

ANÁLISIS DE LOS FACTORES POLÍTICOS Y SOCIALES QUE INCIDEN EN
LA IMPLEMENTACIÓN DE UNA REFORMA AGRARIA EN COLOMBIA.
ESTUDIO DE CASO: REFORMA DE 1961.

ALEJANDRA ESCOBAR BRAVO

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
BOGOTÁ D.C, 2011

“Análisis de los factores políticos y sociales que inciden en la implementación de una reforma agraria en Colombia. Estudio de caso: Reforma de 1961”

Monografía de Grado

Presentada como requisito para optar por el título de
Politóloga

En la Facultad de Ciencia Política y Gobierno
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentada por:

Alejandra Escobar Bravo

Dirigida por:

Mauricio Rengifo Gardeazábal

Semestre II, 2011

A mi familia por haber apoyado mis sueños desde el principio y creer siempre en mí.

A Augusto por su amor incondicional, su apoyo y su amor absoluto por Colombia.

AGRADECIMIENTOS

Este trabajo representa la culminación de cinco años de dedicación y de una etapa de mi vida. La Universidad del Rosario permitió que me transformara en una profesional comprometida con su país, comprometida con aportar un grano de arena para el desarrollo de Colombia. Doy mis más sinceros agradecimientos a mi director de trabajo de grado, Mauricio Rengifo Gardezabal, por haber creído en mi proyecto y haberme apoyado a lo largo de esta investigación.

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	1
1. PODER POLÍTICO Y DISTRIBUCIÓN DE TIERRAS	4
1.1 CONCEPTOS POLÍTICOS	4
1.2 LA REFORMA AGRARIA DE 1961	8
1.3 PARTICIPACIÓN ACTIVA DE LOS ACTORES POLÍTICOS DENTRO DEL ESTADO COLOMBIANO ENTRE 1958 Y 1973	10
1.4 INCIDENCIA DE LOS FACTORES POLÍTICOS EN EL DESARROLLO DE LA REFORMA AGRARIA	14
2. MIGRACIONES Y GRUPOS ARMADOS	27
2.1 LAS MIGRACIONES INTERNAS DURANTE LA DÉCADA DE LOS SESENTA	28
2.2 LA CONSTITUCIÓN DE LAS GUERRILLAS COLOMBIANAS	32
2.2.1 Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – FARC EP	33
2.2.2 El Ejército de Liberación Nacional – ELN	37
2.2.3 El Ejército Popular de Liberación – EPL	38

3. LA INFLUENCIA DEL CONTEXTO SOCIO-POLÍTICO SOBRE LA REFORMA AGRARIA	40
3.1 ADQUISICIÓN Y ASIGNACIÓN DE TIERRAS	40
3.1.1 Instrumentos	40
3.1.2 Medidas y Parámetros	43
3.2 RESULTADOS DE LA REFORMA AGRARIA ENTRE 1962 Y 1979	46
CONCLUSIONES	52
BIBLIOGRAFÍA	
ANEXOS	

LISTA DE GRÁFICOS Y TABLAS

	Pág.
Tabla No.1 Composición étnica del campesinado colombiano 1959.	23
Mapa No.1 Ubicación de las autodefensas campesinas en Colombia.	31
Mapa No. 2 Ubicación de las autodefensas campesinas comunistas.	35
Cuadro No. 1 Tierras ingresadas por el INCORA al Fondo Nacional Agrario entre 1962 y 1976.	47
Cuadro No. 2 Tierras ingresadas al Fondo Nacional Agrario por departamentos entre 1962 y 1986.	50

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1. Documento. Artículo relevantes de la ley 135 de 1961.

Anexo 2. Cuadro. Pequeña, mediana y gran propiedad rural en Colombia, 1984 – 2000.

Anexo 3. Cuadro. Evolución de la pobreza en Colombia.

Anexo 4. Cuadro. Pobreza e indigencia rurales más altas que en las ciudades.

INTRODUCCIÓN

La concentración de tierras ha sido una problemática recurrente en la historia de Colombia. La desigualdad en la distribución de las tierras ha moldeado constantemente a lo largo de las décadas nuestra realidad nacional. A pesar de la implementación de políticas agrarias en el pasado como la ley 200 de 1936 y la ley 135 de 1961, el conflicto agrario ha afectado de manera constante como generador de inequidad, violencia y desplazamiento dentro de la sociedad colombiana desde la Independencia hasta nuestros días, sin que hasta el momento el problema sobre la tenencia de la tierra haya sido resuelto.

Colombia cuenta con una superficie continental de 114.17 millones de hectáreas de las cuales el 44.6% son utilizadas para las actividades agropecuarias según el reporte de 2010 del Ministerio de Agricultura.¹ El resto de las tierras del país corresponde a parques naturales y resguardos indígenas que se encuentran protegidos por la ley.

Según el censo nacional del 2005 realizado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE – la población rural, que es definida por ellos como aquellas personas que viven fuera de la cabecera municipal, es de 9.964.362 habitantes, es decir, el 24% de la población colombiana. Esta población rural es la más vulnerable ya que tiene más dificultades para acceder a los servicios básicos de educación, salud, infraestructura, etc.

Por un lado, la pobreza rural ha sido una constante en la realidad de los campos colombianos. Para el año 2006, el 21,5% de la población campesina vivía en condiciones de indigencia y alrededor del 61% en la pobreza. Si se compara con los niveles de pobreza e indigencia nacionales, 12% y 45,1% respectivamente, se evidencia claramente la situación de dificultad del ámbito rural. Este fenómeno de pobreza ha sido visible en la última temporada invernal donde las poblaciones más

¹ Comparar Restrepo Salazar, Juan Camilo. *Una Política Integral de Tierras para Colombia*. Ponencia ante el Congreso de la República. Agosto de 2010. Documento electrónico. Consultado el 15 de noviembre de 2011.

pobres son aquellas que sufren el mayor daño económico debido a las carencias en los servicios públicos básicos.

Por otro lado, la concentración de tierras como un fenómeno que, contrario a los objetivos de redistribución que han buscado las distintas leyes agrarias que se han impulsado a través de las décadas, ha aumentado a niveles alarmantes. Para el año 2000, 1.3% de la población poseía el 68,3% de las tierras en Colombia. Mientras que el 86.3% de la población rural poseía el 9,2% de las tierras en el país.² La desigualdad en cuanto a la tenencia de la tierra en el país ha ido en crecimiento, Colombia cuenta con un índice de Gini de 0.53 siendo considerado a nivel mundial como un país con desigualdades profundas.

Al analizar la situación del campo en Colombia se debe tener en cuenta también el fenómeno del desplazamiento que empezó en la década del sesenta y tuvo su punto máximo a principios de la década del 2000 como consecuencia de la acción de los grupos armados, agravando así las condiciones de las propiedades rurales. Colombia es el segundo país con mayor número de desplazados en el mundo contribuyendo con el 14,3% después de Sudán.³ Pero a pesar de su gran importancia en la realidad nacional, el tema de la concentración y distribución de tierras ha sido poco tratado, especialmente la reforma de 1961.

El desarrollo del ámbito rural en el país ha sido lento en ciertas zonas de difícil acceso por las condiciones de seguridad que impiden que el estado haga presencia. El desplazamiento forzoso que en las dos últimas décadas se ha incrementado ha agravado esta situación de tenencia de tierras ya que existen problemas con las escrituras y delimitación de propiedades. Además tanto guerrillas como paramilitares utilizan este bien para obtener control territorial mediante la apropiación ilegal de tierras.

Es de resaltar que el gobierno actual ha retomado este problema dentro de su agenda política con la ley de restitución de tierras mediante la cual se busca devolver

² Comparar Kalmanovitz, Salomón y López Enciso, Enrique. “Distribución de la tierra, narcotráfico y conflicto en Colombia”. En: *La cuestión Agraria en España y en América Latina*, 2009. p. 135.

³ Comparar Pizarro Leóngomez, Eduardo. Programa de Consultas en Recuperación de Tierras. Ministerio de Agricultura, 2008. Documento electrónico. Consultado el 15 de noviembre de 2011.

más de 8 millones de hectáreas que se encontraban bajo el dominio de grupos insurgentes. Es por esta razón que para poder implementar una política de tierras eficaz para resolver este problema social y económico de gran complejidad se debe hacer un estudio detallado sobre el antecedente más importante de reforma agraria en Colombia que sería la ley 135 de 1961, haciendo énfasis en las lecciones aprendidas de las acciones pasadas con el fin de no cometer los mismos errores. Debido a la importancia que ha tenido el problema de tierras en la realidad nacional y la necesidad de una solución cabe entonces preguntarse, ¿en qué medida los factores políticos y sociales incidieron en el desarrollo de la Reforma Agraria de 1961?

Para poder responder a esta pregunta de investigación se procederá en primer lugar a determinar la influencia de la clase terrateniente dentro del Estado colombiano y analizar el contenido del Pacto de Chicoral firmado en 1972 por los partidos Liberal y Conservador frente a la ley 135 de 1961 y el surgimiento de los movimientos ambientalistas. En segundo lugar se analizará la situación social en los campos de 1960 a 1973 en Colombia, especialmente las migraciones debido a la violencia bipartidista y el surgimiento de las guerrillas colombianas durante la década de los sesenta. En tercer lugar se determinará la relación entre el contexto político social de Colombia entre 1960 y 1973 y el desarrollo de la Reforma Agraria en 1961.

1. PODER POLÍTICO Y DISTRIBUCIÓN DE TIERRAS

El problema de la distribución de tierras en Colombia ha estado ligado siempre al poder político de ciertos sectores de la sociedad dentro del Estado Colombiano. Debido a esta relación entre estos dos elementos, una reforma agraria en Colombia se ve directamente afectada por una serie de factores políticos que determinarán su éxito o fracaso. En este capítulo se analizará el papel de los actores políticos dentro del Estado Colombiano que influyeron en la implementación de la Reforma Agraria de 1961.

En un primer lugar se definirán unos conceptos básicos necesarios para comprender el papel que jugaron las clases sociales dentro de la Reforma Agraria. En segundo lugar se hará una breve descripción de la ley 135 de 1961 que dio origen a la reforma y finalmente se determinará la influencia de ciertos sectores de la sociedad colombiana en la Reforma Agraria a partir del Pacto de Chicoral y la ley 4 de 1973.

1.1. CONCEPTOS

En primer lugar, se definirá lo que se considerará como un factor político y un factor social en esta monografía. Un factor es aquel elemento que puede condicionar una situación determinada, por lo tanto existen diversos tipos de factores que influyen en un evento particular. En el caso de este trabajo se tomarán dos aspectos importantes que influyeron en la reforma agraria de 1961: lo político y lo social.

Los factores políticos son aquellos que se derivan de las relaciones de poder entre las clases sociales pertenecientes a una misma sociedad en este caso específico. Según Michel Foucault, las relaciones de poder se basan en una relación simbólica dada entre gobernantes y gobernados que asegura un esquema específico de dominación. Por lo tanto los factores políticos se caracterizan por ser la evidencia de una oposición de clases sociales que en el caso de este estudio de caso serían terratenientes e industriales y campesinos en la década de los sesenta en Colombia.

Estas relaciones de poder y sus consecuencias están a su vez condicionadas a la coyuntura política del momento. En el caso de la reforma agraria en Colombia es

posible observar como las relaciones entre la clase terrateniente y el campesinado se han transformado a partir de diferentes tendencias y eventos de carácter internacional. Existe por lo tanto una relación de causalidad derivada de los esquemas de dominación que a su vez se van moldeando de acuerdo con las necesidades del momento específico.

Estos factores políticos se pueden observar por ejemplo en el caso de la reforma agraria de 1936 de Alfonso López Pumarejo donde es posible observar como factores políticos la incidencia de la Revolución Mexicana en las primeras organizaciones campesinas lo cual llevó al gobierno a adelantar una serie de políticas agrarias que buscaran reestructurar el campo en el país. Otro factor político fue la implementación de las políticas de colonización campesina hacia la frontera, lo cual modificó las relaciones entre terratenientes y aparceros.

En segundo lugar se definirá lo que se considerará como un factor social. Retomando la definición anterior de factor se considerarán factores sociales aquellos eventos o situaciones del entorno que influyen directamente en el actuar de la sociedad. Es importante resaltar que lo social está ligado a lo político y viceversa y a lo largo del trabajo se mostrará cómo se da una relación de causa y efecto entre estos dos ámbitos. En este trabajo se evidenciará como un factor político que influye dentro de la reforma agraria puede a su vez generar un factor social que afecte la situación del campesinado.

Haciendo igualmente el paralelo con la reforma de 1936 también es visible como situaciones externas pueden modificar el campesinado y como afectan sus decisiones. Es en la época de los años treinta que se empiezan a desarrollar los primeros movimientos campesinos a lo cual el gobierno de López buscó mejorar las condiciones agrarias con el fin de disminuir los conflictos rurales. Estas mejoras generaron nuevas aspiraciones sociales dentro del campesinado que generó a su vez una movilización social que repercutiría después en el desarrollo de la reforma.

Aterrizando estas definiciones de factor político y factor social al estudio de caso de la reforma agraria en Colombia y partiendo de las relaciones causales de la toma de decisiones y su repercusión en la relación entre las clases dominantes y las

dominadas se tomará como factores políticos la influencia de las clases terrateniente e industrial dentro del Estado Colombiano reflejados en el Pacto de Chicoral y el plan de desarrollo de Misael Pastrana hecho por Lauchlin Currie. Igualmente se tendrán en cuenta los movimientos ambientalistas de los años setenta que repercutieron en la reforma agraria debido a la creación de una legislación ambiental.

Como factores sociales que afectaron la situación del campesinado durante la implementación de la reforma agraria se considerará el papel de las guerrillas, que para esa época se estaban conformando debido a la falta de soberanía nacional y sobre todo como consecuencia directa del periodo de la Violencia. Así mismo se observará como el fenómeno del desplazamiento interno de los campos hacia las ciudades incidieron en la reforma agraria de 1961, limitándola.

Se hace importante definir igualmente el concepto de reforma agraria como un conjunto de políticas económicas, sociales y agrícolas que implica necesariamente un cambio en la estructura de distribución de tierras. Según Dorren Warriner, una reforma agraria es “un punto de intersección entre el desarrollo económico y el cambio social”⁴. Por lo tanto, una reforma agraria no implica únicamente una política agrícola sino también una política social. Es decir, la reforma agraria no puede limitarse a una redistribución de tierras sino que debe estar acompañada de un cambio en la estructura social rural mediante medidas para incrementar la productividad de los campos.⁵

Sin embargo, una reforma agraria especialmente en Latinoamérica, es incidida por distintos factores políticos en su implementación. Según Antonio García, basado en los estudios del economista francés Jacques Chonchol, la reforma agraria “es un proceso de remoción y sustitución de las estructuras e imágenes tradicionales del poder, configurando nuevos tipos de representación del campesinado”.⁶

Debido a que una reforma agraria conlleva necesariamente al cambio de la estructura social en los campos se hace necesario definir qué es una estructura

⁴Ver Uribe Badillo, Alfonso. *La reforma agraria en Colombia*. Colección Pensadores Políticos Colombianos, 1987. p. 114.

⁵Comparar Uribe Badillo. *La reforma agraria en Colombia*. p. 115.

⁶Ver García, Antonio. *Las dinámicas de las Reformas Agrarias en América Latina*, 1972. p. 31.

agraria. Según Absalón Machado, una estructura “designa un conjunto en el cual las partes se modifican en virtud de su pertenencia al todo, de manera que las propiedades de un elemento se explican por su pertenencia al conjunto del cual hacen parte”⁷. Esto significa que dentro de una estructura son más importantes las relaciones entre los elementos que los elementos en sí mismos y son finalmente estas relaciones las que la definen. Esto significa que si se cambian las relaciones entre los elementos la estructura cambia también.

Igualmente dentro de estas estructuras sociales se encuentran unas relaciones de jerarquía que cambian de acuerdo con su contexto. Esto significa que dentro de la estructura se presentan luchas jerárquicas y por lo tanto siempre se encuentra en tensión⁸. Se define entonces la estructura agraria como “la suma incondicionada de elementos de ordenación económica y social y de relaciones con una estructura nacional de organización política, de mercado y de cultura”.⁹ De acuerdo con esta definición se puede decir que existe un carácter dinámico de los elementos y que la tenencia de la tierra se constituye como un sistema de dominio para las clases terratenientes.

La clase terrateniente dentro del Estado Colombiano se consolidó desde la Independencia como la clase política por excelencia, dominando los espacios del poder, imponiendo sus intereses y conformando una élite. Este fenómeno político convirtió la distribución de tierras en el país en un problema latente que aún en nuestros días no ha encontrado solución. La concentración del poder generada por los vacíos de la ley y el poder político ha hecho de la clase terrateniente la clase dominante por excelencia dentro del Estado Colombiano.

Según Antonio García las sociedades latinoamericanas se han caracterizado por perpetuar la constitución de clases que se heredó desde la Colonia. A pesar de la Independencia de Colombia, las instituciones continuaron siendo las mismas instauradas por los españoles al igual que la concepción de estatus, “con las

⁷Ver Machado, Absalón. *De la estructura agraria al sistema agroindustrial*, 2002. p. 17.

⁸Comparar Machado. *De la estructura agraria al sistema agroindustrial*. p. 18.

⁹Ver Machado. *De la estructura agraria al sistema agroindustrial*. p. 26.

revoluciones de independencia termina la Colonia Española, pero no se cierra el ciclo histórico de la sociedad colonial”.¹⁰

Así como en la Colonia la tenencia de la tierra representaba el poder político de su propietario, la clase latifundista de la primera mitad del siglo XX constituyó el sistema básico de dominación social “apoyándose en tres elementos: el monopolio señorial sobre las tierras, la ideología de la encomienda y el control hegemónico sobre los mecanismos de intercambio, poder y representatividad”.¹¹ Es allí donde se evidencia un poder político influyente de los terratenientes ya que para la sociedad colombiana de los años cincuenta la tierra era igual al poder y por lo tanto les brindaba el aval para llegar a las grandes posiciones dentro de la política del país.

La clase terrateniente o latifundista de los años sesenta conformaba el poder local y estaba asociada a las autoridades locales y a los políticos. De esta manera los terratenientes contaban dentro de la estructura agraria del país con la posición más beneficiosa pues fácilmente podían controlar y presionar a los pequeños productores y arrendatarios para que cedieran ante su poder que estaba legitimado a su vez por las autoridades legales.¹² Esta legitimación de su poder se debía a que la clase latifundista era la más fuerte económicamente en la época y por lo tanto financiaba campañas y mantenía buenas relaciones con los partidos. Constituía finalmente la clase dirigente.

1.2. LA REFORMA AGRARIA DE 1961

En el marco de la Guerra Fría, Estados Unidos decidió emprender una estrategia política y económica en América Latina con el fin de controlar la llegada inminente de las ideas comunistas provenientes de la Unión Soviética. En 1961, en Uruguay, los gobiernos americanos firman un acuerdo sobre las bases de un modelo de desarrollo continental mediante la Carta de Punta del Este constituyendo así la Alianza para el Progreso. Como parte esencial del plan se encontraba la implementación de una

¹⁰Ver García. *Las dinámicas de las Reformas Agrarias en América Latina*. p. 37.

¹¹Ver García. *Las dinámicas de las Reformas Agrarias en América Latina*. p. 38.

¹²Comparar Molano Bravo, Alfredo. “Algunas consideraciones sobre colonización y violencia”. En: *El agro y la cuestión social*, 1994. p. 32.

reforma agraria integral en cada uno de los países firmantes con el fin de contener los inconformismos del campesinado debido a la concentración histórica de la tierra.

Alberto Lleras Camargo, presidente de la época, impulsó entonces la reforma agraria colombiana mediante la ley 135 de 1961 convocando en primera instancia un Comité Nacional Agrario en 1960 presidido por Carlos Lleras Restrepo. Este comité agrario estuvo integrado por los miembros más relevantes de los Partidos Conservador y Liberal, miembros del Congreso, de la Iglesia Católica, las Fuerzas Armadas y organizaciones gremiales.¹³ Este comité creó un proyecto de ley en el cual se contemplaban diferentes objetivos, instrumentos y parámetros para solucionar la problemática agraria en Colombia.

La ley 135 de 1961 tenía como objetivos principales:

1. Reformar la estructura social agraria mediante la eliminación de la concentración de la tierra.
2. Proveer de tierras a quienes no las posean.
3. Aumentar el nivel de vida de la población campesina.
4. Aumentar el volumen de la producción y productividad agropecuaria del país, además de conservar y proteger los recursos naturales.¹⁴

Igualmente contemplaba ciertos instrumentos para poder llevar a cabo la repartición de tierras. En primer lugar se creó el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, INCORA, como la institución gubernamental encargada de llevar a la realidad la reforma. Este instituto tenía como principal función administrar las tierras baldías y adelantar las reparticiones. Igualmente se creó la figura de los procuradores agrarios encargados de hacer el seguimiento disciplinario a las funciones del INCORA y verificar que las expropiaciones y asignaciones fueran acordes a la ley.

