

MANUAL BÁSICO DE DERECHO AGRARIO

De 1936 a 2018

TOMO III

JOSÉ ALFONSO VALBUENA LEGUÍZAMO

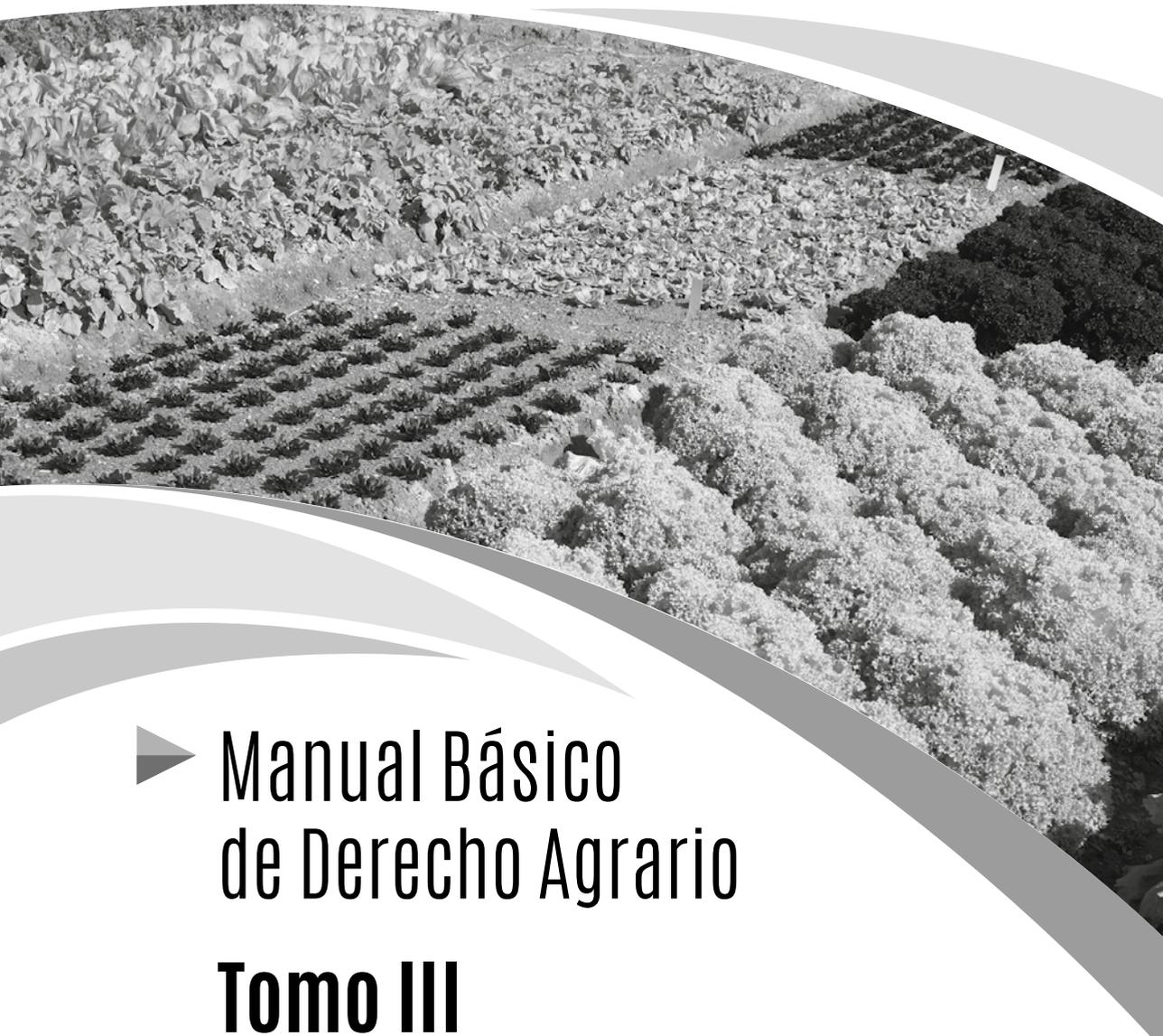
Derecho



UNIAGRARIA
Fundación Universitaria Agraria de Colombia

LA U VERDE
DE COLOMBIA

JOSÉ ALFONSO VALBUENA LEGUÍZAMO



► **Manual Básico
de Derecho Agrario**

Tomo III

De 1936 a 2018



UNIAGRARIA
Fundación Universitaria Agraria de Colombia

LA U VERDE
DE COLOMBIA

2018

MANUAL BÁSICO DE DERECHO AGRARIO

Fundación Universitaria Agraria de Colombia – UNIAGRARIA–

Asamblea General

Jorge Orlando Gaitán Arciniegas
Presidente

Consejo Superior

Álvaro Zúñiga García
Presidente

Teresa Arévalo Ramírez
Teresa Escobar de Torres
Jorge Orlando Gaitán Arciniegas
Héctor Jairo Guarín Avellaneda
Emiro Martínez Jiménez
Álvaro Ramírez Rubiano

