

Los cambios de orden se refieren a cambios sustanciales en
cualquier sector público y privado. Comprende un
número de órdenes. Los más importantes son los
relacionados con el ordenamiento jurídico y los
relacionados con el ordenamiento económico y social.

Los cambios de orden se refieren a cambios sustanciales en
cualquier sector público y privado. Comprende un
número de órdenes. Los más importantes son los
relacionados con el ordenamiento jurídico y los
relacionados con el ordenamiento económico y social.

Los cambios de orden se refieren a cambios sustanciales en
cualquier sector público y privado. Comprende un
número de órdenes. Los más importantes son los
relacionados con el ordenamiento jurídico y los
relacionados con el ordenamiento económico y social.

Los cambios de orden se refieren a cambios sustanciales en
cualquier sector público y privado. Comprende un
número de órdenes. Los más importantes son los
relacionados con el ordenamiento jurídico y los
relacionados con el ordenamiento económico y social.

Los cambios de orden se refieren a cambios sustanciales en
cualquier sector público y privado. Comprende un
número de órdenes. Los más importantes son los
relacionados con el ordenamiento jurídico y los
relacionados con el ordenamiento económico y social.

Los cambios de orden se refieren a cambios sustanciales en
cualquier sector público y privado. Comprende un
número de órdenes. Los más importantes son los
relacionados con el ordenamiento jurídico y los
relacionados con el ordenamiento económico y social.

Los cambios de orden se refieren a cambios sustanciales en
cualquier sector público y privado. Comprende un
número de órdenes. Los más importantes son los
relacionados con el ordenamiento jurídico y los
relacionados con el ordenamiento económico y social.

ESTUDIO SOBRE LA LEY 135 DE 1961

El Instituto Colombiano de la Educación, según el artículo 135 de la Ley 135 de 1961, es el organismo encargado de administrar el sistema de la educación superior en Colombia.

El Instituto Colombiano de la Educación, según el artículo 135 de la Ley 135 de 1961, es el organismo encargado de administrar el sistema de la educación superior en Colombia. Su función principal es la de administrar el sistema de la educación superior en Colombia, lo que implica la gestión de los recursos humanos, económicos y materiales necesarios para el funcionamiento de las instituciones de educación superior.

Una de las principales funciones del Instituto es la de administrar el sistema de la educación superior en Colombia. Esto implica la gestión de los recursos humanos, económicos y materiales necesarios para el funcionamiento de las instituciones de educación superior.

El artículo 135 de la Ley 135 de 1961 establece que el Instituto Colombiano de la Educación es el organismo encargado de administrar el sistema de la educación superior en Colombia. Su función principal es la de administrar el sistema de la educación superior en Colombia, lo que implica la gestión de los recursos humanos, económicos y materiales necesarios para el funcionamiento de las instituciones de educación superior.

La Ley 135 de 1961 establece que el Instituto Colombiano de la Educación es el organismo encargado de administrar el sistema de la educación superior en Colombia. Su función principal es la de administrar el sistema de la educación superior en Colombia, lo que implica la gestión de los recursos humanos, económicos y materiales necesarios para el funcionamiento de las instituciones de educación superior.

Este estudio se refiere a la Ley 135 de 1961, que establece el Instituto Colombiano de la Educación como el organismo encargado de administrar el sistema de la educación superior en Colombia.

DERECHO



ESTUDIO SOBRE LA LEY 135 DE 1961

Por JAIME VIDAL PERDOMO

El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria entrega al público la colección de las principales normas que rigen su actividad. Estas normas están ordenadas en torno a la Ley 135 de 1961 —que contiene el estatuto fundamental de la Reforma Agraria Colombiana— y comprenden los Decretos del Presidente de la República que desarrollan o completan su temática y los principales actos de carácter interno de las autoridades del Incora que señalan pautas o maneras de su actuación.

Con miras a una posterior coordinación de textos, esta edición busca facilitar su consulta ofreciendo una distribución de temas en el orden en que han sido tratados por el legislador de 1961, poniendo enseguida del capítulo de la Ley 135 las reglas jurídicas que lo continúan.

Esto permitirá al lector ver el desarrollo de los principios contenidos en la ley y encontrarlos formando un solo cuerpo con ella. Más tarde podrá hacerse una labor más ardua de articulación de textos con otras normas de nuestro derecho para mostrar la actual vigencia de reglas expuestas en los campos donde la legislación ha sido abundante, como en el caso de los baldíos, pero, se repite, tal tarea desborda los inmediatos propósitos de esta entrega y solo deberá hacerse cuando se haya producido el proceso de decantación de la legislación agraria.

La Ley 135 de 1961 contiene un enfoque global del problema de la Reforma Agraria en Colombia y crea un organismo especial para atenderlo. Con esto aventaja a las leyes anteriores que se limitaban a aspectos parciales de nuestra absurda estructura agraria.

Ella tiene en cuenta estas experiencias y las incorpora a sus objetivos cambiando aquellas fórmulas que no han dado prueba de eficiencia. Sistemas de restricción en la adquisición de baldíos, de parcelaciones, de extinción del dominio por falta

de explotación económica, han sido ensayados por leyes anteriores, pero no han tenido éxito suficiente por falta de ambiente político o social o defecto de instrumentación jurídica; otros puntos, en cambio, son completamente nuevos, tales como la organización de distritos de riego, la concentración parcelaria, la prestación de servicios económicos, técnicos y sociales, y, principalmente, la constitución de un organismo especial encargado de realizar las modificaciones de la propiedad rústica.

I

El artículo primero de la Ley 135 de 1961 contiene las aspiraciones colombianas en materia de reforma agraria. Concedido bajo una técnica legislativa novedosa, que expone los deberes a cumplir y luego ordena que los fines allí consignados sean guía para la reglamentación, interpretación y ejecución de la Ley, esta disposición envuelve todo un programa de Reforma Agraria y de desarrollo agrícola del país. Todos los aspectos que dicen relación a la propiedad rústica y al desenvolvimiento del sector agrícola están mencionados allí y no obstante los defectos de ejecución que pueda ofrecer la ley por razones de exceso de trámites, justo es exaltar sus méritos de ley-programa, de aquellas a que se refiere el numeral 4º del artículo 76 de la Constitución Nacional.

Bajo la invocación de la propiedad derecho-natural no incompatible sino correspondiente a la noción de la propiedad función social, como lo observa magistralmente el Presidente del Consejo de Estado Carlos Gustavo Arrieta en el prólogo "Las Constituciones Colombianas Comparadas" de Eduardo Fernández Botero (Medellín 1964), el artículo primero señala los caminos que debe seguir la realización de la reforma agraria, las metas por alcanzar y la constitución de un nuevo tipo de propiedad rural. Con buen equilibrio se encuentran allí, al lado de los propósitos puramente económicos, los sociales y los de mejoramiento de tierras, que luego entrarán en juego en cada uno de los capítulos, con inclinación hacia alguno de ellos según la materia, tal como se observa en la adquisición o expropiación de tierras adecuadamente explotadas, o en la cantidad de tierra que puede reservarse el propietario.