Otros instrumentos como las Corporaciones Regionales de Desarrollo fueron creados para proteger los recursos naturales del país y generar los estudios

¹³ Comparar Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, INCORA. Colombia: Tierra y Paz, Experiencias y Caminos para la Reforma Agraria: Alternativas para el siglo XXI (1961-2001), 2001. p. 107.

¹⁴ Comparar Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, INCORA. 25 años de Reforma Agraria en Colombia, 1988. p. 14.

relacionados con estos. Las Unidades Agrícolas Familiares, figura inspirada en el concepto de “mínimo vital” proveniente de la Revolución Cubana, fueron un instrumento importante de la reforma ya que se tenía en cuenta una mínima cantidad de tierra con la cual una familia podría sobrevivir, al igual que las condiciones físicas del terreno mismo.

1.3. PARTICIPACIÓN ACTIVA DE LOS ACTORES POLÍTICOS DENTRO DEL ESTADO COLOMBIANO ENTRE 1958 Y 1973.

La influencia de los terratenientes en la primera mitad del siglo XX era contundente debido a que los mismos propietarios de las tierras eran los mismos políticos que legislaban a su favor. Según Catherine LeGrand los empresarios territoriales, o terratenientes, que desde la mitad del siglo XIX empezaron a apropiarse de las tierras pertenecían a la alta sociedad colombiana siendo comerciantes, abogados o políticos provenientes de familias prominentes en Colombia.¹⁵ Para la década de los cincuenta, la tenencia de la tierra se había convertido en un símbolo de prestigio social y por esta razón la acumulación de grandes extensiones de tierra significaba obtener más poder político dentro de la sociedad y por ende mayor protección para sus bienes privados que se constituían en su mayoría de tierras sin explotar.

Finalizando la década de los cincuenta, los grandes terratenientes ya constituían la clase dominante en la política, incluso por encima de los nacientes industriales quienes por medio de la creación de la ANDI no lograron contrarrestar el poder de los gremios agrícolas como la Federación Nacional de Cafeteros creada en 1927.¹⁶ Los diferentes gobiernos liberales anteriores al Frente Nacional mostraron siempre una predilección hacia el sector agrícola ya que para ellos el futuro económico de Colombia estaba en especializarse en la exportación de bienes básicos con el fin de complementarse con el comercio de industria y tecnología estadounidense. Para el historiador Eduardo Sáenz Rovner, “siempre que se

¹⁵Ver LeGrand, Catherine. *Colonización y Protesta Campesina en Colombia. 1850-1950*, 1988. p. 63.

¹⁶Comparar Machado, Absalón. “Hacia la modernización: Desarrollo gremial e institucional”. En: *Ensayos para la historia de la política de tierras en Colombia*, 2009. p. 269.

presentaron conflictos de intereses entre terratenientes e industriales, (...), el gobierno defendió consistentemente a los productores nacionales de insumos agrícolas.”¹⁷

Esta predilección por el sector agrícola se evidenció en la adjudicación de subsidios al sector cafetero y en el esfuerzo diplomático para lograr aumentar las exportaciones. Carlos Lleras Restrepo, primo de Alberto Lleras Camargo, quien en ese entonces se desempeñaba como ministro de Hacienda se solidarizó con el gremio agrícola, ya que según él la defensa de los intereses de este sector era “la condición primera y fundamental de la política económica del gobierno.”¹⁸ Adicionalmente a los beneficios dados a los mercados agrícolas, el gobierno no prohibió la entrada de mercancías manufacturadas al país, afectando así a la industria nacional naciente. Incluso Jorge Eliecer Gaitán, importante líder liberal, defendió en su periodo como senador los intereses de los terratenientes, cafeteros y comerciantes antes de ser asesinado.

En realidad la predilección marcada de los partidos por un sector en especial no se dio desde un principio, sino que nació a medida que la rivalidad partidista aumentó y se volviera más violenta. Estas preferencias económicas de los partidos se exacerbaban a raíz de otras rivalidades, incluso personales.¹⁹ No obstante, a pesar de sus marcadas diferencias, industriales y terratenientes se unieron para luchar en contra de un nuevo movimiento de izquierda sindicalista que amenazaba sus intereses como clase dominante colombiana, todo esto en el marco de La Violencia.

No obstante, a pesar de los enfrentamientos entre industriales y terratenientes, estos constituyeron durante casi cuatro décadas una alianza capaz de influenciar fuertemente la política colombiana valiéndose de su poder político y económico. Después de la violencia de los años cuarenta, esta alianza logra que

¹⁷Ver Sáenz Rovner, Eduardo. *La ofensiva empresarial: Industriales, políticos y violencia en los años 40 en Colombia*, 1992. p. 19.

¹⁸Ver Sáenz Rovner. *La ofensiva empresarial: Industriales, políticos y violencia en los años 40 en Colombia*. p. 20.

Según Eduardo Sáenz, Carlos Lleras Restrepo en su artículo “Política Económica y Fiscal” publicado en la Revista de Hacienda en diciembre de 1941 justificó el Tratado Comercial de 1935 con Estados Unidos ya que protegía el mercado cafetero en esta región.

¹⁹ Comparar con Sáenz Rovner. *La ofensiva empresarial: Industriales, políticos y violencia en los años 40 en Colombia*. p. 27.

llegue al poder el líder conservador de ultra derecha Laureano Gómez con el fin de mantener sus tierras mediante las políticas de represión de movimientos campesinos del gobierno conservador.²⁰ Sin embargo el plan de los industriales y propietarios de tierras no funcionó ya que las políticas de represión lograron un resultado contrario acrecentando los niveles de inconformidad en las poblaciones campesinas que ya venían siendo atraídas por los movimientos de izquierda.

Debido al fracaso de esta política de violencia, esta alianza económico-política apoya el golpe de estado de los militares teniendo como resultado la llegada al poder en 1953 del General Gustavo Rojas Pinilla y la instauración de una dictadura militar en Colombia. Finalmente se constituye el Frente Nacional en 1958 como un acuerdo entre liberales y conservadores para acabar con el gobierno de Rojas Pinilla y lograr turnarse el poder durante los siguientes dieciséis años.²¹

La historia política de la década de los cincuenta y sesenta demuestra como los terratenientes mediante su alianza con los industriales lograron que sus intereses primaran mediante el ascenso o descenso del poder de diferentes partidos. La influencia política de estos sectores económicos se evidencia en su capacidad de poder para modificar los diferentes escenarios políticos de acuerdo a su conveniencia.

La década de los cincuentas significó un cambio dentro de la constitución de la sociedad colombiana, la población rural pasó de ser el 70% al 28% de la población y diferentes movimientos de izquierda empezaron a formarse en los campos a raíz de una violencia sistematizada entre los dos partidos colombianos. Alberto Lleras Camargo, primer presidente liberal del Frente Nacional, enfrentó al comienzo de su mandato una crisis agraria y el impacto que tuvo la Revolución Cubana en los diferentes grupos de izquierda sindicalistas. Fue por este tipo de escenario que decidió llevar a cabo una reforma agraria con el fin de generar mayor equidad en los campos y así calmar a los movimientos izquierdistas que empezaban a reclamar sus derechos, todo esto en el marco de la Alianza para el Progreso.

²⁰ Comparar Kalmanovitz, Salomón. “El desarrollo histórico del campo colombiano”. Documento Electrónico. Consultado el 21 de Agosto de 2011.

²¹ Comparar Kalmanovitz. “El desarrollo histórico del campo colombiano”. Documento Electrónico. Consultado el 21 de Agosto de 2011.

A pesar de que una reforma agraria afectaría su capital económico, los terratenientes decidieron aprobar la ley 135 de 1961 que daba paso a la reforma social agraria con el fin de proteger su estatus político y evitar que los movimientos de izquierda surgidos en los campos tomaran más fuerza.²² Debido a que la reforma se encontraba patrocinada por el gobierno de John F. Kennedy, un gobierno de derecha que en el marco de la Guerra Fría buscó aliados estratégicos en Latinoamérica con el fin de contener el comunismo de la región impulsado por la Revolución Cubana, la reforma agraria no representó en ningún momento amenaza alguna para el poder terrateniente ya que ellos mismos eran quienes la aprobaban y por lo tanto controlaban. La reforma agraria se dio como un escenario de complacencia para el campesinado, ya que se inspiraba en la ley agraria de la Revolución Cubana, y no como una transformación real de la estructura agraria en el país.

La conformación del Frente Nacional constituyó una concentración aún mayor de las élites tradicionales colombianas debido a la paridad de los partidos en las instituciones gubernamentales, la alternancia de la Presidencia de la República y la toma de decisiones legislativas con base en el voto de las dos terceras partes.²³ Es claro que obtener una cantidad de puestos fija dentro de los gobiernos del Frente Nacional aumentaba el poder político terrateniente ya que tenían asegurada su permanencia en los organismos gubernamentales.

Es importante señalar que aunque el Frente Nacional fue creado con el objetivo de estabilizar el país y modernizarlo también fue creado con el objetivo de asegurarle a la clase dirigente, terratenientes e industriales, que su poder permanecería intacto y sin amenazas aparentes al menos por dos décadas más.

Sobre esas bases el Frente Nacional surgió como una forma de controlar la violencia y de orientar el sistema social hacia el propósito del desarrollo, pero también como un mecanismo restrictivo de la participación nacional en los términos establecidos por la élite de los dos partidos tradicionales, grupo que controló rígidamente el poder durante los 16 años y que justificó su presencia y acción en los éxitos logrados en su tarea de gobierno al cumplir los objetivos por los cuales nació

²² Comparar Kalmanovitz. "El desarrollo histórico del campo colombiano". Documento electrónico. Consultado el 21 de Agosto de 2011.

²³ Comparar Araoz, Santiago. *Historia del Frente Nacional y Otros Ensayos*, 1977. p. 20.

el sistema, pacificando al país y creando un mínimo de consenso sobre la tarea del desarrollo.²⁴

1.4. INCIDENCIA DE LOS FACTORES POLÍTICOS EN EL DESARROLLO DE LA REFORMA AGRARIA

El poder político de la clase terrateniente y de la naciente clase industrial dentro del Estado Colombiano que influyeron en el desarrollo de la reforma agraria de 1961 no sólo se puede evidenciar en la participación de estas clases sociales dentro de las instituciones estatales como el Congreso de la República sino también en el denominado Pacto de Chicoral de 1972.

Con la llegada al poder del conservador Misael Pastrana en 1970 se dio paso a un Comité Evaluador de la Reforma Agraria con el fin de analizar los resultados de la ley 135 en materia de adecuación de tierras durante su primera década debido a crecientes inconformismos sobre los resultados de la Reforma Agraria provenientes tanto del campesinado como de los terratenientes. Como resultado del Comité se consideró que la reforma no contaba con el suficiente dinamismo y las herramientas necesarias para lograr sus objetivos y dio vía libre para la constitución del Pacto de Chicoral.²⁵

El Pacto de Chicoral fue un acuerdo entre los principales dirigentes de los partidos Liberal y Conservador y los latifundistas, específicamente miembros de los gremios ganadero, arrocero y bananero. El acuerdo, bajo la dirección del Ministro de Agricultura de la época, Hernán Jaramillo Ocampo, fue firmado por los senadores liberales Víctor Mosquera Chaux, Alberto Mendoza Hoyos, Indalecio Liévano Aguirre, Hernando Durán Dussán y Álvaro Uribe Rueda, por el senador conservador Mariano Ospina Hernández, el representante conservador Cornelio Reyes, los delegados del Directorio Nacional Conservador, Rafael Azuero Manchola y Mario Laserna, y Enrique Liévano, asesor de la Dirección Nacional Liberal.²⁶ Este acuerdo

²⁴Ver Araoz. *Historia del Frente Nacional y Otros Ensayos*. p. 45.

²⁵ Comparar Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, INCORA. *25 años de Reforma Agraria en Colombia*. p. 15.

²⁶ Comparar Díaz-Callejas, Apolinar. *Colombia y la Reforma Agraria, sus documentos fundamentales*, 2002. p. 134.

político puso en marcha un plan de contrarreforma con el fin de disminuir el poder de acción de la ley 135 de 1961 y otras leyes y decretos que la complementaban.

Es importante analizar el contexto político social en el cual se desarrolló este acuerdo para poder entender su origen y sus consecuencias. La década de los años 60 en Colombia se caracterizó por una estabilidad política dada por el Frente Nacional y la repartición de puestos de gobierno entre liberales y conservadores, sin embargo la influencia del comunismo que llegaba al país desde Cuba y la Unión Soviética empezó a consolidar los movimientos de izquierda en el país.

A este surgimiento de movimientos socialistas en Colombia se debe sumar que a pesar de los esfuerzos de la Reforma Social Agraria los resultados no eran positivos ya que el alcance de la reforma era bastante limitado y los inconformismos empezaron a surgir alimentados por las ideas comunistas. En 1970 sube al poder Misael Pastrana, conservador, como el último gobierno del Frente Nacional. Sin embargo se le acusó de un supuesto fraude ya que su contendor el General Rojas Pinilla de la ANAPO iba ganando en un comienzo. A raíz de estas elecciones presidenciales nace el grupo subversivo Movimiento 19 de Abril o M-19 constituido por jóvenes de clase media que buscaban hacer justicia frente a las elecciones que ellos consideraban robadas.

Igualmente se hace necesario resaltar el papel de la Asociación de Usuarios Campesinos – ANUC – creada en 1968 por Carlos Lleras Restrepo con el fin de institucionalizar las relaciones del Estado con la clase campesina, buscando así su inclusión participativa en la Reforma Agraria.²⁷ Esto se debió principalmente a la necesidad del gobierno de mantener buenas relaciones con los sindicatos campesinos buscando así que “la élite reformista se dotara de un instrumento de presión hacia las fracciones más retardatarias de las clases dominantes, para forzar la realización de un cambio pacífico”.²⁸ Se debe tener en cuenta que el motivo principal para la creación de la ANUC fue impedir la radicalización de las luchas campesinas que se venían forjando a partir de la constitución de las guerrillas.

²⁷ Comparar Rivera, Silvia. *Política e ideología en el movimiento campesino colombiano*, 1987. p. 64.

²⁸ Ver Rivera. *Política e ideología en el movimiento campesino colombiano*. p. 65.

Sin embargo, rápidamente esta organización campesina se convirtió en un instrumento de presión sobre la reforma agraria y el gobierno, aunque es importante señalar que la ANUC se constituía también de pequeños y medianos capitalistas agrarias, aparte de campesinos, lo cual hacía que los intereses fueran heterogéneos.²⁹ Estos intereses diversos desembocaron en una separación de la organización en dos vertientes: moderada y radical lo que debilitó claramente su capacidad de acción frente a la clase terrateniente.

Al llegar al poder Pastrana Borrero, simpatizante de la clase industrial, la ANUC comienza a rechazar las políticas gubernamentales respecto a la Reforma Agraria y denuncian los gastos excesivos del INCORA para los planes de colonización, haciendo énfasis en que la reforma agraria de 1961 no podía retroceder para responder a las necesidades de las clases dominantes.³⁰ La ANUC se transforma en una movilización campesina que evidenciaba la incapacidad del Estado para cumplir con los objetivos de la reforma agraria y su debilidad frente a las demandas de las clases dominantes.³¹

A principios de la década de los setenta, la protesta se radicalizó debido a la expulsión de los arrendatarios en los departamentos de la Costa Atlántica y de los Llanos Orientales al igual que el agotamiento de las tierras disponibles para la agricultura.³² El gobierno de Pastrana siguió una línea opuesta a la de Lleras Restrepo en cuanto a la política agraria respondiendo a las demandas de la clase terrateniente representada por la Sociedad de Agricultores Colombianos – SAC- el más influyente de los gremios del sector agrícola en la época. Fue a partir de esta ola de inconformismos de la ANUC que las acciones se radicalizaron llevando a la organización a promover olas de invasiones de tierra en el país durante 1971 como respuesta a las anunciadas modificaciones a la ley 135 de 1961.

²⁹ Comparar Fajardo, Darío. *Haciendas, Campesinados y Políticas Agrarias en Colombia, 1920-1980*, 1986. p. 123.

³⁰ Comparar Escobar, Cristina. *Trayectoria de la ANUC*, 1980.p. 18.

³¹ Comparar Rivera. *Política e ideología en el movimiento campesino colombiano*. p. 81.

³² Comparar Rivera. *Política e ideología en el movimiento campesino colombiano*. p. 82.

El ambiente político de comienzos de los años setenta era entonces un clima de tensión ya que tanto campesinos como latifundistas se encontraban inconformes, vale aclarar que por distintas razones, con la reforma agraria y los movimientos de izquierda ya eran una realidad latente, además de la conformación de las guerrillas campesinas y estudiantiles.

Además de este contexto sociopolítico del país, este acuerdo político estuvo enmarcado en el Plan de Desarrollo de Pastrana “Las Cuatro Estrategias” ideado por el economista canadiense Lauchlin Currie. Currie había sido asesor del presidente estadounidense Franklin Delano Roosevelt después de la crisis de los años treinta y posteriormente fue designado como jefe de la misión del Banco Mundial en Colombia que tenía como objetivo realizar un estudio exhaustivo sobre las condiciones sociales y económicas del país.

Currie ideó a principios de la década de los sesenta un plan estratégico basado en 10 años de observación para el país que tenía como objetivo elevar el nivel de vida y aumentar el desarrollo económico de Colombia. En el documento llamado “Operación Colombia” Currie concluía que el principal problema del país era un desempleo masivo que se encontraba disfrazado en el trabajo agrícola y en una subutilización de recursos naturales.³³ Para Currie el campo colombiano no ofrecía las condiciones necesarias para obtener un buen futuro laboral agrícola con bajas tasas de desempleo, al contrario, el desempleo rural era un problema estructural del campo que se debía a una mala distribución de recursos humanos y técnicos.³⁴

Su plan para el país era aumentar la fuerza de trabajo en las ciudades transformando los campesinos en mano de obra no calificada para fomentar el sector de la vivienda y la industria. Si los recursos iban dirigidos a satisfacer las necesidades básicas de la sociedad se crearía una demanda efectiva que aumentaría la productividad del país. El campo, contrario a los planes de la reforma agraria de fomentar las unidades familiares, sería tecnificado con el fin de aumentar su

³³ Comparar Sandilands, Roger. *Vida y Política económica de Lauchlin Currie*, 1990. p. 196.

³⁴ Comparar Sandilands. *Vida y Política económica de Lauchlin Currie*. p. 195.

productividad. En ese entonces el presidente Lleras Camargo optó por no aplicar el plan sino llevar a cabo la reforma agraria.

Sin embargo, Currie pudo llevar a cabo su plan original para Colombia durante el mandato de Pastrana ya que el objetivo principal de su plan de gobierno era convertir la urbanización en el motor principal de desarrollo para la economía colombiana concentrando los esfuerzos en cuatro áreas: la construcción de vivienda, el apoyo a las exportaciones, el incremento de la productividad del sector agrícola y la redistribución de los ingresos.³⁵ Desde la formulación del plan de gobierno de Pastrana estaba especificado el desmonte de la Reforma Agraria, donde se buscaba entonces la creación de empleo mejor remunerado en las áreas urbanas, generando así la clase proletaria del país demandada por la industria prominente de la época.³⁶

Según los estudios hechos por Currie, el sector tradicional del campo, es decir los minifundios y los arrendatarios, era un “generador de obstáculos para el despegue de la agricultura en tanto retenedor de una fuerza de trabajo subremunerada y de baja productividad”.³⁷ Debido al auge de la industria y de las presiones de la clase industrial sobre el gobierno era inevitable atraer a la población campesina hacia las ciudades donde la mano de obra no calificada se hacía cada vez más importante para las industrias colombianas.

Es entonces bajo este plan de desarrollo que el Pacto de Chicoral reformula la ley 135 de 1961 con el fin de fomentar la migración de la mano de obra de la agricultura hacia la industria. El pacto de Chicoral se dio entonces como una respuesta al contexto político y económico de la época basando el desarrollo del país no en la agricultura como se había decidido en un principio con el gobierno de Lleras Camargo sino centrándose en la urbanización y en la industria. Como resultado de este acuerdo se creó la ley 4 de 1973 la cual modificaba las leyes 200 de 1936 y la ley 135 de 1961 con sus respectivos decretos reglamentarios.