Rector

Luis Fernando Rodríguez Naranjo

Vicerrector de Investigaciones

Álvaro Mauricio Zuñiga Morales

Decano Facultad de Derecho

Albino Segura Penagos

Director del Programa de Derecho

Albino Segura Penagos

Autor

José Alfonso Valbuena Leguizamó

Concepto Gráfico, Diseño, Composición e Impresión

Entrelibros e-book solutions
www.entrelibros.co

Diseñadora

Laura García Tovar

Corrección de estilo

Diana Carolina Sánchez

ISBN IMPRESO: 978-958-59947-8-2

ISBN E-BOOK: 978-958-59947-9-9

2018 Fundación Universitaria Agraria de Colombia - UNIAGRARIA
Bogotá D.C – Colombia



Manual Básico de Derecho Agrario by Fundación Universitaria Agraria de Colombia -UNIAGRARIA- is licensed under a Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported License.

La publicación ‘Manual Básico de Derecho Agrario’ es producto del área de investigación del Programa de Derecho de la Fundación Universitaria Agraria de Colombia -UNIAGRARIA- impreso bajo el ISBN 978-958-59947-8-2 y digital con el ISBN 978-958-59947-9-9 en idioma Español. Es un producto editorial protegido por el Copyright © y cuenta con una política de acceso abierto para su consulta, sus condiciones de uso y distribución están definidas por el licenciamiento Creative Commons (CC).

Dedicatoria

A los campesinos colombianos, ejemplo de lucha y dignidad.

Contenido

Prólogo	7
Presentación	9
CAPÍTULO I	
1. La Hegemonía Liberal después de la Ley 200 de 1936	11
1.1. El primer período de López Pumarejo	11
1.2. La presidencia de Eduardo Santos	14
1.3. El segundo período de López Pumarejo	16
1.4. La reforma constitucional de 1945	18
CAPÍTULO II	
2. Violencia, Dictadura y Acuerdo Bipartidista	21
2.1. Inicios de La Violencia	21
2.2. La Dictadura y la Junta militar	25
2.3. El Frente Nacional	27

CAPÍTULO III

3.	De La Ley de Aparcería de 1975 hasta la Reforma Agraria de 1994	35
3.1.	La Ley 6 de 1975	35
3.2.	La Ley de Amnistía	37
3.3.	La Ley 30 de 1988	39
3.4.	Reforma Agraria de 1994	43

CAPÍTULO IV

4.	Nueva Reforma Agraria, lo rural en medio de la confluencia Guerrilla - Narcotráfico - Paramilitarismo	47
4.1.	Reforma Agraria de 1994	47
4.2.	El Salto Social	50
4.3.	El Cambio para construir la paz	52
4.4.	Hacia un Estado Comunitario y Estado Comunitario: desarrollo para todos	53

CAPÍTULO V

5.	De la restitución de tierras a la implementación de los acuerdos de la Habana	55
5.1.	La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras	55
5.2.	La Ley Zidres	57
5.3.	Reforma Rural Integral	58
5.4.	Agenda normativa de la Reforma Rural Integral	61

	Referencias	66
--	--------------------	-----------

Prólogo

Con el presente texto, el Doctor José Alfonso Valbuena Leguízamo concluye un importante trabajo de análisis histórico del Derecho Agrario en Colombia iniciado en el año 2015. Una obra pertinente en el contexto académico y social de nuestro país. Enhorabuena correspondió a la Fundación Universitaria Agraria de Colombia – Uniagraria ser partícipe de los logros de este docente investigador, cuya preparación académica en la Universidad Nacional de Colombia es prenda de garantía para la calidad de sus productos de investigación.

