pues, con los meses, terminó siendo un escollo más para ella. En el año de 1.934 se reformó el primitivo artículo de la constitución de 1.911 con el propósito de terminar con las dificultades múltiples que se habían presentado. A partir de esta reforma se expide en abril de 1.934 el nuevo código agrario que refleja las intenciones agraristas del gobierno.

IV.- Este período-el de la administración del general Lázaro Cárdenas- fue decisivo y determinante en el curso posterior de la reforma agraria mexicana y el comienzo de casi una década de desarrollo ascendente para México. Sin embargo, durante el período de 18 años -

comprendido entre el 1° de diciembre de 1.940 y el 30 de noviembre de 1.958, la reforma agraria mexicana sufrió una paralización intempestiva que redujo sus alcances económicos y retrogradó perjudicialmente sus proyecciones sociales.

A esta época, conocida como la contrareforma, corresponde la expedición del actual código de tierras, vigente para los Estados Mexicanos. Estas disposiciones legales aumentaron considerablemente el número de hectáreas de las tierras inafectables; terminaron con las prerrogativas y servidumbres a favor de las propiedades ejidales que pesaban sobre la propiedad privada; establecieron condiciones difíciles de satisfacer para la creación de ejidos ganaderos, obstaculizando así su formación; hicieron inoperantes las disposiciones sobre el fraccionamiento de los grandes latifundios, y, en fin, se detuvo bruscamente el acelerado ritmo de la reforma agraria mexicana. Esta labor conservadora correspondió a los presidentes General Avila Camacho, licenciado Miguel Alemán Valdéz y Adolfo Ruiz Cortines.

Finalmente correspondió también a este período el fortalecimiento de la propiedad privada y el debilitamiento del ejido, hasta el extremo de que aquella adquirió un auge extraordinario que la hizo prevalecer por encima de éste.

V.- A partir del 1° de diciembre del 1.958 la reforma agraria mexicana ha tratado de regresar a sus cauces verdaderamente revolucionarios y poco a poco ha iniciado esta tarea. Se centraron de nuevo los esfuerzos en hacer del ejido una verdadera unidad-socio-eco-

nómica que levantara el nivel de vida de los ejidatarios, con ese propósito se fundó en el 1,959 el Fondo Nacional de Fomento Ejidal. (Reglamento de 15 de abril de 1,959.)

Además, si bien no se desconocieron como pudo haberse hecho, las nuevas extensiones inafectas, se negó la prórroga de las concesiones de inafectabilidad. De tal modo que una vez se venzan los períodos respectivos las extensiones de tierras que no podrán ser tocadas por la acción reformadora del Estado se reducirán notoriamente, puesto que entrarán a regir de nuevo las normas expedidas en el 1,934 y 1,936.

Hasta aquí este sucinto recuento histórico sobre las causas y procesos de la reforma agraria mexicana.

CAPITULO TERCERO

EVALUACION DE LA REFORMA AGRARIA MEXICANA

I.- Pensemos que al iniciar cualquier evaluación del movimiento agrarista mexicano es primordial el análisis del Ejido, como modificación radical realizada en la estructura de la posesión de la tierra.

El doctor Marco Antonio Durán en su obra "El Agrarismo Mexicano" defiende la institución ejidal que constituye en su concepto la esencia de un proceso de modificaciones agrarias difíciles de lograr si no hubiese sido por ella.

" En los ejidos, dice M.A. Durán, se encuentra cerca de la mitad de las tierras de cultivo mexicanas y alrededor de la cuarta parte del total de pastizales, bosques y tierras incultas productivas (con producciones espontáneas). Se han creado cerca de veinte mil ejidos, en los cuales han adquirido derecho a la tierra alrededor de dos millones de campesinos, quienes, con sus familias, forman una población que excede de diez millones de personas, o sea aproximadamente, la mitad de la población rural; ésta según la definición estadística es la que habita en todos los poblados con 2.500 habitantes o menos".(1)

En realidad, el ejido significa la socialización de la tierra productiva mexicana. Nótese que se habla de tierra productiva. Obedece esta afirmación al hecho de que si se toma como índice de la reforma agraria mexicana la extensión total de su suelo, los resultados que arroja son inconcebibles para un proceso de cambio que ha gastado ya más de medio siglo.

El total de los predios en el 1.960 ascendía a 1.265.141, lo cual equivale a 169.084.208. 7 hectáreas. En atención al sistema de propiedad (privado y ejidal-comunal) estos predios estaban repartidos así:

Propiedad Privada: 1.337.232 predios (97%) y 102.831.769.9 hectáreas (60.8%).

Propiedad Ejidal: 18.699 predios (1.4%) y 44.497.075 3 hectáreas, (26.3%).

Propiedad Comunal: 1.915 predios (0.1%) y 6.735,449.7 hectáreas (5.2%).

Ya en el 1.966 el 26.3% de propiedad de los ejidos había llegado al 32%, lo cual aumentaba a 64 millones las hectáreas y llevaba a un tope de 20 mil ejidos y comunidades.

Pero no es sobre el total del territorio mexicano donde deben buscarse los efectos de su reforma agraria sino sobre el total del territorio productible, sobre la tierra que es posible laborar y obtener buen resultado." Atendiendo exclusivamente a la superficie laborable, el cambio operado en la estructura de la propiedad se nos presenta en su verdadera dimensión. El 43% de las areas abiertas al cultivo pertenece a los ejidos; el 51% a los propietarios de unidades mayores de 5 hectáreas y el resto a los minifundistas privados (propiedades de 5 hectáreas o menos). Al clasificar las tierras de labor por grupos de superficie, el coeficiente de concentración resultante se reduce a 0.52. Este índice a nuestro juicio el más ilustrativo de la realidad revela que la concentración de la tierra en México ha disminuido en 45%, como resultado del programa agrario". (3)

Se ve pues, a través de estas citas porque es necesario partir no de la extensión territorial total sino del total de tierra productible para indagar las bondades de la reforma agraria mexicana en la estructura de la tenencia de la tierra.

Surge así el ejido en toda su importancia dentro del desarrollo eco-

nómico mexicano frente al otro de modo de tenencia de la tierra en el derecho mexicano: la propiedad privada con sus dos modalidades: el minifundio y el latifundio que cada vez sufre mayores fraccionamientos.

Sin embargo, el ejido no ha podido recuperarse del todo del abandono a que se le sometió durante la época de la contra-reforma (1.940-1.958) y que amenazó con su abolición. Esta situación mantiene al campesino mexicano del ejido en lamentables condiciones que no se han superado y que coloca al propietario privado (al latifundista) en una franca superioridad económica y social en relación con el ejidatario y con el pequeño propietario.

II.- Pero, es posible inculpar de este retraso tan solo a los contra reformistas? Sinceramente, creemos que no. El ejido no ha recibido aún toda la ayuda que requiere. Sobre las actuales condiciones de existencia del ejido es menester tomar en consideración los orígenes de la reforma agraria. Esta reforma se hizo sin tener en cuenta ciertos principios y técnicas que los tiempos modernos consagran como fundamentales para lograr el desarrollo agrícola y que ya a comienzos del siglo se postulaban como "requisitos previos" para toda reforma agraria.

Marco Antonio Durán escribe, al respecto: "Sin embargo, en México se comenzó por el final, es decir con ausencia de las obras y acciones que los técnicos consideran como ineludiblemente previas. Considérese, de paso, que la construcción de obras de riego-la ac-

ción más importante para cumplir con esos requisitos-principió nueve años después de iniciada la reforma agraria y que en el curso de casi cuatro decenios de esfuerzo, no ha llegado siquiera a la mitad de la realización posible." (4)

El movimiento agrarista mexicano no contó en sus primeros años con un incentivo distinto a la repartición equitativa de la tierra. La sola actividad humana, sin ningún otro elemento adicional de trabajo, fue su punto de partida. De esa manera se inició un largo y penoso camino sin contar con los medios necesarios para coronarlo exitosamente, pero con grandes esperanzas de mejorar los sistemas de producción y de aumentar la producción misma.

La carencia de recursos y la ausencia de técnicas apropiadas - fue suplida durante un lapso de casi treinta años por "el aumento de las áreas cultivadas, mediante la aplicación del trabajo - de los hombres que recibían la tierra. La reforma agraria puso en marcha esa fuerza de trabajo y ese fue el primer logro positivo y tangible....". (5)

III.- De esta manera, el ejido ocupa una destacada posición dentro de la reforma a los modos de propiedad de la tierra, pero no adquiere aún su verdadera fisonomía como unidad de bienestar socio-económico. Trataremos de evaluar ahora este aspecto- el primordial a nuestro parecer- la reforma agraria mexicana.

Los violentos sucesos revolucionarios avivaron el anhelo del campesino por poseer su tierra y dieron la oportunidad a los líderes revolucionarios de presentar ante el Congreso leyes que satisfa-

cieran ese acuciante deseo de reivindicación que experimentaba el hombre del campo. Y no podía ser de otra manera tratándose, como se trataba, de un movimiento eminentemente agrarista, nacido en la tierra y dirigido en sus inicios por campesinos. Así, pues, el campesino mexicano realizó su reforma agraria con los rudimentarios métodos agrícolas con que había laborado durante generaciones la tierra ajena; continuó con una agricultura retrasada, llena de vicios, improductiva económicamente hablando y deficiente, casi ineficaz, desde el punto de vista técnico; pero, ya no se trataba de trabajar para otros sino que estaba "cultivando y explotando" su propia tierra. Ahora, el progreso agrícola era más accesible que antes y una vez logrado lo beneficiaría a él directamente.

Este sacrificio del campesino mexicano no fructificó en la forma esperada. Porque si bien es cierto que México es un país altamente industrializado, no lo es menos que el porcentaje de consumidores se restringe enormemente cuando se llega al campo.

El progreso alcanzado en las zonas urbanas, especialmente en las industriales, producto de la revolución agraria, no ha revertido al sector rural, no se ha manifestado, ni siquiera en una justa proporción en la masa campesina que continúa siendo la gran marginada del progreso "pos-revolucionario"; a pesar de haberse gestado en su seno la revolución y de haberse realizado con sus hombres...

El anterior es el convencimiento que tienen los estudiosos de la

reforma agraria mexicana: "... es evidente que la falta de capacidad de consumo se ubica en gran proporción en la población rural, y dentro de ella en la gran mayoría de los pequeños empresarios agrícolas que son creación o consecuencia de la reforma agraria, quienes reciben un parvo ingreso apenas suficiente para una pobre alimentación y para un más pobre vestuario, sin margen para otros consumos". (6)

Transecruido medio siglo desde cuando se realizó la primera revolución agrarista del mundo, es lógico que sea la descrita la situación del sector al cual presuntamente estaba dirigida la reforma?

Es notoria la falla de la reforma en este aspecto. Las principales causas que han motivado este desequilibrio entre los sectores agrícolas e industrial son, a nuestro entender, las siguientes:

1) La ausencia de una política coordinada y firme que establezca la orientación que debe seguir la reforma en el dualismo que presenta la tenencia de la tierra y que permita el aumento de los ingresos de los ejidatarios.

Estos bajos ingresos del campesino al servicio del ejido han llevado al gobierno mexicano a incrementar la pequeña propiedad privada en mayor proporción que a la propiedad ejidal. En el año de 1,960 este crecimiento se traducía en 447,334 predios mayores de 5 hectáreas y 389,108 con menos de esas hectáreas. Apartir de

ese año el minifundio se ha hecho más numeroso como resultado de las "acciones agraristas directas". La notoriedad de este hecho ha obligado a los agraristas a detener sus estudios en él. Marco A. Durán se expresa así: "La mayoría de los agricultores perciben un ingreso anual mucho menor que los salarios mínimos locales, y en grandes sectores tan escaso, que es difícil comprender como se administra para la subsistencia familiar, si no se miran de cerca las formas miserables de vida, tan frecuentes en los ámbitos rurales, sobre todo donde los recursos naturales son menos favorables y la población rural más densa. El bajo ingreso de los agricultores más pobres constituye una dramática evidencia objetiva que no necesita números para demostrarse".

(7).

Este infrahumano modo de vida que la reforma agraria mexicana no ha podido desterrar de sus campos ha conllevado el titubeo, o la falta de decisión, en cuanto al sistema de explotación de la denominada agricultura de subsistencia.

Pero bien cabría preguntar ¿Es acertado el incremento del minifundio, con menoscabo del ejido, como vía de solución al estancaamiento del "modus vivendi" campesino? Pensamos que es la menos efectiva de las soluciones posibles.

El informe Lleras, que son las conclusiones a que llegó el comité especial sobre Reforma Agraria creado por la FAO, se expresa en los siguientes términos acerca del tema en cuestión: "La dis -

tribución de tierras en el primero de esos países (México) se ha venido cumpliendo, con diversos grados de intensidad, a lo largo de media centuria, al tiempo con un considerable aumento de las superficies cultivables que es, sobre todo, fruto de los trabajos de irrigación. La distribución durante el decenio fue importante(. . . .) y generalmente se considera que está casi concluida y que no son de esperar en el futuro próximas modificaciones esenciales en la estructura de la tenencia. Esta presenta actualmente una dicotomía: propiedad ejidal y propiedad privada, y la última, como resultado de la reforma constitucional de 1.946 y de otras causas, incluye fincas de considerables extensión. Los ejidos se cultivan principalmente en pequeñas parcelas familiares, en tanto que los bosques y las tierras de pastoreo comprendidas en ellos son de uso común. El desempleo y el subempleo rurales, la presión sobre la tierra ejidal y la práctica ilegal de dar en arrendamiento parte de esta a empresarios privados, han aumentado. No puede afirmarse que la actual estructura del ejido favorezca la capitalización de este sector ni que haya una política definida sobre las modificaciones que a esta estructura puedan introducirse, pues se vacila entre orientarlo a la explotación colectiva que en un principio orientó su creación y la forma, hoy predominante, de la explotación minifundista. Hay atraso en la organización cooperativa

y generalmente se reconoce que hay marcada insuficiencia de recursos al servicio del sector ejidal, lo cual explica la gran disparidad de ingresos entre éste y el sector privado. La demora en perfeccionar los registros de adjudicación produce efectos negativos sobre las inversiones, si bien, con la cooperación activa del gobierno, se adelantan trabajos de conservación de suelos y manejo de las aguas. La construcción de obras de infraestructura, principalmente las de riego y vías de comunicación, y la introducción de avances tecnológicos han aumentado la producción agrícola hasta enjugar el déficit de algunos productos de gran consumo" (8).

La magnitud y la importancia del problema que venimos analizando y su incidencia en el atraso agrario mexicano se reconoce cuando se descubre en algunos sectores del campo los vicios propios de los países que no han hecho sus reformas o revoluciones agrarias, o en aquellas con mucho menos tiempo de haberlas iniciado. Marco A. Durán refiere el caso de los ejidatarios Tlaxcaltecas que impedidos por su miseria, venden a precios ínfimos, mediante contratos aleatorios, el producto de sus siembras, antes de efectuarlas. (9) Lo obtenido en estas ventas ni siquiera alcanza para el sustento familiar porque de ellos deben descontar el valor del grano que sembrarán para cumplir sus obligaciones contractuales. En realidad, esta aberrante explotación del campesino en un país que tiene 50 años de haber realizado una reforma agraria, con pleno res-

paldo popular, no tiene justificación posible,

2) El fracaso casi total de la organización cooperativa-que se suponía coetánea a la existencia misma del ejido-. Esta ha sido otra de las causas determinantes de la protuberante diferencia existente entre el habitante del campo y el de la ciudad.

Aunque desde el momento en que se pensó en una organización campesina que impulsara hacia el progreso el nivel de vida del campesino se aceptó que la cooperativa diera un paso primordial hacia ese logro, aún hoy no ha podido concretarse exitosamente este sistema en el campo mexicano.

Los intentos han sido muchos y variados, pero todos, indefectiblemente, o fracasan o solo se convierten en pírricas victorias.

El ejido es una explotación communal -más que communal, socialista- de la tierra, pero necesita para su subsistencia de la ayuda eficaz del cooperativismo. Al no poder implantarse el régimen cooperativo al ejido, gran parte de sus objetivos resultan fallidos.

La cooperativa según la literatura y los planes trazados debía ser la persona jurídica que representara los intereses de cada uno de los ejidatarios, en particular, y los de todos, en general. Así, a través de la cooperativa se realizarían las operaciones de mercado de los productos ejidales, se movería la economía del ejido, y de cada uno de los ejidatarios, y se encargaría, también la cooperativa de facilitar al ejidatario todo lo necesario para la subsistencia propia. Sin embargo, estos planes ambiciosos no han cristaliza-

da. ¿ Será acaso porque conllevan la socialización de un gran sector de la comunidad? ¿ Tal vez el sistema democrático no sea capaz de absorber un socialismo tan efectivo dentro de sus instituciones?

Lástima que no sea éste el objetivo del presente trabajo porque bien vale la pena ahondar un poco más sobre este tema.

3) Un crédito agrario insuficiente en la explotación del ejido.

Uno de los axiomas que las distintas reformas agrarias han demostrado es que no puede existir un vuelco a la tenencia y explotación de la tierra sin un verdadero crédito agrario. Cuando se le entrega la tierra al campesino y no se le presta ayuda técnica y económica suficientes el problema es aún más grave para él. La revolución mexicana desde sus inicios dedicó gran parte de sus esfuerzos hacia este campo.

En la actualidad el Crédito Agrario Mexicano está controlado por la Banca Nacional de Crédito Agrícola, la que integran los siguientes organismos:

- a) Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero S.A.
- b) Banco Nacional de Crédito Ejidal, S.A. de C.V.
- c) Banco Nacional de Comercio Exterior S.A.,
- d) Banco Nacional Agropecuario.
- e) Fondo de Garantías y Fomento a la Agricultura, la Ganadería y la Avicultura.
- f) Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

- g) Unión Nacional de Productores de Azúcar S.A.
- h) Financiera Nacional Azucarera S.A.
- i) Instituciones Auxiliares de Crédito Agrícola
- j) Compañía Nacional de Subsistencias Populares. (10)

Estos 10 organismos son los que a escala nacional controlan y fomentan el crédito agrícola. Claro que a ellos hay que sumarles los Bancos Regionales, Sucursales, Filiales, etc.

Pero, a pesar de tratarse de una extensa red de entidades crediticias, el crédito agrícola no ha logrado satisfacer la demanda.

Además de la insuficiencia de los recursos financieros atenta contra el crédito agrícola el hecho de que su organización no se ha establecido en debida forma y permite que la industria y el comercio aprovechen en demasía los créditos en perjuicio de la economía agrícola.

4) Por último cabe destacar que una de las razones influyente en el atraso agrícola mexicano es la explotación insuficiente del campo que todavía se efectúa por la fuerza de los animales de labor y por la energía humana.

Esta causa, salta a la vista, es una obvia consecuencia de la anterior. En realidad debido a que el crédito agrícola es demasiado pobre la explotación del ejido y de la pequeña propiedad se hace en gran parte por medios rudimentarios, antitécnicos e improductivos. En síntesis puede afirmarse que si bien el resultado que arroja la reforma agraria mexicana tiene aspectos negativos, y falta aún mucho por corregir y por hacer, como positivos se destacan:

La revolución mexicana produjo cambios en todos los aspectos de la sociedad (social, agrario, económico, institucional, etc.) y estos no habrían sido posibles sin el concurso efectivo de la reforma agraria.

Muchos de estos cambios son causa, resultado inmediato de la reforma;

- a) Acabó con la preeminencia que el latifundismo imprimía a cierta casta social, convirtiéndola en directora de la vida política, económica y social de la Nación.
- b) Reorganizó la propiedad de la tierra disminuyendo el latifundismo como medio principal de explotación de la tierra y del hombre.
- c) Aumentó el número de propietarios, y consecuentemente de productores.
- d) Tecnificó la agricultura, aunque solo parcialmente, aumentando con ello la producción y el consumo.
- e) Levantó el nivel de vida de cierto sector campesino, llevando, además, el progreso a las zonas industriales que se beneficiaron con la producción de la materia prima a menor costo.
- f) Terminó con el monopolio extranjero sobre el suelo mexicano.

LA REFORMA AGRARIA COLOMBIANA

LA REFORMA AGRARIA COLOMBIANA

DIVERSOS REGIMENES JURIDICOS DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN COLOMBIA

CAPITULO PRIMERO

SISTEMAS INDIGENAS

I.- Antes de la llegada de los Españoles a la América, los naturales tenían su propia organización de la tierra cuyo rasgo dominante era la explotación comunal o socialista del agro y, por ende, el reparto equitativo del producto entre quienes lo cultivaban, con las porciones respectivas para el culto de los dioses y de los jerarcas.

Dentro de estas agrupaciones primitivas se destacan por su casi perfecta organización y por lo acertado de las soluciones dadas a los problemas de la comunidad la de los pueblos Incas en el Perú y la de los Aztecas y Mayas en México. Entre nosotros puede hablarse de los Chibchas y de los Catíos, pero en ningún caso con la pretensión de equipararles a los ya citados.

II.- Entre los Aztecas la organización básica era la siguiente: a cada miembro del grupo (caphulli) se le entregaba una parcela pequeña para que la trabajara. Mas lo que se daba al beneficiario era el derecho a trabajarla y a vivir con los frutos obtenidos, la propiedad era de la tribu o aldea. Pero existían, además, tierras

de uso común dedicadas para la pesca, la caza, la explotación forestal y otros medios productivos comunales.(1). Las tierras públicas obedecían a distintas clasificaciones y debían ser laboradas por los usufructuarios del calpulli. (Este comenzó siendo un vínculo de parentesco, con el tiempo se convirtió en una agrupación agrario- política). Las tierras públicas tenían diversas destinaciones: unas, a los gastos del culto; otras, a los del gobierno; o, a los del rey, o la guerra, o la nobleza, etc. (2). Es claro, pues, que el derecho de explotación -que no de propiedad- de una parcela conllevaba la correlativa obligación de trabajar las tierras públicas. La organización de la tierra (su posesión, explotación, etc.) era fundamentalmente socialista.

III.- Parecido al de los Aztecas era el sistema que imperaba entre los Incas. El régimen fundamental era el mismo en su esencia (3). En Colombia parece que existía también una explotación colectiva de la tierra, por una parte, y una individual, por la otra. Aunque no tan perfeccionado el sistema como entre los Incas o los Aztecas. Julio César García escribe sobre el particular: " Para la siembra se reúnen en mingas o convites los indios de cada tribu, atraídos por el derroche de chicha que es ritual en estas faenas colectivas, más bien que por un verdadero espíritu de cooperación". (4)

Si bien no compartimos las razones que aduce J. C. García como determinantes del trabajo colectivo (beber chicha) sí es indiscutible que nuestros aborígenes no alcanzaron los adelantos de otras tri-

bus americanas, y que se contaban más bien entre las más atrasadas. Esta es una verdad de a puño que no negamos, lo que si creemos es que a pesar de su atraso el régimen de vida de nuestros primitivos era comunal; incipiente, si se quiere, pero marcadamente socialista.

CAPITULO SEGUNDO

REGIMEN A PARTIR DEL 1.492

I.- La llegada de los españoles a la América modificó el sistema de la tenencia de la tierra. Las tierras americanas pasaron al dominio de la Corona Española en virtud de las Bulas de Alejandro VI de 1.493. Estas, pedían a su vez transmitir su dominio a los conquistadores, quedando el indio convertido en un siervo de la espada.

II.- LA ENCOMIENDA

Algunos estudiosos de la Legislación de Indias han creído encontrar en ésta un derecho justo que conservaba los modos de tenencia y explotación de la tierra que encontró Colón en América. Especialmente, la denominada "Encomienda", que aseguran ser de origen indigenista y no hispánico como la presentan otros. Entre los primeros cabe destacar al doctor Alberto Aguilera Camacho.(1) Nosotros consideramos que a pesar de que entre los primitivos existían ciertas organizaciones parecidas a la enco -

mienda, no fueron ellas el origen de los encomendadores sino que se trata de una institución españolaísima, cuyos caracteres son los mismos de la que posteriormente se implantó entre nosotros. Francois Chevalier, citado por Aguilera Gómez, sostiene:

" En Andalucía se habían repartido entre los caballeros venidos del norte, las ciudades, aldeas, castillos y tierras en forma de feudos perpetuos, con jurisdicción sobre los habitantes. Un poco después las Ordenes militares habían conferido a algunos de sus miembros encomiendas en las regiones conquistadas: concedían ciudades, tierras, vasallos (sujetos a su tributo y a sus servicios personales) a cambio de ellos, los beneficiarios debían sostener fuerzas armadas y mantener el culto divino".(2). Este tipo de reconocimiento a las actividades guerreras era tradicional en España; con la encomienda acostubraban los monarcas a pagar favores a sus soldados distinguidos y pertenecientes, además, a la aristocracia española o a las altas esferas militares.