³⁵ Comparar Garrido, Rafael. *Biografía de Lauchlin Currie*, Banco de la República. Documento electrónico. Consultado el 10 de Febrero de 2012.

³⁶ Comparar Fajardo. *Haciendas, Campesinados y Políticas Agrarias en Colombia, 1920-1980*. p. 125.

³⁷ Comparar Fajardo. *Haciendas, Campesinados y Políticas Agrarias en Colombia, 1920-1980*. p. 125.

Analizando a fondo la ley 4 de 1973 es posible observar como los cambios hechos a las leyes de reforma agraria anteriores evidencian la influencia de los terratenientes ya que varios de los artículos fueron modificados a su favor. Se hace necesario entonces analizar cada artículo que modificó esta ley.

El segundo y tercer artículo de la ley 4 de 1973 modificó el concepto de baldío que existía en la ley 200 de 1936 y en el cual se basaba la ley 135 de 1961.

Artículo 2: Modifica artículo 1 de la ley 200 de 1936

Se presume que no son baldíos, sino de propiedad privada, los fundos poseídos por particulares, entendiéndose que dicha posesión consiste en la explotación económica del suelo por medio de hechos positivos propios de dueño, como las plantaciones o sementeras, la ocupación con ganados y otros de igual significación económica. El cerramiento y la construcción de edificios no constituyen por sí solos pruebas de explotación económica pero sí pueden considerarse como elementos complementarios de ella. La presunción que establece este artículo se extiende también a las porciones incultas cuya existencia se demuestre como 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 hasta una extensión igual a la mitad de la explotada y se reputan poseídas conforma este artículo.³⁸

En este artículo se especifica entonces que no son consideradas como baldíos las tierras inexploradas pero que sean consideradas como necesarias para la explotación del predio y que pueden tener una extensión máxima de la mitad del predio explotado. Esto significa una herramienta eficiente que los terratenientes podían usar para impedir que sus tierras inexploradas fueran expropiadas bajo la excusa de que complementaban su explotación. Igualmente el artículo 13 de la ley 4 modifica el artículo 27 de la ley 135 al indicar:

Artículo 13: Modifica artículo 27 de la ley 135 de 1961

Para todos los efectos legales se considera que no están cobijadas por la regla sobre extinción del dominio las extensiones que a la fecha de la inspección ocular que se practique de conformidad con el artículo 24 de esta Ley, se encuentren económicamente explotadas de acuerdo con la disposiciones de la Ley 200 de 1936 y de la presente Ley, o se encuentren cumpliendo normas sobre conservación de los recursos naturales.³⁹

³⁸Ver Congreso de la República de Colombia. “Ley 4 de 1973”, República de Colombia, 1973. Documento electrónico. Consultada el 27 de agosto de 2011.

³⁹Ver Congreso de la República de Colombia. “Ley 4 de 1973”, República de Colombia, 1973. Documento electrónico. Consultada el 27 de agosto de 2011.

En el artículo 27 de la ley 135 no se tenía en cuenta la conservación de recursos naturales y se valía del concepto de explotación de la ley 200. Sin embargo como este concepto de tierra no baldía fue modificado, la figura legal de extinción de dominio aplicaba ahora a un conjunto de tierras menor ya que los latifundistas podían proteger sus tierras baldías bajo el argumento de que eran necesarias para la explotación. Igualmente con este artículo se incluye un nuevo parámetro de explotación, la conservación de recursos naturales, que impedía que otros terrenos pudieran ser expropiados. Este cambio de concepto de baldío más la adición de la conservación de los recursos naturales benefició a los terratenientes y afectó la continuidad de la reforma agraria ya que muchas tierras que anteriormente podían ser redistribuidas ya volvían a ser protegidas por la ley.

Otro tema alterado por la ley 4 fueron los parámetros de adjudicación de tierras. El artículo 14 de la ley 4 añadió un parámetro extra al artículo 29 de la ley 235:

Artículo 14: Modifica el inciso 1 del artículo 29 de la ley 135 de 1961

A partir de la vigencia de la presente Ley, salvas las excepciones contempladas en ella, no podrán hacerse adjudicaciones de baldíos sino a favor de personas naturales y por extensiones no mayores de cuatrocientas cincuenta (450) hectáreas. No obstante, podrán hacerse adjudicaciones en favor de entidades de derecho público con destino a servicios públicos, bajo la condición de que si dentro del término que el Instituto señalare no se diere cumplimiento al fin previsto, los predios adjudicados revierten al dominio de la Nación.⁴⁰

En un principio la ley contemplaba únicamente a las personas naturales, cualquier individuo humano capaz de ejercer derechos y contraer obligaciones. Sin embargo con la reforma a la reforma agraria se contempló también la adjudicación a entidades de derecho público, es decir, a personas jurídicas. Las personas jurídicas son un ente ficticio capaz de ejercer derechos y contraer obligaciones y pueden ser corporaciones o fundaciones. Las entidades de derecho público son aquellas que se rigen bajo el derecho público que es la parte del ordenamiento jurídico que regula las relaciones entre lo estatal y lo particular. Por lo tanto esta adición al artículo contemplaba que

⁴⁰Ver Congreso de la República de Colombia. “Ley 4 de 1973”, República de Colombia, 1973. Documento electrónico. Consultada el 28 de agosto de 2011

era posible adjudicar baldíos a entidades estatales con el fin de que fueran explotadas. No obstante esta modificación al artículo iba en detrimento del objeto de la ley misma ya que no se estaban beneficiando los campesinos ni se estaban creando condiciones favorables para los pequeños explotadores y arrendatarios.

A parte de la modificación de los parámetros de adjudicación de baldíos la ley 4 agregó un nuevo artículo acerca del tema de las ocupaciones ilegales. Debido a la falta de comunicación que existía en la década de los sesenta, era difícil para los terratenientes estar al tanto de sus tierras y más aún si estas se encontraban en la frontera oriental donde la presencia del estado no era fuerte. Por lo tanto las ocupaciones ilegales eran comunes y los campesinos en busca de tierras que cultivar llegaban fácilmente a terrenos donde no había autoridad y los ocupaban. Por esta razón el artículo 17 de la ley 4 contempló un nuevo artículo en la ley 135 con el fin de proteger los intereses latifundistas y éstos pudieran recuperar sus tierras ocupadas.

Artículo 17: Inclusión del artículo 38 BIS a la ley 135 de 1961

En caso de ocupación indebida de tierras baldías o que no puedan ser adjudicables, podrá el Instituto previa citación personal del ocupante o de quien se pretenda dueño, o en la forma prevista por el artículo 318 del Código de Procedimiento Civil, ordenar la restitución de las extensiones indebidamente ocupadas. Al efecto, el Decreto reglamentario establecerá el procedimiento que habrá de seguirse con audiencia del ocupante o de quien se pretenda dueño. Las autoridades de policía están en la obligación de prestar su concurso para que la restitución se haga efectiva.⁴¹

Como objeto principal de la ley 135 se encuentra transformar la estructura social agraria “por medio de procedimientos enderezados a eliminar y prevenir la inequitativa distribución de la propiedad (...), reconstruir adecuadas unidades de explotación en las zonas de minifundio y dotar de tierras a los que no las posean”.⁴² Para llevar a cabo este objetivo que contempla la ley, en el artículo 56 se aclara que las tierras inexploradas serán redistribuidas y los parámetros bajo los cuales se califica la tierra. Estos parámetros eran:

- La ubicación geográfica (respecto a los centros urbanos)

⁴¹ Ver Congreso de la República de Colombia. “Ley 4 de 1973”, República de Colombia, 1973. Documento electrónico. Consultada el 28 de agosto de 2011

⁴² Ver Congreso de la República de Colombia. “Ley 135 de 1961: Sobre la reforma social agraria”, República de Colombia, Bogotá, 1961. Documento electrónico. Consulta realizada el 28 de agosto de 2011.

- Relieve
- Calidad de los suelos
- Posibilidad de utilización de riegos
- Facilidad para una explotación continua
- Clase y grado de intensidad de la explotación
- Capital y mano de obra empleados
- Valor comercial y rendimiento de la propiedad
- Densidad de la población en la zona rural.⁴³

Sin embargo, este artículo fue modificado por el artículo 21 de la ley 4 de 1973, cambiando el objetivo del artículo y describiendo los parámetros de una tierra adecuadamente explotada que no podría ser expropiada. Este tipo de especificaciones del concepto de tierra explotada consiste en una protección para los latifundistas ya que la ley dejaba constancia de que si las tierras cumplían estos requisitos no podían ser redistribuidas. Además el artículo contempla que un propietario puede apelar al hecho de que su cultivo es de tardío rendimiento y que ha realizado inversiones en las actividades agropecuarias sin necesidad de demostrar la productividad de la tierra y así su propiedad no será considerada como inadecuadamente explotada. Este tipo de artículos afectaba el objetivo de la ley 135 de transformar la estructura agraria ya que los terratenientes podían apelar a diferentes figuras de explotación de rendimiento tardío para justificar la no productividad de sus tierras sin sufrir una expropiación como antes si lo contemplaba la ley 135.

Otra figura creada en detrimento de la reforma agraria es la del derecho de exclusión. En el artículo 24 de la ley 4 se especifica que los propietarios de tierras inadecuadamente explotadas pueden tener derecho a ser excluidos de las expropiaciones si esta tierra representa más del 70% de su renta líquida y más del 50% de su patrimonio. Con estos nuevos derechos los terratenientes podían demostrar

⁴³ Comparar Congreso de la República de Colombia. “Ley 135 de 1961: Sobre la reforma social agraria”. Documento electrónico. Consulta realizada el 28 de agosto de 2011.

que sus tierras representaban una gran parte de su patrimonio y ser fácilmente retirados del programa de redistribución de tierras.

Estos artículos que nacieron a raíz de la firma del Pacto de Chicoral dieron paso a una contrarreforma ya que los nuevos instrumentos y parámetros que se contemplaban en la ley 4 de 1973 ponían freno a los objetivos de la ley 135 de 1961 ya que su propósito era el de proteger a los grandes propietarios de tierras que podían justificar la no explotación de los campos. Todo esto fue posible gracias a la gran participación que tenían los terratenientes dentro del Estado colombiano ya que por tradición estas élites tenían el poder político y social que se basaba en su gran riqueza de tierras. Por lo tanto, al ver que una reforma agraria, creada por ellos mismos para frenar las olas de inconformismo del campesinado, estaba afectando sus intereses económicos decidieron ponerle fin a lo que ellos mismos comenzaron.

Además de las implicaciones del Pacto de Chicoral otro fenómeno político afectó de igual manera la ley 135 de 1961. Hacia 1972 el movimiento ambientalista en el mundo empezaba a cobrar fuerza con la realización de la Conferencia de Estocolmo. Esta reunión realizada ante las preocupaciones de los principales líderes del mundo frente a los recientes estudios sobre los impactos ambientales en el mundo le concedió una gran relevancia al tema medio ambiental en las agendas políticas de los estados.⁴⁴ Es allí donde los efectos de la actividad humana pasan de ser problemas únicamente estatales a ser problemas de carácter global. Como resultado de esta conferencia se crearon la Declaración sobre el Medio Ambiente Humano y el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente – PNUMA- que han servido como base para la legislación ambiental de los estados.

A principios de la década de los setenta, este movimiento comenzó a cobrar fuerza dentro de la sociedad colombiana. Misael Pastrana creó entonces el Grupo del Año 2000, conformado por científicos con el fin de estudiar a fondo las situaciones ambientales de la Orinoquía y Amazonía. Sin embargo, para la época el INCORA ya había dado inicio a su plan de colonización por estas regiones en especial en el

⁴⁴ Comparar Rodríguez Becerra, Manuel. *Reforma Ambiental en Colombia*, 1998. p.41.

Caquetá. Estos procesos de colonización se caracterizaban por la quema y destrucción de bosques nativos para preparar la tierra para el uso agropecuario.⁴⁵

En 1971, los primeros foros ambientalistas empezaron a darse en Colombia encabezados por miembros de la academia que mostraban preocupación por los fenómenos de colonización que no tenían en cuenta las características ambientales de los terrenos distribuidos.

Hacia 1973 el Inderena, Instituto Nacional de Recursos Naturales, creado por Carlos Lleras Restrepo, empezó a llevar a cabo políticas ambientales como el fomento de programas de reforestación, investigación forestal y creación de una nueva legislatura ambiental destinada a proteger los recursos naturales del país. En 1974 se expide el Código de Recursos Naturales que creó los Parques Naturales y las zonas de reserva ambiental. Con esta nueva legislación la reforma agraria en Colombia quedó nuevamente limitada ya que varias de las zonas destinadas para la colonización campesina fueron declaradas parques lo cual impedía su explotación.

Además fue durante esa época que se empezaron a constituir las corporaciones autónomas regionales encargadas de administrar los recursos naturales de los departamentos lo que entorpeció aún más el proceso de asignación de tierras por parte del INCORA debido al mal uso de los suelos y la quema de bosques.

Por otro lado, aparte del movimiento ambientalista, en la década de los sesenta nace la denominada Revolución Verde. Este movimiento promovía el auge de la producción agrícola en el mundo como instrumento para combatir las hambrunas que se dieron en la primera mitad del siglo XX introduciendo el tema de la seguridad alimentaria en el panorama político mundial. Este movimiento provocó un aumento importante en la producción de trigo y maíz en América Latina acompañado de un uso masivo de pesticidas y productos químicos para el crecimiento de las plantaciones.

Para ese entonces los impulsores de esta revolución consideraban que el uso de la tierra se podía maximizar gracias a los avances tecnológicos en materia agropecuaria para lo cual una gran producción no necesitaba obligatoriamente una

⁴⁵ Comparar Rodríguez Becerra. *Reforma Ambiental en Colombia*. p. 44.

gran cantidad de tierra. Es allí donde las concepciones del uso de la tierra de la Revolución Verde se oponen a los objetivos de la reforma agraria. El principal objetivo de la ley 135 de 1961 fue acabar con la dinámica latifundio/minifundio buscando crear unidades agrícolas de un tamaño medio. Sin embargo, para los simpatizantes de la Revolución Verde el uso del minifundio era totalmente válido debido a la maximización que se le podía dar a la productividad de la tierra gracias a los nuevos descubrimientos científicos en materia biológica.

Es importante entonces señalar que el surgimiento de los movimientos ambientalistas más el auge de las nuevas tecnologías agropecuarias exaltadas por la Revolución Verde afectaron de manera contundente el desarrollo de la reforma agraria de 1961. La creación del Sistema de Parques Nacionales obligó al INCORA a reducir su cantidad de tierras destinadas asignación y colonización debido a esta nueva protección de las reservas naturales.

Igualmente el apogeo del movimiento Verde introdujo una nueva noción del minifundio, considerándolo como una unidad agrícola perfectamente productiva y económicamente sustentable. Todo esto en contravía de la noción negativa que se le dio en un principio a esta forma de estructura agraria en la ley 135 de 1961.

La capacidad de poder de influencia de los grandes terratenientes y de los industriales dentro del Estado Colombiano lograron moldear las diferentes políticas estatales de acuerdo con sus intereses particulares, lo cual finalmente llevó a la modificación de la ley de reforma agraria y sus resultados. Además de estos dos fenómenos se encuentra también la creación de la ANUC y cómo esta organización promovida por el gobierno se convierte posteriormente en un medio de presión para el campesinado. Igualmente se debe tener en cuenta la importancia que tuvo el plan de “Las Cuatro Estrategias” en el cambio de dirección de la economía basada en el desarrollo de las ciudades, la creación de un proletariado, el auge de la industria colombiana y la tecnificación del campo.

Finalmente es importante resaltar el papel de los movimientos ambientales que, desde un punto de vista político, limitaron la cantidad de tierras disponible para la reforma agraria debido a la legislación de reservas forestales y al cambio de

perspectiva frente a la cantidad de tierra mínima para una producción agrícola excedente.

2. MIGRACIONES Y GRUPOS ARMADOS

Durante la década de los cincuenta, la guerra bipartidista en Colombia había alcanzado unos niveles preocupantes de violencia rural, lo que había llevado a que los grupos liberales y conservadores conformaran pequeños ejércitos para controlar las zonas de influencia de sus partidos. Con la llegada de la dictadura de Rojas Pinilla en 1957 se firmaron pactos de paz con las guerrillas liberales y comunistas donde se les daría a los guerrilleros una amnistía y habría un cese al fuego a cambio de los mejoramientos en el sistema educativo rural y fomento de la producción agrícola.⁴⁶ A su vez el Frente Nacional buscó acabar definitivamente con las tensiones violentas en los campos mediante la creación de la Comisión Especial de Rehabilitación con el objetivo de legitimar al gobierno en las zonas apartadas.

Además de la creación de esta comisión, Colombia firmó en Punta del Este, Uruguay la Alianza para el Progreso, un conjunto de programas destinados a contener la ola comunista que empezaba a llegar a Latinoamérica centrándose en el aspecto social de los países. En el caso de Colombia, debido a las luchas rurales y los inconformismos respecto a la concentración de tierras se procedió a generar una reforma agraria de derecha enfocada a calmar la violencia en el campo.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos políticos, la violencia ya se encontraba arraigada en la cultura campesina y los grupos armados inspirados en los movimientos sociales de la época ya se encontraban diseminados en América Latina. Fue durante la década de los sesentas donde los grupos armados ilegales como las FARC, el ELN y el EPL surgieron.

Aparte de los actores políticos mencionados anteriormente, la reforma agraria estuvo influenciada por ciertos factores de carácter social que se dieron gracias al contexto que vivía el país en la década de los sesentas tales como las migraciones internas y el surgimiento de los grupos armados ilegales en Colombia.

⁴⁶ Comparar González Arias, José Jairo. *El estigma de las repúblicas independientes, 1955-1965*, 1992. p. 58.

2.1. FORMACIÓN DEL CAMPESINADO COLOMBIANO EN LA DÉCADA DE LOS SESENTA

Para entender las dinámicas sociales del campesinado en Colombia durante la época de implementación de la Reforma Agraria de 1961 se hace necesario analizar entonces su origen y su conformación como clase social. A raíz de la Independencia de Colombia y el fin de la Colonia se empezó a conformar la sociedad colombiana como tal, lejos del dominio español pero manteniendo las instituciones sociales que habían implementado durante siglos. Es justamente durante el siglo XIX que se empiezan a conformar las relaciones entre terratenientes y campesinos.

A comienzos del siglo XX, el campo colombiano ya contaba con una estructura agraria social determinada y conformada alrededor de las haciendas productivas. Las haciendas fueron una herencia directa de la Colonia donde esta figura era el eje de la vida económica, social y política de las regiones. Las grandes haciendas pertenecientes a las grandes familias terratenientes se constituían como núcleos regionales de poder debido a la falta de soberanía del gobierno central y eran la única fuente de trabajo agrícola en la época.⁴⁷

Este fenómeno de poder territorial se trasladó al poder central donde los propietarios de las haciendas ostentaban el poder político a nivel nacional. Según Darío Fajardo, “el surgimiento de las haciendas como ejes del poder económico y político a cuyo alrededor se fue configurando el campesinado, se plasmó en la naturaleza misma del Estado.”⁴⁸

Además de configurarse alrededor de las haciendas, el campesinado colombiano también se formó a partir de la decisión de finales de siglo XIX de abolir la figura colonial de los resguardos indígenas. Es allí donde las comunidades indígenas colombianas pierden sus territorios protegidos, ya que estos fueron adicionados a las tierras de las haciendas, y entran a hacer parte del campo.⁴⁹ Por lo tanto se llevó un proceso grande de mestizaje que caracteriza la población rural colombiana.

⁴⁷ Comparar Fajardo, Darío. *Campesinado y Capitalismo en Colombia*, 1981. p.47.

⁴⁸ Ver Fajardo. *Campesinado y Capitalismo en Colombia*. p.55.

⁴⁹ Comparar Fajardo. *Campesinado y Capitalismo en Colombia*. p.48.

En términos demográficos el campesinado colombiano de principios de la década de los sesenta estaba conformado de la siguiente manera:

Tabla No.1 Composición étnica del campesinado colombiano 1959.

Etnia	%
Indígena	2%
Afrocolombiano	4%
Blanco	25%
Mestizo	69%

Fuente: Pérez, Gustavo en *El campesinado colombiano*. p. 43.

Al observar la tabla se evidencia ese proceso de integración de la población indígena al campesinado colombiano en el porcentaje de mestizos que lo conforman. Ya en la década de los sesenta se puede observar la gran disminución de las poblaciones indígenas debido a la abolición de los resguardos y la entrada al mercado laboral, lo cual desembocó en un mestizaje característico del ámbito rural colombiano.