El profesor Valbuena, en los tres tomos que constituye este estudio, encuadra el análisis, teniendo como referentes hitos históricos como las principales reformas constitucionales y las reformas agrarias; los diversos períodos presidenciales y destacados hechos sociales, políticos y económicos. Todos ellos imprescindibles para realizar un examen mediante el cual se puedan entender los avances y retrocesos que han tenido las normas agrarias.

Sin ser historiador, el trabajo de nuestro investigador ha sido acucioso en presentar las diversas causas y consecuencias de la normatividad agraria, pero además de ello, ha desbordado su objetivo inicial, al encontrar en el camino, la necesidad de elaborar un Diccionario de Derecho Agrario y Ruralidad, un libro sobre investigación acción participativa, y un buen número de capítulos en libros, artículos, conferencias y ponencias, cuya divulgación ha hecho que su nombre sea reconocido en el concierto latinoamericano de los agraristas.

En mi calidad de Coordinador de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de Uniagraria, agradezco el compromiso y dedicación del Doctor Valbuena en su ejercicio de investigador y docente, augurándole los mejores éxitos en su futuro académico y personal.

Alberto Bernal Duplat

Coordinador de Investigaciones
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Fundación Universitaria Agraria de Colombia
-UNIAGRARIA-



Presentación

El Tomo III del Manual Básico de Derecho Agrario recoge el análisis histórico del Derecho Agrario en Colombiano, luego de la expedición de la Ley 200 de 1936, hasta 2018, incluyendo el punto 1 del Acuerdo firmado entre el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en La Habana, respecto a la Reforma Rural Integral.

El texto se divide en cinco capítulos. El primero abarca la Hegemonía Liberal después de la Ley 200 de 1936, con el primer período de López Pumarejo, la presidencia de Eduardo Santos, el segundo período de López Pumarejo y la reforma constitucional de 1945.

En el segundo capítulo se expone la evolución normativa durante los inicios del denominado período de La Violencia, la presidencia de Rojas Pinilla y el Frente Nacional. El tercer acápite incluye la Ley de Aparcería (Ley 6 de 1975), la Ley de Amnistía, la Ley 30 de 1988 y la Reforma Agraria de 1994.

El capítulo IV introduce la normatividad agraria en la confluencia guerrilla - narcotráfico - paramilitarismo y el último acápite se enfoca en al análisis normativo desde la restitución de tierras a la implementación del Acuerdo Final de La Habana.





▶ CAPÍTULO I



1. La Hegemonía Liberal Después de La Ley 200 De 1936

1.1. El primer período de López Pumarejo

Después de la la reforma constitucional y de la Ley 200 de 1936, aún en el primer gobierno de López Pumarejo, que se extendió hasta el 7 de agosto de 1938, las reacciones no se harían esperar.

Alrededor de la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) se había creado, principalmente por cafeteros, dos semanas después de la posesión de López, la Liga Nacional para la Defensa

de la Propiedad y en septiembre de 1934 ya estaba en acción el Sindicato Central de Propietarios y Empresarios Agrícolas. Machado (2009).

La Asociación Patriótica y Económica Nacional (APEN), liderada por Juan Lozano y Lozano, había sido conformada como movimiento político en 1934 por terratenientes colombianos para oponerse abiertamente al movimiento de masas campesino. El objetivo central de la APEN consistía en perseguir y expulsar a arrendatarios y aparceros, defendiendo la propiedad privada amenazada, según ellos, por la infiltración de ideas socialistas. Y así lo hicieron.

Siguinedo a Machado (2009), los propietarios respondieron a la ofensiva campesina; “trataron de ratificar sus títulos desalojando invasores; en muchos casos entablaron juicios contra los colonos, siempre con el temor a que los tribunales declararan inválidos sus títulos, y recurrieron a la violencia y a acciones administrativas de desahucio en los municipios (usando la fuerza pública). Los conflictos fueron persistentes. Las autoridades municipales y departamentales se oponían a las invasiones y casi siempre defendían a los propietarios”.

La Ley 59 del 30 de abril de 1936, ordenó el establecimiento de estaciones experimentales tabacaleras en las regiones del país de mayor conveniencia, para mejorar la calidad del tabaco nacional. Se ordenó también, con el objeto de intensificar y mejorar el cultivo de árboles frutales, fundar granjas experimentales en los lugares más apropiados para cada especie.