En América se inició su uso con Cristobal Colón. El descubridor garantizaba así la permanencia de los españoles en las tierras descubiertas, facilitando con ello la colonización y sometimiento de los indios. Pero en qué consistía efectivamente la Encomienda? No compartimos la tesis de que la Encomienda perseguía la protección del indio, la defensa de sus costumbres y medios de vida y la conversión paulatina del mismo al cristianismo. Nos parece demasiado simplista esta explicación para admitirla sin más análisis.

Mediante la encomienda se entregaba al encomendador a un número determinado de indios para que cobrara e hiciera suyos los tributos que se exigían a los primitivos por el derecho a trabajar la tierra, las minas, etc. A cambio de este derecho de conquista -que era el verdadero significado de la encomienda- el favorecido se obligaba a pacificar y a someter a sus encomendados y a instruirlos en el culto de los reyes de España. La encomienda tenía, pues, una doble finalidad: 1) compensar los esfuerzos de los colonizadores y 2) aligerar la pacificación y sometimiento de los indios. La instrucción en la fe católica además de obedecer a este último fin no favorecía en nada al aborigen.

III.- Una característica fundamental de la Encomienda era que no transmitía la propiedad de la tierra. Más esta condición esencial de la Encomienda dió origen a un nuevo modo de adquirir el dominio de las tierras americanas: la donación. Por lo general, al encomendador se le donaba su propia tierra como una merced real.

Veamos ahora las etapas que ha sufrido la legislación sobre tierras en nuestro país.

CAPITULO TERCERO

ETAPAS DE LA LEGISLACION
AGRARIA

I.- El doctor Alberto Aguilera Camacho divide en seis períodos la -

legislación agraria Colombiana. Por considerar acertada esta división la acogemos en este trabajo.

Estas etapas son:

"PRIMERO.- Del año de 1.492 hasta el 1.591, que comprende el sistema de capitulaciones y donaciones de tierras a los pobladores.

"SEGUNDO.- Del 1.591 a 1.680, vigencia de la cédulas conocidas como Cédulas del Pardo; sistemas de composición y venta de tierras realengas.

"TERCERO.- Recopilación de Leyes de Indias de 1.680 a 1.754; comprende principalmente, sistema de prescripción de tierras.

"CUARTO.- Vigencia de las cédulas de San Lorenzo de 1.754 y de San Ildefonso 1.780. Reversión de tierras a favor de la corona por falta de explotación. Sistemas de concesión. Este período abarca hasta el 11 de octubre de 1.821.

"QUINTO.- De la ley de 11 de octubre de 1.821 a la vigencia del acto reformativo de la Constitución, No. 1 de 1.936.

"SEXTO.- De la vigencia del acto legislativo No. 1 de 1.936, en adelante." (1)

II.- Parte del primer período ha sido analizado ya. Lo esencial son bulas papales que conferían a los Reyes Españoles la propiedad de las tierras recién descubiertas. Esta dudosa facultad papal basada en un incierto derecho divino no tiene hoy ningún fundamento jurídico, a fin en sus tiempos fue bastante discutida. Los par-

ticulares y los pueblos podían adquirir el dominio sobre las tierras, derivándolo del de los reyes, por uno cualquiera de estos medios: a) la adjudicación; b) la donación y c) las capitulaciones. Estos sistemas para adquirir el dominio no necesitaron hasta el año del 1.563 intervención de las autoridades.

III.- La segunda etapa reconoció los derechos sobre las tierras de los monarcas adquiridas con justo título, pero autorizó a sus representantes para que revisaran los títulos y decidieran definitivamente sobre su legalidad. Mas como el futuro de España en relación con sus nuevas colonias dependía en gran parte de la colonización, los reyes no derogaron las anteriores modos de adquirir el dominio si no que para legalizar las ocupaciones "sin justo título" crearon el denominado sistema de la "Composición". De este modo fueron muchos los colonizadores que se sintieron estimulados.

IV.- El tercer período está demarcado por la recopilación en un solo texto de las normas dictadas para las nuevas colonias. Como resulta obvio se mantuvieron todos los modos anteriores adquisitivos de dominio, pero se caracterizó este período porque añadió uno nuevo: una clase especial de prescripción. Esta usucapión operaba sólo contra la corona en favor de los particulares y para ella era menester, por un lado, la explotación económica, y, por el otro, haber obtenido la posesión por repartimiento.

V.- El cuarto sistema se fundamenta en las cédulas de "San Lorenzo" y

zo" y "San Ildefonso". Estos documentos siguen la trayectoria jurídica trazada por las disposiciones agrarias anteriores. Mas, son de un mayor contenido socio-económico porque tienden a suavizar la explotación del indio por parte del gran poseedor y a evitar, aunque infructuosamente, que continúe la concentración de la tierra en manos de unas pocas personas. Debe advertirse que no solo el afán proteccionista del más débil originó estas Cédulas Reales, sino que también la improductividad de la tierra por su excesiva concentración, con detrimento de la economía Española, fue un aliciente efectivo para su expedición.

Otra característica de este sistema fue el de proteger la posesión ya con justo título ya sin justa causa. Se consolidó de esta manera todo el régimen jurídico anterior y se protegió a quienes poseían ilegalmente, siempre que su posesión fuese justificada por la explotación económica. Además la prescripción solo amparaba a la porción de tierra "debidamente explotada". En síntesis, los descritos son los aspectos más relevantes de las Cédulas de "San Lorenzo" y "San Ildefonso".

VI.- El quinto período está señalado por la Ley del 11 de Octubre de 1.821. Esta disposición legal introduce pocas innovaciones jurídicas a la legislación agraria. Las principales modificaciones fueron: a) como consecuencia de la independencia, las tierras que pertenecían a la Corona Española pasaron a ser propiedad de la República. b) En el artículo 3º prohibió el sistema de la composición -

que como vimos fue característica del segundo período. c) Exigió a los poseedores de tierras baldías la obtención de sus títulos de propiedad y les señaló términos perentorios para tal efecto. d) Introdujo el sistema de venta como medio para que la República enajenara sus baldíos. e) En los casos de venta de baldíos se preferiría a quienes las poseyeren con "casas y labranzas en ellas". f) Ordenó a los propietarios el registro de sus propiedades rurales, y señaló para ello un plazo determinado, so pena de que aquéllas pasaran al dominio de la República si fueron adquiridas por merced o composición, o de que el Estado las registrare directamente a expensas de los propietarios. g) Para los efectos del ordinal anterior se creó una oficina de Agrimensura en la capital y una en cada provincia.

Estas son a grandes rasgos las características de la Ley 11 de Octubre de 1.821, que con ligeras reformas va a determinar durante un siglo los modos de adquirir el dominio de los baldíos. Estas reformas están consagradas de manera principal en los diversos códigos fiscales que ha tenido la República, cuyos apartes esenciales y pertinentes comentamos enseguida.

CAPITULO CUARTO

LOS BALDIOS EN LA LEGISLACION FISCAL NACIONAL

Analizaremos el concepto de baldío en los diversos códigos fisca -

les y en las leyes modificativas de la Ley 110 de 1.912, pero sin estudiar las Leyes 200 de 1.936 ni 135 de 1.961 ni la 1a. de 1.968, que son objetos de otros capítulos.

1.- El primer Código Fiscal Nacional- Ley 106 de 1.873- no dió una definición de Baldíos sino que señaló taxativamente qué tierras eran baldías. El artículo 878 de la mencionada Ley establecía: " Se reputan baldíos y por consecuencia de propiedad nacional:

- 1) Las tierras incultas situadas en los territorios que administra la nación;
- 2) Las márgenes de los ríos navegables no apropiadas a particulares con título legítimo;
- 3) Las costas desiertas de la República;
- 4) Las islas de uso u otro mar, dentro de la jurisdicción de esta, que no estén ocupadas por poblaciones organizadas o por poblaciones particulares con justo título;
- 5) Las tierras incultas de las cordilleras y valles".

El artículo 879 del mismo código fiscal estatuyó: "Los que considere dueños de una parte de las tierras expresadas en el artículo anterior, o que pretendan tener algún derecho a ellas, deberán comprobarlo ante la oficina de Estadísticas Nacional, con títulos legítimos, o con justificación legal de haberlas poseído durante veinticinco años con posesión continua y efectiva en terreno cultivado."

Las diferencias existentes entre esta disposición legal (Ley 106 -

de 1.873) y la Ley de 11 de Octubre de 1.821 son en realidad escasas. El doctor Néstor Vergara Tamara, profesor de la materia en la Facultad de Derecho de la Universidad de Cartagena, sostiene en sus conferencias, editadas por la Facultad: "La característica esencial de la Ley 106 del 1.873, Código Fiscal Nacional, es que consagró por el artículo 879, la prescripción por la posesión durante 25 años continua y efectiva del terreno cultivado como medio jurídico para justificar legalmente la propiedad.

"Esta prescripción legal es un avance jurídico en relación con la Ley 11 de Octubre de 1.821 que en su artículo 4º ordenaba sacar títulos de propiedad a los que poseyeran tierras baldías o a pretexto de una justa prescripción; debían concurrir en el término de un año a sacar sus títulos de propiedad y si no lo hicieren volvían aquéllas al domicilio de la República aunque estuvieren pobladas y cultivadas". (1)

Además, pensamos, el Código Fiscal decía qué tierras eran baldías y cuales no, en cambio, la Ley 11 de octubre del 1.821 se remitía a lo dispuesto por la Legislación de Indias promulgadas por la Corona Española.

Posteriormente, la Ley 61 de 1.874 incrementó a la 106 del 1.873 con un concepto social al disponer que: "Los terrenos incultos en que se ejecuten trabajos pacíficamente, por más de un año, se reputarán baldíos para el efecto de que los colonos que les ocupen sean considerados como poseedores de buena fe y no puedan ser privados de la posesión, sino por sentencia dictada en juicio civil.

ordinario". De esta manera se dió un toque humanístico y social a las leyes que sobre régimen de tierras se dictaron desde 1.621 hasta 1.674. Algunos años más tarde, la Ley 48 de 1.682 consagró la calidad de bienes de uso público de las tierras baldías y la imprescriptibilidad contra la nación de aquellas mismas tierras que aún hoy conservan. En ese estatuto legal se dispuso también que las tierras enajenadas por la Nación, a cualquier título, debían ser explotadas mediante industrias agrícolas o pecuarias. En caso contrario, si transcurridos diez años desde la enajenación, las tierras continuaban improductivas tornaban "gratuitamente" a las República. La Ley 5a de 1.930 ordenó la reservación por parte de la República de 5 kilómetros de baldíos a cada lado de todas las vías nacionales, departamentales o municipales "ya construídas o en construcción o que se construyan en adelante". Pero antes de seguir adelante es necesario aclarar que los bienes de propiedad de la Nación se clasifican

a) bienes de uso público; b) bienes fiscales y c) bienes adjudicables.

En el año de 1.912 se expidió la Ley 110, actual Código Fiscal Nacional. El artículo 4° del Código Fiscal establece cuáles son los bienes fiscales del Estado: 1) los que tienen este carácter, otorgado por la constitución Nacional; 2) las minas de cobre, situadas dentro del territorio colombiano; 3) las minas descubiertas o que se descubran en terrenos baldíos y en los que siendo ta-

les hayan sido enajenados con posterioridad al 28 de octubre de 1.874, distintas de las mencionadas por el artículo 202 de la Constitución, tales como minas de carbón, hierro, azufre, etc.; 4) los depósitos de guano y otros abonos descubiertos o que se descubran en tierras que sean o hayan sido baldías. Los baldíos están comprendidos dentro de los bienes adjudicables. El Estado no tiene sobre ellos una propiedad absoluta, excluyente, sino que su situación está encaminada a facilitar a los particulares la adquisición de su dominio, siempre que sean destinados a cumplir su función social.

El artículo 45 de la Ley 110 de 1.912 estatuye:

- " Se reputan baldíos y por consiguiente de propiedad nacional:
- "a) las costas desiertas del territorio de la República no pertenecientes a particulares por título originario o traslativo de dominio.
 - b) las islas de uno y otro mar pertenecientes al Estado, que no estén ocupadas por poblaciones organizadas, o apropiadas por particulares, en virtud de título traslativo de dominio.
 - "c) Las islas de los ríos o lagos navegables por buques de más de cincuenta toneladas; y
 - "d) las márgenes de los ríos navegables, salvo el derecho que tengan los particulares por título traslativo de dominio".

Esta Ley a diferencia de las anteriores codificaciones fiscales definió en el artículo 44 lo que debía entenderse por Bienes Fis-

cales. Ese artículo a la letra reza: " Son baldíos y en tal concepto pertenecen al Estado, los terrenos situados dentro de los límites del territorio nacional que carecen de otro dueño, y los que habiendo sido adjudicados con ese carácter, deban volver al dominio del Estado, de acuerdo con lo que dispone el artículo 56".

Ahora, veamos como reglamenta la Ley la adquisición y adjudicación de los baldíos. El código Fiscal Nacional en su artículo 46 establece que los terrenos baldíos son aplicables:

- a) al pago de la deuda pública;
- b) a concesiones a cultivadores;
- c) al fomento de obras públicas;
- d) a la amortización de títulos de concesión de baldíos, con anterioridad a la vigencia del código;
- e) al servicio público nacional, departamental o municipal; y
- f) a objetos especiales que determine la Ley.

Así, los baldíos de conformidad con el artículo 46, pueden adquirirse a títulos diversos. Los más operantes, según Ambzquita de Almeida y Tovar Mozo son:

- a) a título de cultivador;
- b) a título de ganadero;
- c) a título de cultivador y ganadero;
- d) a título de bonos territoriales;
- e) destinaciones y reservas ;

f) a título de veterano (antiguo militar)".(2)

Cabe preguntar ¿Qué extensiones de baldíos son adjudicables? El Código Fiscal Nacional en su artículo 66 establecía que "la persona establecida en terrenos baldíos con casa de habitación y cultivos..., tiene derecho a que se le adjudique gratuitamente lo cultivado y una parte del terreno adyacente, en una extensión que comprenda lo ocupado y tres tantos más". En el 1.920 la Ley 85, en su artículo 3º, limitó la exigencia a la explotación económica del baldío y suprimió la casa de habitación. Los cultivadores de pastos, aún artificiales, tienen derecho a que se les adjudique una extensión hasta de 600 hectáreas; si el terreno se encuentra a más de 50 kilómetros de la cabecera municipal más próxima lo adjudicable asciende hasta 800 hectáreas. Cuando el baldío corresponde a una isla o playón, las adjudicaciones no pueden exceder de 5 hectáreas para cada cultivador. Si se trata de ganaderos la extensión máxima es de 2.500 hectáreas siempre que las tuvieren sembradas de pasto y cercadas. En los casos de baldíos con pastos naturales y sin ninguna otra obra sólo pueden adjudicarse 800 hectáreas y hasta 1.500 si el baldío se encuentra a 50 kilómetros de la cabecera municipal más cercana. (Ley 34 del 1.936). Sin embargo, a partir de la vigencia de la Ley 97 del 1.946 si el baldío se halla localizado en las sabanas de Bolívar o en los Llanos de San Martín y Casanare, o en los lugares donde se den espontáneamente los pastos naturales, se pueden adjudicar hasta 5.000 hectáreas.

Muchos de los conceptos del Código Fiscal fueron modificados o reglamentados por leyes posteriores; ya hicimos referencia a la 34 del 1.936 y a la 97 del 1.946. Para quienes deseen seguir más de cerca este concepto de baldío, hoy cuando se afirma que las tierras baldías nacionales alcanzan a 86 millones de hectáreas -más o menos las 3/4 partes del territorio nacional-, transcribiremos a continuación esas leyes, por orden cronológico:

Ley 4a. de 1.913; Ley 45 del 1.917; Ley 71 del 1.917; Ley 119 del 1.919; Ley 86 del 1.920; Ley 47 de 1.926; Ley 71 del 1.928; Ley 120 del 1.928; Ley 52 del 1.931; Ley 34 del 1.936; Ley 100 del 1.944; Ley 97 del 1.946; Ley 2a. del 1.959; Ley 20 del 1.959.

Los Decretos son también numerosos. Los citamos para completar la bibliografía: Decreto 1360 de 1.914; decreto 1916 de 1.926; decreto 582 de 1.916; decreto 59 de 1.933; decreto 1415 de 1.940; decreto 198 de 1.943; decreto 1418 de 1.943; decreto 547 de 1.947; decreto 805 de 1.947; decreto 3770 de 1.949; decreto 1056 de 1.953; decreto 2278 de 1.953; decreto 1963 de 1.956; decreto 2703 de 1.950; decreto 2733 de 1.959; decreto 3018 de 1.959, decreto 3357 de 1.957; decreto 1425 de 1.950; decreto 1699 de 1.955.

Esto es lo que hace relación a las tierras baldías, cuya adjudicación ha sido bastante debatida, especialmente cuando la reforma agraria colombiana es el punto neurálgico de todas las administraciones. Pasaremos, enseguida, al estudio de los antecedentes de la Ley 200 de 1.936 para proceder, luego, a su análisis.

CAPITULO QUINTO

LA LEY DE TIERRAS O LEY 200 DE 1,936

I.- ANTECEDENTES.- Al hablar de los antecedentes de la Ley 200 de 1.936 es indispensable, es obligatorio, referirse a las condiciones sociales en que vivía el campesino colombiano, al régimen jurídico que regulaba la explotación y tenencia de la tierra y las relaciones que surgían entre el propietario y el cultivador. En realidad, antes de la Ley 200 del 1.936 no es posible hablar en Colombia de una legislación agraria, en su significación moderna. Todo el engranaje jurídico se limitaba a consagrar y defender el "sagrado derecho a la propiedad privada", sin fijar efectivas condiciones ni limitaciones a los absolutos propietarios.

Este sistema legal orientado en un liberalismo ya superado en otras partes del mundo y afianzado por 45 años de gobierno conservador, habían mantenido a la República perdida en el oscurantismo de la edad media. El campesino era un esclavo, un siervo, de la tierra; el propietario era un verdadero señor feudal y la Ley era "un gendarme" que vigilaba atento el mantenimiento inmodificable de la situación.

La tierra se explotaba en pequeñas proporciones, sin técnica ninguna, sin planificación, con el sólo propósito de enriquecer a su pro

-51-

propietario. Las grandes extensiones eran verdaderas fincas de engorde, cultivadas con pastos naturales y en donde jamás se habían realizado trabajos que justificaran el título.

Este absurdo concepto de las libertades y del derecho de propiedad se proyectó sobre el campo con todas sus manifestaciones: el campesino se convirtió en un instrumento de explotación de la tierra, vivía sometido al mismo tratamiento que las bestias de labor; no tenía asistencia médica, carecía de escuelas, de medios de comunicación; su sino era cultivar la tierra o perecer. Como lógica consecuencia de la explotación inhumana del campesino se acentuó el carácter clasista de nuestra sociedad, heredado de España, y se le marginó definitivamente del progreso. Los españoles negaron la condición humana del indígena. El criollo no negó esa condición pero la redujo a su mínima expresión en el campesino, menoscabando su dignidad y reduciéndolo a un instrumento de trabajo.

Ahora, en lo que hace referencia a la tenencia misma de la tierra, presentaba dos modos principales: el latifundio y el minifundio. No pueda decirse que fuera, o mejor que sea, esta una característica nacional. Por el contrario, latifundismo y minifundismo son constantes propias de los países del llamado Tercer Mundo. ¿Qué es el uno? ¿Qué es el otro? Tratemos de analizarlos, aunque sea someramente.

II.- LATIFUNDIRIO.- El profesor Simón Carrejo ofrece la siguiente definición del latifundio: "Son grandes dominios explotados parcialmente y por métodos arcaicos". (1). Entre nosotros el latifundio tiene sus orígenes en la Colonia. Los vastos dominios americanos, de que fueron despojados los primitivos, pasaron al colonizador ambicioso y desalmado, no en forma de pequeñas haciendas para que las explotara y disfrutara, sino en grandes propiedades para enriquecerlo y empobrecer al indio, hasta el extremo de que las tierras de varias tribus podían ser "adquiridas" por un solo soldado. Allí se inicia el latifundio en América y en Colombia. Los grandes males de nuestra agricultura, de nuestro atraso agrícola, tienen sus raíces en esas posesiones inmensas, inexploradas o explotadas fraccionadamente y sin obedecer a un adecuado sistema técnico. La incidencia del latifundio en la economía colombiana es variada pero sistemática: empobreció al campo, esclavizó al campesino, restringió la agricultura a su mínima productividad y empujó hacia las ciudades las inmensas olas de emigrantes campesinos que prefirieron el tugurio a la inseguridad de los campos.

Las formas más difundidas del latifundio en Colombia son las del latifundio económico y la del latifundio social. El primero es "la gran propiedad con pequeña empresa"(2). Es decir, con el dominio inmenso concurren un pequeño capital, un trabajo reducido se emplea en la "explotación" y una organización insuficiente.

El latifundio social "consiste en la extensión desorbitada, excesivamente grande, de tierras, en manos de una sola persona o de una sola empresa" (3). Características de este latifundio es que la falta de explotación de la tierra no obedece a inexistencia de recursos económicos; además, el propietario, por lo general, no vive en su propiedad, sino que tiene un celador o "administrador".

Este tipo de latifundio es causa de malestares sociales y políticos por la indebida concentración de la tierra y porque no cumple, siquiera, su función económica. Estas formas del latifundio, que, como dijimos, son las más generalizadas entre nosotros, además de la improductividad económica, desde el punto de vista social, conlleva otras consecuencias igualmente perjudiciales para el país: el poder económico para el propietario del latifundio y como causa de ese poder económico surge entonces el poder político que le permite darse sus propios gobiernos y sus propias leyes.

III.- MINIFUNDIO.- Es efecto del latifundio. Está constituido por la pequeña propiedad de la tierra que por razones obvias es improductiva, antitécnica y antieconómica. Lo exiguo de los predios que integran el minifundio no permite sino la producción de la denominada agricultura de subsistencia. El pequeño propietario es por lo general el peón de los latifundios, quien impulsado por el bajo rendimiento de su parcela busca aumentar sus escasos ingresos mediante el alquiler de su fuerza de trabajo, pero debido a los míseros salarios que paga el latifundista sus esfuerzos resultan va-

nos. Así, mientras él se convierte en una mano de obra mal remunerada, la familia pierde toda posibilidad de superación al tener que quedarse cultivando la pequeña rosa. Desde el infante hasta la abuela trabajan la finquita y cuando resultan demasiadas manos para ello las hijas y los hijos mayores son absorbidos por el subempleo de las ciudades.

Tanto el latifundio como el minifundio estancan la agricultura porque son la negación de la técnica, del crédito agrícola y del bienestar social. El primero que en su excesiva extensión impide el empleo adecuado de aparatos mecánicos y de la mano de obra necesaria, pagada en su justo valor. El segundo porque sus escasas hectáreas lo convierten en un fundo anti-económico, en donde cualquier esfuerzo resulta superior a su capacidad productiva.

IV.- RELACION GRAFICA ENTRE LATIFUNDIO Y MINIFUNDIO.-

En el año de 1.954 y según un informe de la Escuela Agropecuaria Nacional, editada en Bogotá, fue posible establecer las reales proporciones del minifundio y del latifundio en Colombia. Con base en ese informe hemos elaborado el siguiente cuadro:

69

Tamaño de las explotaciones	Cantidad de predios	Porcen - taje%	Hectáreas	Porcentaje
Menos de una Ha	161.778	17.60	83.998	0.30
De 1 a 5 Has.	342.788	37.30	843.136	3.04
De 6 a 10 Has	143.549	15.62	982.563	3.54
De 11 a 20 Has.	101.275	11.02	1.376.097	4.96
De 21 a 50 Has.	85.371	9.29	2.594.466	9.35
De 51 a 100 Ha	37.814	4.11	2.586.010	9.32
De 101 a 200 Ha	22.969	2.50	3.432.200	12.37
De 202 a 500 Has	15.366	1.67	4.685.574	16.89
De 501 a 1000 Has	4.912	0.54	3.749.071	13.51
De 1001 a 2500 Has	2.541	0.28	4.037.154	14.55
De 2501 en adelante	637	0.07	3.377.796	12.17

Del anterior cuadro se colige que en Colombia la pequeña propiedad agrícola, la menor de 5 hectáreas, alcanza a 504.566 , lo cual equivale al 54% de los predios y cuya área de producción se reduce a 927.134 hectáreas, ó sea el 3.34%. Es decir, que más de la mitad de los predios colombianos eran minifundios y equivalían al 3.34% de la tierra productible. Deducimos también que los predios mayores de 200 hectáreas solo representaban el 2.56% de todos los predios, y sumaban 23.456, lo que equivalía a 15.859.595 hectáreas, ó sea el 57.12% de la tierra productible. Pero, podemos aún obtener otras conclusiones: el 97.44% de todos los predios solo ocupaban 11.898.395 hectáreas de suelo explotable y completaban 919.000 -

predios.