La formación campesina a partir de la descomposición de las comunidades indígenas trajo consigo otro fenómeno además del mestizaje: el surgimiento de los aparceros y los arrendatarios a finales del siglo XIX.⁵⁰ Este fenómeno es bastante relevante para poder entender la situación social en el campo ya que los campesinos no eran los propietarios de las tierras que cultivaban sino que eran propiedad de los grandes hacendados. Esta situación de arrendamiento definió la relación del campesino con la tierra ya que, aunque la explotaba, no tenía ningún derecho sobre ella.

2.2. LAS MIGRACIONES INTERNAS DURANTE LA DÉCADA DE LOS SESENTA.

Desde la década de los años cincuenta los grupos armados de campesinos empezaron a constituir las guerrillas partidistas que buscaban controlar territorios con el fin de

⁵⁰ Comparar Fajardo. *Campesinado y Capitalismo en Colombia*. p.48

dominar zonas políticas estratégicas. Durante este periodo de tiempo se constituyó el denominado bandolerismo donde pequeños grupos armados comenzaban a surgir en los departamentos como Tolima, Caldas, Valle del Cauca, Huila, Cundinamarca y Santander (ver mapa 1). Adicionalmente a medida que el movimiento socialista proveniente de la Unión Soviética fue llegando a Colombia, se empezaron a formar guerrillas comunistas en los llanos Orientales y la Cordillera Central.⁵¹

El conflicto entre gobierno y guerrillas campesinas llegó a su punto más crítico en 1959 con el triunfo de la Revolución Cubana, ya que está significaba un triunfo de las guerrillas sobre un Estado, lo que finalmente impulsó aún más el uso de la violencia con fines políticos. A principios de los años sesenta los grupos incipientes de campesinos empezaron a constituirse como ejércitos ilegales patrocinados por el Partido Comunista que profesaba la “combinación de todas las formas de lucha”, es decir tanto la contienda política como la militar.

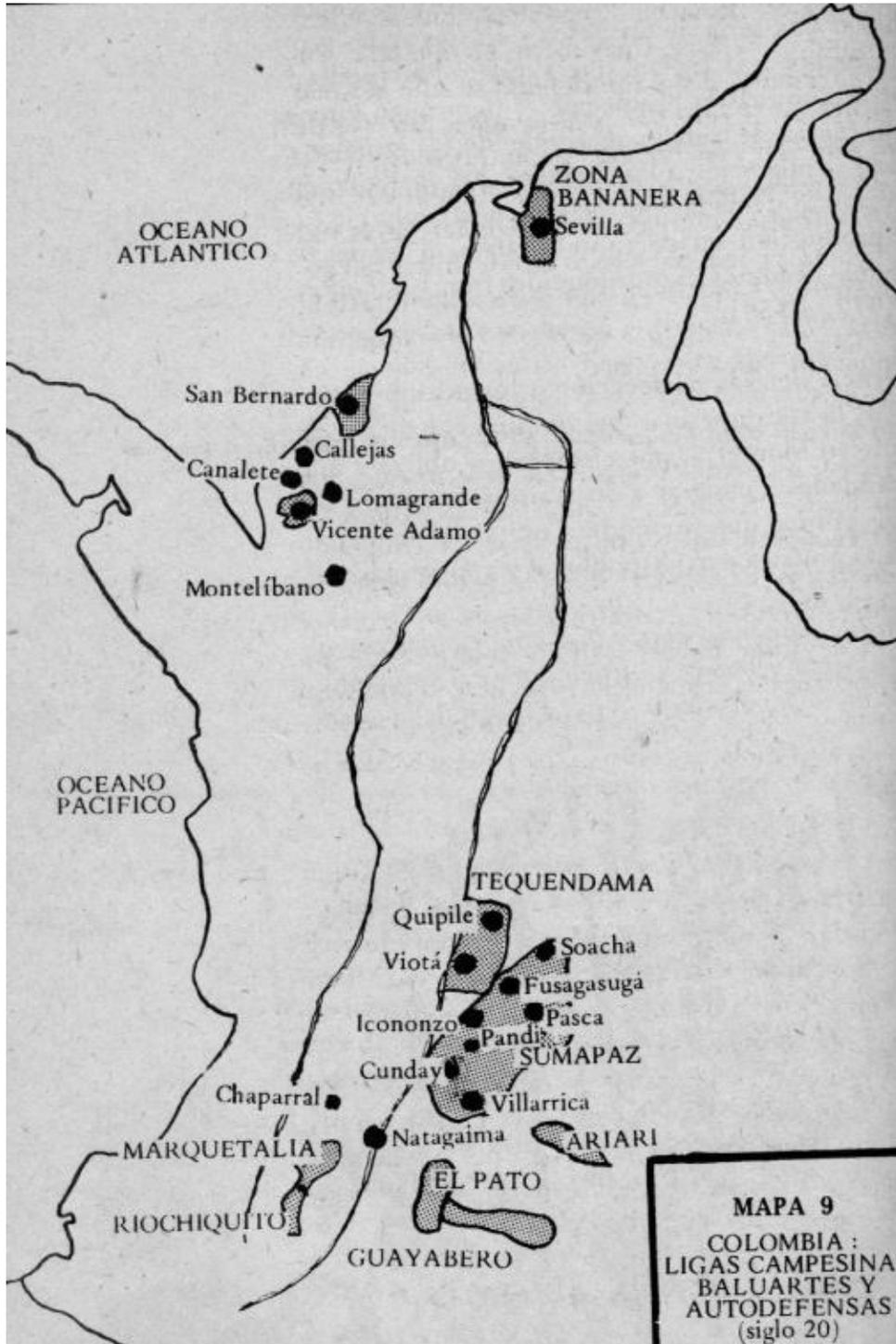
La orden general de un aumento en las armas y en el capital humano de las guerrillas fue el comienzo de las denominadas “repúblicas independientes” donde cada región del país adquiría unas características específicas políticas caracterizadas claramente por el problema agrario.⁵²

Es importante resaltar que el origen de estas guerrillas es una consecuencia directa del periodo de la Violencia donde el escenario predilecto de las luchas políticas armadas fue el campo y las principales víctimas: los campesinos. Los grupos de autodefensas campesinas se conformaron como respuesta al ataque que venía sufriendo el campesinado y como el único medio posible para su protección. Esto se debió a que la soberanía del Estado Colombiano no existía en las zonas rurales. El poder del gobierno central no llegaba hasta las periferias rurales y la única opción de defensa eran las armas.

⁵¹ Comparar González Arias. *El estigma de las repúblicas independientes, 1955-1965*. p. 59.

⁵² Comparar González Arias. *El estigma de las repúblicas independientes, 1955-1965*. p. 62.

Mapa No.1 Ubicación de las autodefensas campesinas en Colombia



Fuente: Fals Borda, Orlando en *Historia de la cuestión agraria en Colombia*. p. 122

Las denominadas “repúblicas independientes” empezaron a constituirse como guerrillas móviles a comienzos de la década de los sesenta cuando la guerra contra el estado se sistematizó. A pesar de que el fenómeno del éxodo rural en Colombia ya existía debido a los enfrentamientos entre partidos en los campos, con la constitución de las guerrillas y el comienzo del conflicto armado en Colombia empezó un verdadero desplazamiento forzoso que hasta el día de hoy no se ha podido solucionar.

El desplazamiento forzoso en Colombia siempre ha estado ligado al problema de tierras en Colombia y a su vez con el conflicto armado. Parte de las estrategias de las diferentes guerrillas colombianas era despoblar los territorios con el fin de fortalecer su control territorial y poderse apropiar de tierras y cultivos.⁵³ Es claro que el conflicto interno colombiano “ligado a los intereses de apropiación y explotación económica, así como el control militar de territorios claramente delimitados por los combatientes, han moldeado nuestra geografía”.⁵⁴

En la década de los sesenta, las migraciones internas eran mayores en las zonas donde había más concentración de frentes guerrilleros. Los departamentos más afectados en la época eran Tolima, Santander, Antioquia, Cauca y parte de los Llanos Orientales que en esa época pertenecían al departamento de Boyacá o a la Intendencia de Vichada. Es durante esta época que la sociedad colombiana pasa de ser rural a urbana debido a la cantidad de campesinos que huyeron hacia las ciudades capitales. Según datos de la Defensoría del Pueblo, Bogotá pasó de 715.220 habitantes en 1958 a 1.6 millones en 1964, duplicando su población en menos de diez años.⁵⁵

2.2 LA CONSTITUCIÓN DE LAS GUERRILLAS COLOMBIANAS.

Las guerrillas colombianas tienen sus orígenes en las movilizaciones campesinas en los años veinte quienes a raíz de la desigualdad económica y la concentración de las tierras decidieron armarse con el fin de defender los terrenos colonizados. Debido a la

⁵³ Comparar Ibáñez, Ana María y Querubín, Pablo. *Acceso a tierras y desplazamiento forzoso en Colombia*, 2004, p. 3.

⁵⁴ Ver Defensoría del Pueblo, *Desplazamiento Forzado en Colombia*, 2005, p. 21.

⁵⁵ Ver Defensoría del Pueblo, *Desplazamiento Forzado en Colombia*, p. 24.

agudización de la guerra bipartidista entre 1948 y 1957, la estructura agraria del país se vio seriamente afectada debido a la toma de los terrenos mediante la fuerza y la expulsión de campesinos de sus tierras. Tres tipos de conflicto agrario se dieron en Colombia durante esa época: los conflictos debido a las condiciones de trabajo en las haciendas, los conflictos relacionados con el cuestionamiento de los títulos de propiedad y finalmente los conflictos relacionados con las reivindicaciones indígenas y los resguardos.⁵⁶

Esta lucha bipartidista sumada a los conflictos agrarios indujeron los movimientos campesinos a conformar organizaciones de autodefensa inspiradas en las revoluciones bolchevique y cubana, conformando así las denominadas “repúblicas independientes”.⁵⁷ A raíz del fracaso en las conversaciones con el gobierno de Lleras Camargo y de León Valencia, los grupos armados campesinos decidieron conformar ejércitos ilegales bajo la modalidad de guerrillas.

Las guerrillas eran una forma de lucha en la cual se combatía al enemigo en frentes guerrilleros de carácter móvil, lo cual se alejaba completamente de la estrategia del Ejército Nacional que se constituía en batallones fijos con posiciones específicas.⁵⁸ Es allí donde se constituyen las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – FARC EP-, el Ejército de Liberación Nacional – ELN- y el Ejército Popular de Liberación – EPL.

2.2.1. Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – FARC EP. Las FARC-EP tienen su origen en el sur del departamento del Tolima, particularmente en el municipio de Chaparral. En la década de los sesenta, Chaparral comprendía grandes extensiones de tierra y era principalmente territorio liberal. Según Eduardo Pizarro, los conflictos agrarios en la región cafetera de Chaparral eran constantes, lo que llevó a que los campesinos empezaran a conformar sindicatos agrarios

⁵⁶ Comparar Pizarro Leongómez, Eduardo. *Las FARC, de la autodefensa a la combinación de todas las formas de lucha*, 1991. p. 29.

⁵⁷ Comparar Fals Borda, Orlando. *Historia de la cuestión agraria en Colombia*, 1975. p.123.

⁵⁸ Comparar González Arias. *El estigma de las repúblicas independientes, 1955-1965*. p. 67.

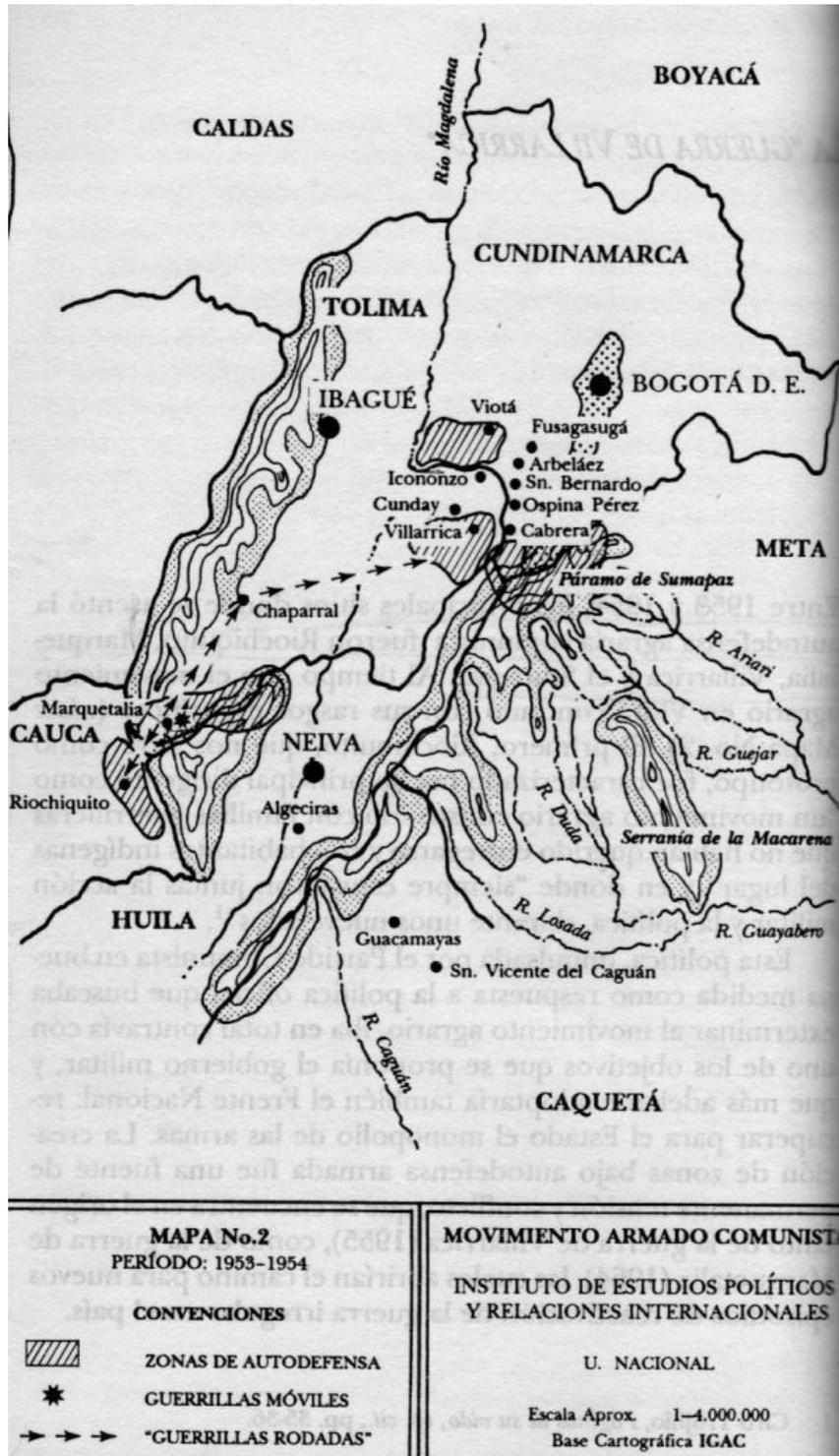
influenciados por el movimiento socialista con el fin de proteger sus tierras y su trabajo.⁵⁹

Con la muerte del líder liberal y candidato presidencial Jorge Eliecer Gaitán, la lucha campesina tomó un nuevo rumbo pasando de ser unas autodefensas campesinas a constituirse como guerrillas móviles en las regiones de Chaparral, Tolima y Sumapaz y Tequendama en el departamento de Cundinamarca (ver Mapa 2). El Partido Liberal apoyó la resistencia armada campesina frente a la violencia conservadora, no obstante, debido a las diferencias ideológicas y estratégicas entre los líderes políticos liberales y los jefes guerrilleros las relaciones entre el partido y la guerrilla se rompen definitivamente en 1952.

Otro partido importante de mencionar en la historia de las FARC es el Partido Comunista que fue marginado a raíz de las acusaciones de complicidad en el magnicidio de Gaitán y finalmente declarado ilegal en 1948, lo que produjo que los líderes políticos comunistas huyeran a los campos, uniéndose a las autodefensas campesinas. En 1949, el Partido Comunista toma la decisión de conformar autodefensas en las zonas de violencia impulsando oficialmente la resistencia armada contra el gobierno conservador de Laureano Gómez.

⁵⁹ Comparar Pizarro Leongómez. *Las FARC, de la autodefensa a la combinación de todas las formas de lucha*. p. 33.

Mapa No. 2 Ubicación de las autodefensas campesinas comunistas



Tomado de Pizarro Leongómez, Eduardo. *Las FARC, de la autodefensa a la combinación de todas las formas de lucha.* p. 190.

Hasta 1964, las acciones guerrilleras fueron de carácter defensivo, sin embargo, el 27 de mayo de 1964 se dio el ataque militar a Marquetalia, lo que desembocó en un cambio de estrategia guerrillera y marcaría el nacimiento de las FARC-EP. Según Eduardo Pizarro, el ataque de Marquetalia tuvo sus orígenes en la denuncia de Álvaro Gómez Hurtado en el Senado de la República sobre las “Repúblicas independientes”, zonas donde no existía la soberanía nacional entre las que se encontraban Marquetalia, Riochiquito, Sumpaz y la entonces intendencia de Vichada.⁶⁰

Estas denuncias públicas sobre la falta de control del Estado colombiano sobre su propio territorio comenzaron a afectar las conversaciones de paz entre guerrilleros y el gobierno liberal de Alberto Lleras Camargo. Igualmente la adopción de la teoría de la combinación de todas las formas de lucha por parte del Partido Comunista influyó en que se tomara la decisión de actuar de manera militar sobre las zonas campesinas de influencia comunistas.

Bajo el nombre de “Operación Soberanía” o “Plan Laso” se inició la toma de Marquetalia bajo el comando del Coronel Hernando Currea Cubides, comandante en ese entonces de la VI Brigada del Ejército Nacional. La operación contó además con asesoría de oficiales norteamericanos quienes ofrecían su ayuda enmarcada en la Alianza para el Progreso de los Estados Unidos.⁶¹ A pesar de la cantidad de fuerza militar que se utilizó en la operación se tardó más de un mes en lograr el control de la zona debido a una gran resistencia de los campesinos y guerrilleros de la zona.

Sin embargo, la operación fue contraproducente ya que en vez de exterminar a las autodefensas comunistas, éstas decidieron aumentar su pie de fuerza y rediseñar su estrategia de lucha convirtiéndose en una guerrilla móvil que se extendió hacia otros municipios tolimenses.

⁶⁰ Comparar Pizarro Leongómez. *Las FARC, de la autodefensa a la combinación de todas las formas de lucha*. p. 169.

⁶¹ Comparar Pizarro Leongómez. *Las FARC, de la autodefensa a la combinación de todas las formas de lucha*. p. 187.

A finales de Septiembre de 1964 se llevó a cabo la Primera Conferencia Guerrillera donde se planteó la necesidad de conformar un movimiento de carácter nacional unificando todos los frentes bajo un mismo mando y una misma estrategia.

2.2.2. El Ejército de Liberación Nacional – ELN. El Ejército de Liberación Nacional tuvo sus comienzos en 1962 con la llamada “Brigada Pro-liberación Nacional José Antonio Galán” que tuvo lugar en Cuba. Un grupo de jóvenes colombianos fue invitado por el nuevo gobierno cubano de Fidel Castro entre los que se encontraban estudiantes universitarios e integrantes de las juventudes del Movimiento Revolucionario Liberal. Entre los invitados se encontraba Fabio Vásquez Castaño quien sería el futuro líder del ELN.

El 4 de julio 1964 se constituye como tal el ELN en la vereda de La Fortuna, en San Vicente de Chucurí, en el departamento de Santander, conformado por campesinos y líderes del movimiento estudiantil colombiano. El ELN tenía claramente una orientación marcada hacia la Revolución Cubana e incluso era financiado e instruido por el gobierno de Cuba.⁶²

Igualmente contaban con un gran apoyo popular, en especial de los líderes campesinos quienes, víctimas de la ola de violencia bipartidista, veían en la guerrilla del ELN una opción para defender sus tierras.

Aprovechando el ambiente de conflicto que vivía el país en la época con la Toma de Marquetalia, las luchas universitarias en Bogotá y las huelgas en los campos petroleros de Ecopetrol, el ELN decidió hacer presencia con la toma de Simacota, Santander, haciendo de este hecho su acta de nacimiento como guerrilla latinoamericana.⁶³ Fue allí en enero de 1965 que se conforma oficialmente el Ejército de Liberación Nacional, guerrilla que hasta el día de hoy sigue combatiendo.

⁶² Comparar Offstein, Norman. “An historical review and analysis of Colombian guerilla movements: FARC, ELN and EPL”. En Revista Desarrollo y Sociedad. Vol. 52. Bogotá, septiembre de 2003. p. 7. Documento Electrónico. Consultado el 8 de Octubre de 2011.