Varios decretos vendrían a reglamentar contenidos de la Ley 200 de 1936. El Decreto 588 de 1937 dividió el territorio de la República en los siguientes Circuitos Judiciales de Tierras, con un Juzgado en cada uno de ellos: Antioquia,

Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga, Cali, Cartagena, Cúcuta, Chaparral, Facatativá, Fusagasugá, Guateque, Ibagué, Magangué, Manizales, Medellín, Montería, Neiva, Ocaña, Pasto, Pereira, Popayán, Remedios, Rionegro, San Gil, Santander (en el Cauca), Santa Rosa de Viterbo, Tunja y Tuluá. A cada juzgado se le asignaba un juez, un secretario y un oficial escribiente. Se estableció que las apelaciones de las providencias que dictaran los Jueces de Tierras se surtirían ante el Tribunal Superior del Distrito Judicial al que perteneciera el municipio donde estuviera ubicado el inmueble o la mejora de materia de la providencia recurrida.

El Decreto 650 de 1937 facultó a la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia nombrar a los Jueces de Tierras por ese año. El Decreto 744 estableció una fianza por valor de 2.000 pesos que debían prestar los

Jueces de Tierras para posesionarse en sus cargos, ante el Procurador General de la Nación. permea

En 1938, el Decreto 59 de 1938 reglamentó otros aspectos de la Ley 200. Estableció que la presunción consagrada el Artículo 1 de la Ley 200 de 1936, en cuanto niega el carácter de baldíos a los terrenos que se hallen poseídos mediante una explotación económica es una presunción legal, y que, en consecuencia, admite prueba en contrario. Además definió 'fundo' como un predio rural situado fuera de los límites legalmente determinados del área de la respectiva población, y de no estar determinados, el situado a una distancia mayor de 100 metros de las últimas edificaciones que formen el núcleo urbano de la respectiva población o caserío, fijó la proporción en que deben ocuparse con ganados los terrenos destinados a la industria pecuaria para que se reputen explotados económicamente así: en terrenos planos y de primera calidad, una cabeza de ganado mayor por cada hectárea; en terrenos de mediana calidad, dos hectáreas por cada cabeza y en terrenos de calidad inferior, accidentados o poco propicios para la cría de ganados, tres hectáreas por cada cabeza.

Este Decreto, en el artículo 13 estableció que constituyen título originario expedido por el Estado o emanado de este y en consecuencia, acreditan propiedad privada sobre la respectiva extensión territorial, mientras no hayan perdido o no pierdan su eficacia legal, los siguientes:

- 1) Todo acto civil realizado por el Estado en su carácter de persona jurídica y por medio del cual el Estado se haya desprendido del dominio de determinada extensión territorial;
- 2) Todo acto civil realizado por el Estado en su carácter de persona jurídica y por medio del cual se haya operado legalmente el mismo fenómeno sobre tradición del dominio de determinada extensión territorial perteneciente a la Nación. Se aclara que la enumeración no es taxativa, y por consiguiente, son títulos originarios expedidos por el Estado o emanados de este, fuera

de los indicados en los dos numerales anteriores, los demás que conforme a las leyes tengan este carácter. (Decreto 59, 1938)

Entre otras disposiciones, se prohibió en los terrenos baldíos, talar los bosques o florestas de cualquier clase, en una zona no menor a 50 metros de ancho situada a cada margen de toda fuente de aguas vivas y de 100 metros de radio en los nacimientos de las mismas. Para invocar la posesión, se estableció como requisito probar la posesión con explotación económica por un lapso no menor a cinco años continuos y que el terreno poseído, no estaba en el momento de iniciarse la ocupación demarcada por cerramientos artificiales. El Decreto 59 de 1938, también reglamentó temas relacionados con acciones posesorias referentes a predios rurales, oposiciones a adjudicación de terrenos baldíos, juicios de lanzamiento por ocupación de hecho, juicios divisorios de grandes comunidades o deslinde de las mismas.

1.2. La presidencia de Eduardo Santos

En la presidencia de Eduardo Santos (7 de agosto de 1938 - 7 de agosto de 1942), el 28 de enero de 1939, se expidió el Decreto 200 que adscribía a los bancos de crédito territorial, la función de “fomentar la construcción de habitaciones higiénicas para los trabajadores del campo” (Decreto 200, 1938). Para cumplir con el objetivo, el Instituto de Crédito Territorial (ICT), con capital autónomo, se encargaría de coordinar de desarrollo de las actividades referidas a préstamos destinados a las viviendas campesinas.