En el año de 1.960 se realizó el primer censo agropecuario nacional, cuyo Resumen Nacional fue publicado en 1.962. De este Resumen hemos extraído el siguiente cuadro que muestra cual era la situación de las tierras colombianas en cuanto al latifundio y minifundio.

Tamaño de las explotaciones. (Hectáreas)	Explotaciones Totales	
	Número	Superficie
Menores de media	165.652	38.344
De media a menos de 1	132.419	93.649
De 1 a menos de 2	191.347	270.308
De 2 a menos de 3	117.005	275.656
De 3 a menos de 4	92.001	309.165
De 4 a menos de 5	58.181	251.854
De 5 a menos de 10	169.145	1.164.749
De 10 a menos de 20	114.232	1.572.076
De 20 a menos de 30	44.049	1.043.554
De 30 a menos de 40	26.500	890.100
De 40 a menos de 50	16.240	705.047
De 50 a menos de 100	39.990	2.680.471
De 100 a menos de 200	22.317	2.996.152
De 200 a menos de 500	13.693	2.994.319
De 500 a menos de 1.000	4.141	2.730.764
De 1000 a menos de 2500	1.975	2.803.210
De 2500 y más	786	5.513.409
Totales.....	1.209.672	27.337.827

dominio de vastos territorios por unas pocas personas y de una pequeña propiedad en que se hacina la población rural se manifiesta también sobre los diversos modos de tenencia y explotación de la tierra. En grandes sectores campesinos subsisten en todo su rigor las inhumanas formas feudales en la explotación de la tierra. Con el agravante de que el señor feudal era un hombre del campo y vivía en su feudo, mientras que el latifundista es un ciudadano y, en consecuencia, permanece ausente de sus tierras.

El Censo Agropecuario realizado en 1.960, y cuyo Resumen Nacional fue publicado en 1.962, determinó con claridad las tierras que son explotadas directamente por el propietario, las que están dadas en arrendamiento y las ocupadas de hecho por cultivadores.

VI.- FUNDOS EXPLOTADOS DIRECTAMENTE POR SUS PROPIETARIOS.- Antes de iniciar el análisis de esta forma de explotación de la tierra es menester saber qué es un propietario explotador-el Resumen Nacional lo llama Productor. Este Resumen Nacional dice: "Productor es la persona natural o jurídica que tiene la iniciativa económica y técnica y la responsabilidad principal del aprovechamiento de la unidad de explotación".

Y más adelante agrega: "El productor puede manejar su explotación directamente o mediante un administrador remunerado".(4)

Esta amplísima definición cubija desde los 161 milpredios con menos-

dominio de vastos territorios por unas pocas personas y de una pequeña propiedad en que se hacina la población rural se manifiesta también sobre los diversos modos de tenencia y explotación de la tierra. En grandes sectores campesinos subsisten en todo su rigor las inhumanas formas feudales en la explotación de la tierra. Con el agravante de que el señor feudal era un hombre del campo y vivía en su feudo, mientras que el latifundista es un ciudadano y, en consecuencia, permanece ausente de sus tierras.

El Censo Agropecuario realizado en 1.960, y cuyo Resumen Nacional fue publicado en 1.962, determinó con claridad las tierras que son explotadas directamente por el propietario, las que están dadas en arrendamiento y las ocupadas de hecho por cultivadores.

VI.- FUNDOS EXPLOTADOS DIRECTAMENTE POR SUS PROPIETARIOS.- Antes de iniciar el análisis de esta forma de explotación de la tierra es menester saber qué es un propietario explotador-el Resumen Nacional lo llama Productor. Este Resumen Nacional dice: "Productor es la persona natural o jurídica que tiene la iniciativa económica y técnica y la responsabilidad principal del aprovechamiento de la unidad de explotación".

Y más adelante agrega: "El productor puede manejar su explotación directamente o mediante un administrador remunerado".(4)

Esta amplísima definición cubre desde los 161 milpredios con menos-

de una hectárea hasta las 637 haciendas con más de 2500 hectáreas que sean explotadas directamente por su propietario. Es igualmente productor el que solo cultiva una agricultura de subsistencia, sin capitales, sin técnica, hasta el que produce para el mercado en grandes cantidades mediante la inversión de ciertos capitales y el uso de maquinarias y técnicas más o menos adecuadas para la explotación parcial de sus domínios.

Abarca igualmente la definición tanto las tierras explotadas de manera directa, mediate, por su propietario, mediante una organización dirigida y vigilada por él, como las tierras explotadas por intermedia persona, que recibe el nombre de administrador.

Este administrador es comunmente un hombre del campo, conocedor de nuestras agriculturas y ganadería y de los suelos. Recibe órdenes del propietario de carácter general, para aplicarlas concretamente según sus conocimientos.

Esta forma de explotación se da principalmente en el latifundio económico, pues el latifundista es casi siempre un ausentista.

Ambos modos-el directo o mediante administrador-son de común ocurrencia en Colombia porque son manifestaciones de la pequeña y mediana propiedades-643.115 predios, 70.52% de los mismos; y el 6.88% del suelo laborable- y de las extensas haciendas con más de 500 hectáreas-8.090 predios, 0.89% de los mismos; y el -

10.237 del suelo productible. Sobre advertir que lo común es la explotación directa en los pequeños fundos y mediante administrador en los latifundios.

VII.- PREDIOS EN ARRENDAMIENTO.- Esta Institución es de carácter civil. Está reglamentada por el título XVI del c.c., desde el artículo 1.973 hasta el 2.078. La definición del concepto de arrendamiento está dada por el artículo 1.973, que reza: "El arrendamiento es un contrato en que las dos partes se obligan recíprocamente, la una a conceder el goce de una cosa, o a ejecutar una obra o prestar un servicio, y la otra a pagar por este goce, obra o servicio un precio determinado".

De la anterior definición podemos concluir: a) es un contrato bilateral, oneroso y consensual-excepto cuando la Ley exige la prueba escrita Ad-probationem; b) el arrendamiento puede ser de cosas y de obra o servicio. El arrendamiento de cosas está reglado desde el capítulo I hasta el VI del mencionado título y desde el artículo 1.974 hasta el 2.046. En esta modalidad quien da el goce de la cosa se llama arrendador y la parte que da el precio arrendatario (artículo 1.977). Estos capítulos hacen referencia a lo relativo al arrendamiento de cosas, de casas, almacenes y otros edificios, y de predios rústicos. Se regula también los arrendamientos de criados domésticos (capítulo VII), de los contratos para la confección de una obra material (capítulo VIII), de servicios inmateriales (capí-

tulo IX, y de transporta (capítulo X).

Salta a la vista que esta amplísima reglamentación civilista ha sido desplazada por otros derechos especiales que se han ocupado de algunas de las materias que eran objeto suyo. Tal sucede, por ejemplo, con el derecho laboral, con el comercial y más recientemente, entre nosotros, con el agrario. De manera que el arrendamiento de predios rústicos (arrendador y colono) ha salido, entendemos nosotros, del ámbito del derecho civil aunque en la práctica capitalistas inescrupulosos se valgan de él para eludir sus responsabilidades patronales. Nos explicamos: es muy común en el campo el arrendamiento de predios rústicos. En qué consiste realmente este arrendamiento? El propietario (arrendador) entrega al campesino (colono) un pedazo de tierra para que la cultive mediante el pago de un precio acordado, que se cancela, generalmente, con la venta de la cosecha y en efectivo. Hasta aquí, atendiendo tan solo a los elementos constitutivos y a las características del contrato, se trata de un arrendamiento de predios rústicos. Esto, sin mirar, repetimos, las condiciones sociales ni humanas de este arrendamiento. Pero qué pasa cuando el trabajo se realiza con los aperos de labranza del arrendador, que, por otra parte, es lo que casi siempre acontece? se desvirtúa el contrato inicial? Pensamos sí. La Ley no puede ser el regulador frío, inmutable, exigente tan solo de la observancia de sus -

postulados, sino que una verdadera legislación es aquella que atiende de preferencia las condiciones propias de cada caso concreto, para los cuales fue expedida en abstracto. Esta condición se presenta especialmente cuando se trata de leyes sociales, de aquellas que persiguen la defensa de un sector determinado de la sociedad, colocado por las circunstancias en inferioridad de condiciones respecto de los otros asociados. Las legislaciones laboral y agraria forman parte de ese Derecho Social.

En el ejemplo propuesto más que un arrendamiento de predio rústico, regido por el Derecho Civil, existe una relación contractual, que cae dentro del Derecho Laboral, que ha pretendido ser modificada mediante el supuesto de dos requisitos (el pago de un precio y la autonomía del colono para sembrar la tierra) que al ser analizados detenidamente desaparecen para dejar paso a la verdadera naturaleza del contrato. Debido a la ausencia de una justa protección legal el colono se ve forzado a realizar un contrato de arrendamiento que no será solución a su problema familiar, aunque si sea ventajoso para el propietario. Usando de mampara una legislación civil superada por los tiempos "el arrendador" incumple sus obligaciones patronales. Especialmente, por que siendo la parte fuerte del contrato le fija término según sus conveniencias.

Cuando se habla del arrendamiento de predios rústicos es menes-

ter comentar que en ciertos lugares, donde la calidad de las tierras es óptima, se ve con frecuencia que grandes capitalistas alquilan enormes latifundios para la explotación de determinados productos. Este sistema aparentemente saludable porque logra que tierras inexploradas o incultas cumplan su función social, presenta el grave inconveniente de que no permite el pago de justos salarios a los cultivadores y que encarece el costo de los productos en el mercado. Una verdadera reforma agraria debe terminar con el arrendamiento de predios rústicos en cualquiera de sus formas.

El Resumen Nacional a que ya hicimos referencia señala en sus páginas 42 y 43 del tomo II que existen actualmente 49.519 predios menores de media hectárea en arrendamiento y 20 con más de 2.500 hectáreas.

Anteo Quimbaya en sus comentarios al censo del 1.960 escribe al respecto: "En ese mismo cuadro podemos ensanchar sin mayores equivocaciones el límite de los campesinos arrendatarios y el de los arrendatarios latifundistas o parásitos.

"Podemos computar entre los primeros desde los ya nombrados 49.519 menores de media hectárea, hasta los campesinos trabajadores que toman en arriendo 10 hectáreas y podríamos decir, con bastante aproximación, que en el campo colombiano hay 273.000 arrendatarios campesinos, desde los campesinos muy pobres, que

arriendan menos de media hectárea, hasta los campesinos no tan pobres, pero siempre trabajadores, que arriendan cerca de 30 hectáreas.

"De otra parte,....., podemos afirmar que hay 278 arrendatarios latifundistas y superlatifundistas,.....

"Entre esas dos grandes categorías reunidas, es decir entre aquellos 273.000 arrendatarios campesinos y estos 278 arrendatarios latifundistas, hay una clara oposición antagónica, aunque media entre ellos una amplia zona intermedia de arrendatarios, algunos de los cuales son campesinos trabajadores; otros son trabajadores y explotadores al mismo tiempo, esto es, campesinos ricos; y otros son entre campesinos ricos y arrendatarios latifundistas, indudables enemigos de clase".(5)

VIII.- APARCERIA.- El contrato de aparcería presenta algunas semejanzas con el de arrendamiento de predios rústicos, pero tiene diferencias que tipifican un contrato distinto. Ciertos autores lo denominan arrendamiento a colonato parciario, otros simplemente aparcería. (6) Consistió en la entrega del predio que el arrendador hace al aparcero para que lo cultive a cambio de la división proporcional de los productos cosechados. El propietario aporta en ocasiones, fuera de la tierra, otros elementos, como la yunta, semillas, herramientas, o aún dinero para los gastos, como los de salarios o los correspondientes a la manutención del aparcero. (7)

Es común en estos contratos la falta de autonomía del aparcerero en la escogencia de los cultivos y en la administración, ya que una y otra son asumidas por el arrendador, en la mayoría de los casos.

La Ley 100 de 1.944 es el texto legal que más extensamente trata sobre la aparcería, antes de ella la 200 de 1.935, y después las leyes 135 de 1.961 y la de 1.968 se han ocupado también de la aparcería. Sin embargo, no existe una definición legal de este contrato. Los mencionados estatutos legales se han limitado a regular los efectos de la institución sin delimitarla en sus características propias y sin preocuparse de señalarle las repercusiones laborales, ya que en algunas ocasiones se tipifica más fácilmente un contrato de trabajo que uno independiente (aparcería). Otra característica de la aparcería es que no es sólo agrícola sino que también puede ser pecuaria. Aquí se entrega a una persona ganado para que lo cuide y conserve y luego se reparten los productos. Esta modalidad del contrato de aparcería ofrece diversas manifestaciones que van desde el simple peonaje hasta el contrato de Sociedad para la explotación de ganados. El Resumen Nacional en su página 43 establece que en el país, en el 1.960 había un total de 145.056 predios dados en aparcería que sumaban 960.557 hectáreas.

Antro Quiabaya en su crítica al censo Agropecuario del 1.960 escribe acerca de las explotaciones en aparcerías: "...encon-

tramos que entre todas las 145.000 explotaciones con pago en aparcería hay 43 latifundios y superlatifundios.

".....figuran (en aparcería) 11.797 explotaciones de menos de media hectárea; 21.071 de media a menos de 1; 29.889 de 1 a menos de 2; 18.869 de 2 a menos de 3 hectáreas, y así sucesivamente de arriba a abajo. En total, computadas las anteriores, resultan 140.027 explotaciones desde menores de media hectárea hasta menos de 30 hectáreas tomadas en aparcería.

"Así, pues, la agitación y la propaganda agrarias podrían afirmar que hay por lo menos 140.000 familias de campesinos aparceros que necesitan de vida o muerte una reforma agraria democrática y moderna".(3)

IX.- OCUPACIONES DE HECHO.- El colonato es una forma bastante difundida entre nosotros de ocupación y explotación de tierras baldías. El cultivador se posesiona de hecho en los baldíos, los explota económicamente, y puede llegar a adquirirlos por prescripción adquisitiva de dominio, conforme a las reglas generales del derecho común. El Resumen Nacional dice que aquellas tierras que son explotadas por su productor, sin solución de continuidad en el tiempo, sin título de propiedad ni reconociendo dominio ajeno, durante el lapso suficiente para que obre a su favor la prescripción extraordinaria, se presumen que le pertenecen. Por considerarlo bastante objetivo, transcribimos a continuación -

-67-

un cuadro estadístico sobre el colonoato elaborado por el profesor Anteo Quiñabaya.

**COLONOS TRABAJADORES Y FALSOS COLONOS
O LATIFUNDISTAS DE BALDIOS(9)**

Tamaño de las explotaciones

(Hectáreas)	Ocupadas sin título			
	Número	Superficie	No.	Superficie
Menores de media hectárea	2.277	523		
De media a menos de 1	2.179	1.378		
De 1 a menos de 2	4.321	5.504		
De 2 a menos de 3	3.157	7.062		
De 3 a menos de 4	2.489	8.124		
De 4 a menos de 5	1.779	7.443		
De 5 a menos de 10	5.787	39.352		
De 10 a menos de 20	6.007	79.817		
De 20 a menos de 30	3.367	75.565		
Total:			31.363	224.768
De 30 a menos de 40	2.496	79.017		
De 40 a menos de 50	1.764	72.903		
De 50 a menos de 100	5.802	362.999		
De 100 a menos de 200	3.119	385.406		
De 200 a menos de 500	1.713	451.661		
Total:			14.894	1.351.988
De 500 a menos de 1000	356	214.601		
De 1000 a menos de 2500	194	279.457		
De 2.500 y más	154	1.243.263		
Total:			704	1.737.321
Totales			49.961	3.314.075

trabajadores
colonos.

Campeñinos
ricos y
terratenientes
medios

Latifundistas
y super

latifundistas

77

X.- OTROS.- Además de las mencionadas, existen otras formas de explotación de la tierra, que son verdaderos rezagos del feudalismo y que se han visto favorecidas por la legislación agraria debido a su falta de orientación verdaderamente social. Entre estos modos vamos a mencionar el pegujal, el cultivo de parcelas a cambio de servicios personales y los casecheros.

El pegujal: A determinados peones acostumbran ciertos patronos a entregar un pequeño lote de terreno con el propósito de "amarrarlos" a su cuadrilla y de obtener que laboren horas extras gratuitas en su trabajo. Se trata de verdaderos trabajadores del campo que sacrifican unas horitas extras a favor del patrono con tal de obtener una parcela donde cultivar sus propios productos para la subsistencia de su familia. Es obvio que la parcela es dada en préstamo y en ocasiones hay que abonarle al propietario además de las horas extras unos centavos para completar el precio de la parcela. Es una verdadera esclavitud. El profesor Simón Carrejo dice del pegujal: "Es un recuerdo de la explotación servil de que ya hemos hablado; es una reminiscencia de la agricultura feudal; por ello decíamos que la explotación del hombre por el hombre ha persistido como se aplicaba en la época colonial".(10)

El cultivo de parcelas a cambio de servicios personales presenta casi las mismas características del pegujal; se diferencian en que en el pegujal el cultivador es por lo general un asalariado del propietario, mientras que en ésta se trata de un campesino trabajador-

"independiente", que se compromete a realizar servicios gratuitos para el propietario y éste le permite cultivar la parcela durante la prestación del servicio personal. Algunos autores, sin embargo, no hacen diferencias entre el peyugal y la modalidad que analizamos. Este contrato inominado y atípico, considerado por la Ley y la jurisprudencia como similar al arrendamiento de predios rústicos y a la aparcería, (11) es más esclavizante que las anteriores y lesiona con mayor violencia la dignidad del campesino.

COSECHEROS: Este contrato consiste en que un patrono autoriza a un cultivador (cosechero) para que desmonte su predio, lo cultive y en pago de ese servicio le entrega parte de la cosecha.

Todos estos modos de explotación de la tierra que hemos estudiado sólo han servido para empobrecer al campesino trabajador colombiano, enriquecer al terrateniente y facilitar la explotación parcial de inmensos dominios a costos escandalosamente bajos, debido a que no existe una legislación laboral justa que proteja al trabajador del campo como sí la hay para el trabajador de la ciudad.

La anterior es la situación predominante en el campo colombiano, lo era también antes de la expedición de la Ley 200 del 1.936. Por ello analizamos, creemos que suficientemente, las condiciones en que se debate el campesino para realizar su derecho primario a la vida. Es en medio de este ambiente rural que no ha evolucionado-

hacia la justicia social en donde surge la Ley de tierras de 1.936. Ahora, a estas condiciones rurales podemos agregar las otras causas que fueron también coadyuvantes en la expedición de la Ley 200 del 1.936. (12)

KL.- GRAFICAS SOBRE LOS MODOS DE TENENCIA. - El resumen Nacional, en las páginas 23 y 43, trae dos cuadros acerca de las tierras según su tenencia. El primero sobre las explotaciones en arrendamiento, clasificadas conforme a su forma de pago, y el segundo contempla los otros medios de tenencia, que ya fueron analizados por nosotros en las páginas anteriores. Vamos a transcribir ambos cuadros para mostrar estadísticamente cuál era en el 1.960 la situación de las tierras rurales.

-71-

TENENCIA DE LAS EXPLOTACIONES, POR DEPARTAMENTOS,
NUMERO Y SUPERFICIE DE LAS EXPLOTACIONES EN ARREN-
DAMIENTO SEGUN LA FORMA DE PAGO

	PAGO EN:					
	Totales	Cantidad fija efectivo		Cridad. fija especies		
	Número	Superficie	Núm.	Superf.	Núm.	Superficie
Antioquia.....	47.939	198.862	4.464	58.239	1.879	8.064
Atlántico.....	4.323	8.806	267	1.997	21	30
Bolívar.....	15.102	38.567	2.036	5.270	1.290	2.409
Boyacá.....	28.567	201.962	7.665	42.553	205	639
Caldas.....	25.978	253.443	1.275	40.174	593	4.307
Cauca.....	11.199	51.040	2.115	16.144	620	2.172
Córdoba.....	9.249	44.759	865	8.463	334	1.469
Cundinamarca....	28.216	140.083	9.303	74.855	726	3.989
Hulla.....	6.800	78.076	1.190	42.471	270	3.180
Magdalena.....	12.441	91.392	1.560	24.556	198	3.966
Meta.....	4.477	54.513	372	6.374	47	1.202
Nariño.....	13.138	40.436	1.259	7.053	109	540
N. de Santander...	15.100	175.696	607	22.120	174	1.377
Santander.....	25.105	224.881	1.867	28.508	267	3.213
Tolima.....	22.606	231.966	6.491	87.965	956	15.366
Valla.....	11.107	174.792	1.682	52.888	317	4.447
Totales:.....	282.347	2.009.274	43.018	519.630	8.006	56.390

81

TENENCIA DE LAS EXPLOTACIONES, POR DEPARTAMENTO
 NUMERO Y SUPERFICIE DE LAS EXPLOTACIONES EN ARRENDAMIENTO SEGUN LA FORMA DE PAGO.

	P A G O E N I								
	Cantidad fija en efectivo y en especie		Aparcería		Prestación de servicios		Otros arreglos		
	Número	Superficie (HAS)	Número	Superficie (HAS)	Número	Superficie (HAS)	Número	Superficie (HAS)	
ANTIOQUIA.....	252	3.651	32.022	86.238	2.110	4.479	7.212	38.171	
ATLANTICO.....	1	3	2	76	143	398	603	3.560	6.031
BOLIVAR.....	47	234	1.165	3.755	1.465	2.868	9.099	24.031	
BOYACA.....	286	1.998	12.857	43.413	1.714	4.941	5.840	108.418	
CALDAS.....	197	4.165	21.392	179.878	378	4.334	2.143	20.585	
CAUCA.....	82	501	1.634	5.939	2.717	11.948	4.031	14.336	
CORDOBA.....	62	350	2.138	10.628	1.970	7.009	3.880	16.840	
CUNDINAMARCA.....	258	875	8.410	32.681	5.034	9.141	4.485	18.542	
HUILA.....	41	2.486	1.653	14.585	869	2.636	2.777	12.718	
MAGDALENA.....	26	344	2.711	15.760	1.727	5.858	6.219	40.908	
META.....	6	60	2.937	31.120	137	1.045	928	14.712	
NARIÑO.....	79	741	7.601	23.321	1.325	2.841	2.765	5.940	
NORTE DE SANTANDER	57	695	13.113	138.911	276	1.774	873	10.819	
SANTANDER.....	152	1.728	20.445	164.270	1.184	4.123	2.190	23.039	
TOLIMA.....	111	2.063	10.979	104.602	1.050	4.763	3.019	17.207	
VALLE.....	71	2.610	5.873	105.313	867	3.017	2.297	6.517	
TOTALES:	1.728	22.503	145.056	960.557	23.221	71.380	61.318	378.814	

XII.- ANTECEDENTES INMEDIATOS.- El profesor Carrejo emm-
cia como antecedentes inmediatos de la Ley 200 del 1.936: a) los
sucesos de las bananeras, b) la crisis de 1.929 y c) las invasio -
nos.(11)

a) LOS SUCESOS DE LAS BANANERAS: La situación de injusti-
cia en que se mantenía al trabajador campesino reventó, por así de-
cirlo, en diciembre de 1.928, en el departamento del Magdalena,
en la Costa Norte colombiana. Allí los trabajadores se revelaron
contra la explotación inhumana de que los hacía víctima la compa -
ñía norteamericana United Fruit Company. El gobierno autorizó al
ejército de esa zona ponerse a discreción de los directores de la
compañía y como resultado de esa orden se trató de disolver "a san-
gre y fuego" la huelga pacífica de los trabajadores. El saldo de va-
rios centenares de muertos conmovió a la República y resaltó en -
tonces las lamentables condiciones sociales y laborales que regían
para el campesino y el obrero.

b) LA CRISIS DE 1.929.- La difícil situación económica a que se
vió abocado el país a finales del segundo decenio del siglo XX y
comienzos del tercero se reflejaron incruentamente en el campo.
Los pequeños propietarios rurales perdieron en gran parte sus
propiedades teniendo que emigrar hacia los centros urbanos; fue-
ron muchos los asalariados que perdieron sus trabajos porque la
crisis económica atemorizó a los inversionistas; los latifundistas
y capitalistas redujeron sus industrias, hecho éste que encareció
los productos en el mercado. El caos fiscal afectó por igual la -

ciudad y el campo.

c) LAS INVASIONES.- Como consecuencia de la crisis económica del 1.929 el problema social latente se volcó sobre la aparente normalidad que vivía el país. El trabajador campesino sorpresivamente desempleado buscó la manera de garantizar su subsistencia y se presentaron las invasiones masivas a los predios incultos de propiedad privada. Esta ola de invasiones afectó también a algunas tierras regularmente explotadas, lo cual agudizó el conflicto. Los siervos se negaban a continuar trabajando la tierra en condiciones precarias, sin garantías legales, y tomaron posesión de los predios que trabajaban. La violencia de los propietarios fue la respuesta a ese justo clamor popular, y el descontento empezó a rebazar los límites del reclamo airado pero pacífico. Hasta hace poco en el sector rural se vivían las consecuencias de esa aguda crisis social que llevó a los colombianos a la violencia para defender sus derechos humanos y ciudadanos.