El programa económico y social que ha de realizarse por la aplicación de la Ley 135 de 1961 tiene como fundamento la reforma de la estructura agraria del país y como propósito los siguientes:

1º—Eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica (latifundio) o su fraccionamiento antieconómico (minifundio), (naciones de extinción del dominio, de

parcelación, parcelación voluntaria, y concentración parcelaria).

2º—Fomentar la adecuada explotación de tierras incultas o deficientemente utilizadas (naciones de extinción del dominio, parcelación y programas de aprovechamiento de tierras).

3º—Acrecer el volumen global de la producción agrícola y ganadera y aumentar la productividad por la aplicación de técnicas apropiadas (naciones de aumento de la producción y de la productividad).

4º—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 (prórroga automática de los contratos de aparcería y arrendamiento, y derecho preferencial para los arrendatarios, aparceros o asalariados agrícolas en los planes de parcelación).

5º—Elevar el nivel de vida de la población campesina como consecuencia de las medidas anteriores y de la orquestación que se dé a la distribución de tierras (servicios de asistencia técnica, crédito agrícola, vivienda, organización de mercados, servicios de salud y seguridad social, almacenamiento y conservación de productos y fomento de las cooperativas).

6º—Asegurar la conservación, defensa, mejoramiento y adecuada utilización de los recursos naturales, (reservas de bosques para impedir su destrucción, planes de reforestación, de obras de defensa contra las inundaciones, regulación del caudal de corrientes hidráulicas, riegos y avenamientos).

Como puede observarse, el artículo primero de la Ley contiene una visión completa de la problemática social y económica vinculada al sector rural y un plan de acción destinado a corregirla por el empleo de instrumentos jurídicos o de organización económica de la comunidad. Esta última parte se ha puesto entre paréntesis para indicar los medios que se han contemplado para el logro de los fines de la Ley.

II

El capítulo segundo de la Ley crea el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y lo inviste de la categoría de establecimiento público. Esta es una etapa nueva de la política agraria del país pues con anterioridad las medidas que pueden catalogarse como de reforma agraria estaban distribuidas entre diferentes organismos: El Ministerio de Agricultura (administración de baldíos y extinción del dominio), Caja de Crédito Agrario (algunas colonizaciones y parcelaciones, obras de riego como los distritos de Coello y del Saldaña), la Corporación del Valle del Cauca (obras de control de inundaciones).

A) Las funciones del Instituto son las de “desarrollar las actividades que directamente se relacionen con los fines enunciados en el artículo primero de la Ley y por los medios que en este se señalan”, como lo advierte el literal e) del artículo 3º, y luego de esta “cláusula general de competencia” el mismo artículo enumera otras destinadas a complementar las medidas allí decretadas, dentro de las cuales cabe destacar:

1º—La administración de las tierras baldías del Estado, para adjudicarlas, constituir reservas, adelantar colonizaciones, ejercitar las acciones o tomar las medidas que correspondan en los casos de indebida apropiación de tierras baldías o incumplimiento de las condiciones bajo las cuales fueren adjudicadas.

La anterior disposición deja en manos del Incora el manejo de todos los asuntos relacionados con la política y administración de baldíos.

2º—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.

Al Instituto se le han trasladado las facultades de adelantar un estudio metódico sobre los predios de extensión superior a 2.000 hectáreas, inicialmente, y luego sobre aquellos de menor superficie que él vaya determinando, desde el punto de vista de su explotación económica y las de decidir si es el caso de declarar extinguido el dominio privado por falta de la explotación económica obligatoria para los propietarios a partir de la Ley 200 de 1936.

3º—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.

Esta es una norma complementaria de aquella de administración de baldíos y debe permitir al Estado tener claridad sobre sus propiedades para que ellas atiendan la finalidad que les corresponde conforme a su naturaleza.

4º—Promover y 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 zonas de producción agrícola y ganadera con la red de vías existentes.

La lectura del texto explica su contenido y dentro del programa de desarrollo económico que se pretende es propio el otorgamiento de esta autorización para construcción de vías que tanto papel juegan dentro de ese cometido.

5º—Promover la formación de “unidades de acción rural”, de cooperativas y coordinar la prestación de servicios relacionados con la vida rural y que sean atendidos por distintas entidades.

Este texto refleja bien la concepción de la reforma agraria moderna, que no se limita a la mera distribución de tierras sino que completa esta remodelación de la propiedad con la organización de servicios de crédito, asistencia técnica, de salud, educación, la elevación del nivel humano y económico por intermedio de cooperativas.

B)—El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria es un establecimiento público. Esta categoría jurídica conforme a la teoría del Derecho Administrativo, se descompone en los siguientes elementos:

a) Una delegación de funciones estatales al establecimiento público.

Para el caso del Incora bien nítido está este elemento en los artículos 1º y 3º de la Ley, principalmente, que lo encargan de tareas anteriormente atendidas por el Estado o agencias estatales o nuevas que allí se han consignado.

b) Un control de tutela del Estado sobre el organismo en cuestión.

El establecimiento público goza de cierto margen de autonomía pero no es independiente del poder central que es el representante de los intereses generales del país. Esa intervención del Gobierno en el Instituto se manifiesta de distintas maneras:

1º—En cuanto a la designación de sus directores: el Ministro de Agricultura es el Presidente de la Junta Directiva, y el Ministro de Obras Públicas forma también parte de ella, el Gerente del Instituto es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República; este mismo funcionario interviene en la escogencia de otros miembros de la junta (artículo 8º).

2º—En cuanto a sus actos: el voto favorable del Ministro de Agricultura es necesario para la adopción de ciertas medidas (contratos o desembolsos por valor superior a \$ 500.000.00, artículo 7º, destinación de tierras compradas o expropiadas a fines distintos de los normales, artículo 8º, por ejemplo).

En otros eventos el mismo Presidente de la República por medio de Resolución Ejecutiva debe aprobar actos del Instituto, como en los indicados en el artículo 6º; sobre este respecto cabe comentar que el Ministro de Agricultura tiene una in-

tervención doble en tales asuntos, primero como Presidente de la Junta Directiva y luego firmando la Resolución Ejecutiva; de otra parte, no parece conveniente aumentar la inmensa tarea que corresponde al Presidente de la República obligándolo a estudiar y decidir sobre actos de carácter individual que ya ha conocido su Ministro de Agricultura. Desde este punto de vista quizás aparezca exagerado el control de tutela sobre el Instituto y la existencia de aprobaciones sucesivas fuente de retardo en su actividad.

c) Autonomía administrativa. La creación de establecimientos públicos responde a la técnica administrativa de la descentralización por servicios. En este fenómeno jurídico se trata de crear un ente especial que atienda un haz de servicios que se desgajan del tronco estatal. Para facilitar su misión y no obstante el sometimiento de principio a todas las normas que rigen la conducta de la administración pública, se le dota de cierta autonomía para organizarse y encauzar su acción.