⁶³ Comparar Medina Gallego, Carlos. *ELN: una historia contada a dos voces*, 1996. Pág. 49.

2.2.3. El Ejército Popular de Liberación – EPL. El Ejército Popular de Liberación tuvo su origen en el Comando de Integración de Movimientos Revolucionarios de Colombia – CIMREC. En 1963, los líderes comunistas Pedro Vásquez Rendón y Camilo Arias fueron expulsados del Partido Comunista de Colombia, lo que los llevó a crear el Partido Comunista – Marxista Leninista – PC (M-L) junto con Pedro León Arboleda y Francisco Garnica.

En ese mismo año se llevó a cabo el CIMREC formado por los sectores comunistas de la Guajira, Magdalena, Bogotá y Antioquia así como las Juventudes Comunistas y el Partido Socialista Colombiano con el objetivo principal de constituir un ejército.⁶⁴

En 1964, el nuevo partido PL (M-L) logró el reconocimiento del Partido Comunista Chino, debido a que se simpatizaba con la ideología maoísta, y del PL (M-L) de España. El PC (M-L) “si bien alcanzó a moverse entre planteamientos pro cubanos, en últimas, debido a su posición contra el partido comunista tradicional, se inclinó por la línea del PC Chino”.⁶⁵

Durante el Congreso Anual del Partido en 1965 se aprobaron los principales objetivos del partido: “el escenario principal debía ser el campo; la forma fundamental, la lucha armada, clandestina e ilegal; se crearía un Frente Popular o Frente de Liberación Nacional para encuadrar allí las fuerzas amigas y el proceso, en general, sería dirigido por el Partido Comunista de Colombia (Marxista-Leninista)”.⁶⁶ En este congreso se aprobó la propuesta de que el PC (M-L) sería la reestructuración del antiguo Partido Comunista. Fue allí donde el Ejército de Liberación Popular – EPL fue creado.

Tres zonas de acción fueron elegidas por los principales dirigentes de esta nueva guerrilla: la denominada zona “X”, Santander y Sur de Bolívar (Magdalena Medio), la zona “H”, Valle del Cauca, Chocó y Risaralda y la zona “FLOR”, Alto Sinú y San Jorge de Córdoba. Sin embargo, las acciones del EPL fueron centradas en

⁶⁴ Comparar Villaraga, Álvaro y Plazas, Nelson. *Para reconstruir los sueños: una historia del EPL*, 1994.p. 21.

⁶⁵ Ver Villaraga y Plazas. *Para reconstruir los sueños: una historia del EPL* .p. 24.

⁶⁶ Ver Villaraga y Plazas. *Para reconstruir los sueños: una historia del EPL*. p. 25.

la región de la Costa Atlántica y el norte de Antioquia. Se ubicaron principalmente en el Alto Sinú y el Alto San Jorge donde predominan las selvas tropicales de difícil acceso y tenían el control estratégico de la región, debido a la cercanía a las dos costas y al canal de Panamá. Esta zona era reconocida por sus grandes conflictos agrarios y la violencia que habían desencadenado.⁶⁷

A partir de 1965, los dirigentes del PC (M-L) comenzaron a reclutar campesinos de las regiones de Urabá y Alto Sinú, en su mayoría sindicalizados, para engrosar las filas del naciente EPL bajo el comando de Pedro Vásquez Rendón y posteriormente de Pedro León Arboleda.

El surgimiento de las diferentes guerrillas colombianas en el mismo periodo de tiempo y bajo la misma bandera de la reivindicación social dentro del marco de la lucha rural generó entonces un aumento en la violencia en los campos y por consiguiente una serie de migraciones internas hacia los centros urbanos, teniendo en cuenta además que los campesinos en su mayoría no eran dueños de las tierras lo cual facilitaba aún más su abandono.

Es en la década de los sesenta que la dinámica poblacional del país pasa de ser rural a ser urbana. Debido a las limitaciones en las comunicaciones de la época y el poco conocimiento que se tenía a nivel internacional del fenómeno del desplazamiento forzoso como tal no existen registros sobre la cantidad de personas que fueron desplazadas en esa década. Este fenómeno comienza a tener una mayor visibilidad hasta la mitad de la década de los ochenta donde el conflicto armado en Colombia toma otro rumbo y otros actores entran al escenario de la lucha rural.

El uso de la fuerza como reacción a la falta de soberanía estatal y presión de los partidos políticos en las zonas de influencia se convirtió en un factor social que obstaculizó la implementación de la reforma agraria debido a la dificultad de acceso a diferentes zonas del país por parte de las instituciones gubernamentales y a las migraciones de los campesinos. Este fenómeno condicionó entonces la situación del campo en Colombia, comenzando el país su fase de urbanización.

⁶⁷ Comparar con Villaraga y Plazas. *Para reconstruir los sueños: una historia del EPL*. p. 38.

3. LA INFLUENCIA DEL CONTEXTO SOCIO-POLÍTICO SOBRE LA REFORMA AGRARIA

El desarrollo de la reforma agraria impulsada por Alberto Lleras Camargo mediante la ley 135 de 1961 estuvo influenciado por el contexto socio-político de la época. La presencia de la clase terrateniente dentro del Estado Colombiano y su poder en la toma de decisiones le permitía controlar fácilmente las políticas referentes a la tenencia de la tierra. Igualmente el surgimiento de las guerrillas y del fenómeno de desplazamiento interno en país, no permitieron que los objetivos de la ley y sus instrumentos pudieran llevarse a cabo de manera completa. Esto tuvo serias implicaciones en el desarrollo de la reforma ya que las limitaciones que tuvieron sobre ella los factores políticos y sociales de la época no permitieron solucionar el problema de la concentración de las tierras en el país. Con el fin de evaluar ese impacto en la reforma agraria se hace necesario analizar los diferentes instrumentos de la ley 135 de 1961 y los resultados de la reforma en sus primeros 15 años de vigencia.

3.1. ADQUISICIÓN Y ASIGNACIÓN DE TIERRAS

Para poder redefinir la estructura agraria en Colombia y lograr disminuir la concentración de la tenencia de la tierra, la reforma agraria buscó la reasignación de tierras a campesinos mediante diferentes procesos como la expropiación, la asignación, la adquisición y la cesión. Estos instrumentos, medidas y parámetros influenciaron de manera tangente el desarrollo de la reforma agraria en Colombia ya que su aplicación no era fácil, debido a los conflictos con la clase terrateniente, y a sus efectos a largo plazo.

3.1.1. Instrumentos. La ley 135 de 1961 creada con el fin de solucionar los conflictos agrarios en Colombia contemplaba la constitución de nuevos instrumentos y parámetros para llevar a cabo sus objetivos.

El instrumento principal creado por el artículo 2 de la ley 135 de 1961 fue el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria – INCORA- el cual sería en el ente administrador y ejecutor de la reforma. Entre sus funciones se encontraban la administración de las tierras baldías, administración del Fondo Nacional Agrario, adelantar los estudios sobre las tierras y clarificar la situación legal de ciertos terrenos, entre otras funciones. El INCORA por lo tanto era el actor principal de la reforma agraria y el mayor responsable de su desarrollo.

El INCORA contaba con una junta directiva encargada de administrar la institución conformada por el Ministro de Agricultura, el Ministro de Obras Públicas, un representante de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, un representante del Instituto Nacional de Abastecimiento, un representante de Instituto Geográfico Agustín Codazzi, un representante de las Cooperativas Agrícolas de la Sociedad de Agricultores de Colombia y de la Confederación Colombiana de Ganaderos. Estos representantes eran elegidos por el Presidente de la República de unas ternas enviadas por las corporaciones. Igualmente la Junta contaba con un representante de la Iglesia Católica y un representante de los trabajadores rurales.⁶⁸

Otro instrumento que la ley 135 contempló fue el Fondo Nacional Agrario. Este fondo se constituía de bienes que adquiría el INCORA, las donaciones y auxilios, el dinero que el INCORA recibía por el pago de tierras y los bonos agrarios que el gobierno emitía. Este fondo era manejado por la junta directiva del INCORA.

Como parte de los instrumentos de control sobre el cumplimiento de los objetivos de la reforma social agraria se crearon los “procuradores agrarios”. Estos procuradores eran delegados del Procurador General de la Nación y tenían como función estar presentes en todos los procesos judiciales y administrativos relacionados con problemas rurales, solicitar al INCORA que se adelanten acciones pertinentes para la recuperación de tierras públicas que se encuentran ocupadas e intervenir en los conflictos rurales de tierras.

⁶⁸ Ver Congreso de la República. “Ley 135 de 1961: Sobre la reforma social agraria”, República de Colombia, Bogotá, 1961. Documento electrónico. Consulta realizada el 22 de Octubre de 2011.

La ley creó igualmente la figura de las Corporaciones Regionales de Desarrollo, que vendrían siendo el antecedente para las actuales Corporaciones Autónomas Regionales. Estas corporaciones eran constituidas por cuencas fluviales o por regiones que constituían unidades económicas determinadas sin que necesariamente coincidieran con los límites administrativos de los departamentos. Estas corporaciones se crearon con el fin de facilitar los procesos de colonización en las zonas de reservas naturales y los trabajos de parcelación.

Un instrumento importante de analizar son las unidades agrícolas familiares. Esta figura fue inspirada en el concepto del mínimo vital de la Revolución Cubana en el cual se determina la cantidad mínima de bienes que una familia debe tener garantizados para su subsistencia. En el artículo 50 de la ley 135 se especifica que el INCORA debe “preferentemente” buscar la constitución de unidades agrícolas familiares que cumplieran con las siguientes condiciones:

1. “Que la extensión del predio, conforme a la naturaleza de la zona, clase de suelos, aguas, ubicación, relieve y posible naturaleza de la producción, sea suficiente para que, explotado en condiciones de razonable eficiencia, pueda suministrar a una familia de tipo normal ingresos adecuados para su sostenimiento [...].
2. Que dicha extensión no requiere normalmente para ser explotada con razonable eficiencia más que del trabajo del propietario y su familia.”⁶⁹

Este nuevo instrumento permitía la división de grandes extensiones de tierra y la adjudicación de pequeñas parcelas a familias campesinas. Sin embargo, esta figura sería limitante para el desarrollo agrario ya que no permitía la tecnificación de la agricultura y producir grandes cantidades de productos que fueran competitivos en el mercado. Las unidades agrícolas familiares tuvieron durante el desarrollo de la reforma agraria un efecto inverso al que se pensó cuando fueron creadas. La división de parcelas para sostener una economía de carácter productivo mínimo afectó el desarrollo rural, empobreciendo más a la población.

Finalmente la reforma agraria contemplaba la creación de organismos locales de la Reforma y Asociación Campesina. En cada una de las capitales de los

⁶⁹ Ver Congreso de la República. “Ley 135 de 1961: Sobre la reforma social agraria”, República de Colombia, Bogotá, 1961. Documento electrónico. Consulta realizada el 22 de Octubre de 2011.

departamentos, intendencias y comisarias se organizó un Consejo Seccional que debía reportarle al INCORA el desarrollo de las acciones tomadas en la región mediante informes. Igualmente este Consejo estaba encargado también de difundir entre la población los principios y las finalidades de la reforma.

Estos Consejos Seccionales eran presididos por el Gobernador, Intendente o Comisario y estaban constituidos por los secretarios de agricultura y obras públicas del ente territorial, representantes de la Oficina Seccional de la Caja de Crédito Agrario, del Fondo Ganadero, de Catastro y de las asociaciones locales, quienes debían realizar los reportes sobre el desarrollo de los proyectos en la zona y generar recomendaciones para su aplicación local.

3.1.2. Medidas y Parámetros. Con el fin de llevar a cabo la redistribución de tierras en Colombia, la ley 135 de 1961 contaba con diversas medidas y parámetros, entre ellos diferentes instrumentos legales para la asignación y expropiación de tierras.

La primera medida que contempla la ley 135 es la extinción de dominio sobre tierras incultas. Se consideran tierras incultas “las que pudiendo ser económicamente explotables, visiblemente no se hallen bajo una explotación agrícola o ganadera organizada”.⁷⁰ En el artículo 22 se especifica que todo propietario de unas tierras de extensión superior a dos mil hectáreas debía entregar al INCORA un certificado que acreditara su derecho de dominio y un informe detallado de la propiedad incluyendo la explotación o uso que se le da con el fin de determinar si el terreno era adecuadamente explotado o eran tierras incultas.

Cada informe era ratificado por tres peritos designados por el INCORA, el propio propietario y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Estos peritos debían inspeccionar personalmente los terrenos en cuestión con el fin de determinar si estaban siendo explotados de alguna manera. En caso de no encontrar explotación alguna el predio iba directamente a extinción de dominio que podía ser apelada ante la Corte. Esta medida se instauró con el fin de verificar cuales eran las grandes

⁷⁰ Ver Congreso de la República. “Ley 135 de 1961: Sobre la reforma social agraria”, República de Colombia, Bogotá, 1961. Documento electrónico. Consulta realizada el 22 de Octubre de 2011.

extensiones de tierra que no eran productivas económicamente y por lo tanto podían ser parceladas para ser reasignadas a colonos o campesinos sin tierras.

En cuanto a los parámetros de adjudicación de tierras baldías, las cuales no poseen un propietario legal, la ley en el artículo 29 aclara que solo podían ser adjudicadas a personas naturales y por una extensión no mayor a 450 hectáreas. Igualmente el peticionario debía demostrar que las dos terceras partes del terreno eran explotadas para que la adjudicación fuera posible.

Sin embargo, este límite a la extensión adjudicable por persona podía extenderse dependiendo de unas condiciones geográficas del terreno. En caso que la zona adjudicada se encuentre demasiado alejada de un centro de actividad económica y su acceso sea difícil o sea inundable la extensión de la tierra podía ser de 1.000 hectáreas como máximo.

La ley también le dio la facultad al INCORA de crear sobre las tierras baldías reservas destinadas a la conservación de recursos naturales o servicios públicos. Estas reservas eran administradas por el Instituto y no podían ser explotadas ni adjudicadas.

En el capítulo IX de la ley 135 se describe el proceso de colonización que se llevaba a cabo en las tierras baldías que estaban destinadas para este fin. Las colonizaciones debían ser únicamente en zonas con vías de comunicación previamente estudiadas sus condiciones climáticas y geográficas. Se contemplan dos tipos de colonización: la colonización ordinaria y la colonización dirigida.

Las colonizaciones dirigidas se organizaban según la ley en los terrenos baldíos mejor dotados de acceso de vías importantes de comunicación y los más aptos para cultivos agrícolas o ganadería a pequeña escala. En cada zona de colonización dirigida se harían las reservas definitivas para la conservación de los recursos naturales y el establecimiento de granjas, puestos de salud, escuelas y servicios públicos de la colonia. Es importante resaltar que no menos del 70% de las zonas de colonización dirigida debían corresponder a las unidades agrícolas familiares que serían asignadas a los trabajadores pobres o de escasos recursos. Esto significaba que en una colonia dirigida la tasa de parcelación era alta y únicamente el 30% de su

extensión podía corresponder a tierras de 450 hectáreas, lo que limitaba la productividad agrícola.

Para poder asignar las tierras, el INCORA debía primero adquirirlas. Es por esta razón que la ley 135 autorizaba al Instituto para adquirir propiedades privadas con el objetivo de redistribuirlas. En caso tal que el propietario de las tierras no quisiera vender o permutar se podía recurrir a la medida explicada anteriormente de la extinción del dominio si se lograba demostrar que existía un interés social y una utilidad pública de esas tierras. Sin embargo, la adquisición de tierras se debía realizar en caso tal de que las tierras baldías no fueran suficientes para la reasignación, por lo tanto existía un orden de prelación como lo contempla el artículo 55 de la ley.

En primer lugar tenían prioridad las tierras incultas, las cuales no estaban explotadas aún. En segundo lugar se encontraban las tierras inadecuadamente explotadas, seguidas de los predios explotados por medio de arrendatarios o aparceros. Y finalmente las últimas tierras que podían ser adquiridas por el INCORA eran las tierras adecuadamente explotadas cuyos propietarios estaban dispuestos a enajenar voluntariamente.

Es importante resaltar que todas las tierras adquiridas por compra o expropiadas que adquiriría el INCORA solo podían utilizarse para cuatro fines especificados en el artículo 80 de la ley 135:

1. Para constituir unidades agrícolas familiares y explotación cooperativa.
2. Para realizar parcelaciones.
3. Para establecer los servicios públicos necesarios para la zona (granjas, escuelas, industrias agrícolas, etc.).
4. Para ampliar la zona urbana municipal.

Igualmente la ley 135 consideraba que los fundos que tenían una superficie igual o menos a tres hectáreas eran considerados como minifundios que no podían ser divididos.

Todos estos instrumentos y medidas fueron creados por la ley con el fin de llevar a cabo los objetivos de reformar la estructura agraria y mejorar las condiciones generales de vida en los campos. Sin embargo como se verá a continuación su

aplicación en la realidad fue mucho más compleja debido a que factores políticos como la influencia de la clase terrateniente dentro del Estado Colombiano y factores sociales como las migraciones internas del campesinado a raíz del surgimiento de las guerrillas afectaron de manera contundente el desarrollo de las políticas de tierras.

3.2. RESULTADOS DE LA REFORMA AGRARIA ENTRE 1962 Y 1979

Como se vio anteriormente, el INCORA estaba facultado para adquirir tierras mediante procedimientos de negociación directa, como la compra o la cesión, o de expropiación del terreno, en caso de que fuera necesario. Estas tierras que son adquiridas o expropiadas por el INCORA pasaban a manos del Fondo Nacional Agrario y podían ser únicamente destinadas a los programas de la reforma agraria. Para poder llevar a cabo esta función el INCORA adoptó diferentes programas de acuerdo con cada objetivo específico de la ley. Entre esos programas se encontraban el de parcelación, destinado a la dotación de tierras a familias campesinas de escasos recursos, el de reestructuración del minifundio, destinado a adelantar concentraciones de parcelas, el programa de adecuación de tierras para realizar obras de riego y drenaje, el de reestructuración de los resguardos indígenas, el de conversión de los pequeños arrendatarios y aparceros en propietarios y finalmente el de dotación de servicios públicos a las zonas rurales.⁷¹

En el cuadro No.1 es posible observar la cantidad de tierras ingresadas por el INCORA en el Fondo Nacional Agrario entre 1962 y 1979 en cada una de las modalidades de adquisición contempladas en la ley 135 de 1961.

⁷¹ Comparar Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, INCORA. *25 años de Reforma Agraria en Colombia*. p. 56.

Cuadro No. 1
Tierras ingresas por el INCORA al Fondo Nacional Agrario entre 1962 y 1976

Año	Adquisición		Expropiación		Cesión		TOTAL	
	Predios	Has.	Predios	Has.	Predios	Has.	Predios	Has.
1962	5	1.600	0	0	0	0	5	1.600
1963	33	11.319	3	1.228	3	101.366	39	113.913
1964	336	18.636	1	236	32	36.700	369	55.573
1965	163	28.349	0	0	28	106.838	191	135.188
1966	222	10.401	2	468	6	7.535	230	18.404
1967	230	22.498	7	3.678	14	6.360	251	32.537
1968	478	30.634	7	1.470	30	34.401	515	66.505
1969	486	34.518	5	627	57	18.696	548	53.842
1970	559	80.473	23	9.497	12	8.208	594	98.179
1971	360	64.015	26	9.036	17	16.357	403	89.409
1972	260	41.869	15	3.107	11	2.930	286	47.907
1973	121	21.671	13	2.105	8	3.247	142	27.023
1974	85	23.937	10	1.814	5	1.039	100	26.791
1975	52	3.618	11	2.084	2	544	65	6.246
1976	22	3.536	29	6.527	4	2.427	55	12.491
1977	391	3.601	33	6.064	1	363	425	10.029
1978	9	774	31	5.702	0	0	40	6.477
1979	3	337	13	6.690	1	74	17	7.102
TOTAL	3815	401.786	229	60333	231	347085	4275	809.216

Cuadro hecho a partir de Documentos del INCORA tomados de Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, INCORA. *25 años de Reforma Agraria en Colombia*. p. 57.

Analizando los datos es posible ver que hay tres etapas claras que obedecen a las modificaciones introducidas a los estatutos del INCORA y a la ley 135 de 1961.⁷² Existe una primera etapa de 1962 a 1967 que corresponde al periodo de creación y organización de la reforma como tal donde la mayoría de tierras adquiridas fueron por medio de compra y expropiación. Igualmente es posible observar como las expropiaciones y las cesiones son bastante reducidas en comparación con las otras formas de adquisición. Esto significa que varios terratenientes lograron demostrar la explotación económica de sus tierras, lo que impidió que fueran expropiadas por

⁷² Comparar Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, INCORA. *25 años de Reforma Agraria en Colombia*. p. 61.

subutilización. No obstante en este periodo fue donde más tierras ingresaron al Fondo Nacional Agrario lo que significó mayores recursos para asignar.