Esta era, a grandes rasgos, la situación nacional cuando se expidió la Ley 200 de 1.936.

CAPITULO SEXTO

ANALISIS DE LA LEY 200 DEL 1.936

I.- FINES DE LA LEY.- Mediante la Ley 200 del 1.936, que empezó a regir el 27 de abril de 1.937, se buscó atender pronta y eficazmente la caótica situación que imperaba en el campo colombiano, que ya estaba tomando, debido al creciente malestar campesino, características misteras que amenazaban peligrosamente el orden público. Esta norma legal perseguía, en primer lugar, proteger la posesión de los colonos que carecían de un justo título inscrito pero que alegaban el justo título de la explotación económica y, en segundo lugar, abría amplias perspectivas a las colonizaciones al facilitar la prueba de la presunción consagrada por el artículo 44 del Código Fiscal. Se complementó esta presunción del artículo 1° con lo dispuesto por los artículos 2° y 6°. Se perseguía con estas medidas amparar al productor para que aumentara su nivel de vida, ensanchando su capacidad adquisitiva.

II.- REALIZACIONES DE LA LEY 200.- El artículo 1° de la Ley dispuso que se colige "que no son baldíos sino de propiedad nacional los fundos poseídos por particulares: . . . "Presunción que terminó con la incertidumbre de los propietarios rurales y colonos campesinos ante la dificultad "diabólica" de probarle al Estado su legítimo derecho de dominio.

Inmediatamente el artículo 2°, derogado más tarde por el artícu-

lo 23 de la Ley 135 de 1.951, consagró que "se presuman baldíos y por consiguiente de propiedad nacional los terrenos no poseídos". Este par de presunciones conformaban un notable avance en la legislación social agraria. Buscaban el incremento de los propietarios inscritos a partir del hecho de la posesión. Más no se refería la Ley a cualquier tipo de posesión sino a aquella que justificaba plenamente el derecho del poseedor a ser reconocido como dueño; o la pérdida de ese derecho: "la explotación económica". Así lo establece expresamente la Ley: "... entendiéndose que dicha posesión consiste en la explotación económica del suelo por medio de hechos positivos propios de dueño, como las plantaciones y sementeras, la ocupación con ganados y otros de igual significación económica.

" El cerramiento y la construcción de edificios no constituyen por sí solos prueba de explotación económica, pero sí pueden considerarse como elementos complementarios de ella.

" La presunción que establece este artículo se extiende también a las porciones tacultas cuya existencia sea necesaria para la explotación económica del predio, o como complemento para el mejor aprovechamiento de éste, aunque en los terrenos de que se trate no haya continuidad, o para el ensanche de la misma explotación. Tales porciones pueden ser conjuntamente, de una extensión igual a la de la parte explotada, y se reputan poseídas con-

forme a este artículo". (artículo primero).

Salta a la vista que el objeto del artículo citado fue, en primer lugar, modificar el 44 del Código Fiscal que establecía una presunción contraria a la de la Ley. Este Artículo, que tuvimos oportunidad de estudiar, reputa baldíos y consecuentemente de propiedad de la Nación los predios que carezcan de otro dueño, sitos dentro del territorio de la República. Si a esto se añade el carácter de imprescriptibilidad de los baldíos nacionales, vemos como se dificulta, hasta la casi imposibilidad, enfrentar con éxito al Estado en un juicio de dominio. La Ley 200 invirtió la presunción al no presumir baldíos sino de propiedad privada los predios que posean los particulares, solo que esa posesión debe satisfacer las condiciones exigidas por la Constitución a la propiedad privada: su función social.

Esa presunción negativa que trató de solucionar efectivamente el problema de los simples poseedores o poseedores de hecho, se complementó con la drástica presunción del artículo 2°, según la cual los predios no poseídos conforme al artículo primero se reputan baldíos y consiguientemente de propiedad nacional. Quedaba así a salvo el interés de los colonos y propietarios rurales frente al Estado y se obligaba a quienes ocupaban terrenos con el simple ánimo de enriquecerse a cultivarlos y explotarlos, so pena de perderlos en virtud de la presunción del artículo 2°.

Quiso ser aún más exigente el legislador y estableció en el artículo 6° de la Ley: "Establécese en favor de la Nación la extinción del derecho de dominio o propiedad sobre los predios rurales en los cuales se dejara de ejercer posesión en la forma establecida en el artículo 1° de esta Ley durante diez años continuos.

"Cuando la posesión se hubiere ejercido sobre una parte del predio solamente, la extinción del dominio no comprenderá sino las porciones incultas, que no se reputen poseídas conforme a esta Ley". Pero, el inciso 3° exceptuó algunas tierras, en las cuales no tenía cabida la aplicación de la condición resolutoria de dominio a favor del Estado. El inciso mencionado reza: "La extinción del dominio no comprenderá sino las porciones incultas, que no se reputen poseídas conforme a esta Ley". Pero, el inciso 3° exceptuó algunas tierras, en las cuales no tenía cabida la aplicación de la condición resolutoria de dominio a favor del Estado. El inciso mencionado reza: "La extinción del derecho de dominio no tendrá efecto en relación con los siguientes predios: 1°. Los que tengan una cabida total inferior a trescientas(300) hectáreas que constituyan la única propiedad rural del respectivo propietario; y 2°. Los pertenecientes a las personas absolutamente incapaces o a los menores adultos, cuando la adquisición haya sido hecha a título de herencia o legado, y mientras dure la incapacidad".

Estos tres artículos transcritos-que consagran dos presunciones y la extinción del dominio privado a beneficio de la Nación-interpretaron en toda su dimensión el artículo 30. 2º, inciso, de la Constitución Nacional, que consagra el carácter esencialmente social de la propiedad. Parecía como si al fin se hubiera acertado en la búsqueda de las soluciones al problema agrario colombiano. Todo se había realizado sabia y jurídicamente. Los pasos se dieron en forma ordenada y jerárquica: primero se reformó mediante el acto legislativo No. 1 del 1.935 el artículo 30 de la Constitución y luego se dictaron las normas complementarias y reguladoras de la Carta. Pero el verdadero cariz de las disposiciones se manifestaba cuando al interpretarias se aplicaban las normas de la interpretación sistemática, se lograba, con ello, un todo armónico que exigía como justo título para acreditar la propiedad privada, el ejercicio de la función social de la propiedad, la explotación económica; parecía como si la vigencia de los títulos inscritos hubiera dejado de existir, negándoseles todo valor si no estaban respaldados por la posesión a que se refiere el artículo 1º. de la Ley.

Estas tres disposiciones de la Ley 200 de 1.936 señalaron el des-punte de una legislación socialista que de haberse mantenido, y continuado, habría, quizá, salvaguardado a la República de gran parte de los males que hoy la aquejan. El doctor Lucio Mendieta y Núñez escribe, refiriéndose a los efectos de esta Ley 200 de 1.936; "Ni en México se han dictado mandamientos de tal modo radicales en es-

ta materia". (1). Sin embargo, no demoró en hacerse sentir la reacción contra la ley en el Congreso de la República y fue así como en el 1.938, mediante la Ley 69 de ese año, los elementos conservadores del Parlamento desvirtuaron los fines de la norma al restringir, casi que anular, sus efectos sociales, mediante una reglamentación que terminó con la presunción del artículo 2º. al consagrar que el título inscrito hacía inaplicable la presunción de baldíos. Con el propósito de lograr un poco más de claridad sobre el asunto, estudiaremos la prueba del dominio cuando se enfrenten el Estado y los particulares y cuando el litigio sea entre particulares (propietario inscrito y colonos).

III/- PRUEBA DEL DOMINIO FRENTE AL ESTADO.- Antes de la expedición de la Ley 200 del 1.936 el Estado gozaba de la prerrogativa que a su favor estableció la Ley 110 de 1.912 en su artículo 44. Esa negación indefinida hacía casi imposible a los colonos o a supuestos propietarios probar contra el Estado su derecho de propiedad. La situación se hizo aún más difícil porque la Corte Suprema en sentencia de 15 de abril de 1.926 al interpretar exgeticamente los artículos 66,675 y 706 del c.c. y 44 y 45 del Código Fiscal dió cabida en su fallo a la prueba que los tratadistas denominan probatio diabólica. Es decir, el particular tenía que acreditar: a) título emanado del Estado en que constara que éste había enajenado el inmueble; b) la permanencia del título, sin solución de continuidad en el tiempo, en cabeza de los sucesores has-

ta llegar a quien alegaba en juicio y c) la identidad del predio.

Más en 1.934 la corte suavizó, en sentencia de 26 de mayo de 1.934, las exigencias de la prueba diabólica al establecer que los particulares podían probar "el dominio conforme al derecho común".

O sea, que se acreditaba la propiedad privada demostrando: a) El título expedido por el Estado conforme a las disposiciones legales y b) Que el particular litigante había obtenido el bien "conforme al derecho común".

El artículo 3º. de la Ley 200 del 1.936 dijo que la propiedad privada sobre las tierras rurales era susceptible de acreditarse: a) mediante el título originario otorgado por el Estado "que no haya perdido su eficacia legal"; b) en virtud de los títulos inscritos otorgados con antelación a la Ley 200 del 1.936, "en que consten tradiciones de dominio por un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria".

Sin embargo, en tratándose de "terrenos que no sean adjudicables, estén reservados, o destinados para cualquier servicio o uso público" (artículo 3º., inciso 2º.), no es aplicable la demostración de la propiedad privada valiéndose de títulos inscritos.

IV.- PRUEBA DEL DOMINIO ENTRE PARTICULARES (PROPIETARIO INSCRITO Y COLONO).- El artículo 4º de la Ley 200 si-

guó la pauta señalada por los artículos anteriores y previó los conflictos que pudieran surgir entre poseedores de hecho y propietarios con títulos inscritos. Dispuso que lo prevenido en el artículo 3º. no era oponible a quienes estuviesen poseyendo con ánimo de señor y dueño desde un tiempo no inferior a dos años a la vigencia de la Ley. "Lo dispuesto en el artículo 3º. no perjudica a las personas que con dos años de anterioridad a la vigencia de esta Ley se hubiesen establecido, sin reconocer dominio distinto al del Estado, y no a título precario, en terreno inculto en el momento de iniciarse la ocupación", reza textualmente el inciso 1º. del artículo 1º.. Los conflictos que surjan con motivo de estas posesiones de facto, al aparecer una persona que reclame mejor derecho que el poseedor, deba acreditarlo por uno de los siguientes modos consagrados por el artículo 4º. :

- 1) Con la presentación del título originario, emanado del Estado, que no haya perdido su eficacia legal. Analicemos brevemente este ordinal. Se exigen en esta primera condición dos requisitos:
 - a) Demostrar, de conformidad con la Ley, que el Estado emitió, a cualquier título, el predio en litigio. No basta, pues, exhibir un justo título, menester es acreditar el título originario, expedido por el Estado.
 - b) Que no haya perdido su eficacia legal. Veamos lo que el profesor Simba Carrejo dice que significa "eficacia legal"..... "pues en efecto puede existir el título pero no tenerla,

v. gr. por haberse cumplido la condición resolutoria del dominio, ya que el adjudicatario no cumplió con la condición de explotarlo económicamente". Así se ve que la vigencia del título depende del cumplimiento que del artículo 30 de la constitución haya observado el propietario. Es decir, de que haya o no explotado económicamente el fundo.

- 2) Con cualquier otra prueba, que logre la convicción del juez, acerca de que el terreno salió legítimamente de la propiedad estatal, y
- 3) Mediante título traslativo de dominio otorgado antes de la vigencia de la Ley 11 de octubre de 1.921. Este mismo artículo, en su tercer inciso, afirma el carácter proteccionista de la Ley, a favor de los colonos, al ordenar que cuando los colonos fueran vencidos en juicio por los propietarios, a aquéllos les asiste el derecho de adquirir el predio poseído mediante el pago del justo precio del mismo, o garantizar ese pago constituyendo hipoteca sobre el terreno y las mejoras permanentes que hayan en él; esto siempre que el propietario deje transcurrir noventa días, contados a partir de la vigencia de la Ley, sin iniciar la respectiva acción reivindicatoria, o si, iniciada la acción dentro de ese término (noventa días), transcurren treinta, a partir de la fecha en que se tasaron judicialmente las mejoras, sin que el propietario las cancele.

V.- CAMPO DE APLICACION DE LA LEY 200 DE 1.936.- La norma que analizamos, como quedó dicho adelante, fue promulgada con

el claro propósito de buscar soluciones a los innumerables problemas que afectaban al campesino. Sus normas son de limitada aplicación: sólo cubre los conflictos rurales, sus disposiciones son ajenas a los litigios que versan sobre la propiedad urbana y sobre el subsuelo. Expresamente lo estatuyen así los artículos 5º. y 7º. de la Ley, que son del siguiente tenor:

"Artículo 5º.: Las disposiciones de la presente Ley se refieren exclusivamente a la propiedad territorial superficial y no tienen aplicación ninguna respecto al subsuelo".

"Artículo 7º.: Acreditam propiedad privada sobre la respectiva extensión territorial urbana, los títulos inscritos otorgados con anterioridad a esta Ley, en que consten tradiciones de dominio, por un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria. Las otras disposiciones de esta Ley no se aplican a la propiedad urbana".

Las estudiadas, son en síntesis, las principales soluciones propuestas por la Ley 200 de 1.936. A continuación estudiaremos los resultados positivos y negativos de la Ley procuraremos explicar el porqué de los fracasos de esta disposición dictada con las mejores intenciones.

VI.- EFECTOS DE LA LEY DE 1.936.- En principio, puede afirmarse que la Ley 200 de 1.936 logró algunos avances meritorios en la enquistada situación que agobiaba al campesino. Explicamos ya lo acertado que resultó el juego de presunciones de los artículos 1º. y 2º., que junto con el 6º., establecieron una legislación

drástica en favor de la explotación económica de la tierra y en beneficio de los poseedores de hecho. Su acento marcadamente socialista esperanzó a los colombianos que creyeron ver llegar el momento de una verdadera justicia social. Pero, vanas esperanzas fueron. Los efectos de la Ley, que se mostraron tan saludables en sus inicios, terminaron siendo perjudiciales para el campesino y para la agricultura colombianos. Aclaremos, La Ley, fruto de la inteligencia privilegiada de Alfonso López Pumarejo, fue expedida con la mejor buena voluntad, estaba destinada a solucionar precisos problemas del campo y para ello se le dotó de los suficientes instrumentos jurídicos. Vientos renovadores, impulsados por las doctrinas socialistas tan de boga en la época, soplaron sobre la República. Desde la carta hasta la Ley 200 de 1.936 se movieron a su influjo. Pero las fuerzas reaccionarias lograron en el 1.936, mediante la Ley 69, desvirtuar la intención de la norma. Al no poder aplicarse en todo su rigor la presunción del artículo 2º, y al atenuarse lo estatuido por el 6º., lo que parecía ser una respuesta cierta y seria al colonato, a la servidumbre campesina, a la cuestión social del campo y a la improductividad de la agricultura por falta de explotación de la tierra, se convirtió en una traba imposible de desarmar que estancó, aún más, la insostenible situación rural y agravó insospechadamente los males que padecía el campo. Parece una paradoja. Mas fue ese el resultado de una norma que obedeció en su elaboración y principios a los

más nobles postulados sociales.

Veamos lo que algunos tratadistas opinan acerca de la Ley 200 de 1.936:

"Las normas consignadas en esta Ley, expedida "para buscar el progreso del país y las mejora de condiciones de vida del hombre campesino", tan solo produjeron efectos contrarios a los de su intención, y de carácter negativo, a saber:

- a) No se logró la explotación económica del suelo, ni se cambió el concepto de la posesión inscrita en la aplicación de la Ley;
- b) No se ayudó al pequeño propietario, ocupante de buena fé, ni se le estableció en su parcela;
- c) No se consiguió el aumento de la producción, ni se mejoró el standard de vida del campesino pobre;
- d) No se realizó la inversión a favor del Estado de los predios no explotados económicamente".(2)

La crítica es de las que más frecuentemente se le hace a la Ley que analizamos. La autoridad del doctor Aguilera Canacho nos impulsó a escogerlo como prototipo de los impugnadores de la Ley. Sin embargo, caben a la crítica algunas observaciones no con el ánimo de desvirtuarla sino para hacer un poco de justicia en las responsabilidades. Se refiere el doctor Aguilera Canacho indistintamente a los aspectos sociales, económicos y jurídicos de la Ley. La norma perseguía una modificación al concepto feu -

dal de la propiedad, es decir, buscaba la prevalencia de la propiedad inscrita. Pero, es indiscutible, se fracasó en este empeño, "no se cambió el concepto de la posesión inscrita en la aplicación de la Ley", como afirma el autor citado. Si hemos de ser sinceros, debemos reconocer que ello fue así no por ineficacia de la Ley 200, que de haberse aplicado sí habría resuelto ese problema, sino por disposición y gracia de la Ley 69 de 1.933, que como ya hemos visto invirtió los efectos de la Ley 200 al anular el verdadero sentido social de la misma. Este fracaso en el objetivo jurídico de la disposición produjo la frustración de sus fines económicos y sociales, produciéndose, como afirma el doctor Aguilera Camacho "efectos contrarios a las finalidades buscadas por el estatuto".(3). Pero, si bien no se modificó en su esencia el concepto y la aplicación de la propiedad inscrita sí se varió y complementó con el de propiedad posesión, que ya había sido expuesto en muchas legislaciones antiguas.

El doctor Simón Carrejo, por su parte, escribe: "Por el aspecto histórico..... no podemos menos que reconocer que la Ley significó un vigoroso esfuerzo por solucionar la serie de problemas seculares y casi insolubles en materia de detención y propiedad de la tierra; tuvo que enfrentarse a verdaderas situaciones de hecho, a la violencia generalizada y trabada entre dos bandos, a cual más encastillados en defensa de lo que creía ser su derecho-

exclusivo: eran los terratenientes por una parte y los cultivadores de la tierra por la otra. Es innegable que ante esas circunstancias la Ley valerosa en la defensa de los intereses de los desposeídos y tuvo una franca tendencia a hacer predominar el trabajo sobre el concepto feudal de la propiedad privada".(4)

Explicados así los efectos de la Ley 200, sus logros parciales, sus fracasos, su repercusiones positivas y negativas, pasamos al estudio de un nuevo tema.

CAPITULO SEPTIMO

LEY 135 DE 1.961 O REFORMA SOCIAL AGRARIA

I.- BOSQUEJO HISTORICO.- Al referirnos a los antecedentes de la Ley 200 de 1.936 explicamos lo relativo a la situación de la tierra en Colombia: su tenencia, su explotación, etc., por esa razón no volveremos sobre el tema. Bástenos con decir que la llamada Ley de Tierras de 1.936, y por los motivos ya expuestos, no produjo los resultados buscados, sino que, por el contrario, en muchas oportunidades los resultados fueron perjudiciales para el campesino. En esos antecedentes también constan cuadros estadísticos sobre el estado en que se encontraba el trabajador-campesino frente al latifundista en los años 1.954 y 1.960. Con posterioridad a la Ley 200 de 1.936, y debido precisamente a su fracaso, se expidió la Ley 100 de 1.944, que reconoció la labor infructuosa de la Ley 200 del 1.936 y marcó un retroceso en la legislación social agraria colombiana, si bien sus consecuencias perjudiciales trataron de escurrirse tras las denominadas cláusulas "de orden público económico", como las referentes a la duración mínima del contrato, cierta protección concedida al cultivador en los casos legales de extinción anticipada del contrato, etc. Esta Ley 100 del 1.944 aumentó el término para la prescripción adquisitiva de dominio, consagró los contratos agrarios para garantizar la explotación de la tierra,-

sin necesidad de que el propietario se viera turbado en su ausentismo ni en su "legítimo derecho" a no trabajar. Además, modificó el sistema vigente sobre parcelaciones en un intento estéril por favorecer al campesino. Luego se expidió el decreto 290 de 1.957 que trató de dar un cariz diferente a la política agraria estatal, pero que tampoco mejoró la situación del campo colombiano.

Así, pues, las relaciones entre siervos y señores feudales siguieron rigiéndose por los mismos modos inhumanos de siempre. Los aspectos sociales de las leyes eran letra muerta. La inestabilidad política de la República concentró sus efectos nocivos en el campo colombiano: la persecución política tuvo allí sus mayores proporciones; el campo quedó con quienes prefirieron morir en él que abandonarlo, la agricultura colombiana se limitó al monocultivo. Como resultado de todo ello la emigración campesina hacia los centros urbanos adquirió cifras elevadísimas. La C. B. P. A. L. presentó en 1.963, en Mar de Plata, Argentina, un estudio extenso sobre el Desarrollo Social en América Latina, - del cual tomamos el siguiente cuadro: (1).

100

Cuadro # 3

AMERICA LATINA: INCIDENCIA DE LAS MIGRACIONES EN
EL CRECIMIENTO URBANO EN 10 PAISES
 (Porcientos)

	Período in tercensa	Causas del crecimiento urbano	
		Aumento Natural	Migración
Venezuela.....	1.941-50	29	71
Colombia.....	1.938-51	32	68
República Dominicana...	1.935-50	35	65
Nicaragua.....	1.940-50	35	65
Paraguay.....	1.937-50	45	55
El Salvador.....	1.930-50	46	54
Brasil.....	1.940-50	51	49
Chile.....	1.940-52	53	47
México.....	1.940-50	58	42
Cuba.....	1.931-43	74	26

El cuadro nos muestra que el aumento de la población urbana colombiana, en el período 1.938-51, en sus 2/3 partes se debió a las migraciones rurales.

El atraso en que se mantenía el campo colombiana en relación con el progreso que alcanzaban las zonas urbanas, no varió con la Ley 200 de 1.936 ni con las que la precedieron. La miseria campesina seguía siendo el índice evaluador del nivel de vida del cultivador.

De nada le había valido salir del ostracismo en que lo mantuvo la opinión pública a las primeras páginas de los periódicos. La cuestión campesina era motivo de diarias discusiones, pero no aparecía la solución que reivindicara al hombre del campo. Es en medio de este panorama inhumano para el campesino, en donde surge la idea de expedir una Ley de verdaderos alcances sociales. A despertar el interés nacional sobre la necesidad de una justa legislación agraria contribuyeron efectivamente diversas misiones, algunas de origen nacional, otras orientadas por organismos internacionales, que hicieron claridad sobre el problema, planteándolo crudamente, en todas sus dimensiones. Caben destacarse: la Comisión de Expertos, reunida en el país por espacio de varios meses en el 1.955, La Misión Le Bret, La Misión Currie, los informes rendidos por las comisiones de la C.E.P.A.L., la FAO, el BIR, etc. Esta conciencia nacional sobre la necesidad de la reforma, presionó al primer gobierno del Frente Nacional, presidido por Alberto Lleras Camargo, a integrar el denominado Comité Agrario Nacional, al que se comisionó para la elaboración de un proyecto de Reforma Agraria. El Comité se constituyó con representantes de las diversas tendencias políticas, de los distintos gremios económicos, y en fin, con representación de todos los grupos de presión existentes en la República.