El Gobierno Nacional procedió a expedir por decreto los estatutos del Incora (Decreto 3337 de 1961) preparados conforme a lo previsto en el artículo 5º de la Ley y luego debe aprobar las reformas que a ellos introduzca la Junta Directiva; otras normas de funcionamiento administrativo están contenidas en el Decreto 3177 de 1961. La Junta, de su parte, en desarrollo de la facultad de auto-organización, que es consecuencia de la autonomía, ha dictado el Acuerdo número 19 de 1963 estableciendo la estructura interna, del Instituto con grupos de trabajo (Divisiones) ordenadas por afinidad en Subgerencias.

d) Autonomía financiera. Las entidades descentralizadas disfrutan de su patrimonio propio, administrándolo con independencia del Estado por intermedio de sus órganos directivos y esta relativa autonomía financiera apunta la general de orden administrativo que les otorga la Ley.

Fondo Nacional Agrario se llama el patrimonio del Instituto y su administración corresponde a la Junta Directiva. Su composición está contemplada en otro capítulo de la Ley (quinto).

C) Finalmente, en esta parte de funciones del Incora, la Ley prevé la posibilidad de que la nueva agencia estatal delegue algunas de sus funciones en organismos de la administración pública o en establecimientos públicos, bien para que no se interrumpen los servicios que ellos venían prestando o cuando resulta conveniente para su mejor atención. La delegación puede hacerse mediante acto unilateral o bajo la formación de contrato. El Instituto ha venido haciendo uso de esa facultad principalmente a favor de las Gobernaciones en materia de adjudicación de baldíos.

suya o a solicitud del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, reemplazan a los agentes ordinarios del Ministerio Público.

V

El Fondo Nacional Agrario constituye el patrimonio del Instituto. Lo administra la Junta Directiva y su existencia traduce el elemento de autonomía financiera relativa que es propio de los establecimientos públicos.

Además de los bienes que aporta la Nación a las entidades descentralizadas y de los bienes que estas adquieren, la Ley presenta como particularidad la destinación de bonos para financiar la reforma agraria y la posibilidad para el Instituto de ordenar tasas de valorización en los programas llamados de distritos de riego.

VI

El artículo 19 de la Ley tras una definición de las Corporaciones Autónomas Regionales, o sea de aquellos organismos como la C.V.C. (Corporación del Valle del Cauca), la C.V.M. (Corporación de los Valles del Magdalena y del Sinú) y la C.A.R. (Corporación de la Sabana de Bogotá y los Valles de Ubaté y Chiquinquirá), que existen creados por leyes especiales. Bajo el nombre de Corporaciones Regionales de Desarrollo el texto mencionado las presenta como organismos destinados al desarrollo económico de las cuencas fluviales, o de unidades económicas bien determinables, y tiende a una división económica del país que no contempla la distribución actual en Departamentos.

Este capítulo de la ley concibe las Corporaciones de Desarrollo como entidades delegatarias de funciones del Instituto y de otros entes oficiales y señala la manera como deben crearse. Hasta la fecha no se ha organizado ninguna Corporación de este tipo y el Instituto ha venido cumpliendo sus funciones regionales desplazando funcionarios a ellas o mediante delegación a Departamentos y a las Corporaciones ya existentes.

VII

El Capítulo Séptimo de la Ley se refiere a uno de los fenómenos más interesantes del derecho agrario colombiano: la extinción del dominio. Continuando la tradición del derecho indiano de que solo se justifica la propiedad en manos de particulares cuando estos la explotan económicamente, y partiendo del hecho político-jurídico de que la propiedad privada se ha originado en Colombia por el traslado a particulares de por-

III

El Consejo Social Agrario es un organismo de consulta del Gobierno y el Instituto en cuestiones de política agraria; su integración es amplia para que a él puedan concurrir las unidades que trabajan en asuntos relacionados con la vida rural. El Consejo Social Agrario examina las labores del Instituto, les formula observaciones, dirige recomendaciones y propone medidas.

El Consejo Social Agrario se reunió por primera vez en el mes de abril de 1963 y adoptó un proyecto de modificación a la Ley 135.

IV

La Institución de los Procuradores Agrarios obedece al deseo del legislador de hacer participar en los problemas a que dé lugar la aplicación de la legislación agraria a los representantes del Ministerio Público, en forma similar a la organización de Juzgados de Tierras que trajo la Ley 200 de 1936.

Las funciones de los Procuradores Agrarios se pueden resumir en 5 tipos.

1º) De participación judicial en actuaciones procesales de esta naturaleza, o administrativas y de policía relacionadas con problemas rurales de acuerdo con lo previsto en leyes vigentes, y en los conflictos que puedan presentarse entre colonos que pretendan estar ocupando tierras baldías y quienes aleguen títulos de propiedad sobre estas, a fin de coadyuvar en la defensa de los intereses legítimos de los colonos y salvaguardar los derechos de la nación.

2º) Funciones de iniciativa para acciones de recuperación de tierras de dominio público indebidamente ocupadas, reversiones de baldíos y extinción del dominio.

3º) Funciones de representación de la Nación en las diligencias administrativas, judiciales o de policía o que las anteriores den lugar.

4º) Funciones de iniciativa para que se estudien y adelanten parcelaciones de tierras o concentraciones parcelarias en los casos que se considere conveniente.

5º) Funciones de vigilancia administrativa para que las adjudicaciones, dotaciones, ventas o arrendamiento de tierras se ciñan a las disposiciones de la ley y para dar cuenta al Instituto, al Gobierno y al Consejo Social Agrario de las irregularidades o deficiencias en la ejecución de la misma.

Los procuradores agrarios actuarán como delegados del Procurador General de la Nación y, en algunos casos, por orden

ciones de bienes del Estado, la Ley 200 de 1936 estableció la obligación para los titulares de dominio de explotar sus predios y sancionó su incumplimiento a lo largo de 10 años con la pérdida de la propiedad declarada por el Gobierno a través de una actuación administrativa. Los bienes en cuestión —está previsto— regresan al patrimonio de la Nación con el carácter de baldíos para ser adjudicados a quienes los utilicen.

Esta parte de la Ley 200 de 1936 fue objeto de muchas disputas de orden político y jurídico y no tuvo efectividad por falta de ambiente político y de decisión gubernamental. El capítulo comentado introdujo cambios en la mecánica procesal de la extinción del dominio y bajo el propósito evidente de convertir esta categoría jurídica en instrumento de acción económica estatal trae los siguientes principios más descollantes:

1º) Ordenó adelantar metódicamente el estudio de los predios mayores de 2.000 hectáreas desde el punto de vista de su explotación y para los efectos de la extinción del dominio v luego facultó al Instituto para extender este análisis a fundos de menor superficie con base en una declaración de explotación que debe presentar el interesado.

2º) Dejó la carga de la demostración de explotación económica a los propietarios y señaló una tarifa probatoria con inspección ocular como prueba principal y con otras supletorias y redujo a un mes el término para solicitarlas.

3º) Estableció un sistema de expropiación de urgencia para los predios que hubieren sido objeto de declaración de extinción del dominio y que necesita el Instituto para sus programas y mientras se decide en la Corte Suprema de Justicia la revisión de las diligencias administrativas correspondientes.

4º) Decidió que lo explotado por colonos que no reconocen dependencia del propietario no se tomará como prueba de explotación económica del fundo a su favor y los señaló como posibles adjudicatarios de los bienes extinguidos.