La segunda etapa entre 1968 y 1972 corresponde a la entrada en vigencia de la ley 1 de 1968 que buscó aliviar las presiones sindicales campesinas con la creación de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos – ANUC. La ANUC se constituyó en 1968 con la expedición del decreto 755 de 1967 bajo el gobierno de Carlos Lleras Restrepo canalizando de esta manera los intereses del campesinado. Esta organización fue impulsada por el gobierno de la época con el fin de darle un mayor apoyo a las acciones del INCORA y lograr dinamizar aún más la reforma agraria mediante la inclusión de los campesinos en la toma de decisiones.⁷³ En esta etapa hubo un auge en las adquisiciones de tierras y también en las expropiaciones. Sin embargo, las expropiaciones respecto a las adquisiciones siguen siendo mínimas.

Finalmente la última etapa de 1973 a 1979 refleja los efectos de la ley 4 de 1973 hecha a partir del Pacto de Chicoral en el cual se buscaba limitar la reforma agraria con el fin de proteger los bienes de los dueños de las grandes extensiones y dar así paso al plan de las Cuatro Estrategias de una urbanización del país, ideado por Lauchlin Currie. Además del plan de desarrollo de Pastrana y el inconformismo de la clase terrateniente por los resultados de la reforma agraria, la ANUC comenzó a radicalizarse en sus acciones promoviendo en varias ocasiones invasiones a predios rurales privados con el fin de presionar al gobierno.⁷⁴ Estos choques de tipo ideológico iniciaron el alejamiento entre campesinado y gobierno, lo cual resultó negativo para la reforma agraria.

Igualmente no se puede dejar de lado el impacto que tuvieron los movimientos ambientalistas sobre la reforma. Además del surgimiento de la protección de bosques y reservas naturales surgió también la Revolución Verde que con su aumento en la productividad de la tierra apropiado por la “agricultura capitalista” incrementó aún más la concentración de la propiedad.⁷⁵ Se puede observar en el cuadro que a partir de 1973 la cantidad de tierras ingresadas al Fondo empezó a

⁷³ Comparar Fajardo. *Campesinado y Capitalismo en Colombia*. p.83.

⁷⁴ Comparar Fajardo. *Campesinado y Capitalismo en Colombia*. p.83.

⁷⁵ Comparar Fajardo. *Haciendas, Campesinados y Políticas Agrarias en Colombia, 1920-1980*. p. 128.

decrecer anticipando el fin de la reforma agraria y evidenciando las limitaciones que le impuso el Pacto de Chicoral a la ley 135 de 1961.

En el cuadro No.2 se puede observar la adquisición de tierras por departamentos entre 1962 y 1986. Se debe tener en cuenta que la división administrativa de Colombia en esa época no coincide con la actual. Las adquisiciones de tierra, exceptuando el caso del departamento del Tolima son menores en departamentos con presencia de guerrillas como sería el caso de Antioquia, Meta, Santander, Arauca y Casanare que en ese entonces pertenecía al departamento de Boyacá. Esto demuestra una clara influencia de la presencia de grupos armados ilegales en la capacidad de adquisición y de acción del INCORA. Esto se debe a que las guerrillas dominaban estas zonas y ellos mismos incurrían en las expropiaciones de manera ilegal haciendo que los campesinos huyeran hacia los centros urbanos y abandonaran sus tierras.

Esta falta de soberanía en el territorio nacional incidió de dos formas: en primer lugar, debido a la violencia generada por los grupos armados, las migraciones campesinas comenzaron a aumentar rápidamente y en segundo lugar al no existir una completa soberanía del estado era muy difícil el acceso de instituciones como el INCORA a estas zonas. Sin poder acceder a los dos principales objetos de la reforma, tierra y campesinado, la acción del INCORA se vio claramente limitada.

Al observar los resultados de la reforma agraria en los cuadros anteriores se puede evidenciar los efectos que han tenido los factores políticos y sociales sobre su implementación. La aprobación de la ley 4 de 1973 proveniente del Pacto de Chicoral y consecuencia directa del poder de la clase terrateniente dentro del Estado Colombiano limitaron claramente su rango de acción. A partir de 1973 la reforma agraria empezó a decrecer cada vez con menores resultados que el año anterior en cuanto a adquisiciones de tierras.

Cuadro No. 2
Tierras ingresadas al Fondo Nacional Agrario por departamentos entre 1962 y 1986

Departamento	Adquisición		Expropiación		Cesión		TOTAL	
	Predios	Has.	Predios	Has.	Predios	Has.	Predios	Has.
Antioquia	35	11.666	1	147	11	27.054	47	38.867
Atlántico	249	15.796	29	4.495	2	691	280	20.982
Bolívar	474	37.523	12	3.984	6	94.742	492	136.249
Boyacá	97	2.540	2	7	1	91.843	100	94.390
Caldas	19	2.101	5	1.086	2	146	26	3.333
Caquetá	52	2.628	0	0	24	2.249	76	4.877
Cauca	143	24.080	25	5.590	20	2.520	188	32.190
Cesar	24	30.264	3	9.143	9	17.304	36	56.711
Córdoba	207	30.063	17	5.439	6	8.917	230	44.419
Cundinamarca	95	6.832	15	2.126	6	1.306	116	10.264
Huila	35	22.410	19	9.324	4	10.792	58	42.526
Guajira	2	3.111	0	0	0	0	2	3.111
Magdalena	127	14.702	2	185	58	9.968	187	24.855
Meta	19	20.910	0	0	15	52.861	34	73.771
Nariño	24	6.081	28	7.635	4	1.492	56	15.208
N. de Santander	88	15.635	10	2.365	8	8.040	106	26.040
Quindío	10	1.663	1	12	0	0	23	1.675
Risaralda	44	3.705	7	945	0	0	51	4.650
Santander	27	12.687	15	1.251	8	9.716	50	23.654
Sucre	122	27.923	20	5.590	9	2.067	151	35.580
Tolima	221	40.250	24	5.192	12	5.956	257	51.398
Valle	1.214	2.418	13	895	40	3.017	1267	6.330
Arauca	0	0	0	0	1	172	1	172
Casanare	1	10.080	0	0	1	1.324	2	11.404
Putumayo	211	1.977	8	46	0	0	219	2.023
TOTAL	3540	347.045	256	65457	247	352.177	4055	764.679

Cuadro hecho a partir de Documentos del INCORA tomados de Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, INCORA. *25 años de Reforma Agraria en Colombia.* pp. 62-63.

Adicionalmente el contexto social de conflicto en los campos perjudicó de igual manera el desarrollo de la implementación de los instrumentos de la reforma agraria ya que el dominio que ejercían las guerrillas sobre los territorios hacía difícil el acceso a esas tierras. Además las guerrillas realizaban ellas mismas expropiaciones ilegales dejando a campesinos y propietarios sin bienes y obligándolos a migrar hacia las ciudades. Todo este contexto socio-político limitó contundentemente la implementación de las políticas de reforma agraria.

CONCLUSIONES

La influencia de las clases terrateniente e industrial dentro del Estado colombiano durante la década de los sesenta incidió claramente de manera negativa en la implementación de la ley 135 de 1961, debido a los grandes intereses que existían en la época sobre el futuro de las grandes extensiones de tierra en Colombia. A pesar de que en un principio fueron los mismos grandes terratenientes quienes apoyaron la iniciativa de la reforma enmarcada en la Alianza para el Progreso con el fin de proteger sus bienes, éstos apoyaron igualmente el Pacto de Chicoral en 1972 que impulsó una contrarreforma debido a que los inconformismos del campesinado amenazaban con ponerle fin al modelo latifundista.

La capacidad de presión de estos propietarios sobre el gobierno central aumentaron durante la presidencia de Misael Pastrana, al igual que un cambio en la estrategia económica del país a raíz del plan de Lauchlin Currie y el proceso de urbanización y proletarización del campesinado llevaron a la aprobación de la ley 4 de 1973 que modificaba los instrumentos de la ley 135 de 1961, debilitando el INCORA y generando nuevos parámetros y conceptos. Igualmente se debe tener en cuenta el papel de la ANUC, que aunque nació a partir del deseo de control efectivo por parte del gobierno sobre los sindicatos campesinos, se convirtió en un medio de presión importante en contra del fin de la reforma agraria.

Claramente influyó también en la reforma agraria de 1961 la falta de instituciones fuertes para el manejo de la política de tierras en Colombia. Esto se debió principalmente a que desde un principio la reforma no fue concebida como un cambio real en la estructura agraria sino como una estrategia de contención de inconformismos. Al haber sido éste su objetivo principal, la reforma agraria no contó con elementos efectivos para que una reestructuración de la tenencia de la tierra se pudiera dar en esa época en Colombia.

Además de estas presiones políticas, la reforma agraria estuvo también afectada por el surgimiento de los movimientos ambientalistas y los nuevos conceptos globales sobre la agricultura como la seguridad alimentaria. La creación

del Código de Recursos Naturales y el Sistema de Parques Nacionales limitó de manera tajante la reforma agraria ya que las extensiones de tierras destinadas a la colonización y a la redistribución disminuyeron debido a las características particulares de biodiversidad en ciertas áreas del país que impedían su explotación.

Adicionalmente durante la década de los setenta el desarrollo de nuevas tecnologías para aumentar la productividad agropecuaria generó un movimiento llamado la Revolución Verde que profesaba el uso intensivo de pequeñas extensiones de tierras maximizando la producción por hectárea. Este movimiento iba en contra de la esencia de la reforma de 1961 que profesaba la eliminación de la figura del minifundio considerando que esta extensión de propiedad no era suficiente para el sostenimiento económico de una familia colombiana. Este tipo de contradicciones que se dieron en la época afectaron la implementación de la reforma ya que la contraposición minifundio/latifundio dejó de ser para muchos una estructura social negativa debido a los avances tecnológicos que permitían la sustentabilidad de las pequeñas tierras.

Adicionalmente a estos factores políticos se encontraba también el contexto social de Colombia en los años sesenta. Las condiciones del campesinado influyeron directamente en la reforma debido a que eran el objeto principal de la redistribución de las tierras. No obstante la reforma no tomó en cuenta las condiciones de la vida rural. Debido al periodo de la Violencia bipartidista se desarrolló el fenómeno del desplazamiento interno. A raíz de la violencia en los campos, Colombia empezó un proceso de migraciones internas hacia las grandes ciudades abandonando los campos donde se pretendía realizar la reforma. Esto trajo como consecuencia unas limitaciones importantes a la implementación de los instrumentos de la ley ya que los campesinos preferían irse a las ciudades que permanecer en las zonas rurales.

Aparte de estas migraciones internas debido a la violencia bipartidista también se desarrollaron los grupos de autodefensas campesinas que buscaban proteger sus propiedades de los ejércitos partidistas. La llegada de la década de los sesenta implicó la llegada del comunismo a Latinoamérica con el triunfo de la Revolución Cubana, lo cual legitimó la lucha armada campesina impulsada por la

falta de soberanía del Estado en varias zonas del país. Fue así como se empezaron a conformar las guerrillas colombianas impulsadas por las luchas campesinas pasadas y por los líderes comunistas que empezaban a surgir en las ciudades.

La creación de las FARC, el EPL y el ELN constituyó un obstáculo más para la correcta asignación de tierras y colonizaciones ya que los enfrentamientos armados aumentaron las migraciones campesinas e impidieron la llegada de las instituciones gubernamentales para la implementación de la ley. Los grupos armados optaron por desarrollar pequeñas reformas agrarias de hecho, expropiando grandes extensiones de tierra bajo el uso de las armas. Como se vio anteriormente los informes del INCORA muestran claramente que las zonas con presencia guerrillera fueron donde menos se realizaron operaciones mostrando claramente la incidencia de los grupos armados en el desarrollo de la ley 135 de 1961.

En conclusión es posible afirmar que tanto la presencia de la clase terrateniente e industrial dentro del estado colombiano, la firma del Pacto de Chicoral de 1972, la implementación del plan de Currie en el direccionamiento económico del país y los movimientos ambientalistas de la década de los setenta, como factores políticos, y el fenómeno del desplazamiento interno hacia las áreas rurales y el surgimiento de los grupos armados guerrilleros, como factores sociales, tuvieron una clara incidencia en la implementación de la reforma agraria de 1961 contribuyendo así a su posterior fracaso en su intento por transformar la estructura de tenencia de la tierra.

BIBLIOGRAFÍA

- Araoz, Santiago. *Historia del Frente Nacional y Otros Ensayos*. Bogotá: Editorial Presencia, 1977.
- Díaz-Callejas, Apolinar. *Colombia y la Reforma Agraria, sus documentos fundamentales*. Bogotá: Editorial Universidad de Cartagena, 2002.
- García, Antonio. *Las dinámicas de las Reformas Agrarias en América Latina*. Bogotá: Editorial Oveja Negra, Septiembre de 1972.
- González Arias, José Jairo. *El estigma de las repúblicas independientes, 1955-1965*. Bogotá: Editorial CINEP, 1992.
- Legrand, Catherine. *Colonización y Protesta campesina en Colombia (1850-1950)*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1988.
- Pizarro Leongómez, Eduardo. *Las FARC, de la autodefensa a la combinación de todas las formas de lucha*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1991.
- Medina Gallego, Carlos. *ELN: una historia contada a dos voces*. Bogotá: Rodríguez Quito Editores, 1996.
- Rodríguez Becerra, Manuel. *Reforma Ambiental en Colombia*. Bogotá: TM Editores, 1998
- Villaraga, Álvaro y Plazas, Nelson. *Para reconstruir los sueños: una historia del EPL*. Fondo Editorial para la Paz, 1994.

Capítulos de Libros

- Bagley, Bruce Michael y Botero Zea, Fernando. “Organizaciones campesinas contemporáneas en Colombia: Un estudio de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos”. En: Ministerio de Agricultura. *El agro y la cuestión social*. Bogotá: Edición Tercer Mundo, mayo de 1994. p. 185-227.
- Fajardo, Darío. “La década de la reforma agraria”. En: Fajardo, Darío. *Haciendas, Campesinos y Políticas Agrarias en Colombia, 1920 – 1980*. Bogotá: Centro de Investigaciones para el desarrollo. Universidad Nacional de Colombia, 1986. p. 99-118.
- Fajardo, Darío. “El Estado y la formación del campesinado en el siglo XIX”. En: Fajardo, Darío, *Campesinado y Capitalismo en Colombia*. Bogotá: Centro de Investigación y Educación Popular – CINEP, 1981. p. 31-56.
- Fals Borda, Orlando. “Hacia la proletización”. En: Fals Borda, Orlando. *Historia de la cuestión agraria en Colombia*. Bogotá: Editorial Publicaciones de la Rosca., 1975. p. 120-151.
- Ibáñez, Ana María y Querubín, Pablo. “Introducción”. En: Ibáñez, Ana María y Querubín, Pablo. *Acceso a tierras y desplazamiento forzoso en Colombia*. Bogotá: Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico. Facultad de Economía, Universidad de los Andes, mayo de 2004. p. 4-10.
- Kalmanovitz, Salomón y López, Enrique. “Distribución, narcotráfico y conflicto”. En: Kalmanovitz, Salomón y López, Enrique. *La agricultura colombiana en el siglo XX*. Bogotá: Fondo de cultura económica. 2006. p. 317-375.

- Kalmanovitz, Salomón y López Enciso, Enrique. “Distribución de la tierra, narcotráfico y conflicto en Colombia”. En: *La cuestión Agraria en España y en América Latina*. Centro Cultural y Educativo Español. Bogotá, 2009.
- Machado, Absalón. “El concepto de estructura agraria”. En: Machado, Absalón, *De la estructura agraria al sistema agroindustrial*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2002. p. 17-59.
- Machado, Absalón. “Hacia la modernización: Desarrollo gremial e institucional”. En: Machado, Absalón. *Ensayos para la historia de la política de tierras en Colombia*. Bogotá: Editorial Gente Nueva, noviembre de 2009. p. 265- 296.
- Machado, Absalón. “Política agraria y conflictos durante la violencia” En: Machado, Absalón. *Ensayos para la historia de la política de tierras en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2009. p. 299-342.
- Machado, Absalón. “Políticas agrarias en Colombia”. En: Fajardo. Darío, *Campesinado y Capitalismo en Colombia*. Bogotá: Centro de Investigación y Educación Popular – CINEP, 1981. p. 57-88.
- Molano Bravo, Alfredo. “Algunas consideraciones sobre colonización y violencia”. En: Ministerio de Agricultura. *El agro y la cuestión social*. Edición Tercer Mundo. Bogotá, mayo de 1994. p. 27-40.
- Pérez, Gustavo. “Estructura socio-demográfica del mercado de trabajo”. En: Pérez, Gustavo. *El campesinado colombiano: Un problema de Estructura*. Bogotá: Editorial Iqueima, 1962. p. 33-50.

- Rovner, Eduardo. "Introducción". En: Rovner, Eduardo. *La ofensiva empresarial: Industriales, políticos y violencia en los años 40 en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo Editores. Ediciones Uniandes, julio de 1992. p. 59-109.
- Rovner, Eduardo. "Los verdaderos dueños de la industria". En: Rovner, Eduardo. *La ofensiva empresarial: Industriales, políticos y violencia en los años 40 en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo Editores. Ediciones Uniandes, julio de 1992. p. 37-68.
- Rovner, Eduardo. "Industriales, prensa e ideología". En: Rovner, Eduardo. *La ofensiva empresarial: Industriales, políticos y violencia en los años 40 en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo Editores. Ediciones Uniandes, julio de 1992. p. 69-104.
- Sandilands, Roger. "La Misión del Banco Mundial a Colombia, 1949-53". En: *Vida y Política económica de Lauchlin Currie*. Bogotá: Legis Editores, 1990. p. 161-180.
- Sandilands, Roger. "Los orígenes y el desarrollo de la Operación Colombia, 1960-67". En: *Vida y Política económica de Lauchlin Currie*. Bogotá: Legis Editores, 1990. p. 194-225.
- Sandilands, Roger. "El Plan de las Cuatro Estrategias, 1971-74". En: *Vida y Política económica de Lauchlin Currie*. Bogotá: Legis Editores, 1990. p. 246-266.
- Uribe Badillo, Alfonso. "Ley 135 de 1961". En: Uribe Badillo, Alfonso (ed.). *La reforma agraria en Colombia*. Bogotá: Colección Pensadores Políticos Colombianos, Cámara de Representantes. 1987. p. 59-109.

Artículos en publicaciones periódicas académicas

Moreno Callado, Jorge. “*Derecho social rural, Base jurídica de la Reforma Agraria Integral*”. En Revista Sociológica Mexicana, No 02, Vol. 27. (Mayo – Agosto, 1965): p. 389-418.

Offstein, Norman. “*An historical review and analysis of Colombian guerilla movements: FARC, ELN and EPL*”. En Revista Desarrollo y Sociedad. Vol. 52. Bogotá, septiembre de 2003. Pág. 7. Consultado el 8 de Octubre de 2011. Disponible en la página web: http://economia.uniandes.edu.co/investigaciones_y_publicaciones/CEDE/Publicaciones/Revista_Desarrollo_y_Sociedad/Ediciones/revista_desarrollo_y_sociedad_no_52/An_Historical_Review_and_Analysis_of_Colombian_Guerrilla_Movements_FARC_ELN_and_EPL..

Otros Documentos

Alto Comisionado de las Naciones Unidas ACNUR, “Preguntas y respuestas sobre desplazados internos”. Consulta realizada el 4 de abril de 2011. Disponible en la página web: <http://www.acnur.org/t3/a-quien-ayuda/desplazados-internos/preguntas-y-respuestas-sobre-desplazados-internos/>.

Congreso de la República. “Ley 135 de 1961: Sobre la reforma social agraria”, República de Colombia, Bogotá, 1961. Consulta realizada el 13 de Febrero de 2011. Disponible en la página web: www.notinet.com.co/serverfiles/servicios/archivos/n1961/ley135-61.

Congreso de la República. “Ley 4 de 1973”, República de Colombia, 1973. Consulta realizada el 27 de Agosto de 2011. Disponible en la página

web:www.dmsjuridica.com/CODIGOS/LEGISLACION/LEYES/LEY%204%20DE%201973.htm.

Defensoría del Pueblo, *Desplazamiento Forzado en Colombia*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 2005.