II.- RAZONES DE UN PROYECTO.- Para esa época cursaban en el congreso seis proyectos de reforma(2), presentados por los -

distintos grupos políticos de conformidad con su propia concepción de lo que debía entenderse por Reforma Agraria, de lo que significaba para ellos el derecho de Propiedad, es decir, elaborados dentro de las disciplinas mentales y filosóficas de las respectivas -estructuraciones políticas. Así, y siguiendo el orden cronológico en que fueron presentados, estos proyectos eran:

a) El concebido por el antiguo M. R. L., distinguido con el Número 79 "sobre Reforma Agraria", entregado a la Secretaría de la Cámara el 8 de agosto de 1.960. Se componía de 33 artículos en total. Era una interpretación adecuada y precisa del artículo 30 de la Constitución Nacional: la propiedad es una función social. En cumplimiento de este mandato constitucional, ordenaba el proyecto la expropiación de toda extensión de tierra que excediera de 400 hectáreas, máximo permitido, por ese proyecto, a cada propietario, salvo pocas excepciones. La expropiación se fundamentaría en las causales constitucionales de equidad y utilidad común que impedirían el pago de enormes sumas de dinero por concepto de indemnizaciones. Las expropiaciones se verificarían en beneficio de quienes a cualquier título trabajaren la tierra. (Anales del Congreso, No. 25-1960).

b) El elaborado por Gilberto Arango Londoño, señalado con el No. 37, que se presentó por el ponente a la Cámara el 17 de agosto de 1.960. Constaba de 12 capítulos y 113 artículos. Era en rea-

lidad una norma reglamentaria de colonizaciones y adjudicaciones de baldíos, carente del sentido social que debe enmarcar el concepto de Reforma Agraria. Respetaba los extensos latifundios y no ofrecía soluciones al problema del minifundio. Se pensó en parcelar no en beneficio de quienes trabajaban la tierra pero que carecían de todo elemento material que efectivizara su labor y que no contaban con auxilios oficiales, por el contrario las parcelaciones de 500 a 1.200 hectáreas, que autorizaba el proyecto, suponían la Empresa Agrícola o Pecuaria, técnicamente montada y económicamente solvente. (Anales del Congreso, No.30 de 1.960).

c) El 30 de agosto del mismo año, Jesús María Arias presentó un extenso proyecto dividido en 21 capítulos y 266 artículos. Este proyecto si bien era coherente, definido en sus propósitos, minuciosamente reglamentario, no consagraba, en nuestro parecer, una verdadera Reforma Social Agraria, acorde con las acuciantes necesidades del campesino colombiano, sino que trataba de conciliar las exigencias de éste con los derechos de los propietarios. Conciliación que no favorecía al campesino: medias verdades son mentiras, dice el refrán popular. (Anales del Congreso, No.41/1.960).

d) Con el número 79 se identificó el proyecto presentado por el delfín del conservatismo, Alvaro Gómez Hurtado, el 8 de septiem-

bre del mismo 1.960. Tampoco se adentró este proyecto en la esencia del problema agrario, lo tocó marginalmente, sin comprometerse con una política agraria definida. Propuso la creación de organismos denominados Corporaciones Regionales de Desarrollo, que, en ningún caso pueden considerarse como instrumentos capaces de lograr por sí solos una Reforma Agraria, sino que pueden llegar a ser auxiliares de la reforma. (Anales del Congreso No. 48/1.960).

e) También José Vicente Lafaurie presentó su proyecto de reforma agraria, fue el No. 83 y era contentivo de reglas sobre "erradicación del minifundio y subdivisión de predios". Reglamentaba la denominada "unidad mínima de explotación". Estos conceptos fueron acogidos por la Ley 135 del 1.961, especialmente en cuanto fija la extensión mínima de la unidad en 3 hectáreas. El proyecto enfocó solo aspectos del problema agrario y no eran las soluciones propuestas las más acertadas para erradicar de raíz "el mal". (Anales del Congreso, No.83/1.960).

f) Por último, el senador por el conservatismo doctrinario Delisario Betancourt propuso la expropiación de la hacienda "La Fradera", mediante la declaratoria de utilidad pública y la parcelación de sus 800 hectáreas. El proyecto clasificado con el No.100, no era, ni pretendía serlo, una reforma agraria, se limitaba a ordenar la expropiación de un predio a favor de quienes lo cultivaban

en virtud de diversos títulos.

Esta disimilitud en la apreciación de la cuestión agraria fue el factor que decidió la creación, por parte del gobierno, del Comité Nacional Agrario. Una de sus misiones era, al tenor del artículo 2º del Decreto No. 2061 de 31 de agosto del 1.960, creador del Comité, ocuparse "en primer término de revisar y coordinar los proyectos de Ley referentes a las materias en él anunciadas y de proponer las modificaciones o disposiciones nuevas que considere necesarias...."(3). El Comité debía, pues, armonizar los diversos proyectos presentados y elaborar uno que satisficiera los intereses encontrados, a veces contradictorios, de los sectores ponentes. Cómo conciliar, por ejemplo, el socialismo reivindicador que campeaba en el proyecto del M. R. L. con el aguerrido conservatismo que desafiaba altanero en el proyecto de Gómez Hurtado o que sonreía burlesco en el de Gilberto Arango Londoño? Imposible y vano empeño. Así lo entendieron perfectamente los voceros designados por el gobierno para que representaran a las izquierdas en el Comité, doctores Alfonso López Michelsen y Gerardo Molina, y los designados al conservatismo doctrinario, doctores Alvaro Gómez Hurtado, Gilberto Arango Londoño y Belisario Detancourt, quienes se negaron a formar parte del Comité Nacional Agrario. Mas no por ello el Comité cesó en sus propósitos y el 23 de octubre de 1.960 el proyecto fue presentado-

106

al gobierno por el Comité en pleno. El gobierno Nacional lo acogió en su totalidad. El 2 de noviembre del mismo año el Senado de la República recibió del gobierno el proyecto de reforma que más tarde sería la Ley 200 de 1.936. El Senado luego de su aprobación en los respectivos debates constitucionales lo envió a la Cámara de Representantes que lo aprobó después de largas y debatidas sesiones. El proyecto regresó al Senado de la República el 23 de noviembre de 1.961 y fue sancionado por el presidente de la República el 13 de diciembre de 1.961. Comenzó a regir desde su sanción. En el Senado la Ley de Reforma Social Agraria fue el proyecto No. 167 del 1.960, en la Cámara llevó el No. 636 de 1.960 y fue promulgada como la Ley 135 de 1.961.

III.- ESTRUCTURA FORMAL DE LA LEY.- La Ley sobre la Reforma Social Agraria, 135 de 1.961, está dividida en 19 capítulos titulados y en 111 artículos. La Ley no fue todo lo reglamentaria que se esperaba, especialmente si se tiene en cuenta que el objeto primordial que consagra en su artículo 1º. es propender por una reforma agraria integral. Fueron muchas las materias que quedaron por fuera de la Ley y que, en parte, han sido organizadas posteriormente por medio de disposiciones emanadas del ejecutivo. Dejó la ley demasiadas materias sin tocar, o vistas solo tangencialmente.

En su aspecto formal la estructura es la siguiente:

CAPITULOS	EPIGRAFES	ARTICULOS
I	Objeto de la Ley...	1
II	Instituto Col. de la Reforma Agraria	2 a 8
III.	Consejo Social Agrario.....	9 a 11
IV.-	Procuradores Agrarios.....	12 a 13
V.-	Fondo Nacional Agrario.....	14 a 18
VI.-	Corporaciones Regionales de Desarrollo	19 a 21
VII.-	Extinción del Dominio sobre tierras in - cultas.	22 a 28
VIII.-	Baldíos Nacionales.....	29 a 42
IX.-	Colonizaciones.....	43 a 49
X.-	Unidades Agrícolas Familiares.....	50 a 53
XI.-	Adquisición de tierras de Propiedad Privada.	54 a 67
XII.-	Adecuación de tierras al cultivo. Distritos de riego.	68 a 73
XIII.-	Bonos Agrarios. Financiación de las En- tidades delegatarias.	74 a 79
XIV.-	Parcelaciones.....	80 a 85
XV.-	Parcelaciones voluntarias...	86
XVI.-	Minifundios y Concentraciones Parcela- rias.	87 a 94
XVII.-	Servicios Rurales.....	95 a 100
XVIII.-	Organismos locales de la Reforma y Aso- ciación Campesina.	101 a 102
XIX.-	Disposiciones Varias.....	103a 111

Quando el proyecto de Ley se discutía en la Cámara de Representantes, para facilitar su discusión se le dividió en seis partes de las cuales se agruparon las diversas materias según su relación,-

108

coordinación o complementación. Esta clasificación fue:

- "1.- Objeto de la Ley,, que comprende el capítulo I.
 - "2.- Organismos de ejecución de la Reforma, que comprende los capítulos II, III, IV, VI, y VIII.
 - "3.- Medios de financiación y adquisición de tierras de propiedad privada, que comprende los capítulos V, X y XIII.
 - "4.- Tierras públicas y Colonizaciones, que comprende los capítulos VII, VIII y IX.
 - "5.- Unidades Agrícolas, que comprende los capítulos X, XIV, XV y XVI.
 - "6.- Temas varios, que comprende los capítulos XII, XVII y XIX."
- (4).

Esta última fue la forma como se discutió en la Comisión III Constitucional de la Cámara el proyecto. La primera es la estructuración formal que presenta la Ley: su división en capítulos y artículos.

CAPITULO OCTAVO

SOLUCIONES PLANTeadAS POR LA LEY 135

DE 1.961

I.-OBJETO DE LA LEY.- Según ya vimos este es el epígrafe del primer capítulo de la Ley y fue también el primer punto de estudio de la comisión constitucional de la Cámara.

Para comprender mejor la esencia de la Ley iniciaremos el análisis del artículo primero por los numerales que lo conforman y dejaremos para el final el estudio del preámbulo de ese artículo. El primer objetivo de la Ley es reformar la estructura social agraria valiéndose para ello de medios dirigidos a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento anti-económico. El aparte segundo de la Ley 135 propende por el fomento de la adecuada explotación económica de los terrenos incultos o inadecuadamente explotados de conformidad con programas que atiendan su distribución ordenada y racional aprovechamiento. Estos dos numerales claramente expresados parecen ser, a primera vista, una continuación lógica de la norma constitucional que establece la función social como elemento esencial de la propiedad. Sin embargo, su alcance social es limitado debido a la heterogeneidad de ideologías que confluieron en la realización de la norma.

El tercero señala como meta de la reforma el aumento de la producción agrícola y ganadera. El cuarto persigue elevar el nivel de vida de la población campesina, mediante el empleo de las medidas indicadas y el incremento de otras, como cooperativas, crédito agrícola, reglamentación de mercados, etc. El quinto mira a la creación de las disposiciones protectoras de pequeños arrendatarios aparceros y stallares. Por último, el sexto busca asc-

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

Estos seis numerales, escuetamente analizados, causaron la alarma de los senadores de la derecha política que vieron el fantasma socialista bajo el ropaje de la Reforma Social Agraria. Condicionaron su voto a la inclusión de un preámbulo que garantizara el "democrático" cumplimiento de la norma, sea que hubiera lugar, por parte de la rama judicial, a interpretaciones demasiado radicales del pensamiento y la intención del legislador. Surgió, entonces, como medida conciliatoria el preámbulo del artículo primero que deja a salvo "el derecho natural" a la propiedad privada y condiciona la moral cristiana la aplicación de la norma. Hay que recurrir entonces a la enseñanza de los teólogos, padres y doctores de la Iglesia y a las encíclicas papales, por una parte, a las teorías de los que pregonan el interés social como meta del Estado intervencionista, por la otra, y a las disquisiciones filosóficas y jurídicas de quienes ven en la función social de la propiedad un postulado del socialismo de izquierda, finalmente, para poder interpretar el artículo primero. Es toda una colanza de principios, es el palenque donde combaten las diversas tendencias doctrinarias y que servirá de pauta para la mejor comprensión de la Ley 135 y para explicar racionalmente, sin sectarismos políticos, los fracasos del Incora.

II.- ORGANISMOS DE LA REFORMA.- Son: Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Cap. IV), Corporaciones Regionales de desarrollo (cap. VI), Organismos Locales de la Reforma y Asociaciones Campesinas (Cap. XVIII). Esta es la estructura formal que siguió la Comisión III Constitucional de la Cámara para estudiar el proyecto, es la que siguen todos los estudios del derecho agrario y la que seguimos nosotros por considerarla adecuada para los propósitos del presente trabajo.

1.- INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA, (INCORA).- De conformidad con el artículo 2° de la Ley, es un establecimiento público con administración autónoma y patrimonio propio. La responsabilidad sobre el éxito o fracaso de la reforma recaerá directamente en el INCORA, por ello se le ha señalado como un organismo principal con funciones de administrador, planificador, promotor, coordinador y orientador de los objetivos y fines de la reforma. Los otros organismos le están, de uno u otro modo, subordinados. No alcanzan su papel relevante en la organización agraria.

Su dirección estará a cargo de una Junta Directiva y un Gerente General. La Junta Directiva la conforman: A) el Ministro de Agricultura, quien la preside; b) el Ministro de Obras Públicas; c) Señores representantes de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, del Instituto Nacional de abastecimientos, del Instituto Geográfico y Militar Agustín Codazzi, de las cooperativas agrí-

colas, de la Sociedad de Agricultores de Colombia, y de la Confederación Colombiana de Ganaderos, escogidos por el Presidente de la República de listas paritarias que le envían las entidades nombradas; d) Un representante de la Organización de Acción Católica y otro de los trabajadores rurales; e) Un miembro del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas; f) Dos senadores y dos representantes. La conformación de esta Junta Directiva se regirá por las normas de la paridad política, excepto el vocero de las fuerzas armadas. El período de la Junta es de dos años.

El Gerente General del Instituto es de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República.

Las funciones principales del Instituto son: a) Administrar, adjudicar, reservar y colonizar los baldíos de propiedad de la Nación; tiene, además el Instituto la misión de reivindicar los baldíos ilegalmente apropiados y hacer más expedita la legalización de los títulos de los particulares; b) Administrar autónomamente el Fondo Nacional Agrario; c) Adelantar las obras de infraestructura agraria (vías, canales y distritos de riego, etc.); d) Adelantar dotaciones de tierras en los baldíos o en las tierras de propiedad privada que para tal fin se obtengan; realizar concentraciones parcelarias; e) Todas aquellas funciones que directamente se relacionen con los objetivos de la Ley, a que se refiere el artículo 1°.

2.- **CONSEJO SOCIAL AGRARIO.**- Es un órgano consultivo del Gobierno y del Incora. El artículo 11 reglamenta lo relativo a la integración del mismo. Tiene un período de dos años y sesiona ordinariamente dos veces al año: 1° de marzo y 1° de septiembre, durante ocho días hábiles cada vez. Sus principales funciones son: El examen periódico de las realizaciones del Instituto, recomendar al gobierno y al Incora la orientación de la reforma, absolver las consultas que uno y otro le formulen, y, en general, ocuparse de la política agraria para colaborar efectivamente con el Instituto.

3.- **PROCURADORES AGRARIOS.**- Son funcionarios delegados del Procurador General de la Nación, quien los nombra para períodos de dos años, con observancia de la paridad política. Sus funciones son las propias del ministerio público. Además de que deben vigilar por la buena marcha del Instituto y presentar al Incora solicitudes de parcelaciones o concentraciones parcelarias. Deben, también, informar a la Junta Directiva del Instituto, al Gobierno y al Consejo Social Agrario, las irregularidades o deficiencias en la aplicación de las Leyes agrarias.

4.- **CORPORACIONES REGIONALES DE DESARROLLO.**- Estas corporaciones son entidades auxiliares del Incora. Tienen como función el desarrollo económico de las zonas fluviales, o de aquellos lagos que constituyen unidades económicas bien deter-

minadas, Su creación puede ser solicitada por el Incora, por el Gobierno, Asambleas departamentales o Consejos Municipales, pero requieren la aprobación del Instituto y del Gobierno. De esa índole son la Corporación del Valle del Cauca, la Corporación del Valle del Magdalena, la del Valle del Sinú, etc.

5.- ORGANISMOS LOCALES DE LA REFORMA Y ASOCIACIONES CAMPESINAS.- Estos cuerpos auxiliares, como los anteriores, de la reforma obedecen al criterio de integrar la población campesina al proceso del cambio propugnado por la Ley. Están reglamentados por los artículos 101 y 102. En cada departamento, Intendencia y Comisaría se organizará un Consejo Agrario Seccional y en cada municipio funcionará un Comité Agrario. Aunque la Ley señala a estos Consejos y Comités seccionales determinadas funciones, la realidad es que su creación obedece principalmente a la indispensable concientización de la masa sobre sus necesidades y su defensa.

III.- MEDIOS DE FINANCIACIÓN Y ADQUISICIÓN DE TIERRAS DE PROPIEDAD PRIVADA.- Esto fue el punto neurálgico de la Reforma. Aquí salieron a relucir, en toda su vigencia e intransigencia, las doctrinas políticas, los lineamientos filosóficos, y, las más de las veces, los irreconciliables intereses que trató de conjugar armónicamente el proyecto. El epicentro de la controversia lo constituyó el punto de expropiaciones e indemnizaciones.

Pero veamos primero qué dispone la Ley.

1) FONDO NACIONAL AGRARIO.- Este fondo se forma con las partidas presupuestales que se le señalen y que no pueden ser menores a un millón de pesos (1.000.000.00) anuales, los empréstitos externos e internos que se contraten para tal fin, los Bonos Agrarios que el gobierno emita en cumplimiento de la Ley, los recargos en el impuesto predial, el producto de determinadas tasas de valorización, las donaciones y auxilios que le hagan, lo que reciba en pago de las tierras que enajene y de los servicios que preste mediante remuneración y por las propiedades que adquiera.

Este fondo será administrado por el Instituto con autonomía y en desarrollo de los fines perseguidos por la Ley. El Fondo forma el patrimonio del Incora. No puede hablarse de reforma agraria sin recursos económicos, es imposible la modificación de la estructura agraria si no se cuenta con los dineros indispensables para ello. ¿Cómo se adelantarían, por ejemplo, las obras de infraestructura agraria sin medios económicos? El manejo de estos fondos es supervigilado por la Contraloría General de la Nación.

"Los fondos se distribuirán para planes específicos que logren desarrollos armónicos en los aspectos económicos, técnicos y financieros..... La política que orientará el gasto, estará guiada por el afán de ayudar al pequeño y mediano agricultor.

116

En impulsar todo lo previsto en el proyecto: los munitos vecinales, la remodelación de los minifundios, la adquisición de tierras, los servicios técnicos, la ayuda para inversiones agrícolas, escuelas, viviendas, salud, etc."(1).

2.- ADQUISICIÓN DE TIERRAS DE PROPIEDAD PRIVADA.-

El artículo 54 de la Ley 135 de 1.961 establece en su inciso 2º.

"Si los propietarios de las tierras que se considere necesario adquirir no las vendieren o permuten voluntariamente, el Instituto podrá expropiarlas sujetándose a los que se dispone en los artículos siguientes. De acuerdo con el artículo 30 de la Constitución, se declara que hay interés social y utilidad pública en la adquisición de tales tierras".

Este artículo fue ardientemente debatido en el Congreso. La expropiación no era tema al que se avilieran todos los parlamentarios. Cómo justificar en un Estado que se regía constitucionalmente por el respeto a la propiedad privada y a los demás derechos adquiridos con justo título, el principio de la expropiación? La norma legal se afianza, y así lo expresa, en el mandato de la Constitución que establece: "La propiedad es una función social que implica obligaciones", y más adelante "Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación, mediante sentencia judicial e indemnización previa".

Hay en la norma constitucional toda una amalgama de principios -

políticos y económicos contradictorios entre sí que han tratado de ser interpretados con arreglo a la "justicia y a la equidad". Esta confusión ideológica fue llevada a las discusiones del proyecto y mantenida en el texto legal como única alternativa para sacar adelante la Ley. Sólo en cinco casos permite la Ley la expropiación, lo cual nos indica que respecto a esta función del Incora son más los temores que las realizaciones. Sólo si se piensa en el pánico que infunde al Propietario burgués y pequeño burgués la idea de expropiación, se puede aplicar la alharaca levantada en torno a este capítulo de la Ley; es una campaña del Capital contra esta tímida e indecisa iniciativa legal. Además, los cinco casos consagrados por la Ley son el mínimo de las posibilidades expropiatorias de una Ley que se ufana de social. No tendría razón de ser la Ley 135 sobre la Reforma Social Agraria si no hubiera consagrado estos cinco casos de expropiación. El hecho de que se le restó fuerza e importancia a este aspecto de la Ley por las mismas personas que la defendieron en el Congreso, se puede demostrar acudiendo a las tesis expuestas por Jesús María Arias, ponente para segundo debate en la Cámara de Representantes, en las que se lee: "La adquisición y utilización de tierras de propiedad privada para realizar los fines estructurales de las reformas, no es ni puede ser norma primordial del Instituto, ni le es obligatorio hacerlo, ya que el artículo 54 del proyecto solo contempla una autorización para aquellos ca-

esos en que no sea posible operar de otra manera, Y si esto llegare a ocurrir, no es en forma ilimitada o caprichosa, pues el artículo mismo, en obediencia al ordinal 10) inciso 3º del artículo 30 de la Constitución señala taxativamente los únicos casos en que ello pueda tener lugar y en relación con ellos, exclusivamente, define que hay motivos de utilidad pública e interés social para expropiar en caso necesario".(2).

En qué casos autoriza la Ley 135 de 1.961 las expropiaciones?

El artículo 55 establece que pueden ser expropiadas:

- 1) Las tierras incultas.
- 2) Las tierras inadecuadamente explotadas.
- 3) Cuando los predios se exploten mediante contratos de arrendamientos, o de aparcerías, de manera autónoma e independiente por el cultivador, sin participación técnica, ni económica, ni directiva, por parte del propietario. Se exceptúan las tierras de menores y de incapaces.
- 4) Las tierras inadecuadamente explotadas, cuyos propietarios convengan voluntariamente en la contratación.
- 5) Lo consagra el artículo 68, numeral 2, de la Ley, cuando ordena formar dentro de los Distritos de Riego las unidades Agrícolas familiares, aunque haya que expropiar las tierras de propiedad privada que no se deseen vender por su propietario, pero permitiéndoles un derecho de exclusión hasta de 100 hectáreas.

Es necesario advertir que el artículo 57 de la Ley 135 señala la

pauta que orientará al Incora si llegare la necesidad de xpro -
piar. En el primer ordinal se dan los casos de prioridades a
seguir en las expropiaciones:

Primero: En los eventos de excesiva concentración de la propie-
dad privada.

Segundo: Cuando exista desocupación total o parcial de la pobla-
ción campesina.

Tercero: Si en las tierras imperan fenómenos activos de erosión.

Cuarto: En aquellas donde las relaciones de trabajo fueren equi-
tativas.

Quinto: Donde los niveles de vida campesinos sean sensiblemente
inferiores a las otras regiones del país.

En el segundo ordinal se advierte que las tierras susceptibles de
adquisición por parte del Incora son las apropiadas para trabajos
agrícolas o de ganadería en pequeña escala, siempre que sean re-
gables o de secano pero en zonas con estaciones de lluvias sufi-
cientes. Sin embargo, el Instituto podrá adquirir tierras que no
llenen estas condiciones cuando son colindantes y sean utilizables
como tierras comunales de pastoreo.

A qué indemnización tiene derecho el propietario que ha sido ex-
propiado y cómo se efectúa la indemnización? La Ley 135 concede
al Instituto la Facultad, en caso de desacuerdo entre éste y el pro-
pietario, tanto de nombrar peritos como de decidir sobre la califi-

cación de las tierras-base para fijar la indemnización- y para establecer la cuantía del precio a pagar.

Pero, a solicitud de parte, la resolución que señaló la calidad de las tierras y su precio, es revisable por el respectivo Tribunal de los Contencioso Administrativo. Una vez ejecutoriada la comentada providencia administrativa se inicia el juicio de expropiación y durante éste se procederá a designar peritos por el Incora, el expropiado y el Instituto Agustín Codazzi para fijar definitivamente la calificación de las tierras y su justiprecio.

Si se trata de tierras incultas o abandonadas se pagará la indemnización en Bonos Agrarios de la clase B, pagaderos en un plazo de 25 años y con intereses del 2° anual. Cuando los expropiados fueren predios inadecuadamente explotados se pagarán en efectivo, así: un 20° de su valor, sin exceder de \$100.000.00, al momento de concluir la negociación y el resto en 8 cuotas con vencimientos anuales sucesivos de iguales valores, que cobrarán intereses del 4° anual. Las tierras explotadas mediante pequeños arrendatarios o aparceros, cuando el propietario no participe en la explotación dirigiéndola y tomando a su cargo una parte de los gastos de sus operaciones, se pagarán como las anteriores. Las tierras no contempladas por los ordinales anteriores, en dinero efectivo, así: 20° al cerrarse la operación, sin exceder de \$300.000.00 y el saldo en cinco anualidades sucesivas, de valor igual, con intereses del 6.° anual.