5º) Mostrando su interés evidente en el aumento de la producción agrícola decretó una "amnistía" a favor de los propietarios que, no obstante haber incumplido la obligación de explotación económica derivada de la Ley 200 de 1936 por cualquier término, lo estén aprovechando económicamente sus predios conforme a este estatuto al momento de las diligencias administrativas. Quienes no se encuentren en esta condición, por el contrario deben acreditar, conforme al artículo 24, que han cultivado sus tierras durante el término fijado por la Ley para la extinción del dominio, vale decir 10 años, y si no lo hacen son objeto de la sanción de pérdida de la propiedad.

En el mes de junio de 1962 se dictó por el Instituto la primera resolución de extinción del dominio. Por primera vez

se ponía en práctica una ley dictada 26 años antes. Posteriormente se han dictado 54 resoluciones de extinción que cubren una superficie de 1.330.000 hectáreas y se ha comenzado a distribuir esas "tierras baldías derivadas" entre los campesinos de la región.

6º) Derogó expresamente la excepción de extinción que consagraba la Ley 200 de 1936 a favor de absolutamente incapaces o menores adultos y mientras durara la incapacidad respecto de bienes adquiridos a título de herencia o legado.

VIII

En cuanto a la administración de baldíos del Estado la Ley 135 de 1961 trajo las siguientes reglas:

1º—Trasladó la competencia para adjudicarlos del Ministerio de Agricultura al Incora.

2º—Limitó la adjudicación de baldíos a las personas naturales y para las sociedades determinó un nuevo régimen que comporta el cumplimiento de un contrato como requisito previo a la adjudicación.

3º—Redujo las superficies adjudicables a la cifra de 450 hectáreas pero autorizó al Instituto para ampliarla en zonas alejadas de los centros de actividad económica o las sabanas de pastos naturales, y también limitó a un tercio de lo explotado la porción adyacente;

4º—Ordenó la intervención del Ministerio Público en las diligencias sobre adjudicación de baldíos.

5º—Organizó un control de extensiones adjudicables para que no se quebranten las normas sobre límites máximos.

6º—Estableció acciones de nulidad y de revisión especiales para impedir la violación de las normas de la Ley.

7º—Hizo obligatorio el concepto de la División de Asuntos Indígenas del Ministerio de Gobierno para adjudicaciones de baldíos ocupados por indígenas.

8º—Prohibió toda nueva remisión de bonos o títulos de baldíos y ordenó recoger los que se hallan en circulación.

IX

En el tema de las colonizaciones el estatuto de 1961 señaló criterios para adelantarlas rodeándolas de exigencias que conduzcan a su mejor realización y prescribió formas para la distribución de las tierras. El país ha tenido ciertas experiencias en Colonización por las adelantadas por la Caja de Crédito Agrario en el Caquetá, el Sarare, el Ariari y otros sitios, encaminados a localizar en tierras nuevas personas desplazadas de su terreno por la violencia política.

La Ley 135 ha querido que las colonizaciones se lleven a cabo en lugares que los estudios revelen con condiciones favorables de clima, suelos, topografía, acceso y explotación. Ella distingue dos tipos de colonizaciones: las que pueden denominarse "espontáneas", en que la distribución de tierra se hace conforme a los trámites normales de adjudicación de baldíos, salvo en lo que el reglamento de ocupación dictado por el Instituto haya dispuesto, y las "dirigidas".

En estas últimas, la organización del proceso de incorporación de tierras a la economía corresponde en su totalidad al Instituto, y no como en las otras en que reposa en la iniciativa particular. En las "colonizaciones dirigidas" se busca la creación de núcleos de población y la explotación de las nuevas áreas. La Ley ordena reservar lotes para poblados, iglesia, escuelas, puestos de salud y otros servicios; en cuanto a la utilización de la tierra, se prevé que hechas las reservas para conservación de recursos naturales, el control de las aguas, lo restante se destine a la formación de "unidades agrícolas familiares" de personas pobres o de escasos recursos.

Para asegurar la adecuada utilización de las unidades agrícolas familiares se dispone un régimen especial según el cual los beneficiarios de ellas se comprometen a poner en explotación en los 5 años siguientes por lo menos la mitad de la extensión y el título de propiedad definitivo no se otorgará hasta que esta obligación quede cumplida.

Se contempla también la posibilidad de asignar bajo estas mismas modalidades tierras a Cooperativas Agrícolas y con el fin de estimular el trabajo de los colonos está prevista la organización de granjas experimentales y la celebración de contratos de explotación de tierras baldías con sociedades que beneficien los productos que ellos saquen al mercado y les presten asistencia técnica.

El Instituto ha continuado con ciertos cambios de orientación las colonizaciones que venía adelantando la Caja Agraria y ha abierto nuevos frentes que reincorporen a la economía vastas zonas del país, haciendo hincapié en la construcción de vías de penetración que atraigan a los colonos y en el fomento de determinados productos regionales de buen comercio. (Urabá, Guapí, Putumayo).

X

La "Unidad Agrícola Familiar" es el nuevo tipo de propiedad rural que la Ley busca obtener a través de la Reforma Agraria. Encontrando censurables el latifundio y el minifundio, la Ley de 1961 pretende crear, como resultado de las la-

bores de colonización y parcelación que realice el Instituto, una imagen nueva de la propiedad en el campo y para ello utiliza la figura económico-jurídica de la Unidad Agrícola Familiar. El aspecto económico de este eje central de la transformación rural hace referencia al rendimiento de las tierras y a la forma de explotación. De acuerdo con el artículo 50 de entiende por "Unidad Agrícola Familiar" la que en razón de la extensión del predio, la naturaleza de la zona, clase de suelos, aguas, ubicación, relieve y posible rendimiento sea suficiente para que explotada eficientemente pueda suministrar a una familia normal ingresos suficientes para su sostenimiento, el pago de deudas originadas en la compra o acondicionamiento de tierras, la mejora de vivienda, equipo de trabajo y nivel general de vida. Además, como segunda condición, es necesario que dicha extensión no requiera normalmente más que del trabajo del propietario y su familia, sin que esta regla sea incompatible con el empleo de mano de obra extraña en épocas de labor agrícola, ni con la ayuda mutua que los campesinos suelen prestarse.

Así, pues, la Ley señala los contornos de la nueva concepción de la propiedad rural, de extensión variable según las posibilidades de rendimiento de las tierras, trabajada directamente por el propietario y su familia.

Complementando el aspecto económico, el nuevo tipo de propiedad rural comporta una serie de limitaciones al derecho de propiedad destinadas a proteger al campesino que súbitamente ha pasado de eterno dependiente a gestor de una pequeña empresa agrícola, a mantener la unidad económica formada y a conservar la destinación campesina a la parcela. Las limitaciones a que está sujeto el derecho de dominio en unidades agrícolas familiares son las siguientes:

1º—El Instituto debe aprobar todo proyecto de enajenación y todo gravamen del predio.