Garrido, Rafael. *Biografía de Lauchlin Currie*, Banco de la República. Consultada realizada el 10 de Febrero de 2012. Disponible en la página web: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/biografias/currlauc.htm>.

Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, INCORA. *25 años de Reforma Agraria en Colombia*. Bogotá: Editorial Comunicaciones y Publicidad Consultores, 1988.

Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, INCORA. *Colombia: Tierra y Paz, Experiencias y Caminos para la Reforma Agraria: Alternativas para el siglo XXI (1961-2001)*. Bogotá: Editorial Zeta Periodismo Investigativo, 2001.

Kalmanovitz, Salomón. “El desarrollo histórico del campo colombiano”. Consulta realizada el 21 de Agosto de 2011. Disponible en la página web: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/historia/colhoy/colo9.htm>.

Pizarro Leongómez, Eduardo. Programa de Consultas en Recuperación de Tierras. Ministerio de Agricultura, 2008. Consulta realizada el 15 de noviembre de 2011. Disponible en la página web: <http://www.minagricultura.gov.co/archivos/conret-final-aprobacion.pdf>.

Restrepo Salazar, Juan Camilo. *Una Política Integral de Tierras para Colombia*. Ponencia ante el Congreso de la República. Bogotá, agosto de 2010.

Consulta realizada el 15 de noviembre de 2011. Disponible en la página

web:

[http://www.minagricultura.gov.co/archivos/ministro_jc_restrepo_tierras_2.](http://www.minagricultura.gov.co/archivos/ministro_jc_restrepo_tierras_2.pdf)

pdf.

Anexo 1. Documento. Artículos relevantes de la ley 135 de 1961.

LEY 135 DE 1961
"sobre reforma social agraria".

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPITULO I
Objeto de esta Ley.

Artículo 1º. Inspirada en el principio del bien común y en la necesidad de extender a sectores cada vez más numerosos de la población rural colombiana el ejercicio del derecho natural a la propiedad, armonizándolo en su conservación y uso con el interés social, esta Ley tiene por objeto:

Primero. Reformar la estructura social agraria por medio de procedimientos enderezados a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico; reconstruir adecuadas unidades de explotación en las zonas de minifundio y dotar de tierras a los que no las posean, con preferencia para quienes hayan de conducir directamente su explotación e incorporar a ésta su trabajo personal.

Segundo. Fomentar la adecuada explotación económica de tierras incultas o deficientemente utilizadas, de acuerdo con programas que provean se distribución ordenada y racional aprovechamiento.

Tercero. Acrecer, el volumen global de la producción agrícola y ganadera en armonía con el desarrollo de los otros sectores económicos; aumentar la productividad de las explotaciones por la aplicación de técnicas apropiadas, y procurar que las tierras se utilicen de la manera que mejor convenga a su ubicación y características.

Cuarto. Crear condiciones bajo las cuales los pequeños arrendatarios y aparceros gocen de mejores garantías, y tanto ellos como los asalariados agrícolas tengan más fácil acceso a la propiedad de la tierra.

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

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

Los fines que este artículo enumera servirán de guía para la reglamentación, interpretación y ejecución de la presente Ley.

CAPITULO II

Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.

Artículo 2º. Créase el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, como establecimiento público, o sea como una entidad dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio.

Artículo 3º. Son funciones del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria:

a) Administrar a nombre del Estado las tierras baldías de propiedad nacional, adjudicarlas o constituir reservas y adelantar colonizaciones sobre ellas, de acuerdo con las normas vigentes y con las disposiciones de esta Ley.

Compete igualmente al Instituto, a nombre del Estado, ejercitar las acciones y tomar las medidas que correspondan conforme a las leyes en los casos de indebida apropiación de tierras baldías o incumplimiento de las condiciones bajo las cuales fueron adjudicadas, lo mismo que , adelantar las diligencias y dictar las resoluciones sobre extinción del derecho de dominio privado de que trata el artículo 6º de la Ley 200 de 1936;

b) Administrar el Fondo Nacional Agrario;

c) Adelantar, directamente o por medio de otras entidades públicas o privadas, un estudio metódico de las distintas zonas del país, a fin de obtener todas las informaciones necesarias para orientar su desarrollo económico, especialmente en lo que concierne a la tenencia y explotación de las tierras, uso de las aguas, recuperación de superficies inundables y lucha contra la -erosión

d) Clarificar la situación de las tierras desde el punto de vista de su propiedad, a objeto de identificar con la mayor exactitud posible las que pertenecen al Estado, facilitar el saneamiento de la titulación privada y cooperar en la formación de los catastros fiscales; .

e) Promover auxiliar o ejecutar directamente la construcción de las vías necesarias para dar fácil acceso a las regiones de colonización, parcelación o concentraciones parcelarias, y la de caminos vecinales que comuniquen las zonas de producción agrícola y ganadera con la red de vías existentes;

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 otras donde tales labores faciliten un cambio en la estructura y productividad de la propiedad rústica ;

g) Cooperar en la conservación forestal y, especialmente, en la vigilancia de los bosques nacionales, cuyas concesiones y licencias para su explotación continuará otorgando el Ministerio de Agricultura

h) Hacer dotaciones de tierras en las colonizaciones que con tal objeto adelante o en las tierras de propiedad privada que adquiera con el mismo fin, de acuerdo con las disposiciones de la presente Ley, y dar a los cultivadores, directamente o con la cooperación de otras entidades, la ayuda técnica y financiera para su establecimiento en tales tierras, la adecuada explotación de éstas y el transporte y venta de los productos;

l) Realizar concentraciones parcelarias en las zonas de minifundio;

j) Requerir de las entidades correspondientes la prestación de, los servicios relacionados con la vida rural en las zonas donde desarrolle sus actividades; coordinar el funcionamiento de ellos y prestar ayuda económica para su creación y funcionamiento cuando fuere necesario;

k) Promover la formación de las "unidades de acción rural" de que trata esta Ley, y la de cooperativas, entre los propietarios y trabajadores del campo;

l) En general, desarrollar las actividades que directamente se relacionen con los fines enunciados en el artículo primero de la presente Ley y por los medios que en ésta se señalan.

Artículo 8º. El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria será dirigido y, administrado por una Junta Directiva, un Gerente General y los restantes funcionarios que determinen los estatuto La Junta Directiva será de composición política paritaria y estará integrada por los siguientes miembros :

El Ministro de Agricultura, quien la presidirá.

El Ministro de Obras Públicas.

Sendos representantes de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, del Instituto Nacional de Abastecimientos, del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, de las Cooperativas Agrícolas 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 pasarán las entidades respectiva

Un representante de las organizaciones de Acción Social Católica, designado por el Arzobispo Primado de Colombia, y otro los trabajadores rurales, escogido por el Presidente de la República de listas que se formarán de la manera que determine el Gobierno.

El Gobierno podrá convocar el Consejo a sesiones extraordinarias por el tiempo que él mismo determine, para que se ocupe especialmente de las materias que señale el decreto de convocatoria.

Artículo 11. El Consejo Social Agrario estará integrado por los siguientes miembros:

Un representante de las Facultades de Agronomía.

Un representante de las Facultades de Medicina Veterinaria.

Dos economistas agrarios elegidos por las Facultades de Economía.

Un representante de las Asociaciones de Ingenieros Agrónomos.

Un representante de las Asociaciones de Veterinarios.

Los Gerentes de los Institutos Especiales de Fomento de Producción Agrícola.

El Gerente de la Federación Nacional de Cafeteros.

Tres representantes de las Sociedades de Agricultores.

Un representante de personas dedicadas a la explotación forestal.

Tres representantes de las Asociaciones de Ganaderos.

Seis representantes de los trabajadores rurales. ,

Dos representantes de las Cooperativas Agrícolas.

Los Ministros del Despacho, los funcionarios técnicos que éstos designen, los miembros de la Junta Directiva del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, y los Gerentes de las Corporaciones Regionales podrán tomar parte en las deliberaciones del Consejo, con voz pero sin voto.

El Gobierno reglamentará la manera como se llevará a cabo la elección de los miembros del Consejo en los casos en que a ello haya lugar.

CAPITULO IV **Procuradores Agrarios.**

Artículo 12. Créanse los cargos de Procuradores Agrarios, como delegados del Procurador General de la Nación, en el número y con las asignaciones que el Gobierno determine, oído el concepto de la Junta Directiva del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.

Los Procuradores Agrarios serán nombrados por el Procurador General de la Nación, con observancia de las reglas sobre paridad política, para períodos- de dos años, y deberán reunir las calidades exigidas para los Fiscales de los Tribunales Superiores.

CAPITULO V

Fondo Nacional Agrario.

Artículo 14. Forman el Fondo Nacional Agrario:

1°. Las sumas que con destino a él se voten en el Presupuesto Nacional.

Anualmente se apropiará una partida no menor de cien millones de pesos (\$ 100.000.000.00) , que el Gobierno debe incluir en el proyecto de Presupuesto, sin la cual éste no será aceptado por la Comisión de Presupuesto de la Cámara de Representantes.

2°. El producto de los empréstitos externos o internos que el Gobierno o el Instituto contraten con destino al Fondo o al cumplimiento de las funciones previstas en la presente Ley.

Los empréstitos que contrate directamente el Instituto de conformidad con las facultades de que para ello queda investido gozarán de la garantía del Estado. .

Autorízase al Gobierno Nacional para que realice operaciones de crédito externo o interno con destino al Fondo Nacional Agrario. Los contratos que se celebren en desarrollo de esta autorización sólo requieren para su validez la aprobación del Presidente de la República, previo concepto favorable del Consejo de Ministros.

3°. Los Bonos Agrarios que el Gobierno emita y entregue al Fondo para el cumplimiento de los fines de la presente Ley.

4°. Los recargos en el impuesto predial que la ley autorice establecer para ese objeto.

5°. El producto de las tasas de valorización que el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria pueda recaudar de acuerdo con las leyes respectivas.

6°. Las donaciones y auxilios que le hagan personas jurídicas o naturales, nacionales o extranjeras y entidades internacionales.

7°. Las sumas o valores que el Instituto reciba en pago de las tierras que enajene y de los servicios que preste mediante remuneración.

8°. Las propiedades que el Instituto adquiera a cualquier título.

Artículo 15. Los fondos o bienes que ingresen -al Fondo Nacional Agrario se considerarán desde ese momento como patrimonio propio del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, y su destinación no podrá ser cambiada por el Gobierno.

CAPITULO VI

Corporaciones Regionales de Desarrollo.

Artículo 19. El desarrollo económico de las cuencas fluviales, o de aquellas regiones que por virtud de su ubicación, su posición con respecto. a las vías públicas, la extensión y continuidad de sus tierras colonizables u otros factores, constituyan también unidades económicas bien determinadas, podrá encomendarse a Corporaciones Regionales de Desarrollo cuya jurisdicción territorial no es necesario que coincida con los límites de los Departamentos y Municipios.

Las Corporaciones Regionales de Desarrollo tendrán las funciones que les delegue el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria; pero podrán, además, cumplir aquellas otras que les encomienden las leyes, los establecimientos públicos existentes o los Gobiernos Nacional, Departamentales o Municipales, con autorización del Congreso, las Asambleas o los Concejos, según el caso.

Artículo 20. Las Corporaciones Regionales de Desarrollo podrán crearse a iniciativa del Gobierno Nacional, del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, de las Asambleas Departamentales y de los Concejos Municipales.

Pero, en todo caso, el establecimiento de una nueva Corporación necesita la aprobación de la Junta Directiva del Instituto y la del Gobierno Nacional.

Por regla general, el Instituto promoverá la creación de las Corporaciones Regionales de Desarrollo para el adelantamiento de las colonizaciones en zonas de reserva y para las labores de parcelación y de concentración parcelaria a que esta Ley se refiere.

CAPITULO VII

Extinción del dominio sobre tierras incultas

Artículo 22. Todo propietario de fundo de extensión superior a dos mil hectáreas (2.000 hectáreas) deberá presentar al Instituto, junto con el respectivo certificado expedido por el Registrador de Instrumentos Públicos y copia del título registrado que acrediten su derecho de dominio sobre dicho fundo, una descripción detallada de éste, la cual incluirá, además, todos los datos y explicaciones que el Instituto determine con respecto a su ubicación, extensión y forma en que se explota. La misma obligación cobija a los propietarios de superficies menores que formaban parte, en 1° de septiembre de 1960, de predios de aquella extensión, ya quienes sin tener título inscrito ejerzan posesión material sobre tales predios.

Si del predio en cuestión se hubiere levantado un plano topográfico, se acompañará copia del mismo.

Estos requisitos deberán llenarse dentro de los seis (6) meses posteriores a la fecha en que el Instituto reglamente esta disposición.

El Instituto podrá exigir de las respectivas oficinas catastrales y del Instituto Geográfico Agustín Codazzi todas las informaciones que posean sobre la existencia de fundos de la referida extensión y la descripción, fotografías aéreas y planos de los mismos.

Con base en las relaciones y documentos indicados y en cualesquiera otras informaciones que pueda allegar o que se le comuniquen, el Instituto adelantará metódicamente el estudio de los predios a que se refiere este artículo desde el punto de vista de su explotación económica, al tenor de lo previsto en el artículo 8° de la Ley 200 de 1936 y en el inciso 2° del artículo 29 del Decreto 59 de 1938.

Artículo 27. Para todos los efectos legales se considerará que no están cobijadas por las reglas sobre extinción del dominio, las extensiones que a la fecha de la resolución se encuentren económicamente explotadas conforme a las disposiciones de la Ley 200 de 1936 ya las de la presente Ley.

CAPITULO VIII **Baldíos nacionales.**

Artículo 29. A partir de la vigencia de la presente Ley, salvas las excepciones contempladas en ella, no podrán hacerse adjudicaciones de baldíos sino a favor de personas naturales y por extensiones no mayores de cuatrocientas cincuenta hectáreas (450 h s.).

El peticionario deberá demostrar que tiene bajo explotación las dos terceras partes al menos de la superficie cuya adjudicación solicita.

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

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

Así mismo, no podrán hacerse adjudicaciones de baldíos que estén ocupados por indígenas, sino con el concepto favorable de la División de Asuntos Indígenas.

Artículo 32. Las sociedades de cualquier índole no podrán adquirir mediante la ocupación derecho para solicitar la adjudicación de tierras baldías. Tal adjudicación sólo podrá hacerse a favor de sociedades colectivas o limitadas, cuando la explotación de las tierras se haya llevado a efecto en virtud de un contrato celebrado

por aquéllas con el Instituto en el cual se comprometan a explotar, con cultivos agrícolas o con ganadería, no menos de las dos terceras partes de la superficie contratada, dentro de los cinco años siguientes al contrato y siempre que demuestren con oportunidad haber dado cumplimiento a esta obligación.

En el respectivo contrato se establecerá el plazo dentro del cual deberá iniciarse la explotación y la superficie que deberá estar explotada al final de cada período anual.

Artículo 33. Cuando se trate de establecer en terrenos baldíos, no cobijados por las reservas para colonizaciones dirigidas, una explotación agrícola o pecuaria que tenga especial importancia para la economía nacional, por cuanto sus productos estén destinados a sustituir importaciones o a ser exportados en razonable proporción, o a proveer de materias primas a las industrias nacionales, el Instituto podrá celebrar contratos con las personas naturales o sociedades de cualquier índole interesadas en tal explotación, en los cuales se señalarán la clase de ésta y el plazo dentro del cual deberá realizarse para adquirir derecho a la adjudicación. En estos contratos, los cuales requieren para su validez la aprobación del Gobierno, previo concepto del Consejo Nacional de Planeación, la superficie asignada podrá ser hasta de dos mil quinientas hectáreas (2.500 hectáreas).

También podrá el Instituto celebrar contratos, con las mismas formalidades arriba previstas, para el establecimiento de explotaciones agrícolas y pecuarias en regiones de muy escasa densidad de población y abundancia de tierras baldías no reservadas para colonizaciones especiales, sin la limitación en cuanto a la superficie que señala este artículo. Dichos contratos determinarán las extensiones que deberán ponerse bajo explotación en cada período anual, y no podrán cobijar una superficie total mayor de la que deba explotarse en un plazo de cinco años y una tercera parte más.

Igualmente, podrá el Instituto celebrar contratos de arrendamiento hasta por la extensión aquí señalada, y por término no mayor de cincuenta (50) años, para las explotaciones a que se refiere este artículo, cuando apareciere ser de conveniencia nacional que los terrenos respectivos no salgan del dominio del Estado de las tierras, su calidad, costo probable de su adaptación a las explotaciones y demás factores que influyan sobre su valor.

por el artículo 55 del Código de Régimen Político y Municipal.

CAPITULO IX

Colonizaciones

Artículo 43. El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria adelantará colonizaciones en las tierras baldías que reserve para tal fin, conforme a las normas de esta Ley.

Dichas colonizaciones estarán precedidas de un estudio, completo como sea posible, sobre las condiciones de clima, suelos, aguas, topografía y accesibilidad de la zona, a objeto de establecer que éste es apta para una explotación económica y la orientación que a dicha explotación deba dársele.

No se establecerán colonizaciones de la clase a que se refiere este artículo sino en zonas dotadas de adecuadas vías de comunicación, o donde tales vías se estén construyendo o vayan a construirse en breve plazo.

Artículo 45. Las colonizaciones dirigidas se organizarán en aquellas zonas de terrenos baldíos mejor dotadas de acceso a vías, importantes de comunicación y que más aptas sean para cultivos agrícolas o ganadería en pequeña escala por la calidad de los suelos y las corrientes de agua utilizables y las condiciones meteorológicas de la región.

En cada zona o subzona de colonización dirigida se harán las reservas definitivas necesarias para la conservación de los recursos naturales, el control de las aguas y el establecimiento de granjas de demostración, escuelas, puestos de salud y servicios públicos de la colonia. Además, cuando ello apareciere indicado, se reservarán terrenos comunales de pastoreo y superficies suficientes para los poblados, cuyos lotes, excluidos los necesarios para los fines indicados arriba y para la construcción de una iglesia católica, se venderán preferentemente a los pequeños colonos vecinos. Es entendido que las reservas para terrenos comunales de pastoreo podrán ser levantadas por el instituto si con el transcurso del tiempo llegare a estimarse que ello es necesario para atender a más urgentes necesidades económicas.

De los terrenos sobrantes, no menos de un setenta por ciento (70%) se destinará a la creación de "unidades agrícolas familiares que serán asignadas gratuitamente a trabajadores pobres o de escasos recursos, bajo las normas que con respecto a tales unidades consagra la presente Ley y las que determine el reglamento de colonización. Las tierras aledañas a vías de transporte automotor y ferrocarriles y puertos tendrán precisamente esa destinación.

Es entendido que se cargará al colono el costo de las mejoras que el Instituto realice en la parcela que le asigne, y el monto de lo que por tal concepto salga a deber será cubierto por él al Instituto en los términos y condiciones que señale el reglamento de colonización.

Las cooperativas de trabajadores agrícolas que hayan recibido aprobación del Gobierno podrán obtener asignaciones dentro de las tierras destinadas a "unidades agrícolas familiares", y la superficie que se les señale se fijará tomando en cuenta el número de personas que las integran.

Las superficies restantes, dentro de cada zona de colonización dirigida, podrán venderse por el Instituto a personas naturales o jurídicas que contraigan la obligación

de, explotarlás, en la proporción que para cada período anual' señale el contrato, hasta completar no menos del sesenta y cinco por ciento (65%) de su extensión total dentro del término de cinco años contados desde la fecha en que se otorgó el respectivo instrumento. Se dará preferencia a quienes se comprometan a realizar la clase de explotación que el Instituto indique como de mayor interés para la economía nacional. La extensión que puede venderse a cada persona natural o jurídica no será mayor de la que esta Ley señala para las adjudicaciones ordinarias de baldíos.