Con todo, los predios inadecuadamente explotados que valgan \$75.000.00 o menos se pagarán al contado y los adecuadamente explotados que cuesten \$150.000.00, se cancelarán, igualmente, al contado.

Excepto en tratándose de tierras incultas o explotadas independientemente por arrendatarios o aparceros, todo propietario tiene derecho de exclusión de 100 a 200 hectáreas para sus propias labranzas o labores.

3.- BONOS AGRARIOS.- Los bonos agrarios son de dos clases: A y B.

El artículo 74 de la Ley ordenó la emisión de Mil millones de pesos (\$1.000.000.000.00) en Bonos de la Clase A. Su circulación sólo podrá realizarse por el Instituto cuando un propietario exija que las tierras adquiridas por el Incora se cancelen con ellos, o que los créditos provenientes de la adquisición de tierras se paguen de igual modo. Estos Bonos pagan a sus titulares intereses del 7% anual y son amortizables en un plazo de 15 años.

Los Bonos de clase B son utilizables para adquirir las tierras incultas. Se ordenó la emisión de doscientos millones de pesos (200.000.000.00) en este tipo de Bonos. Devengan intereses del 2% anual y su amortización se cumple en el término de 25 años. El Instituto está obligado a recibir los Bonos, sean de clase A o

122

de clase B, cuando con ellos se cancela el precio de las tierras que venda en zonas de colonización dirigida, o las cuotas correspondientes que deban pagar al Incora quienes de él adquieran tierras en zonas parcelarias o de concentración parcelaria, o los saldos que deban cubrir los antiguos propietarios por los predios que re-adquieran del Instituto.

El Instituto podrá, también, dar los Bonos de Clase A en garantía específica de las operaciones de crédito que celebre para la adquisición de tierras.

Este tema de los Bonos fue otro de los más discutidos. Nosotros expresaremos nuestra opinión sobre los tres puntos tratados (Fondo Nacional Agrario, Adquisición de Tierras de propiedad privada y Bonos Agrarios) al hacer la crítica de la Ley 135 de 1.961.

IV.- TIERRAS PUBLICAS Y COLONIZACIONES.- Bajo este título se cobijaron los capítulos que reglamentan "la extinción del dominio sobre tierras incultas", "los baldíos nacionales" y "las colonizaciones".

Este es un aspecto importante de cualquier reforma agraria. Corresponde al legislador señalar las reglas que orienten la política agraria: si esta debe ser desarrollista, o con objetivos económicos tan solo, o redistributiva de tierras únicamente, o integral; si debe fundamentarse en las colonizaciones, o si todas las-

tierras son expropiables o no, o si se pagarán o no indemnizaciones, etc. Analizaremos ordenadamente el tema en cuestión.

1.- EXTINCION DEL DOMINIO SOBRE TIERRAS INCULTAS/.-

Al estudiar la Ley 200 de 1.936 destacamos la cláusula resolutoria del dominio privado a favor de la Nación cuando las tierras se mantuvieron durante 10 años sin explotarse económicamente (art.6°). Vimos, también que la Ley 100 de 1.944 aumentó ese plazo a 15 años (artículo 10). La extinción puede declararla directamente el Instituto mediante resolución. El Artículo 22 de la Ley 135 de 1.961 exige a todo propietario de extensiones superiores a 2.000 hectáreas la presentación al Instituto, junto con la respectiva certificación del registrador de Instrumentos Públicos y Privados y copia del título registrado que comprueben su derecho de propiedad, una descripción minuciosa del fundo, consecutiva de todos los datos y explicaciones relativas al mismo.

De conformidad con esos informes suministrados por los propietarios, el Instituto determinará si se cumple o no la condición resolutoria del dominio. Los efectos de la resolución que declare la extinción del dominio comenzarán a surtirse 30 días después de su ejecutoria. La parte afectada puede solicitar la revisión de la resolución ante la Corte Suprema de Justicia. La demanda de revisión solo es procedente si se acompaña a la misma copia de los datos e informaciones que deben entregarse al Incoera.

124

El Instituto podrá siempre que lo estime necesario entrar en posesión del fundo, aunque no se haya fallado aún la demanda de revisión. Le bastará iniciar el respectivo juicio de expropiación.

Sobre los efectos de la extinción del dominio privado sobre las tierras incultas escribe el doctor Otto Morales Benítez: "No hay que ocultar que va directamente contra el Latifundio improductivo; se encierra a destruir el acaparamiento de la tierra. Con él se busca cambiar la estructura de la propiedad rural. Implica, pues, un criterio sobre Reforma Agraria porque favorece modificaciones en las formas tenenciales de la tierra, que hoy predominan en el país y que no permiten su desarrollo económico. El Latifundio conduce a la explotación extensiva sin adecuado rendimiento económico".

2.- LOS BALDIOS NACIONALES. Lo relacionado con los baldíos nacionales fue analizado extensamente en un capítulo anterior de este trabajo y complementado posteriormente al estudiar la Ley 200 de 1.936. Así que solo vamos a referirnos a las modificaciones que sobre baldíos contempla la Ley 135 de 1.961. Al momento de hacer la crítica de la Ley 135 consignaremos nuestra opinión al respecto.

El artículo 29 prohíbe las adjudicaciones de baldíos a personas distintas de las naturales y por extensiones mayores de 450 hectáreas.

Para conseguir la respectiva adjudicación el peticionario debe acreditar que explota las 2/3 partes, al menos, de las tierras cuya adjudicación solicita.

Sobre el aspecto de los baldíos la Ley 135 fue en realidad reglamentaria.

Sin embargo el artículo 30 autoriza al Instituto para aumentar las extensiones adjudicables a una sola persona natural en los siguientes casos:

- a) Las aldeas situadas en regiones de difícil acceso y distantes de los centros de actividad económica.
- b) Las sabanas de pastos naturales en donde sea difícil por fenómenos de la naturaleza la siembra de pastos artificiales.

3.- LAS COLONIZACIONES.- El problema de las colonizaciones ha sido el que más fácilmente arguyen los enemigos de la reforma. Por ejemplo, el partido conservador, a través de sus más destacados voceros, ha venido insistiendo sistemáticamente en la realización de una reforma agraria a base de colonizaciones en las tierras de propiedad del Estado. Son desalentadoras las experiencias vividas por el país en múltiples colonizaciones fallidas. Pensar en que el Estado debe nuevamente embarcarse en una tarea de colonizaciones a grande escala es una intención que no consulta la realidad histórica de Colombia.

El artículo 43 de la Ley autoriza las colonizaciones de los bal-

dfos nacionales siempre que se hallen ubicados en zonas dotadas de adecuadas vías de comunicación, o donde tales vías se hallen en construcción o estén prontas a construirse.

Las colonizaciones pueden ser de dos tipos, según el régimen legal que las rija.

Las del primer orden se reglan por las normas comunes sobre adjudicación de baldíos.

El segundo orden comprende las denominadas "colonizaciones dirigidas", que son las que reglamenta la Ley 135. Las tierras asignadas a las colonizaciones dirigidas deben quedar cercanas a las vías de comunicación y ser aptas para los cultivos agrícolas o la ganadería en pequeña escala. En cada zona de colonización se señalarán definitivamente las reservas que tiendan a la conservación de recursos naturales, control de aguas, instalación de granjas, de escuelas, puestos de salud, etc. Se designarán también los terrenos de pastoreo comunal.

El 70% del terreno sobrante se destinará a la formación de las "unidades agrícolas familiares" que se asignan gratuitamente a trabajadores de bajos recursos económicos.

Sobre el tema de las colonizaciones, el doctor Alfonso López Michelsen, durante la discusión del proyecto de Ley sobre Reforma Social Agraria, dijo:

Quería ser muy breve sobre esto para llamar la atención al hecho de que sobre el tema de tierras públicas y colonizaciones,

existe un excelente estudio que tiene menos de un año, realizado por el Servicio Técnico Agrícola Colombiana Americano, por instrucciones del Ministro de Agricultura. Y tal vez las conclusiones y las experiencias de este informe vengan al caso, tratándose del tema que nos ocupa. Esta Misión norteamericana estudió muy minuciosamente las experiencias colombianas en materia de colonización y de uso de tierras, y aún cuando no lo dice tan explícitamente llegó a la conclusión de que la mayor parte de estas experiencias han sido tremendos y costosísimos fracasos. En la última parte, en lo que se llama el apéndice d), está el análisis de las distintas colonizaciones no iniciadas, ni patrocinadas, ni emprendidas por la Caja de Crédito Agrario, y a pesar de estar en distintos climas y en distintos lugares es algo verdaderamente desconsolador para el país el resultado de estas colonizaciones.

"Voy a permitirme leer sucintamente algunos datos: Colonización de Cimitarra. Iniciada en 1.953. Inversión C18.000.000.00. Área total 49.680 hectáreas. Área desmontada 10.000 hectáreas. No se instalaron familias. Sólo 80 colonos espontáneos aprovecharon las construcciones del Instituto. Existían también alrededor de trescientas familias que llegaron a la zona antes y después de que el Instituto realizara el proyecto, pero estas familias no utilizaron ni necesitaron los servicios de aquella. Causas del fracaso de este proyecto. Lo que en otras palabras quiere decir, causas de por qué se perdieron \$18.000.000.00 en el proyecto de-

Cimitarra. Ahí están analizados los errores, el personal administrativo, la maquinaria importada, el resultado fue que el proyecto se suspendió y al mismo tiempo se suspendió el Instituto. Yo creo que estas experiencias no son desaprovechables.

"Segunda experiencia: Colonización del Sarare. Los fondos invertidos son mucho más modestos: \$282.000.00 en 1.941 a 1.947. Para el 1.956 se habían establecido 96 personas, entre esos 96 colonos algunos eran espontáneos; otros oficiales. Enseñada viene el análisis que traen todos estos proyectos, por qué fracasó, carencia de vías de comunicación, suelos pobres y producción limitada, carencia de estudios, la mayor parte de la tierra se dedicó a los pastos, ya que esta era una zona de contrabando de ganado, finalmente la violencia acabó con la colonización.

"Tercera colonización: Caracolito. Esta la conocí yo personalmente. No se saben los fondos invertidos, pero hubo ayuda. Se colocaron 180 parcelas entre distintas familias. En el año de 1.959 se encontró que solo 9 personas de las que habían ido inicialmente se habían quedado con las 180 parcelas. Por qué fracasó este proyecto? La tala de bosques se hizo sin control, el arroz de secano no era el apropiado.

" En fin, una parcelación en tierra fría, parcelación de Cota a 21 kilómetros de Bogotá. \$720.000.00 del Instituto de Colonización, parcelaciones y Defensa forestal. También causas del fra-

caso: bajo nivel económico de los colonos, carencia de coordinación, carencia de continuidad en los planes cuando el proyecto pasaba de un instituto a otro.

"Así, indefinidamente casi todos los proyectos de colonización han fracasado con un costo vecino de los £200.000.000.00, para el país, y en honor a la verdad hay un aspecto que si despierta una esperanza, que es el de que muchos de estos proyectos o algunos nuevos, bajo la dirección de la Caja de Crédito Agrario, comienzan a tener éxitos y a hacer concebir esperanzas. De tal suerte que al consignar mi voto negativo por el artículo en el cual se confiere al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria la tarea de las colonizaciones, quiero explicar que no lo hago a ojo de buen cubero, menos por el prurito de hacer oposición, sino en razón de este informe que señala ese cambio de institutos como una de las causas de los fracasos, que habla del éxito que se viene consiguiendo con las parcelaciones por medio de la Caja de Crédito Agrario, que yo no veo objeto, después de haber contratado esta Misión y de que esta Misión, que es seria, dé determinados consejos y saca conclusiones importantes, lanzarnos ahora a un nuevo Instituto de Colonización, cual es el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria. No, desde luego que todas las parcelaciones de la Caja de Crédito Agrario -

130

hayan sido un éxito, porque, como lo anotaba tantas veces a propósito de la compensación en las expropiaciones, probablemente el mal no reside tanto en la administración de las parcelaciones o colonizaciones, cuanto en la dificultad de capacitar económicamente a los adjudicatarios para poder realizar la tarea de pagar, de mejorar la tierra, de educar a sus hijos, de tener vivienda y de tener un nivel de vida decente. Es en realidad todo lo que había que decir a propósito del capítulo que se está discutiendo "(3).

V.- UNIDADES AGRICOLAS.- Este título genérico comprende las unidades agrícolas familiares", propiamente dichas, "parcelaciones" y "minifundios y concentraciones parcelarias".

I.- UNIDADES AGRICOLAS FAMILIARES.- Son, en su parte de su fundamento filosófico y social, una efectiva solución al problema del campesino sin tierra, del trabajador marginal del campo. Además de ser una respuesta acertada al asfixiante minifundio, siempre, claro está, que se organicen con la suficiente extensión y se preste al campesino la ayuda técnica y material necesarias.

El objetivo no es darle tierra nada más. De ninguna manera. Lo primordial es capacitarlo para que "pueda y sepa" explotar su posesión.

El artículo 50 de la Ley 135 dispone la creación de las unidades agrícolas familiares como complemento y aliciente indispensables

de las colonizaciones, parcelaciones y concentraciones parcelarias. Y define, ese artículo, la unidad agrícola familiar como aquella que reúne las siguientes características:

- a) Que la extensión adjudicada para la explotación familiar sea suficiente, atendiendo los procesos fenoménicos que intervienen en la productividad, tanto para que el cultivador pague las deudas contraídas con la adquisición y explotación de la tierra y viva dentro normales condiciones, como para que pueda mejorar progresivamente la vivienda, el nivel de sus ingresos, y, consecuentemente, el nivel de vida.
- b) Que el predio sea adecuadamente explotado con el solo trabajo del campesino y su familia.

El campesino que adquiriera una unidad agrícola familiar se obligará:

- 1) A cumplir lo establecido por el Instituto acerca de uso de aguas, caminos y servidumbres de tránsito.
- 2) A aceptar el concepto del Instituto cuando el predio haya de enajenarse. El Incora podrá, si conceptúa que no se justifica la enajenación, adquirir el predio con sus mejoras.
- c) A vender al Incora la unidad y sus mejoras cuando no la explote directamente, excepto en caso de incapacidad física.

2.- PARCELACIONES.- De conformidad con el artículo 83 de la Ley 135 de 1.951, las tierras que adquiriera el Instituto se destina-

ran por regla general, a los fines siguientes:

- 1) A la creación de las unidades agrícolas familiares y unidades de explotación cooperativa.
- 2) A la formación de las concentraciones parcelarias.
- 3) A dotar con los respectivos servicios públicos los territorios que los requieran, o para establecer otros servicios comunales, o para destinarlas al pastoreo, etc.
- 4) A ampliar la zona urbana municipal.

Del artículo 81 al 85 la Ley reglamenta los modos de adquisición y pérdida de las unidades agrícolas familiares en zonas de parcelación. La parcela se adquiere del Instituto y se paga en un plazo de 15 años con intereses del 4% anual. Los dos primeros años solo se pagan intereses del 2% anual y la primera anualidad se amortiza al tercer año de estar el cultivador en posesión de su parcela.

El parcelario no puede enajenar la parcela por acto entre vivos cuando no la ha pagado totalmente, sin autorización del Instituto.

El numeral 4 del artículo 81 consagra que en los contratos que celebre el Instituto con el parcelario se incluya la cláusula de resolución del contrato por incumplimiento de las obligaciones del adquirente, a favor del Instituto. Más adelante, en el capítulo en que se haga la crítica de la Ley 135, nos referimos a este aspecto de la misma, que en nuestro concepto no debió incluirse en el-

texto legal.

El artículo 86 reglamenta las denominadas "parcelaciones voluntarias".

3.- MINIFUNDIOS Y CONCENTRACIONES PARCELARIAS.-

Las concentraciones parcelarias y el minifundio fueron objeto de una reglamentación detenida por la Ley 135.

Dentro del criterio general de la Ley, que ya hemos señalado como tímido, irresoluto y hasta contradictorio en las soluciones propuestas, el tratamiento que se le da al tema es minucioso y objetivo.

El artículo 87 prohíbe el fraccionamiento de los minifundios de 3 o menos hectáreas, es decir, se fija en ese número la unidad mínima de explotación económica rentable. Se declara, por la Ley, la nulidad absoluta para los actos o contratos que contravengan la prohibición. Pero se exceptúan de ellas:

- 1) Las donaciones de predios de mayor extensión hechas para habitaciones campesinas y explotaciones anexas.
- 2) Cuando la división del predio se efectúe con fines distintos a la explotación por cultivos agrícolas.
- 3) Las unidades agrícolas familiares en razón de las condiciones especiales del terreno.
- 4) Las que provengan de fallos judiciales ejecutorios sobre litigios anteriores a la Ley 135 de 1.961.

En las particiones hereditarias, si resultaren, al momento de hacer la división, predios menores de 3 hectáreas, el juez seguirá las siguientes reglas:

a) Se cita a los herederos o a sus representantes, con asistencia del agente del ministerio público, y dispondrá, el juez, si es o no aplicable el artículo 1934 del código civil. Este artículo, ordinal 1º., reza: "Entre los coasignatarios de una especie que no admita división, o cuya división la haga disminuir tendrá mayor derecho a la especie el que más ofrezca por ella...."

b) El juez, si así lo considera, ordenará que el bien permanezca indiviso por el tiempo que crea necesario.

c) La providencia que ordena la indivisión se registrará en la oficina correspondiente.

d) El juez suspenderá la indivisión si lo estima conveniente, de oficio o a solicitud de parte.

e) Mientras dure la indivisión el juez decidirá sobre la cesión de los derechos indivisos de los comuneros.

Con las concentraciones parcelarias se persigue por el Instituto, artículo 90, la reconstitución de explotaciones agrícolas de superficies adecuadas y levantar, de ese modo, el nivel de vida del campesino minifundista.

Para proceder a la concentración el Instituto, es menester la aprobación del 50% de los propietarios de la zona de minifundios que ha-

brá de adquirirse.

VI.- TEMAS VARIOS.- Esta epígrafe encierra los temas titulados por la Ley como "Adecuación de tierras al cultivo. Distritos de riego", "Servicios rurales" y "Disposiciones varias".

1.- ADECUACION DE TIERRAS AL CULTIVO. DISTritos DE RIEGO.- La ley 135 impone al Instituto la obligación de realizar los estudios necesarios para realizar la defensa de las tierras contra las inundaciones, control del caudal de los ríos y corrientes, sistemas de riego, avenamientos, con el propósito de utilizar en la explotación económica la mayor extensión posible de tierras. Esta función del Instituto es un desarrollo de la letra f del artículo 3º. de la Ley que reza: "f) promover y auxiliar o ejecutar directamente labores de recuperación de tierras, reforestación, avenamiento y regadíos en las regiones de colonización, parcelación o concentraciones parcelarias, y en aquellas ptras donde tales labores faciliten un cambio en la estructura y productividad de la tierra".

El capítulo está encaminado a la ejecución de las obras de infraestructura primordiales en toda reforma agraria, como son: La defensa y adecuación de las tierras para su mejor productividad, mediante distritos de riego, reforestación, etc., y la búsqueda de cambios en la estructura de la tierra.

En el ejercicio de estas funciones el Instituto podrá efectuar to-

das las medidas y contratos que considere conveniente hasta llegar a la expropiación. Además las tierras que no se adquieran por el Incoira pero que se benefician con tales obras, tendrán que pagar un impuesto de valorización.

2.- SERVICIOS RURALES.- En multitud de oportunidades los propósitos de la Ley 135 han sobrepasado con largueza los resultados de la reforma. Quizá un ejemplo, que viene como anillo al dedo, sea esto de los servicios rurales. La Ley 135 estatuye que el Instituto debe prestar al campesino los servicios necesarios e indispensables para su mejoramiento permanente y para producir mayores resultados en su labor material. El Instituto debe promover y coordinar en las regiones donde se lleven a cabo colonizaciones, parcelaciones, concentraciones parcelarias y colonizaciones voluntarias, los servicios siguientes:

- a) Asistencia técnica;
- b) asistencia social, y
- c) otorgamiento de créditos agrícolas.

Estos servicios se coordinarán a través de las denominadas "unidades de Acción social". Aunque, el Instituto podrá en casos excepcionales tomar directamente a su cargo la prestación de los mismos, cuando las entidades obligadas a ello no puedan enfrentarlos con la suficiente presteza.

El Incoira está facultado para establecer por su propia cuenta los siguientes servicios:

- 1) Facilitar el empleo de maquinaria agrícola y animales de labor;
- 2) Beneficio, empaque y transporte de productos agrícolas y pecuarios;
- 3) El de silos y almacenamientos;
- 4) El de comisariatos;
- 5) Mejorar las viviendas rurales.

Estos son en síntesis los principales servicios rurales que debe prestar el Instituto directamente o a través de otros organismos que estén obligados a cumplirlos, pero sin desatender al Instituto su coordinación.

3) DISPOSICIONES VARIAS.- Son diversos los temas de que se ocupa el último capítulo de la Ley. Se va desde la defensa y seguridad a las negociaciones realizadas por Incora, al establecerse que la acción reivindicativa no podrá dirigirse contra el Instituto, en ningún caso, sino contra el anterior poseedor, y no con el fin de recuperar el predio sino para cobrar la indemnización; hasta la protección dada al aparcerero, arrendatario o similar si se le desaloja del terreno que explota, a cualquier título, por el propietario, con posterioridad al 1º. de septiembre de 1.960.

En el primer caso se quiere proteger a los cultivadores que han adquirido la tierra del Instituto y en el segundo se mantiene el orden de prelación del ordinal 3º. del artículo 55.

135

Se consagra, también, el servicio militar en labores agrícolas, para capacitar a los reclutas en actividades campesinas, en donde puedan desempeñarse una vez concluido su servicio militar.

CAPITULO NOVENO

LEY 1a. DE 1.963

Mediante la Ley 1a. de 1.963 se introdujeron algunas modificaciones a la Ley 135 de 1.961. Vamos a dedicar el presente capítulo al análisis de las mismas, en sus aspectos más descolantes.

I.- El artículo primero de la Ley 135 fue adicionado con un nuevo numeral, mediante el cual se ordena promover, apoyar y organizar las asociaciones que tengan por objeto el mejoramiento económico, social y cultural del campesino.

Con motivo de la promulgación de la Ley 1a. de 1.963 tomaron auge en el país las denominadas Asociaciones de Usuarios Campesinos, que han sido críticos implacables de la reforma, y a cuya permanente gestión, en pro del cultivador, se debe que la etapa contra reformista en que ha entrado el país no haya golpeado con más violencia a los pocos logros alcanzados por la reforma.

II.- Se aumentó de cien millones(\$100.000.000.00) a trescientos

tos millones (\$200.000.000.00) de pesos la partida que todos los años el gobierno debe incluir en el proyecto de presupuesto. Además, se estatuyó que el Incora deberá apropiar de su propio presupuesto una partida razonable a la creación de nuevas "unidades agrícolas familiares".

III.- El artículo 13 de la Ley 1a. de 1.963, incorporó a la Ley 135 de 1.961 un nuevo artículo reglamentario de las tierras sujetas a expropiaciones.

Se establezca que son expropiables por el Instituto:

- 1) Las tierras o la parte de ellas que sean explotadas por medio de arrendatarios, aparceros o similares, en 13 de diciembre de 1.961.
- 2) Las explotadas habitualmente por iguales medios con posterioridad a 13 de diciembre de 1.961.
- 3) Las explotadas de idéntica manera en 7 de diciembre de 1.966.

Todas deben ser explotaciones con cabida igual o inferior a 15 hectáreas.

De tales predios se exceptúan aquéllos que, a pesar de ser explotados por aparcería, arrendamiento o similares, se hubieren prerrogado 5 años los contratos respectivos, a partir de la vigencia de la Ley 135, y que se hayan terminado por voluntad de las partes, y siempre que, a partir de la terminación del contrato, los predios estén siendo explotados directamente por sus pro-

pietarios.

IV.- Se adiciona el artículo 73 de la Ley 135 con dos incisos.

El primero faculta al Instituto para adquirir los canales de propiedad privada o imponer las servidumbres necesarias para su utilización con destino a los distritos de riego, sin que importe el que estén fuera de los predios favorecidos por los Distritos de riego.