2º—El Instituto tiene un derecho preferencial para la adquisición en los casos de entrega de la Unidad Agrícola Familiar en uso, usufructo o arrendamiento a terceros, o de imposibilidad física de su propietario para explotarla directamente, o en remates judiciales, o en el juicio de sucesión del propietario o cuando pueda producirse la división material del predio.

3º—El Instituto puede exigir la constitución de patrimonio de familia respecto de la parcela adjudicada.

X I

La distribución de tierras constituye un aspecto fundamental de una reforma agraria. Las primeras de América Latina

tuvieron principalmente ese propósito de fraccionamiento des- cuidando el otro también esencial de la asistencia técnica, cre- diticia y social. En este capítulo de la Ley se prevé como pre- misa de la reforma agraria la repartición de tierras de propie- dad privada y se descarta la idea de que pueda resultar la re- forma de la simple distribución de las tierras baldías del Es- tado. Este reconocimiento legal no solo responde a la necesi- dad de utilizar zonas ya incorporadas a la economía nacional y provistas de las obras y servicios de "infraestructura" sino que rechaza la injusticia que representaría para los posibles beneficiarios de la reforma el ser lanzados a la periferia del país a través de los programas de mera colonización. Fuera de lo anterior, si las tierras del centro y ya incorporadas re- presentan mayor valor de adquisición, el plan que se desarro- lla sobre ellas será menos costoso, pues no es necesario hacer inversiones en carreteras, caminos, puestos de salud, escuelas, campañas sanitarias, descuaje de montes, etc.

El capítulo XI sobre adquisición de tierras de propiedad privada se abre indicando la facultad que corresponde al Ins- tituto de comprar o expropiar tierras para el cumplimiento de sus objetivos y con la aclaración de que en tales adquisi- ciones hay utilidad pública e interés social conforme a lo pre- visto en el artículo 30 de la Constitución Nacional.

Luego indica en el artículo 57 zonas de prioridad para la ac- ción remodeladora de la estructura agraria, por notoria con- centración de la propiedad territorial, la desocupación total o parcial de numerosa población campesina, por razón de ine- quitativas relaciones de trabajo o porque se registren niveles de vida campesinos bajos con relación a otras regiones del país

La parte de la Ley que se comenta contiene una serie de re- glas sobre la adquisición de tierras de propiedad privada que se pueden reagrupar bajo dos temas principales:

A—Normas sobre calificación de las tierras según su grado de explotación.

La tierra tiene un valor diferente según el trabajo que el hombre le haya incorporado; de otra parte, la actitud del Esta- do no puede ser idéntica delante de tierras utilizadas o desa- provechadas.

El artículo 55 clasifica los predios de propiedad privada en función de su explotación económica y de allí se derivan una serie de consecuencias jurídicas.

a) Clasificación.

Tres tipos de tierras están contemplados en la Ley:

1°—Tierras incultas: las que visiblemente no se hallan bajo explotación agrícola o ganadera organizada.

2°—Inadecuadamente explotadas: aquellas que ofrecen deficiencias de utilización económica en relación con sus posibilidades de producción, o que están explotadas por medio de arrendatarios o de aparceros y el dueño no tiene la dirección de la empresa ni parte de los gastos.

3°—Adecuadamente explotadas: aquellas que arrojan un buen estado de aprovechamiento.

La calificación que se da a los predios que se van a adquirir es determinante de los aspectos que enseguida se analizan.

b) Consecuencias de la calificación.

La calificación que reciba un fundo condiciona los siguientes puntos:

1°—Posibilidades de expropiación.

Para los programas de simple parcelación no pueden adquirirse tierras adecuadamente explotadas si el propietario no consiente en la venta; es decir, no hay lugar a la enajenación forzosa que cabe respecto de las tierras de las otras dos categorías prima el interés económico de la producción sobre el social de distribución de tierras; por el contrario, cuando se trata de programas de índole social como son los de concentración parcelaria que se emplean para combatir el minifundio o de programas de mejoramiento de tierra, sí puede tener cabida la expropiación de fundos adecuadamente explotados si su propietario no se aviene a vender: el interés social o la adecuación de las tierras prefiere al aspecto de producción.

2°—Derecho de exclusión.

Se refiere a la porción de superficie que el vendedor o expropiado puede reservarse dentro de su predio. A ella no tienen derecho los dueños de tierras que se hayan calificado de incultas y, por regla general, su extensión alcanza 100 hectáreas.

Cuando una persona natural o cierto tipo de sociedades tenga predios que vayan a adquirirse dentro de los límites de un mismo Departamento, Intendencia o Comisaría o que se extiendan sobre dos o más de dichas divisiones territoriales limítrofes, para efectos del derecho de exclusión se entienden como un solo predio y se desecha el principio general de que cada fundo genera un derecho de exclusión.

3°—La forma de pago, plazo e intereses.

Estos aspectos financieros son fundamentales en la concepción de una reforma agraria; no disponiendo el país de recursos suficientes para pagar de contado las tierras de propiedad

privada que tengan tal destino, forzoso es apelar al pago a plazos o con bonos.

Sobre este particular la Ley 135 de 1961 adoptó un sistema moderado que se expresa en las siguientes reglas: Las tierras incultas se pagan en Bonos de la Clase B (25 años de plazo y 2% de interés anual); las tierras inadecuadamente explotadas en dinero a 8 años de plazo y con un 4% de interés actual. Las tierras adecuadamente explotadas en dinero a 5 años de plazo y 6% de interés anual.

Entre estas dos últimas categorías hay otra pequeña diferencia pues la cantidad que se entrega como primer contado es mayor para la mejor clase de tierra. Los créditos en dinero a cargo del Instituto tanto de capital como de intereses gozan de la garantía del Estado, por expresa disposición legal y se consignan en "Documentos de Deber". Estos documentos se expiden por sumas no inferiores a \$ 50.000 y aunque no son negociables conforme a los términos de la Ley 46 de 1923, son cesibles según las fórmulas contempladas en el Código Civil.

En este punto y para los efectos de la posible acumulación de contados iniciales, se consideran como un solo predio los varios que las personas mencionadas en el artículo 63 tengan dentro de un Departamento, Intendencia, etc., tal como se vio respecto del derecho de exclusión. Con esto se quiere no multiplicar el valor de las primeras cuotas pagaderas a quienes tienen múltiples propiedades ni aumentarles las superficies no adquiribles.

Finalmente, este sistema de pagos ha sido acusado de inconstitucional en la demanda de la Ley 135 de 1961 que estudia la Corte Suprema de Justicia. Teniendo en cuenta las escasas posibilidades económicas del país este punto es fundamental no solo para la realización de la reforma agraria sino para cualquier otro plan gubernamental que implicara expropiación. En el curso de los debates parlamentarios se estudió el problema y el texto se aprobó con la convicción de su exequibilidad. Igual opinión tienen tres eminentes juristas colombianos cuyos conceptos se han presentado a la Corte.

B—Normas sobre procedimiento de adquisición.

El artículo 61 de la Ley contiene un completo procedimiento para la adquisición de tierras particulares. Dos momentos principales resaltan dentro de él, el momento en que se califica el grado de explotación económica y se concreta el derecho de exclusión, y aquel en que se conviene el precio con el propietario dentro del avalúo efectuado por el Instituto Geográfico "Agustín Codazzi".