Excepcionalmente, cuando se trate de empresas que se califiquen por el Instituto como de notable interés para la economía nacional y que impliquen el empleo de un número considerable de trabajadores en la preparación o explotación de las tierras, se podrán hacer, con aprobación del Gobierno, ventas hasta por mil hectáreas (1.000 hectáreas) explotables. En los contratos respectivos podrá el Instituto imponer al adquirente una o varias de las siguientes obligaciones:

- a) La de montar plantas que puedan beneficiar los productos de los pequeños colonos de la zona, en las condiciones que el mismo contrato señale;
- b) La de prestar asistencia técnica a los pequeños colonos que deseen desarrollar explotaciones de la misma índole de aquella que vaya a establecer el comprador;
- c) La de destinar un determinado porcentaje de la tierra explotable para pequeñas parcelas donde los trabajadores permanentes de la empresa puedan tener su casa de habitación y cultivos de pan coger

Artículo 48. Las "unidades agrícolas familiares" se asignarán a los trabajadores con la obligación de poner bajo explotación a la menos la mitad del predio dentro de los cinco (5) años siguientes, y por medio de contrato escrito, en el cual se harán constar, además, las condiciones siguientes :

- a) La de que el título definitivo de adjudicación sólo se otorgará -cuando el asignatario demuestre haber cumplido, a satisfacción del Instituto, con la obligación de explotación económica pre vista en el inciso anterior;
- b) La de que no podrán traspasarse, sin permiso del Instituto, el predio asignado a las mejoras allí realizadas antes de que se haya expedido el respectivo título de adjudicación, y la de que el traspaso sólo podrá hacerse a favor de las personas indicadas en el inciso 3) del artículo 45, o de cooperativas de trabajadores agrícolas
- c) La de que el asignatario se obliga a sujetarse al régimen que esta Ley establece para las "unidades agrícolas familiares";

A iguales reglas, en cuanto sea posible, quedarán sujetas las cooperativas de trabajadores agrícolas que obtengan asignaciones de tierras en zonas de colonización dirigida.

CAPITULO X

Unidades agrícolas familiares.

Artículo 50. Tanto en sus labores de colonización como en las que lleve a cabo para parcelar propiedades y realizar concentraciones parcelarias, el Instituto buscará, preferentemente, la constitución de "unidades agrícolas familiares".

Se entiende por unidad agrícola familiar la que se ajuste a las siguientes condiciones

- a) Que la extensión del predio, conforme a la naturaleza de la zona, clase de suelos, aguas ubicación, relieve y posible naturaleza de la producción, sea Suficiente para que, explotado en condiciones de razonable eficiencia, pueda suministrar a una familia de tipo normal ingresos adecuados para su sostenimiento, el pago de las deudas originadas en la compra o acondicionamiento de las tierras, si fuere el caso, y el progresivo mejoramiento de la vivienda, equipo de trabajo y nivel general de vida ;
- b) Que dicha extensión no requiere normalmente para ser explotada con razonable eficiencia más que del trabajo del propietario y su familia. Es entendido, sin embargo, que esta última regla no es incompatible con el empleo de mano de obra extraña en ciertas épocas de la labor agrícola, si la naturaleza de la explotación así lo requiere, ni con la ayuda mutua que los trabajadores vecinos suelen prestarse para determinadas tareas.

Artículo 51. Quien adquiera por adjudicación o compra una "unidad agrícola familiar", contrae las siguientes obligaciones:

- a) Sujetarse a las reglamentaciones que sobre uso de aguas, caminos y servidumbres de tránsito dicte el Instituto para la zona correspondiente;
- b) Someter a la previa aprobación del Instituto cualquier proyecto de enajenación del predio. El Instituto podrá entonces adquirirlo, junto con las mejoras en él realizadas, al precio que se señale por peritos, si, en su concepto, la enajenación proyectada contradice el espíritu y las finalidades de la presente Ley.

En la matrícula de propiedad de cada "unidad agrícola familiar" se dejará constancia d-e este carácter, y los Registradores de Instrumentos Públicos no inscribirán ningún acto de transmisión del dominio a terceros si en la respectiva escritura no se ha transcrito la comunicación del Instituto en que conste que éste ha renunciado a ejercer el derecho preferencial de compra aquí consagrado;

c) Vender al Instituto, a solicitud de éste, el predio y sus mejoras, por el valor que señale un avalúo pericial, si -el propietario lo hubiere arrendado o dado en uso o usufructo a terceros, excepto en el caso de que se hallare físicamente inhabilitado para explotarlo directamente con su familia.

CAPITULO XI

Adquisición de tierras de propiedad privada.

Artículo 54. El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria queda autorizado para adquirir tierras de propiedad privada con el objeto de dar cumplimiento a los fines señalados en los ordinales 1º, 2º y 4º del artículo 1º de la presente Ley, combatir la erosión de los suelos, efectuar reforestaciones y facilitar en las zonas rurales las obras de riego y avenamiento, el tránsito y los transportes.

Si los propietarios de las tierras que se considere necesario adquirir no las vendieren o permutaren voluntariamente, el Instituto podrá expropiarlas sujetándose a lo 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.

Artículo 55. Salvo en los casos de que trata el artículo 58 de la presente Ley, la dotación de tierras por parte del Instituto se hará utilizando en primer término las tierras baldías fácilmente accesibles a los campesinos de la región respectiva y que reúnan, además, todas las condiciones necesarias para establecer en ellas colonizaciones según lo establecido por los artículos 43 y siguientes.

Si apareciere necesario adquirir para las dotaciones tierras de propiedad privada, se procederá de acuerdo con el siguiente orden de prelación :

1º Tierras incultas no cobijadas por las reglas sobre extinción del dominio.

2º Tierras inadecuadamente explotadas.

3º. Los predios que en su extensión total o parte importante de la misma se exploten por: medio de arrendatarios, o de aparceros, cuando en este último caso el propietario no ejerza la dirección de la explotación y no tenga a su cargo, conforme al contrato de aparcería, parte de los gastos u operaciones de aquélla. Se exceptúan los fundos que sean propiedad de menores o incapaces.

4º Tierras adecuadamente explotadas, no cobijadas por el ordinal anterior, y cuyos propietarios estén dispuestos a enajenarlas voluntariamente en las condiciones previstas por esta Ley.

Artículo 56. Se tendrán como tierras incultas para los efectos del ordinal primero del artículo anterior, las que pudiendo ser económicamente explotables, visiblemente no se hallen bajo una explotación agrícola o ganadera organizada. No se tomarán en

cuenta para este efecto las cubiertas de bosques naturales necesarios para la conservación de las aguas y el servicio del predio y las de bosques artificiales de especies maderables. Para calificar- una tierra como inadecuadamente explotada, el Instituto tomará en cuenta los siguientes factores: ubicación, con respecto a centros urbanos importantes; relieve; calidad de los suelos; posibilidad de la utilización de riegos y avenamientos; facilidad para una explotación continua y regular; clase y grado de intensidad de la explotación; capital y mano de obra empleados en ésta; valor comercial y rendimiento de la propiedad y densidad de la población en la zona rural donde dicha propiedad se halle ubicada.

Artículo 57. En tratándose de adquirir tierras de propiedad privada, el Instituto se ajustará, además, a las siguientes reglas

Primera. Dará prioridad a aquellas zonas donde sean notoria la concentración de la propiedad territorial, o la desocupación parcial de una numerosa población campesina, y aquellas otra donde existan fenómenos activos de erosión, imperen inequitativa relaciones de trabajo, o se registren niveles de vida campesina sensiblemente bajos con relación a los de otras regiones del país.

Segunda. No adquirirá sino tierras que sean adecuadas para labores agrícolas o de ganadería en pequeña escala. Se considera como tales las tierras regables o las de secano donde la precipitación pluvial sea de ordinario suficiente para obtener cultivos y pastos que den base para sostener con regularidad la explotación económica de "unidades agrícolas familiares".

Sin embargo, podrá el Instituto adquirir superficies colindantes que no tengan ese carácter para destinarlas a tierras comunales de pastoreo donde ello estuviere indicado.

La adquisición de tierras con respecto a las cuales la realización de obras de regadío, defensa contra las inundaciones desecación o avenamiento puedan permitir su explotación económica o modificar en forma, sustancial las condiciones en que han venido siendo explotadas se rige por lo dispuesto en los artículos 68 y siguientes de la presente Ley.

Artículo 59. Fuera de los casos a que se refiere el artículo anterior, el propietario de tierras inadecuadamente explotadas tendrá derecho, si contra él fuere adelantada una expropiación, a que se excluya de ésta una cabida hasta de doscientas hectáreas (200 h. s.) de las cuales no más de cien (100) pueden ser de tierras aptas para cultivos agrícolas.

Para el efecto de computar la extensión del predio no se tomarán en cuenta las superficies que por su pronunciado declive no deban ser cultivadas; las de los bosques naturales necesarios para la conservación de las aguas y el servicio del predio, y las ocupadas por vallados, lagos, caminos y edificaciones. Igualmente se

descontarán aquellas partes sujetas regularmente a inundaciones periódicas y que, por lo tanto, no puedan ser aprovechadas sino durante una parte del año, y los bosques artificiales de especies maderables.

Artículo 60. La expropiación de las tierras se llevará a cabo en forma tal que preserve, en lo posible, la unidad de la porción que haya de retener para sí el propietario y que distribuya proporcionalmente entre ésta y lo expropiado tierras explotables de calidad y condiciones semejantes. La repartición de las aguas de que el predio disponga, se regulará por el Instituto conforme a las disposiciones legales vigentes.

CAPITULO XIV **Parcelarios.**

Artículo 80. Por regla general y salvo cuando la Junta Directiva del Instituto, con el voto favorable del Ministro de Agricultura y habida consideración de las circunstancias especiales de un predio, dictare para éste una reglamentación especial, las propiedades que por compra o expropiación adquiriera el Instituto sólo podrán dedicarse a los fines siguientes:

- a) A constituir unidades agrícolas familiares y explotación cooperativa;
- b) A realizar concentraciones parcelarias;
- c) A establecer los servicios públicos necesarios para la respectiva zona, lo mismo que granjas de demostración o experimentación, estaciones de maquinaria agrícola, escuelas, industrias agrícolas, almacenamientos, locales para las cooperativas agrícolas, unidades de acción rural y tierras comunales de pastoreo
- d) A ampliar la zona urbana municipal.

El Instituto, antes de proceder a la venta de las propiedades que adquiriera, hará las reservas que considere indispensables para los efectos que contemplan los ordinales c) y d) de este artículo.

Podrá, igualmente, reservar las superficies necesarias para poblados rurales cuyos lotes serán vendidos de preferencia a los pequeños parcelarios vecinos.

CAPITULO XV **Parcelaciones voluntarias.**

Artículo 86. El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria podrá, cuando lo juzgue conveniente, parcelar tierras por cuenta de terceros, conforme a los reglamentos que, con la aprobación del Gobierno, dicte para este servicio. En dichos reglamentos se contemplarán medidas que garanticen la formación de unidades de explotación adecuadas a la actividad agrícola o pecuaria que sea posible adelantar en las tierras

objeto de la parcelación. La forma 1 de pago, los plazos y la tasa de interés sobre los saldos pendientes estarán sujetos a la aprobación del Instituto.

Las reglas señaladas por los artículos 80 a 85 de la presente Ley no se aplican en el caso de parcelaciones voluntarias que aquí se contemplan.

Se dará preferencia para la adquisición de las tierras objeto de parcelación voluntaria a los empresarios agrícolas que hayan venido ejerciendo su actividad con maquinaria propia en tierras arrendadas ya los profesionales de la agronomía y la veterinaria.

Los establecimientos bancarios podrán otorgar créditos para las compras de tierra que se lleven a cabo conforme a este artículo, en las condiciones previstas por el artículo 30, literal a) y concordantes de la Ley 26 de 1959 y hasta por un monto igual al cincuenta por ciento (50 %) del valor de cada operación.

De esta facilidad podrán, igualmente, hacer uso los adquirentes de tierras que se parcelen por personas o entidades particulares conforme a prospectos previamente aprobados por el Instituto

CAPITULO XVI

Minifundios y concentraciones parcelarias.

Artículo 87. Salvas las excepciones que más adelante se indican, los fundos de una extensión superficial igual o menor a tres (3) hectáreas se consideraran, para todos los efectos legales, como una especie que no admite división material.

No podrá llevarse a cabo acto alguno de división de un predio que resulte en la constitución de propiedades cuya superficie sea inferior a la señalada.

En consecuencia, son absolutamente nulos los actos o contratos que contravengan la prohibición establecida en el inciso precedente.

Artículo 88. Se exceptúan de lo dispuesto en el artículo anterior:

- a) Las donaciones que el propietario de un predio de mayor extensión haga con destino a habitaciones campesinas y pequeñas explotaciones anexas;
- b) Los actos o contratos por virtud de los cuales se constituyan propiedades de superficie menor a la señalada para un fin principal distinto a la explotación agrícola;
- c) Los que constituyan propiedades que por sus condiciones especiales sea el caso de considerar, a pesar de su reducida extensión, como "unidades agrícolas familiares", conforme a la definición contenida en el artículo 50
- d) Las sentencias que declaren la prescripción adquisitiva de dominio por virtud de una posesión iniciada antes de la fecha de la presente Ley, y las que reconozcan otro derecho igualmente nacido con anterioridad a ella.

La existencia de cualquiera de las circunstancias constitutivas de excepción conforme a este artículo no podrá ser impugnada en relación con un contrato si en la respectiva escritura pública se dejó constancia de ella, siempre que:

1. En el caso del literal b) se haya dado efectivamente al terreno en cuestión el destino que el contrato señala.
2. En el caso del literal c) se haya protocolizado con la escritura la aprobación dada por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria o las entidades en las cuales el Instituto delegue esa función, al contrato, o al proyecto general de fraccionamiento en el cual se haya originado

CAPITULO XVIII

Organismos locales de la Reforma y Asociación Campesina.

Artículo 101. En cada una de las capitales de los Departamentos, Intendencias y Comisarías, se organizará, tan pronto como entre en vigencia la presente Ley, un Consejo Seccional que suministrará al Instituto, a solicitud de éste o de oficio, informes y recomendaciones relacionados con la mejor manera de adelantar la Reforma Agraria en la respectiva sección; la organización regional que deba adoptarse; los problemas sociales agrarios existentes y las soluciones aconsejables para éstos. Igualmente corresponderá al Consejo Seccional difundir entre la población campesina los principios y finalidades de la Reforma.

Los Consejos Seccionales tendrán composición política paritaria, estarán presididos por el respectivo Gobernador, Intendente o Comisario, y se integrarán con los miembros siguientes

Los Secretarios de Agricultura y de Obras Públicas de la Sección y sendos representantes de la Oficina Seccional de la Caja de Crédito Agrario, del Fondo Ganadero, de la Oficina Seccional del Catastro, de las asociaciones locales de agricultores, de las asociaciones locales de ganaderos, de las cooperativas agrícolas y de la oficina del Promotor Departamental de Acción Comunal.

Sendos representantes del organismo local de Planeación, de la respectiva Corporación Autónoma Regional, del Comité Cafetero y de las Facultades locales de Agronomía y de Medicina Veterinaria, donde funcionen estas entidades. En los Departamentos, dos representantes de la Asamblea Departamental elegidos por éstas.

Un representante de los pequeños propietarios rurales y cuatro representantes de los trabajadores campesinos designados por las Federaciones locales de Trabajadores.

El Gobierno reglamentará, en lo que haya lugar, la forma de hacer las designaciones de los miembros del Consejo Seccional y el funcionamiento de éste.

Anexo 2. Cuadro. Pequeña, mediana y gran propiedad rural en Colombia, 1984 – 2000

Cuadro 1								
Pequeña, mediana y gran propiedad rural en Colombia, 1984-2000								
Área	1984				2000			
	Propietarios 1/	Participación porcentual	Superficie 2/	Participación porcentual	Propietarios 1/	Participación porcentual	Superficie 2/	Participación porcentual
A. Total pequeña propiedad	2,094.1	85,2	5,347.7	14.9	3,088.6	86.3	6,956.3	9.2
Microfundio	1,351.2	55.0	1,027.3	2.9	2,049.7	57.3	1,324.8	1.8
Inferior a 1 ha.	765.6	31.2	234.9	0.7	1,229.1	34.4	320.9	0.4
1 a < 3 has.	585.5	23.8	792.4	2.2	820.6	22.9	1,003.9	1.3
Minifundio	539.3	22.0	2,193.8	6.1	751.0	21.0	2,834.1	3.8
3 a < 5 has.	262.6	10.7	752.5	2.1	362.1	10.1	953.2	1.3
5 a < 10 has.	276.7	11.3	1,441.3	4.0	388.9	10.9	1,880.9	2.5
Pequeños	203.6	8.3	2,126.6	5.9	287.8	8.0	2,797.3	3.7
10 a < 15 has.	127.8	5.2	1,159.5	3.2	180.1	5.0	1,513.5	2.0
15 a < 20 has.	75.8	3.1	967.1	2.7	107.7	3.0	1,283.9	1.7
B. Mediana propiedad	325.3	13.2	13,592.4	38.0	442.6	12.4	16,947.9	22.5
20 a < 50 has.	190.3	7.7	4,526.6	12.6	264.1	7.4	5,880.5	7.8
50 a < 100 has.	87.2	3.5	4,430.6	12.4	117.7	3.3	5,646.8	7.5
100 a < 200 has.	47.9	1.9	4,635.2	12.9	60.7	1.7	5,420.6	7.2
C. Gran propiedad	37.4	1.5	16,861.3	47.1	47.0	1.3	51,464.1	68.3
200 a < 500 has.	26.3	1.1	5,195.1	14.5	32.4	0.9	5,657.5	7.5
500 a < 1.000 has.	7.0	0.3	2,821.6	7.9	9.0	0.3	3,707.9	4.9
1.000 a < 2.000 has.	2.4	0.1	1,982.8	5.5	3.4	0.1	3,093.9	4.1
Superior a 2.000 has.	1.8	0.1	6,861.7	19.2	2.2	0.1	39,004.8	51.8
Total (A+B+C)	2,456.9	100.0	35,801.4	100.0	3,578.2	100.0	75,368.2	100.0

1/ Miles.

2/ Miles de hectáreas.

Fuente: Lorente et al. (1984): IGAC, Cálculos propios.

Fuente: Kalmanovitz, Salomón y López Enciso, Enrique. “Distribución de la tierra, narcotráfico y conflicto en Colombia”. En: *La cuestión Agraria en España y en América Latina*. Bogotá: Centro Cultural y Educativo Español, 2009. p. 135.

Anexo 3. Cuadro. Evolución de la pobreza en Colombia

Cuadro 4 Evolución de la pobreza en Colombia				
	1978	1988	1995	1999
Nacional				
Tasa de pobreza 1/	80.0	65.0	60.0	64.0
Brecha de pobreza 2/	46.0	32.0	29.0	34.0
Tasa de pobreza extrema 3/	45.0	29.0	21.0	23.0
Pobreza US\$2 por día 4/	33.0	19.0	13.0	16.0
Urbano				
Tasa de pobreza 1/	70.0	55.0	48.0	55.0
Brecha de pobreza 2/	35.0	23.0	19.0	26.0
Tasa de pobreza extrema 3/	27.0	17.0	10.0	14.0
Pobreza US\$2 por día 4/	34.0	5.0	3.0	5.0
Rural				
Tasa de pobreza 1/	94.0	80.0	79.0	79.0
Brecha de pobreza 2/	61.0	43.0	40.0	44.0
Tasa de pobreza extrema 3/	68.0	48.0	37.0	37.0
Pobreza US\$2 por día 4/	59.0	38.0	29.0	30.0
Ingreso medio per cápita 5/	52.0	90.0	95.0	102.0

1/ Porcentaje de personas que viven en hogares con ingresos por debajo de la línea de pobreza

2/ Déficit medio de personas en hogares pobres, como porcentaje de la línea de pobreza.

3/ Porcentaje de personas que viven en hogares con ingresos por debajo de la línea de indigencia.

4/ Porcentaje de personas que viven con menos de dos dólares por día, ajustado por paridad en poder de compra.

5/ Miles de personas de 1999, basado en el ingreso mensual del hogar.

Fuente: IGAC-Corpoica (2001).

Fuente: Kalmanovitz, Salomón y López Enciso, Enrique. “Distribución de la tierra, narcotráfico y conflicto en Colombia”. En: *La cuestión Agraria en España y en América Latina*. Bogotá: Centro Cultural y Educativo Español, 2009. p. 143.

Anexo 4. Cuadro. Pobreza e indigencia rurales más altas que en las ciudades.

Cuadro 5 Pobreza e indigencia rurales más altas que en las ciudades						
AÑO	TOTAL NACIONAL		CABECERAS		RURAL	
	Indigencia	Pobreza	Indigencia	Pobreza	Indigencia	Pobreza
1999	19	57.5	16.3	49.4	48.6	78.1
2000	19	55	13.5	48.2	33.2	72.8
2001	18.7	55.2	13.4	49.4	32.6	70.5
2002	21.6	55.7	16.7	50.4	34.7	70
2003	18.8	55.1	15.2	50.6	28.5	67.4
2004	19	53.8	14.5	47.9	31.4	70
2005	15.4	50.4	10.6	43.5	28.6	69.5
2006	12	45.1	8.7	39.1	21.5	61

Fuente: Kalmanovitz, Salomón y López Enciso, Enrique. “Distribución de la tierra, narcotráfico y conflicto en Colombia”. En: *La cuestión Agraria en España y en América Latina*. Bogotá: Centro Cultural y Educativo Español, 2009. p. 143.