V.- Se autoriza al Instituto para aumentar la emisión de Bonos Agrarios, así:

1) Bonos de clase A; Se emitirán dos mil millones de pesos (\$2.000.000.000.00), en series anuales sucesivas de doscientos millones, y

2) Bonos de la clase B; se emitirán seiscientos millones de pesos (\$600.000.000.00), en series sucesivas no inferiores a cinco millones de pesos (5.000.000.00).

VI.- Prorogó la Ley 1a. los contratos a que se refiere el artículo 104 de la Ley 135, por un término de 10 años.

El artículo 104 Bis de la Ley 1a. reza:

"Por el término de 10 años, quedan prorrogados los contratos vigentes, escritos o no, celebrados por los propietarios o poseedores de tierras, sus representantes, socios o intermediarios, con pequeños arrendatarios, aparceros, o similares, por lo tanto, no podrá el propietario, arrendador, o sus causahabientes a título singular o universal, exigir la entrega de las respectivas -

parcelas mientras aquellas personas no se hallen en mora de cumplir las obligaciones a su cargo.

"Los contratos celebrados por pequeños arrendatarios, aparceros o similares con posterioridad al 13 de diciembre de 1.951 no quedan prorrogados cuando ésta no fuere la forma ordinaria de explotación de los predios...."

VII.- A continuación establece que son pequeños arrendatarios, aparceros o similares los que trabajen predios menores de 15 hectáreas. Y que no deben entenderse como tales los que explotan tierras sembradas con plantaciones permanentes de propiedad del dueño de la tierra, siempre que formen parte de una empresa agrícola dirigida por él y que parte de los gastos estén a su cargo.

CAPITULO DECIMO
CRITICAS A LA REFORMA SOCIAL
AGRARIA

Vamos a hacer la crítica a la Reforma Agraria Colombiana a partir de sus realizaciones.

1.- Iniciemos el análisis con la reproducción de dos cuadros estadísticos (1):

CUADRO # 1

**EXPROPIACION DE TIERRAS DE PROPIEDAD PRIVADA
1.961-1.970**

(Colombia, Chile, Bolivia y Perú)

(Superficie en hectáreas)

AÑO	Colombia (compra y ex- propiación)	Chile (solo expro- piación)	Bolivia (solo expro- piación)	Perú (solo expro- piación)
1.961	- o -	n.d.	1.129.442	- - -
1.962	617	n.d.	1.255.791	- - -
1.963	12.554	20.000	1.271.686	- - -
1.964	17.790	40.000	531.946	- - -
1.965	29.957	390.200	365.042	- - o
1.966	13.550	511.200	n.d.	- - -
1.967	33.550	230.800	n.d.	- - -
1.968	21.703	650.600	n.d.	- - -
1.969	50.047	861.800	n.d.	1.137.300
1.970	101.047	n.d.	n.d.	1.470.300 <u>a/</u>
TOTAL:	280.466	2.713.600	4.553.907	2.607.600

Fuentes: Colombia. Informe de la CE basada en "datos mecanográficos" del Incora;
Chile: CORA; Bolivia, SNRA; Perú, Presidencia de la República.
a/ Presupuestado.

CUADRO C 2

AMERICA LATINA: EXPROPIACIONES Y NUMERO DE BENEFICIARIOS

BENEFICIARIOS

(excluye colonización en tierras públicas y reversión al dominio público).

PAIS	Período y concepto	Area expropiada (hectáreas)	No. de beneficiarios.	Superficie agrícola total del país Has
1. MEXICO	1.915-62	52.000.000	2.000.000	
	1.965-69	<u>16.000.000</u>	<u>301.354</u>	
	Total:	58.000.000	2.301.354	106.623.000
2. BOLIVIA	1.953-67			
	Con títulos	7.373.000	171.932	
	Sin títulos	<u>3.443.000</u>	<u>172.000</u>	
		10.816.000	343.932	32.763.000
3.- CUBA	1.959-61	5.000.000	200.000	9.077.000
4.- VENEZUELA	1959-63	4.500.000	162.137	29.590.000
5. -CHILE	1.963-69	2.713.600	20.000	27.590.000
6. -PERU	1.969	1.137.300	12.631	
	1.970	<u>1.470.300</u> ^{el}	<u>60.320</u> ^{el}	
		2.607.600	75.951	13.675.000
7. GUATEMALA	1.952-54	371.375	67.569	
	1.955-67	<u>166.095</u>	<u>26.549</u>	3.721.000
		538.271	114.118	
8. COLOMBIA	1.962-69	179.419	n.d.	
	1.970	<u>101.047</u>	<u>n.d.</u>	
		280.466	13.854	27.372.000

144

Continúa.....

9.-COSTA RICA	1.963-69	60.055	3.089	1.663.000
---------------	----------	--------	-------	-----------

Fuente: Diversos informes oficiales.

a/ Proyectado.

En el año de 1.965, la revista *Visión* publicó la siguiente:

"CIFRAS CONCRETAS: Hasta el 31 de octubre último, el Incora había adjudicado a 59.616 nuevos propietarios un total de 2.420.576 hectáreas. En un país en donde las tres cuartas partes de la población viven en el campo, y la población pasará de los 18 millones de habitantes actuales a los 27 millones en 1.980, a los 40 millones en el año 2.000 y a 325 millones dentro de un siglo (si se mantiene la tasa actual de crecimiento demográfico), haber creado en cuatro años poco menos de 60.000 dueños de parcelas no es demasiado alentador. Pero es también curioso que se pida más al Incora de lo que se le ha encomendado hacer".(2)

Es extraño, por decir lo menos, la diferencia abismal que aparece entre los dos órganos informativos transcritos. Mientras en el año 1.965, a solo cuatro de haberse creado el Incora, se afirmaba que sobrepasaba la cifra de los 2.000.000 de hectáreas adjudicadas a 60.000 beneficiados, en el 1.970, cinco años después, y cuando el Incora ya cumplía su primer decenio de labores, otra revista afirma que durante ese lapso no se han repartido sino 280.466 hectáreas y -

beneficiado tan solo a 13.854 campesinos. Si a esto se agrega un reciente escándalo por haber dado el Instituto a una Comisión Evaluadora datos contradictorios, se explica fácilmente la dificultad que resulta hacer una evaluación objetiva y cierta acerca de las realizaciones del Incora.

En el periódico "El Tiempo" de Bogotá de fecha 11 de septiembre de 1.971, el ex-gerente del Incora Antonio Barberena dijo que el Incora adquirió en su primer decenio 270.503 hectáreas, de las cuales 251.800 se compraron y 18.703 se expropiaron. De estas se han adjudicado 139.459, a distintos títulos (Propiedad y Asignación, 4.227 campesinos son propietarios; 3.721, asignatarios). Un total de 5.548 hectáreas son tierras inutilizables para las labores agrícolas y 77.988 han sido empleadas en la construcción de obras de infraestructura agraria.

En todo caso, si se compararan las realizaciones de Incora con las de otros países (Chile, o México, o Bolivia), es desalentador el resultado obtenido. Cómo explicar el fracaso de Incora? Acaso con la frase de un jefe político cuando dijo: "Incora es un hermoso fracaso? Creemos que no. Las causas que han impedido el despliegue proyectado para el Incora hay que buscarlas en su origen. No es posible adelantar una verdadera reforma social agraria buscando el acuerdo entre los terratenientes y los poseídos. De ninguna manera. La reforma agraria debe programarse y objetivarse de un go-

bierno socialista que no tenga que consultar sus metas con los sectores que resultarán perjudicados con los cambios. La razón del fracaso parcial del Incora radica en que debe su existencia y funcionamiento a las fuerzas contradictorias que mueven la Sociedad, que conjugadas y conciliadas produjeron un aparato híbrido, sin una filosofía clara, sin objetivos sociales concretos ni determinados; un aparato integrado tan solo de buenas intenciones.

El día en que el Incora deje de ser el fruto de los acuerdos políticos de grupos opuestos, podrá hablarse de una reforma agraria verdadera e integral, que consulte las necesidades del campesino, no las del terrateniente.

II.- En cuanto hace referencia al crédito agrícola debemos admitir que tampoco en este aspecto el Incora ha cumplido una misión exitosa, en el término de 10 largos años. Sin crédito Agrícola no es posible realizar una reforma agraria. Esto ha sido uno de los principales escollos de la reforma. En nuestro parecer el Crédito Agrícola debe estar encaminado, no tan solo al aumento de la producción, sino, principalmente, ha de buscar el mejoramiento del nivel de vida del campesino. El Estado no puede, si aspira a realizar una reforma social agraria, controlar el crédito agrícola con criterio de empresa privada, con fines rentísticos, sino que, por el contrario, el crédito agrícola debe ser una ayuda efectiva para superar al campesino y, consecuentemente, aumentar la productividad.

El objetivo no es endeudar al campesino, ni enajenarlo, ni alienarlo, es liberarlo, levantarlo.

III.- Ha cambiado el Incora las formas de tenencia de la tierra en Colombia? Al iniciar el presente trabajo nos referimos a los tres tipos de propiedades que caracterizan nuestro sistema: el Latifundio, el Minifundio y una extensión media que raya, a veces, en uno u otro de aquéllos. Estos tres modos de tenencia y explotación no han variado, si bien se ha logrado por el Incora, ciertos intentos felices sobre concentraciones parcelarias, colonizaciones y parcelaciones que abren la posibilidad de lograr el tan anhelado cambio de las estructuras agrarias. Ejemplo de estos experimentos exitosos es el caso de Jamundí, al cual dedicamos el próximo capítulo.

Sin embargo, el índice del latifundio y del minifundio en Colombia es aún demasiado alto.

IV/- Un tema que merece un tratamiento especial es el relativo a la adquisición de tierras de propiedad privada. Se arguye contra la expropiación de las tierras el respeto que debe el Estado al derecho de propiedad. Y si esas tierras están adecuadamente explotadas la algarabía que se monta en torno a la expropiación por parte del ultrajado propietario-contribuyente y secundado por los enemigos de la reforma, es todo un espectáculo circense. El Estado tiene que recurrir a todas sus influencias y mafias para sacar avante el interés social defendido por

M/B

la Constitución. Pero, y a pesar de ello, el propietario obtiene del Estado, por sus tierras, elevadas sumas de dinero por concepto de indemnización.

Esta circunstancia ha convertido al Incora en un reavaluador de los predios privados hasta el punto que es mucho mejor negocio venderle al Instituto que explotar la tierra.

Entre nosotros el Instituto se ha convertido en una empresa comercial de compra y venta de tierras. No existe redistribución de la tierra cuando el Estado compra al terrateniente y vende al campesino, al primero le paga intereses y al segundo los cobra sobre las platas pendientes de pago. Es inexistente el aspecto social de la reforma agraria si el campesino que no cancela al Instituto oportunamente sus cuotas, porque las lluvias o la sequía, por ejemplo, acabaron con la cosecha, pierde su parcela frente a la exigencia de un Estado que más se preocupa por recuperar sus dineros que por el bienestar del campesino.

Sobre el tema de las indemnizaciones, algunos economistas sostienen que por ser la reforma agraria un fenómeno de carácter redistributivo debe efectuarse sin indemnizaciones porque estas merman la disposición económica con que cuenta el Estado para invertir en la reforma. Otros, por el contrario, arguyen que en los procesos evolutivos, ajenos a la violencia, la indemnización por medio de bo-

nos a largo plazo son una garantía de continuidad para la reforma . Nosotros pensamos que las expropiaciones deben hacerse, por regla general, sin pago de indemnizaciones. Sólo podrían pagarse con bonos a largo plazo las tierras adecuadamente explotadas, que hayan sido calificadas así a la luz de exigentes patrones de productividad, que no excedan de un máximo determinado de hectáreas.

V.- Los enemigos de la reforma agraria han querido convertirla en un Instituto de Colonizaciones. Afirman que la Nación es dueña de gran parte del territorio nacional. Esta es una afirmación cierta, vimos, al estudiar los baldíos, que aproximadamente las 2/3 partes del territorio colombiano están por explotar y que a la República pertenecen algo más de 80 millones de hectáreas. Sin embargo, estudios realizados por el Incora dejaron en claro los siguientes puntos:

- 1) De todo el territorio colombiano solo 3 millones de hectáreas - son explotadas dentro de normales condiciones de eficiencia, es decir, menos del 3% de los 113 millones de hectáreas son tierras aptas para la explotación agrícola.
- 2) Las mejores tierras son inmensas propiedades que se hallan concentradas en latifundios.(3)

Según datos facilitados por el Incora, se ha entregado por el Instituto títulos de propiedad a 104.159 familias de colonos, o sea que

se han adjudicado 3.351,000 hectáreas que eran poseídas en colono. Si se comparan estos informes con los anteriores tenemos que uno de los escasos éxitos del Incora radica en las colonizaciones. El señalado es un índice alentador. Se ha colonizado en zonas que con intensos trabajos y abonos puede ser altamente productible. Pero, debe ser esta la misión del Incora? De ninguna manera, el Instituto de la reforma agraria ha de tener como norma primordial la reforma de la estructura agraria y en forma secundaria, junto con otros objetivos promover colonizaciones. Lo primero es poner a producir la buena tierra en procura de una sólida economía agrícola, luego se llega a la colonización de las tierras menos aptas o alejadas de los centros económicos.

VI.- Para terminar esta crítica citaremos al profesor Aguilera Gómez: " Habrá ocasión, en otra parte de este estudio, de probar que no es la naturaleza de la propiedad, sino las formas de explotación, las determinantes de la productividad agrícola".(4)

Los enemigos de la reforma agraria afirman que el Incora no está entregando en propiedad todas las tierras adquiridas. No vemos por qué habría de hacerlo. Lo primordial no es hacer propietarios si no explotar la tierra, ponerla a producir a cualquier título. Y que esta explotación conlleve el mejoramiento del standar de vida del campesino, que revierta el aumento de la producción al campo y que llegue hasta él el progreso material como resultado de la superación intelectual.

Nosotros creemos que la reforma agraria no tiene que necesaria-

mente crear nuevos propietarios. La tierra debe tener un solo propietario: el Estado, que debe alentar la producción por medios distintos a los títulos de propiedad. O de ser posible al lado de la gran propiedad del Estado (granjas y cooperativas agrícolas, concentraciones parcelarias, etc.) se podría crear una pequeña propiedad privada para ser explotada por el cultivador y su familia. En las conclusiones trataremos más extensamente el tema.

CAPITULO UNDECIMO

JAMUNDI

DATOS GEOGRAFICOS: El municipio de JAMUNDI está ubicado en la parte sur del departamento del Valle del Cauca, aproximadamente a 20 Kms. de la ciudad de Cali. Limita al norte con Cali, al oeste con Buenaventura, al este con el municipio vallecaucano de Buenos Aires y al este con el municipio de Santander. Tiene una superficie de 66,500 hectáreas, de las cuales 24,000 integran una zona del Valle del río Cauca, de las mismas, 10,000 son susceptibles de inundaciones; y las sobrantes 42,500 son parte de la Cordillera Occidental. La temperatura varía durante el año entre los 10°C y 35°C. La zona de la cordillera presenta las siguientes temperaturas: - 31,800 hectáreas tienen clima medio, 8,500 frío y 2,200 están sobre el páramo. Los suelos de JAMUNDI son tierra fértil tanto para la agricultura como para la ganadería, sin llegar a ser óptimos pero sin-

ser tampoco de los peores. La zona está bañada por los ríos Cauca, Jamundí y Claro, principalmente/ (1).

DATOS SOCIOLOGICOS: JAMUNDI posee una población de más o menos 26.000 personas, de las cuales un 36% son menores de 15 años; un 79% de la población total vive de labores agropecuarias.

El analfabetismo es escaso. Los estudiantes primarios son aproximadamente 5.000, bachilleres algo menos de 500 y en profesiones técnicas más o menos 150 a 200.

El trabajo en la zona se limita a las épocas de siembra y recolección, los jornales oscilan entre los \$11.00 y los \$20.00. El promedio de días trabajados al año asciende a 100. El ingreso anual del trabajador campesino es de mil pesos (\$1.000.00), en promedio, y del minifundista de algunos cuatro mil (\$4.000.00) pesos promedios.(2).

FORMAS DE TENENCIA DE LA TIERRA.- Al igual que en toda la República, JAMUNDI presentaba el problema de la concentración de la tierra. Así, 56 propietarios poseían el 70% de la zona, unas 16.800 hectáreas; un 25% lo constituían explotaciones medianas, o sea que ocupaban 6.240 hectáreas, y el 4% restante, 960 hectáreas eran pobladas y explotadas por casi 1.000 familias.(3). JAMUNDI era un ejemplo, a pequeña escala de la cuestión agraria-

colombiana: inequitativa distribución de la tierra y como consecuencia de ello, una agricultura deficitaria, tierras explotadas hasta el cansancio pero sin técnica ni organización, improductivas por lo pequeñas y por la ausencia de recursos de sus propietarios, tierras incultas o inexplotadas o inadecuadamente explotadas porque sus vastas extensiones hacen demasiado costosa su explotación, bajo nivel de vida del campesino minifundista, analfabetismo, enfermedades endémicas, falta de vías de comunicación, en pocas palabras: factor determinante, en buena parte, del subdesarrollo.

Cómo combatir estos males del campo? Una de las fórmulas son las concentraciones parcelarias. Estas son al tenor de la Ley 135 de 1.961 adecuadas unidades de explotación con el fin de combatir el minifundio. La protección legal a las concentraciones parcelarias es amplia, tanto en la Ley 135 de 1.961 como en la 1a. de 1.968.

En JAMUNDI se llevó a la práctica el ordenamiento jurídico que creó y reguló las concentraciones. Dentro del esquema de la propiedad privada, el Instituto ha procurado dar vida a una explotación comunal de la tierra que se ajuste a los planes técnicamente elaborados, sobre la base de las necesidades de la comunidad y de las condiciones propias del terreno.

JAMUNDI es el primer intento serio hacia comunización del campo y debe ser un paso hacia la socialización de la tierra. Hay que -

crear todas las concentraciones parcelarias indispensables para erradicar el minifundio. Y de ser posible adquirir las tierras por el Estado y organizar comunas, donde la explotación sea colectiva. Se estuvo hablando en días pasados de organizar, bajo la dirección del Instituto, tierras comunales o empresas comunitarias. Sin embargo, el llamado pacto de Chicoral no las contempla ni las contemplaba tampoco, en su exacta dimensión, el proyecto oficial de reforma a la reforma agraria.

CAPITULO DUODECIMO

CHICORAL

Chicoral es un viejo municipio del departamento del Tolima. En él se reunieron representantes de los diversos grupos que conforman los partidos tradicionales, a solicitud del gobierno, y con la coordinación y asistencia del Ministro de Agricultura y de otros funcionarios del Ejecutivo. Se buscaba con esa reunión a "alto nivel" lograr un acuerdo en torno a la reforma de Reforma Social Agraria - que venía siendo pregonada por el gobierno desde la iniciación de su período constitucional, y que reclamaban los sectores campesinos ante el suspenso en que se colocó al Incora. La urgencia del cambio social en el campo, la inoperancia del Con-

greso de la República, a la presión de los grupos políticos progresistas y el avance cada vez más notorio de la oposición forzaron la acción del gobierno—que se retardaba injustificadamente—hacia la búsqueda de acuerdos políticos que procurarán la expedición de leyes para solucionar la aguda crisis social. El fraccionamiento de los partidos políticos, especialmente el liberalismo, y el alineamiento de algunos sectores políticos del lado del gobierno, debido a la actitud indiferente del mismo ante graves problemas nacionales, a la represión que se empleaba contra algunas zonas de la sociedad mientras que para otros todo era sonrisas, a la indecisión ante los problemas, a la falta de concretización de las promesas formuladas al pueblo, a la ausencia de una política coordinada y efectiva; por todos estos motivos, repetimos, el gobierno anunció a través de algunos de sus miembros que aplicaría el artículo 122 de la Constitución Nacional para expedir Decretos con fuerza de Ley, que reglamentaran el cambio social que se pregonaba sin cesar.

El artículo 132 de la Constitución Nacional autoriza al Ejecutivo para que promulgue Decretos-Leyes, en caso de emergencia económica. A este respecto no hubo tampoco acuerdo entre el presidente y ciertos grupos políticos, aún algunos que se habían destacado por su incondicional respaldo a todas las posiciones anteriores del gobierno no estuvieron, en esta oportunidad, de su parte. Pero, se-

insistía en otros sectores para que se aplicara la norma constitucional.

En medio de este jala que jala surgió la idea de reunir en Chicoral representantes de las diversas tendencias con el propósito de conciliarlos alrededor de una reforma a la Ley Agraria.

En consecuencia, se reunieron en Chicoral los parlamentarios designados por sus grupos. Con ausencia del sector campesino que no tuvo voceros allí. Los grandes terratenientes, los grandes empresarios agrícolas, en una palabra, el capital, contó con destacados defensores aunque no los hubiera designado expresamente. A Chicoral asistieron congresistas-empresarios y congresistas-terratenientes, no hubo congresistas-minifundistas, ni congresistas-trabajadores-campesinos.

El Ministro de Agricultura presentó a nombre del Gobierno un proyecto de modificaciones, cuyos principales apartes eran:

1) En la calificación de las tierras en inadecuadamente explotadas se conjugan factores económicos y sociales. El factor económico es la explotación misma del predio. El factor social está integrado así:

- a) participación de utilidades entre propietario y trabajadores;
- b) servicio gratuito de enseñanza y alojamiento higiénico por parte del patrono a sus trabajadores y a los hijos de estos;
- c) aplicación de las leyes del trabajo;
- d) la renta presuntiva;
- e) cumplimiento

to de lo dispuesto sobre defensa de los recursos naturales y
f) estar a Paz y Salvo con el Fisco.

2) En cuanto al pago de las tierras adquiridas, el gobierno propuso que se pagaran en 10 años con intereses del 8% anual.

3) El gobierno proponía una renta presuntiva del 10% a la agricultura y 6% a la ganadería de cría.

La comisión de Chicoral produjo el siguiente resultado, Chicoralazo, como lo llama la prensa:

1) Se mantuvieron los factores económico y social para la calificación de las tierras, pero se redujeron los efectos sociales. Tan solo se dejaron: el alojamiento higiénico, lo relativo a la conservación de los recursos naturales y la renta presuntiva. Se eliminaron: la participación de utilidades, la obligación de educar a los hijos de sus trabajadores y el cumplimiento de las normas laborales.

2) La comisión acordó que las tierras adquiridas se paguen en 5 años con intereses del 8% anual.

3) La renta presuntiva para la agricultura se dejó en el 10%, mas para la ganadería de cría se redujo al 4%.

El análisis del resultado del "diálogo de Chicoral" debe hacerse desde tres puntos de vista:

- a) Qué se buscó en Chicoral;
- b) Qué se logró en Chicoral y
- c) Qué no se trató en Chicoral.

158

En cuanto al primero hay que decir que el gobierno presentó un proyecto mucho más progresista que el aprobado, sin embargo esto no quiere decir que el proyecto oficial fuera una respuesta al clamor campesino. Por el contrario, el gobierno no ofrecía una solución al problema, no se combatía ni al latifundio ni al minifundio, no se agilizaba el procedimiento administrativo, no se recapitalizaba al Incora, en fin no se proponían disposiciones de avanzada social que permitieran el anhelado cambio en la tenencia de la tierra. El proyectado del Gobierno marcaba, sin Chicoral, un retroceso en la política agraria. Más que soluciones, parece como si el gobierno hubiera querido buscar qué pensaban los grupos políticos sobre la reforma y si le convenía o no hacerla. Esta última conclusión se infiere cuando se piensa en el estancamiento en que se tiene sometido al Instituto y que costó la caída de dos gerentes del Incora, por atreverse a protestar.