El desacuerdo que pueda surgir entre el propietario y el Ins-

tituto en relación con estos dos aspectos de la negociación conduce a la expropiación, así como también la negativa del titular del dominio a vender voluntariamente. La Ley estableció un recurso sui generis ante el Tribunal Contencioso Administrativo para consultar, a solicitud del interesado la resolución de expropiación en aquellas cuestiones de calificación y posibilidad de expropiación.

El Decreto Reglamentario 1489 de 1962 contiene los detalles del procedimiento de adquisición, que se revela desde la misma ley engorrosa y lento, y en cuanto al sistema de avalúos las primeras normas contenidas en el Decreto 1904 de 1962 fueron reemplazadas por las del Decreto extraordinario 2895 de 1963, que fue dictado con la intención de destruir la diferencia entre el valor catastral de las propiedades y el comercial.

El Decreto 1904 de 1962, en ausencia de texto expreso de la Ley 135 de 1961 y en desarrollo de la Ley 20 de 1959, estableció que el avalúo efectuado por los Peritos del Instituto Geográfico "Agustín Codazzi" no podía superar el catastral y hasta un 30% más. En virtud de la distancia existente entre el avalúo catastral (el que sirve de base para pagar impuestos) y el precio comercial de la propiedad rural, este texto suscitó mucho revuelo y fue atacado como ilegal e inconstitucional ante el Consejo de Estado por el apoderado de la sociedad de Agricultores de Colombia. A fines de 1963 y en ejercicio de facultades extraordinarias el Gobierno Nacional dictó el Decreto 2895 que al elevar el tope del avalúo del Catastral y el 30% más hasta el valor en que el propietario haya estimado su fundo, permitió un mayor pago a los vendedores; en compensación, los impuestos de renta y predial deben cubrirse teniendo en cuenta como base de liquidación la estimación jurada de valor hecha por el propietario. No hay que entender, sin embargo, que el Instituto compra por el precio calculado por el interesado, sino por el que le señale el Agustín Codazzi, más el límite máximo para este si es el del autoavalúo del propietario, cuando con el sistema anterior era el del avalúo catastral y aquel porcentaje mencionado por la Ley 20 de 1959. Algunas personas no han entendido bien el Decreto de 1963 y pensando en una gran utilidad al hacer la estimación de valor de su propiedad se han quedado pagando altísimos impuestos municipales y nacionales.

XII

El mejoramiento de las tierras y su adecuación al cultivo ha tenido dentro de la Ley gran atención. En el artículo 3º aparece como una misión del Instituto y luego el artículo 68 se abre con la obligación para éste de dar "preferente atención a

su estudio, promoción y realización". Fenómenos físicos como la lluvia, el desbordamiento de los ríos, la aridez, deterioran los suelos y disminuyen, si no anulan, la capacidad productiva de las tierras. Las obras de defensa contra las inundaciones, la regulación de las corrientes hidráulicas, los riegos y avenamientos habilitan de nuevo las tierras y las mejoran considerablemente en su producción.

Si existían ya algunas experiencias pequeñas sobre este particular, especialmente por los distritos de riego adelantados por la Caja Agraria en Coello y Saldaña, Departamento del Tolima, cabe relieves el interés que el legislador puso en estas labores de adecuación de tierras tal como se desprende de los términos del artículo 68, y la exigencia de que en las tierras mejoradas debe hacerse una modificación de la estructura agraria, a fin de que las inversiones cuantiosas que tales obras suponen no beneficien solamente a los propietarios del lugar sino que favorezcan a los campesinos de escasos recursos que son los destinatarios de la reforma social agraria.

En virtud de la naturaleza de los programas de mejoramiento de tierras que la ley ha englobado bajo el nombre de "Distritos de Riego", el capítulo doce trae algunas particularidades a saber:

1º—El Instituto debe identificar las tierras que se beneficien con las obras y las que no se adquieran estarán sujetas al pago de valorización.

2º—Dentro de ellas, se identificarán las que resulten aptas para la formación de "Unidades Agrícolas "Familiares", las cuales, conforme a las reglas de distribución de tierras, se entregarán a los campesinos incluyendo en su valor el costo proporcional de las obras.

3º—La determinación de la valorización la hace el Instituto Agustín Codazzi realizando avalúos antes y después de las obras.

4º—Los propietarios del área tienen un derecho de exclusión de 100 hectáreas y si no lo ejercitan de compra preferencial de porciones de tierra adecuada por las obras en proporción a lo vendido pero sin exceder la superficie mencionada.

5º—Como es apenas natural, la regulación y administración de las aguas en los distritos de riego fue atribuida al Instituto o a sus delegatarios.

6º—Con aprobación especial del Gobierno el Instituto puede abstenerse de adquirir tierras aptas para la formación de unidades agrícolas familiares; entonces cobrará sobre ello la valorización, más puede exigir que lo liquidado se le pague en tierra.

XIII

En este capítulo trae la Ley las disposiciones sobre emisiones de bonos de la Clase A y de la Clase B, su cuantía, intereses, plazo de amortización y empleo de los mismos, bien por el Instituto o las entidades delegatarias. La Ley atribuyó al gobierno la obligación de emitir los bonos en las cantidades y oportunidades que señala el artículo 74. Los bonos son una moneda especial creada para ayudar a la financiación de la reforma agraria. Por tal razón el capital e intereses de bonos está exento de impuestos nacionales, departamentales o municipales, salvo el de renta y sus adicionales.

Los bonos de la Clase A tienen un plazo de amortización de 15 años y devengan un interés del 7% anual; los de la Clase B, son a 25 años de plazo y tienen un interés del 2% anual. Los primeros se utilizan para pagar tierras adquiridas cuando el propietario así lo solicita; de otra parte, el Instituto debe recibirlos como pago de tierras en zonas de colonización dirigida, parcelación o concentración parcelaria y distritos de riego y por la tasa de valorización.

Los bonos de la Clase B tienen un empleo más reducido; con ellos paga el Instituto las tierras calificadas de incultas y las recibe como pago en programas de parcelación o concentración parcelaria, hasta un 15% del capital que deba cubrirse y en distritos de riego cuando él haya pagado en bonos de tal especie a quien después ejerce el derecho de compra de zonas mejoradas.

XIV

Esta parte de la Ley de Reforma Agraria establece la forma de distribución de las tierras que adquiere el Instituto por compra o expropiación.

El Incora no puede destinar las tierras adquiridas al fin que considere más útil sino que está obligado a emplearlas en los indicados en el artículo 80 a favor de determinadas personas y con sujeción a ciertas obligaciones, salvo circunstancias especiales de un predio, mediante reglamento aprobado con el visto bueno del Ministerio de Agricultura.

La destinación principalísima de las tierras adquiridas es la formación de "Unidades Agrícolas Familiares"; en el lenguaje común y en el de la Ley 135 de 1961 esta distribución tiene el nombre de "parcelaciones" y los principios dominantes del sistema adoptado allí son los siguientes:

1º—Las reglas concernientes a un programa de parcelación deben consignarse en un reglamento de la Junta Directiva del Instituto.