En cuanto a la segunda cuestión-qué se logró en Chicoral- hay que responder que, según las conclusiones cuyos aspectos principales ya se enunciaron, el resultado es negativo. Chicoral marca el inicio de una etapa contra-reformista. Es imposible entender una reforma agraria que no solo paga casi al contado las tierras que se adquieren, sino que, además, sobre los saldos se cancelan elevados intereses. El agrarista Edmundo Flores sostiene: "Si. Para mí la reforma agraria es la redistribución de la tierra productiva. Hacer que la tierra productiva pase de un grupo de la Socie -

dad a otro, o bien la transferencia de ingreso, poder político y posición social. Por ejemplo, si no hay repartición, redistribución de la tierra productiva, habría compra y venta. Si el Estado compra las tierras por su precio comercial y paga por ellas, eso no es reforma agraria, es simplemente una transacción de bienes raíces que contemplan todas las constituciones de los países no socialistas. Tiene que haber redistribución de tierras productiva sin que se pague de inmediato el valor comercial de esa tierra, como un impuesto. El propósito de esto es quitarles poder de compra a los viejos dueños de la tierra, y además, junto con esto va una transferencia, de ingreso por supuesto, de poder político y de posición social. Porque la posesión de la tierra hace que un hombre sea gente de razón".(1)

Chicoral fue un triunfo para los propietarios de las grandes haciendas que miraban con temor al Incora: se acortaron los plazos para pagar la tierra y se aumentaron los intereses. Extraordinario! Quizá, en las actuales condiciones el Incora pasó de odiado a ser amado. Todos los propietarios querrán ser hoy incorados. En lo que se refiere a lo no tratado en Chicoral deben destacarse los siguientes puntos:

- a) Expropiaciones, nada se dijo sobre ellas. El proyecto inicial del gobierno hacía nulas las expropiaciones. Su aplicabilidad iba a resultar imposible. Se daba un respiro a los ausentistas propie-

-151-

tarios al establecerse en el proyecto oficial ciertas condiciones para la expropiación, difíciles de conseguir.

b) No se establece tampoco el límite al derecho de exclusión. Este derecho está en mora de ser reglamentado. El proyecto del gobierno era demasiado amplio.

c) La concentración de la tierra no fue tema de Chicoral. No podía serlo. Cómo hablar de la soga en casa del ahorcado. Esta concentración de la tierra no inquietó lo más mínimo a los redactores del proyecto oficial, para quienes todo depende de la explotación económica de los latifundios.

d) El Crédito Agrícola estuvo también ausente de las discusiones de Chicoral. Su injusta distribución no alarma a los congresistas. Al gobierno no le parece injusta y en su proyecto mantuvo la actual forma de concederlo.

Habría muchos puntos más que detallar. Los nombrados son los más urgentes. Preguntamos, qué sucederá con los aspectos de la reforma que, como los acabados de citar, no se trataron en Chicoral? Creemos, y no infundamentalmente, que el gobierno los reglamentará, según su actual criterio, con la misma orientación dada al proyecto presentado al Congreso, antes del Chicoralazo.

El gobierno se movió hábilmente y consiguió el respaldo para su reforma a la reforma agraria, de un sector de los partidos políticos - el representado en Chicoral- al incluir en ella los aspectos

164

que esos grupos querían que se incluyeran. Una inteligente manio-
bra política, pues, parece haber asegurado el reinado de una épo-
ca de regresión agraria.

La reforma social agraria colombiana ha recibido en Chicoral un
golpe que puede ser definitivo en su futuro, cuando los logros con-
seguidos eran los menos y sus primeras victorias eran pírricas,
pero cuando ya se insinuaba con insistencia la realización de una
reforma agraria integral, a partir de los organismos e institucio-
nes existentes.

Chicoral deja un sabor amargo en la historia del agrarismo colom-
biano.

CONCLUSIONES

Durante todo el presente trabajo de grado, y a medida que estudiábamos los diversos temas, expusimos nuestros puntos de vista sobre los mismos.

En estas conclusiones trataremos algunos más extensamente y propondremos algunas soluciones a la cuestión agraria nacional.

1.- Refirámonos en primer término a la tenencia y explotación de la tierra en Colombia. Uno de los objetivos que se planteó la Ley 135 de 1.961 fue el de modificar las estructuras agrarias, sin embargo, 10 años después no hay sobre el particular algo concreto que pueda hacer pensar que este cambio se efectuará en un tiempo determinado, largo o corto, pero que se pudiera deducir de acciones dirigidas hacia ese objetivo.

El actual proyecto del gobierno presentado al Congreso, que va un poco más allá del Acuerdo de Chicoral, no plantea el problema de la concentración de la tierra en su verdadero alcance, por lo cual no se da a la creación de formas comunales de explotación de la tierra toda la importancia y atención que merecen.

Si el Estado se ocupara de expropiar las tierras aptas para las labores agropecuarias y de organizar especies de comunas, contrataciones parcelarias, cooperativas agrícolas, explotadas a simples títulos de adjudicación, sin el ánimo de crear nuevos propie-

tarios, movido tan sólo por el afán de hacer cumplir a la tierra su función social, se llegaría al final a la reforma total de las estructuras agrarias. El Estado como único propietario de la tierra vigilaría por la creación y cumplimiento de los servicios públicos rurales. Pero, si se cree que es demasiado extrema esta solución bastaría entonces con que el Estado fuera el principal propietario de la tierra productible y que, al lado de esta gran propiedad estatal, existieran una pequeña propiedad privada que se explotara por el trabajador campesino y su familia.

Lógicamente, este derecho del Estado a ser propietario principal de las tierras explotables, conllevaría la obligación de atender, por medio de organismos especializados, la dirección de las comunas, o concentraciones parcelarias, o cooperativas agrícolas, de encargarse de facilitar los medios de producción, de prestar la ayuda técnica y material indispensable, de dar al trabajador y a su familia vivienda higiénica y decente de acuerdo con su dignidad humana, educación al trabajador y a su familia, y, en fin todo lo relativo a la obligación que conlleva la función social de la propiedad.

Pero, cómo se lograría esta socialización de la tierra? Las armas, los medios jurídicos, existen, solo bastaría un poco de buena voluntad y mucho de decisión para aplicarlos. Es suficiente con reglaman-

tar en la debida forma el inciso del artículo 30 de la Constitución que ve en la propiedad una función social que implica obligaciones. En nuestro parecer, la función social de la propiedad tiene que darla el Estado. Qué eso es tanto como negar la propiedad privada? Precisamente, allá queríamos llegar. La propiedad privada no ha cumplido su función social, debe, pues, salir el Estado en defensa del mandato constitucional.

Más, hay aún otro artículo de la Constitución que no ha sido reblamentado. Al momento de serlo, debe tenerse en cuenta la función social de la propiedad. Nos estamos refiriendo al artículo 32 de la Carta, en su última redacción que le dió la reforma constitucional de 1.958.

En la tarea de modificar las estructuras de la tierra no han faltado elementos legales, sino convicciones políticas y filosóficas, decisión para afrontar el embate del capital y valor para salir al frente en la defensa de los necesitados y explotados.

En este aspecto el Incora no satisfizo el mandato legal. Los intereses políticos y económicos que contribuyeron a su creación, el pacto de los partidos tradicionales, obligados a respetar las reglas del juego, impidió al Incora la realización del cambio rural.

2.- Se debe pagar indemnizaciones a los propietarios expropiados?
 Veamos primero qué es indemnización.

Indemnizar es resarcir el daño o perjuicio causado. Es reparar el mal hecho. Esta indemnización es, generalmente, de tipo económico. Preguntamos: Qué daño causa el Estado cuando expropia tierras incultas o abandonadas? Qué utilidad, producen a la sociedad esos predios? Por el contrario, cuando el Estado expropia tierras incultas o inadecuadamente explotadas para que cumplan con su función social, está beneficiando, con esa acción, a grandes sectores de la población a quienes lesionaba el derecho de un propietario negligente. No hay allí razón para indemnizar. Ese propietario expropiado podría gozar de un derecho de exclusión sobre una parcela del bien, que le permita llevar un nivel de vida decente y adecuado, o ser incluido dentro del grupo de cultivadores que van a explotar el bien expropiado, a órdenes del Estado. Pero, no puede permitirse que la tierra siga siendo factor de prestigio social, económico o/y político, mucho menos si está inculta o inadecuadamente explotada.

Ahora, sobre las tierras adecuadamente explotadas podría dejarse a opción del expropiado: o un derecho de exclusión sobre una parte, restringida lógicamente, del predio expropiado, sin que pague valorización por las obras realizadas por el Estado y que lo benefician, o el pago de una indemnización equivalente a su derecho de exclusión y que se pagaría con bonos a largos plazos.

3.- Un aspecto que no se ha tenido en cuenta entre nosotros y que es fundamental en cualquier reforma agraria que se intente por -

países no socialistas, es el seguro agrario. Mediante estos seguros se respaldarán al campesino contra los descalabros sufridos durante la siembra, la cosecha o recolección, por fuerza mayor o caso fortuito.

Nuestra Ley agraria tiene la particularidad de no contemplar el seguro agrario, ni siquiera por la compañía aseguradora del Estado, pero consagra una cláusula resolutoria del contrato cuando el beneficiario de una adjudicación incumpla sus obligaciones (pagar las cuotas de amortización de su deuda con el Incoira), sin tener en cuenta los motivos del incumplimiento.

Las adjudicaciones de tierras, las colonizaciones, las concentraciones parcelarias, que buscan aumentar los propietarios deben ser complementadas con seguros que protejan las inversiones realizadas por el cultivador y le eviten un descalabro económico que afectaría seriamente su futuro.

4.- Ni las Leyes agrarias ni las laborales ofrecen al trabajador rural la protección que merece. La legislación del trabajo está promulgada para el trabajador urbano, el que labora en las industrias y las empresas que no tienen relación directa con el agro.

Los salarios del campesino-trabajador son ínfimos en relación con los de las ciudades, trabajan más tiempo, están expuestos a mayores peligros y sometidos a un trato más fuerte, en ocasiones-

inhumano, por parte de los patronos. La Seguridad Social no ha llevado sus normas hasta el campo.

5.- El Crédito agrícola tampoco se ha reglamentado conforme a las normas de la justicia social, Hoy día, el crédito es obtenido con facilidades asombrosas por los grandes poseedores y con dificultades extremas por el minifundista o pequeño propietario. Además de esto se presenta la excesiva concentración del crédito hasta el punto de no cumplir su función social.

El crédito agrícola debe orientarse hacia metas distintas de las actuales, dirigirse a fomentar el bienestar social de la masa campesina, a mejorar su nivel de vida, a crear centros de enseñanza y cultura, a fundar lugares de recreo y distracción, a perfeccionar sus sistemas de cultivo y a facilitar su trabajo, todo esto sin intenciones agiotistas, sin cobrar intereses, y dando plazos prudentiales para el pago de las deudas, especialmente para la amortización de las primeras cuotas.

6.- Otra de las misiones de una reforma agraria es la de organizar asociaciones campesinas, cooperativas, granjas de experimentación, y todo tipo de entidades que sean coadyuvantes del cambio, tanto social como económico del campesino y que puedan ser colaboradores en la modificación de los modos de tenencia de la tierra.

7.- La reforma agraria de los países no socialistas debe abolir, para obtener resultados satisfactorios, toda forma indirecta de explotación de la tierra. No hay razón ni jurídica, ni social que justifique formas feudales de explotación como son el arrendamiento, la aparcería, el peyugal, los cosecheros, los mediazqueros, etc. La tierra debe ser del Estado o de quien la trabaja, siempre que ello no implique su concentración.

Si no es posible una reforma de tipo socialista, con el Estado como propietario único o principal, deben tenerse en cuenta los factores enunciados para poder realizar un cambio rural valioso, con proyecciones sociales capaces de reivindicar al hombre del campo, de integrarlo a la sociedad de consumo.

Con base en las premisas anteriores compararemos las reformas agrarias de México y Colombia.

1) La reforma agraria mexicana fue el fruto de una situación de hecho, dirigida directamente por los campesinos.

La reforma agraria colombiana se ha realizado sin alterar las instituciones, manteniendo los principios fundamentales del individualismo aunque suavizados, y es dirigida por los terratenientes, por los capitalistas.

2) La reforma agraria mexicana atacó de inmediato la aberrante concentración de la tierra, que dio origen a la inmensa hacienda mexicana y reglamentó estricta y rígidamente la propiedad privada.

La reforma colombiana, evadió el enfrentamiento frontal con el latifundio y dirigió sus mayores esfuerzos a la colonización -campo en el cual muestra sus mejores resultados.

3.- La reforma agraria mexicana, debido precisamente a las causas que la dieron nacimiento, expropió la gran mayoría de las tierras sin pagar indemnizaciones y la mayor parte de los bonos con que se indemnizó a los propietarios no pudieron hacerse efectivos contra el Estado, posteriormente.

El Instituto Colombiano de la Reforma Social Agraria ha comprado la mayoría de los predios sobre los cuales ha operado la reforma y los pocos expropiados se han cancelado igualmente, parte en efectivo y parte en bonos, según lo manda la Ley 135 de 1.951.

4.- La reforma agraria mexicana cumplió con la redistribución de la tierra. Expropió y entregó a los campesinos, si no toda, buena parte de esas tierras.

Esta redistribución de la tierra llevó a una modificación de los modos de tenencia. Así, de la fabulosa hacienda y del agobiante minifundio, se pasó a una propiedad privada que en los inicios de la revolución y luego durante la época del General Lázaro Cárdenas, fue limitada y a una propiedad ejidal de explotación común, que no puede ser enajenada por sus usufructuarios.

En Colombia no se ha cumplido ni la redistribución de la tierra ni se ha modificado la tenencia de la misma.

5.- La reforma agraria mexicana sirvió para liberar al indio azteca de la servidumbre a que se le tenía sometido. Sin embargo, durante la época de la contrarreforma se limitaron estos efectos sociales en beneficio del indio, hasta el extremo que aún hoy no se ha subsanado del todo el mal causado. Esta época contrarreformista impidió que se produjera el denominado fenómeno de la extensión agraria, es decir la realización de obras posteriores pero igualmente importantes: distritos de riego, crédito, servicios rurales, educación, preparación, asesoramiento, etc. Cincuenta años después de iniciada la reforma agraria mexicana no ha podido concluirse. México ha cumplido el proceso agrario más largo en la historia del agrarismo.

La reforma agraria colombiana no ha sido factor de reivindicación para el campesino. Los limitados recursos económicos del Incora, la limitación impuesta a su accionar, han impedido que el Incora aplique sus fines sociales. Las obras de infraestructura han sido pocas, ni siquiera en los sitios hasta donde ha llegado con más rigor la reforma se cumple a cabalidad la extensión agraria.

Nuestro concepto sobre la reforma agraria mexicana fue expresado en su debida oportunidad. Sobre la Reforma Social Agraria Colombiana lo manifestamos también pero, debemos repetir que sus resultados positivos son escasos, los menos de su gestión. Mas-

ello no implica que deba abolirse el hacora. No, hay es que mejorar su funcionamiento, dotarlo de más efectivos medios de acción, corregir lo negativo y aprovechar lo utilizable y convertirlo en un verdadero Instituto de Reforma Agraria. Para ello es necesario, y nosotros lo sabemos, el compromiso de las mentalidades progresistas del país que busquen, dentro de la actividad política, la concretización de Leyes Agrarias que sí sean una solución.

• Fin •

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

LA REFORMA AGRARIA MEXICANA

PROLOGO A LA REFORMA AGRARIA MEXICANA:

* Aguilera Gómez Manuel, "La Reforma Agraria en el desarrollo económico de México", Instituto Mexicano de Investigaciones Económicas, México 1.969, primera edición, pág. 154.

CAPITULO I:

- 1) Aguilera G. Manuel., op.cit., pág.51
- 2) Centro de Estudios y Documentación Sociales, "La cuestión de la Tierra". Manual para campesinos. No.6, Tomo III, "Las Reformas Agrarias en el Mundo, México 1.963, pág. 6
- 3) Centro de Estudios y Documentación Sociales, op. cit., pág.7.
- 4) Aguilera G. Manuel, op. Cit., pág.78
- 5) Aguilera G. Manuel , op. cit., pág.85
- 6) Aguilera G. Manuel , op. cit., pag. 99

CAPITULO II:

7) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, editorial Libros Económicos, México 1.971, pág. 12.

CAPITULO III:

1) Durán Marco Antonio, "El agrarismo Mexicano", Siglo XXI editores S.A., México 1.967, pág.2.

- 2) Aguilera G. Manuel, op.cit., pág. 150
- 3) Aguilera G. Manuel, op.cit., pág. 162
- 4) Durán Marco Antonio, op.cit., pág. 15
- 5) Durán Marco A., op.cit., pág. 19
- 6) Durán Marco A., op.cit., págs. 20-21
- 7) Durán Marco A., op.cit., pag. 133
- 8) "Informe del Comité Especial de la Fao sobre Reforma Agraria", publicado por el periódico El Espectador de Bogotá en su edición del martes 5 de noviembre de 1.971.
- 9) Durán Marco A., op.cit., pág. 139
- 10) Aguilera G. Manuel, op.cit. pags. 235-236.

LA REFORMA AGRARIA COLOMBIANA

CAPITULO I:

- 1) Aguilera G. Manuel, op. cit. pág. 1
- 2) Aguilera G. Manuel, op. cit., pág. 2
- 3) Aguilera Camacho Alberto, "Derecho Agrario Colombiano", ediciones Tercer Mundo, Bogotá 1.962, primera edición, pág. 43.
- 4) García Julio César, "Los primitivos", Imprenta Universidad, Medellín 1.938, pág. 29.

CAPITULO II:

- 1) Aguilera Camacho Alberto, op.cit., pág. 42.

- 2) Chevalier Francois, "La formación de los Grandes Latifundios en México". Problemas Agrícolas e Industriales de México, Vol. VIII, No. 1, México 1.956, pág. 35.

CAPITULO III:

- 1) Aguilera Camacho Alberto, *op.cit.*, pág. 47.

CAPITULO IV:

- 1) Vergara Tamara Néstor, "Conferencias de Derecho Agrario". Facultad de Derecho, Universidad de Cartagena.
- 2) Almeida Amezquita de, y Tovar Mozo Wenceslao, "Régimen Legal de Bienes en Colombia", editorial Temis, Bogotá 1.961, pág. 19.

CAPITULO V:

- 1) Carrejo Simón, "Derecho Agrario". Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia, Bogotá 1.965, pág. 99.
- 2) Carrejo Simón, *op.cit.*, pág. 102
- 3) Carrejo Simón, *op.cit.*, pág. 102
- 4) Censo Agropecuario, "Resumen Nacional, Tomo I, pág. 15.
- 5) Quimbaya Anteo, "El Problema de la Tierra en Colombia", Ediciones Suramérica, Bogotá 1.967, pág. 7-8
- 6) Preciado Agudelo Darío, "De los Contratos de Arrendamiento Aparcería y Similares", Editorial Temis, Bogotá 1.970, pág. 144.

175

- 7) Carrejo Simón, op.cit., pág. 123
- 8) Quimbaya Anteo, op.cit., págs. 10-11
- 9) Quimbaya Anteo, op. cit., pág. 15
- 10) Carrejo Simón, op. Cit., pág. 124
- 11) Preciado Agudelo Darío, op. Cit., pág. 207
- 12) Carrejo Simón, op.cit., pág. 183-184

CAPITULO VI:

- 1) Mendieta y Nuñez, Lucio, "Introducción al Estudio del Derecho Agrario". Editorial Porraa, S.A., segunda edición, Medellín 1.966, pág. 151.
- 2) Aguilera Camacho Alberto, op.cit., pág. 67.
- 3) Aguilera Camacho Alberto, op.cit., pág. 67.
- 4) Carrejo Simón, op.cit., pág. 203.

CAPITULO VII:

- 1) Secretaría de la Cepal., Comisión Económica para América Latina (Naciones Unidas). "El Desarrollo Social de América Latina en la post-guerra, Solar/Hechette, 1.953, pág. 24.
- 2) Congreso de la República, "Historia de las Leyes", Reforma Social Agraria", segunda etapa. Legislatura de 1.961. Tomo II, Bogotá 1.961, pags. 224 a 225.
- 3) Congreso de la República, op.cit., pág. 227
- 4) Congreso de la República, op.cit., pág. 240

CAPITULO VIII:

- 1) CFR. Morales Benítez Otto, Congreso de la República, op.cit., pág. 453.
- 2) CFR. Arias Jesús María, Congreso de la República, op.cit.,

176

pág. 257.

- 3) CFR. López Michelsen Alfonso, Congreso de la República, Op. Cit., pág. 182.

CAPITULO X:

- 1) CFR. "Informe Especial", Flash, revista mensual, vol. 7, No. 63, del 1 al 3 de marzo de 1.971, pág. 28 y 29.
- 2) CFR. "Incora: Un nuevo tipo de reforma agraria", revista Visión, Vol. 30, No. 4, diciembre de 1.955, pág. 26.
- 3) Villamil Chaux Carlos, "Testimonio de la Reforma Agraria, El Espectador de Bogotá, hrs 17 de mayo de 1.971.
- 4) Aguilera Gómez Manuel, op. cit., pág. 132.

CAPITULO XI:

- 1-2-y-3- "Concentración Parcelaria en Jamundí", proyecto valle No. 2., Incora, folleto, pags. 1 a 24.

CAPITULO XII:

- 1) Arana Freire Elsa, CFR, "De la Reforma Agraria", revista Visión, vol. 39, No. 6, 27 de marzo de 1.971, pág. 29.

177

INDICE GENERAL

La Reforma Agraria Mexicana	Pág.
Prólogo a la Reforma Agraria Mexicana	
Capítulo Primero:	
Antecedentes y	
Algunos datos anteriores al 1.911.....	1
Capítulo Segundo:	
Artículo 27 de la Constitución Mexicana.....	5
Capítulo Tercero:	
Análisis de este artículo.....	14
Capítulo Cuarto:	
Evaluación de la Reforma Agraria Mexicana.....	20
La Reforma Agraria Colombiana	
Diversos Regímenes Jurídicos de la Tenencia de la tierra en Colombia.	
Capítulo Primero:	
Sistemas Indígenas.....	34
Capítulo Segundo:	
Regimen a partir del 1.492.....	35
La Encomienda.....	36
Capítulo Tercero:	
Etapas de la Legislación Agraria.....	30
Capítulo Cuarto:	
Los Baldíos en la Legislación Fiscal Nacional.....	42
Capítulo Quinto:	
I. La Ley de Tierras o Ley 200 de 1,935.....	50
II. Latifundio.....	52
III/Minifundio.....	53
IV. Relación Gráfica entre Latifundio y Minifundio.....	54

V. Diversos Modos de Explotación de la Tierra, 57

VI. Fondos Explotados Directamente por sus propietarios..... 59

VII. Predios en Arrendamiento..... 60

VIII. Aparcería..... 64

IX. Ocupaciones de hecho..... 65

X. Otros..... 68

XI. Gráficas sobre los Modos de Tenencia..... 70

XII. Antecedentes inmediatos..... 73

Capítulo Sexto:

Análisis de la Ley 200 de 1.936.

I. Fines de la Ley..... 75

II. Realizaciones de la Ley 200..... 75

III. Prueba del Dominio Frente al Estado..... 80

IV. Prueba del Dominio entre particulares (propietario inscrito y colono)..... 81

V. Campo de aplicación de la Ley 200 de 1.936 83

VI. Efectos de la Ley 200 de 1.936..... 84

Capítulo Séptimo:

- Ley 135 de 1.961 o Reforma Social Agraria.

I. Bosquejo Histórico..... 89

II. Razones de un proyecto..... 92

III. Estructura Formal de la Ley..... 97

Capítulo Octavo:

Soluciones Planteadas por la Ley 135 de 1.961

I. Objeto de la Ley..... 99

II. Organismos de la Reforma..... 102

III. Medios de Financiación y Adquisición de tierras de propiedad privada..... 105

IV. Tierras Públicas y Colonizaciones..... 113

V. Unidades Agrícolas..... 121

VI. Temas Varios..... 126

Capítulo Noveno:
I. Ley Primera de 1.953.....129

Capítulo Décimo:
I. Críticas a la Reforma Social Agraria.....132

Capítulo Undécimo:
General.

I. Datos Geográficos..... 142
II. Datos Sociológicos..... 143
III. Formas de Tenencia de la Tierra..... 143

Capítulo Duodécimo:
I. Chicoral..... 145
Conclusiones..... 153
Notas bibliográficas..... 163
Índice General..... 166
Índice de Gráficas..... 170

INDICE DE GRAFICAS

I. Relación gráfica entre Latifundio y Minifundio:
Primer cuadro (1.954)..... 55
Segundo cuadro (1.960)..... 56

II. Colonos trabajadores y falsos colonos o latifundistas de Baldíos..... 67

III. Tenencia de las explotaciones por departamentos, número y superficie de las explotaciones en arrendamientos según la forma de pago..... 71

IV. Tenencia de las explotaciones, por departamentos, número y superficie de las explotaciones y otros modos según la forma de pago..... 72

V. América Latina: Incidencia de las migraciones en el crecimiento urbano en 10 países..... 91

VI. Expropiación de tierras de propiedad privada 1.951-1.970 (Colombia, Chile, Bolivia y Perú)..... 133

180

VII. América Latina: Expropiaciones y número de beneficiarios (excluye colonización en tierras públicas y reversión al dominio público).....134-135