2º—Las Unidades Agrícolas Familiares solo podrán venderse a personas pobres o de escasos recursos, bien por el Instituto o por los primeros compradores.

3º—Las parcelas están destinadas a los arrendatarios, aparceros y asalariados de los predios donde se constituyan unidades agrícolas, y a trabajadores agrícolas de la misma zona que carezcan de tierras propias.

4º—Las parcelas están sujetas, como unidades agrícolas que son, a las limitaciones del dominio citadas por los artículos 50 a 54, ya comentadas.

5º—Las parcelas no pueden venderse mientras no se hayan pagado, a menos que el Instituto lo consienta, mas el comprador puede pagar el capital de la deuda en Bonos Agrarios de la clase A.

6º—En caso de incumplimiento en los pagos, el Instituto goza de un privilegio especial, de que solo puede ser beneficiario el Estado y similar a la caducidad, consistente en la posibilidad de declarar resuelto el contrato de compraventa.

7º—La obligación del parcelario de afiliarse a su sistema de seguro de vida.

8º—La obligación de dedicar parte de la parcela a los cultivos que el Instituto considera conveniente desarrollar en la zona.

En cuanto al precio a pagar por el parcelario, es largo y con intereses bajos: 15 años de plazo (dentro de los 2 primeros no se cobran cuotas de amortización de capital) y con intereses del 4% anual rebajados al 2% para los dos primeros años.

XV

Bajo el nombre de "parcelaciones voluntarias" la Ley ha ideado un sistema complementario de la reforma agraria, que conlleva la distribución de tierras para que se opere la remodelación de la estructura rústica del país, pero destinado a un personal humano de mayor capacidad económica y que trabaje en unidades agrícolas de mayor extensión.

Como ya se vió, el Instituto en sus parcelaciones tiene que repartir la tierra en ese conglomerado pobre e inculto de los arrendatarios, aparceros y peones agrícolas. Las parcelaciones voluntarias están dirigidas a personas de mayor nivel económico y entre ellas tienen preferencia los empresarios agrícolas que hayan venido ejerciendo su actividad con maquinaria propia en tierras arrendadas y los profesionales de la agronomía y la veterinaria.

En algunas regiones del país, principalmente en el Tolima y la Costa Atlántica, y alrededor de cultivos como el arroz y el

aigodón, se ha venido formando una clase de empresarios agrícolas muy capaz que trabaja con su propia maquinaria en tierras arrendadas; quizás a la experiencia que ese tipo humano ha adquirido se deba el aumento considerable que han tenido esos cultivos en los últimos años. No obstante, precios altos en el arrendamiento de las tierras y relaciones inequitativas entre propietarios y empresarios y recargo de costos en la producción, han llevado a la convicción de que tal especie de vínculos deben desaparecer para que sea convertido en propietario quien trabaja la tierra.

Tratándose de beneficiarios diferentes a los que debe atender el Incora, las parcelas vendidas no están sujetas a las limitaciones del dominio que conciernen a las "unidades agrícolas familiares", y lo más interesante de este capítulo es la disposición de fondos de los establecimientos bancarios para otorgar créditos a los parcelarios hasta por un valor del 50% de cada operación.

Pensando en una mala utilización de este canal crediticio el Decreto 2233 de 1962 había rodeado de múltiples exigencias la realización de parcelaciones voluntarias. El Decreto 1076 las reduce a las mínimas necesarias y en el reglamento de la Junta Directiva del Instituto, aprobado por el Gobierno Nacional, se delegó a la Caja de Crédito Agrario la facultad de aprobar los prospectos de las parcelaciones voluntarias que ella financie; el control y vigilancia sobre las demás parcelaciones realizadas con financiación de otros establecimientos de crédito corresponden al Incora.

XVI

La existencia de minifundios constituye un factor agravante de la absurda estructura agraria del país. Frente a él, la Ley dispuso medios para impedirlo y técnicas de reagrupación para eliminarlo.

1º—Medidas de prevención.

Para impedir el aumento del minifundio el artículo 87 declaró que, salvo ciertas excepciones, los fundos de una extensión igual o menor a tres (3) hectáreas se considerarán, para todos los efectos legales, como no susceptibles de división material, y que los predios mayores tampoco pueden ser objeto de fraccionamiento cuando este conduce a la constitución de unidades de propiedad inferiores al mínimo legal indicado.

Esta prohibición es de orden público, se impone a Notarios y Registradores, y su violación genera nulidad absoluta.

El Instituto hizo un estudio detenido de este aspecto de la

Ley y al ser aceptado por la Superintendencia de Notariado y Registro se ha repartido como instrucciones para los señores Notarios y Registradores. De otra parte, el artículo 89 de la Ley anuncia un procedimiento ante el Juez para que, en lo posible, no se mengue la utilización del predio por el reparto en juicios de sucesión.

El artículo 8 se refiere a las excepciones de división contrarias al principio evocado y tiene por fundamento favorecer las donaciones para habitaciones campesinas, no impedir la división cuando la explotación agrícola no está en juego por ser un fin distinto al que se pretende y, sobre todo, la bondad de las tierras que pueden ser suficientes en rendimiento a las de una "Unidad Agrícola Familiar" pese a su extensión exigua.

En vista de la mayor facilidad que tiene la Caja de Crédito Agrario para atender el estudio de las excepciones que puedan presentarse, el Instituto le delegó esta función.

2º—Las Concentraciones Parcelarias.

El minifundio existente se combate con programas que la Ley ha llamado de concentración parcelaria. Dichos programas están enfocados a la reconstitución de explotaciones agrícolas de superficie adecuada, en lo posible "Unidades Agrícolas Familiares". El Instituto tiene la iniciativa para estudiar la zona minifundista y las propiedades en que van a ensancharse los pequeños campesinos, pero en virtud del gran número de opiniones que confrontar y el marcado apego del minifundista a su pedazo de tierra, es un comité especial con representación de los futuros parcelarios el que debe buscar el consentimiento de estos, y solo cuando se haya logrado la aprobación del 50% se decretará la concentración parcelaria.

Este tipo de programas presenta considerables dificultades en todas las latitudes porque el minifundio es, además, un problema sentimental, y en Colombia no se ha iniciado.

XVII

Una Reforma Agraria moderna comprende la dotación en tierras a los campesinos y la organización de servicios rurales. La primera fase se cumple a través de los programas de colonización, parcelación y concentración parcelaria. La segunda mediante los servicios de asistencia técnica, económica y social dispuestos a favor de los campesinos.

La atención de estos asuntos principalísimos dará la medida del éxito de la reforma agraria, pues que ellos están encaminados a habilitar como empresario agrícola al campesino que secularmente fue siervo, y se efectúa a través de las "Unidades

de Acción Rural" o de la prestación directa por el Instituto o el estímulo que pueda brindarse a la organización cooperativa.

1°—Unidades de Acción Rural.

Como existen en Colombia distintos organismos que prestan servicios relacionados con la actividad agrícola y ganadera, la Ley previó la posibilidad de que se coordinara su tarea para la zona donde el Instituto adelante un programa. Tal articulación de servicios la hace el Gobierno reglamentando el funcionamiento de las unidades.

2°—Prestación directa por el Instituto.

Excepcionalmente, si no fuere posible que las entidades correspondientes provean a estos servicios de asistencia técnica, económica y social, el Instituto lo puede hacer. En cambio, puede directamente establecer por su cuenta servicios para facilitar el empleo de maquinaria agrícola y animales de labor, de empaque y transporte de productos de silos y almacenamiento, comisariatos, de mejoramiento de viviendas, de demostración y capacitación.

Además de las normas de redescuento con que esta parte de la Ley quiso favorecer la actividad de la Caja Agraria como entidad prestataria de los campesinos y la autorización para otorgar créditos dada al Instituto Nacional de Abastecimientos (INA), se contempló a cargo del Incora una tarea de estímulo cooperativo que debe adelantar de acuerdo con el organismo oficial que se ocupa de estos asuntos. El Instituto, obedeciendo a esta obligación legal y entendiendo que las cooperativas pueden jugar un gran papel de estímulo social y económico, ha venido organizando estos cuerpos en todos los frentes de trabajo.

XVIII

Con el ánimo de vincular a las personas que en los Departamentos y Municipios se ocupan de asuntos relacionados con problemas campesinos, la ley dispuso la organización de Consejos Seccionales Departamentales y Comités Municipales para que colaboren en la realización de la reforma agraria. La labor que se les encomendó comprende principalmente la información sobre problemas social-agrarios locales y la propuesta de soluciones.

En los Departamentos se hizo la organización correspondiente, no así en la casi totalidad de los municipios. Empero, punto útil de la tarea de los primeros no ha podido lograrse, bien por la dificultad de sus reuniones o por la imposibilidad de elaborar estudios serios que sirvan de guía a la actividad

del Instituto, o por posible oposición entre los intereses de algunos de sus miembros con los fines de la reforma.

XIX

El capítulo final de la Ley 135 de 1961 reúne una serie de disposiciones de distinta naturaleza entre las cuales cabe destacar:

El artículo 103 contiene una norma muy conveniente al desarrollo de la reforma al disponer que la acción de dominio sobre los predios adquiridos por el Instituto no se encaminará contra él ni contra las personas a las cuales se les haya distribuido, sino que se limitará a las personas que hubieren vendido y para la restitución de lo recibido; se consagra así una nueva modalidad de la acción reivindicadora encaminada a evitar al Instituto y a sus parcelarios los conflictos sobre dominio.

El artículo 104, para evitar que la aplicación de la Ley Agraria se vuelva en contra de pequeños arrendatarios o aparceros por el favorecimiento que de ella puedan derivar, como ocurrió con algunos aspectos de la Ley 200 de 1936 por el temor que respecto de ella tomaron los propietarios, establece que el orden de prelación del artículo 55 y la forma de pago no se alteran por la falta de prórroga de los contratos de aparcería o arrendamiento o su finalización con posterioridad al 1° de septiembre de 1960; a renglón seguido decreta una prórroga automática de esos contratos vigentes por un lapso de cinco (5) años.

El artículo 105 regula las relaciones entre las Fuerzas Armadas y la Reforma Agraria, pensando en la utilización del servicio militar como instrumento de capacitación en labores del campo y su participación en frentes de colonización y la organización de "Unidades Agrícolas Familiares" para los militares retirados.

En último término, el artículo 110 ordena que las acciones de distinta naturaleza a que den lugar las perturbaciones de la posesión en predios privados se tramitarán de preferencia, con intervención de los Procuradores Agrarios y con información de parte de estos funcionarios al Instituto.

Conciente un buen sector dirigente del país de la necesidad de modificar la estructura agraria del país, como instrumento de su desarrollo y para atender los clamores más que justos de las masas campesinas, comenzaron a presentarse al Congre-

so diferentes proyectos de Ley que encaraban el problema. Conciente el Gobierno de la época de que era mejor hacer un esfuerzo común y con un fin unitario que disgregar las cuotas de estudio que ya existían, decidió en 1960 crear un Comité Nacional Agrario, con representación de las fuerzas políticas, campesinas, militares, eclesiásticas y gremiales para que estudiara los proyectos de ley existentes y tratara de presentar uno de mayor elaboración al Gobierno. El Comité trabajó activamente bajo la presidencia de Carlos Lleras Restrepo y al poco tiempo de constituido presentó al Ejecutivo el texto de su proyecto que, con las pequeñas modificaciones introducidas en el Congreso, es la Ley 135 de 1961.

La discusión parlamentaria fue larga pues el proyecto se enfrentó a la oposición de dos importantes grupos políticos que se habían negado a tomar parte en su redacción en el Comité Nacional Agrario.

Convertido en Ley de la República bajo el número 135 de fines de 1961, se inició la aventura de la Reforma Agraria Colombiana. Una luz de esperanza animó las pupilas taciturnas de dominación de los campesinos colombianos, muchos pudieron pensar que como tantas otras leyes se quedaría escrita para seguir protegiendo intereses ilegítimos y mentis de nuestro falso prestigio de pueblo legalista. Quizás fue sorpresa ver cómo se nombraba rápidamente al Gobernador de esa nueva ínsula Barataria y cómo el Gobierno expedía prontamente los primeros decretos de organización de la recién creada agencia estatal. Al iniciarse el año de 1962 comienza a incorporarse al Instituto los primeros funcionarios de dirección, y hacia mitad de año, en cumplimiento de los textos gubernamentales que orientaban su actuación, se iniciaban los primeros frentes de trabajo.

Mientras la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado se ocupaban de las demandas contra la ley y sus Decretos Reglamentarios, propuestas por intereses que se creían lesionados por sus disposiciones, el Instituto llevaba adelante sus planes de organización interna y nuevos programas de trabajo.

Hoy en día la tormenta que pudo crear la idea de una reforma agraria y el texto de algunas de sus disposiciones se ha atemperado. Las labores de titulación de baldíos, el desarrollo de colonizaciones, la distribución de parcelas a los campesinos, la construcción de vías de penetración, la organización de servicios de asistencia técnica y social, la construcción de obras para los distritos de riego y los programas de crédito supervisado han disipado mucha duda sobre la efectividad de la reforma y desplazado las críticas hacia la conveniencia de ciertos programas y la velocidad con que se realizan.

Para que se consolide la obra que bajo los auspicios de un gobierno bipartidista ha iniciado una generación, a la que le ha tocado aprender reforma agraria haciéndola, habrá que esperar el impacto que ella lleve a la producción agrícola. Algunos aspectos de estímulo directo o indirecto o la producción podrán verse en corto plazo, otros tendrán que darle tiempo a esa revolución silenciosa que se gesta por la destrucción de los extremos viciosos de la estructura agraria, por el mejoramiento de las técnicas de cultivos, por el mayor aprovechamiento de las tierras subutilizadas, por el manejo del crédito, por la elevación del nivel económico y social de los campesinos. Pero estos, de todos modos, podrán estar seguros de que cada día su suerte será menos dura.