El ICT se creó con un capital de 3´500.000 pesos, con aportes del Gobierno Nacional, los departamentos, municipios y establecimientos bancarios. Los créditos hipotecarios a 30 años se concedían directamente a los pequeños propietarios rurales para la edificación de sus viviendas; a los hacendados, para la construcción de habitaciones de arrendatarios o trabajadores y a los departamentos y municipios, para

el fomento de pequeñas edificaciones rurales dentro de sus respectivos territorios. Se ordenó además que el Instituto y los bancos de crédito territorial quedaran facultados para producir e importar materiales de construcción con destino a las habitaciones campesinas, quedando libres de derechos de aduana, consulares, de tonelaje, de puerto y fluvial.

El Instituto quedó en cabeza de un Consejo Directivo integrado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público; el Ministro de Trabajo, Higiene y Previsión Social; un miembro nombrado por el presidente de la República y tres representantes del establecimiento o establecimientos bancarios que suscribieran acciones.

Con el Decreto 1950 de 1939 se creó la Granja Nacional de Frutales de Villa María “para el cultivo, multiplicación y distribución de árboles frutales mejorados e injertados”, bajo la Dirección y administración del Ministerio de la Economía Nacional. Se destinaron 10.000 pesos para atender los gastos de fundación, instalaciones y funcionamiento de la Granja. (Decreto 1950,1939)

Siguiendo la política legislativa de liquidar los resguardos indígenas que se traía desde la Ley 19 de 1927 con el gobierno conservador de Miguel Abadía Méndez, en el año 1940, el Decreto 1421 facultó al Ministerio de la Economía Nacional para declarar por vía administrativa si los resguardos indígenas creados por la Corona española existían o no, facultad con la cual, en los años siguientes fueron declarados extintos varios resguardos indígenas, principalmente en los departamentos de Caldas, Cauca y Nariño. Al declarar la extinción de esas tierras, las mismas fueron consideradas baldías y los indígenas que las ocupaban fueron catalogados como colonos a quienes se les podía reconocer sus cultivos o mejoras. González (2014).

El Decreto 2078 de 1940 estableció que solamente se podían efectuar exportaciones de café en consignación, por conducto y bajo el control de la Federación Nacional de Cafeteros; además que el reintegro de divisas extranjeras al país por concepto de la exportación de café se llevaría a

cabo de acuerdo con los precios estipulados en los respectivos contratos, pero no podía ser inferior al de la lista oficial de precios de la Oficina de Control. Se estableció un impuesto sobre los giros provenientes de la exportación de café o sobre el producto de las exportaciones y también se determinó que los dineros que ingresaren al Fondo Nacional del Café se aplicaran a la adquisición de las cantidades de café de acuerdo con la aplicación del Convenio de Cuotas Cafeteras.

El gobierno de Santos se ha considerado 'un giro a la derecha' respecto al mandato de López Pumarejo, por la desatención a las necesidades de tierras de campesinos y colonos y su política de apoyo a la gran propiedad dirigida a la producción capitalista en el campo. Ramos (2001).

1.3. El segundo período de López Pumarejo

Alfonso López Pumarejo, a pesar de la dura oposición de la derecha fue elegido para el período del 7 de agosto de 1942 al 7 de agosto de 1946. El también liberal, Carlos Arango Vélez fue su contrincante y alrededor de él se agruparon los sectores (grupos económicos y grandes propietarios rurales) que estaban en contra de la continuidad de las reformas de López. El Partido Conservador en cabeza de Laureano Gómez, también respaldó al candidato de la disidencia liberal.

En su mandato se presentó un intento de golpe de Estado en el año 1944; Darío Echandía lo reemplazó entre 1943 y 1944 en calidad de designado y Alberto Lleras Camargo terminó el período de gobierno luego de la renuncia del titular. Durante el gobierno de López se redujeron los precios del café, lo que ahondó la difícil situación económica ya provocada por la Segunda Guerra Mundial.

López sacó adelante una reforma laboral (Decreto Legislativo 2350 de 1944 y Ley 6 de 1945) que garantizaba el derecho a la huelga, jornada

laboral de nueve horas y pago de horas extras. La Ley 100 de 1944 sobre régimen de tierras, definió buena parte de la normatividad en materia agraria.

Con la Ley 100 se declaró de conveniencia pública el incremento del cultivo de las tierras y de la producción agrícola por sistemas que entraran en alguna especie de sociedad o de coparticipación en los productos, entre el arrendador o dueño de tierras y el cultivador, tales como los contratos de aparcería y los conocidos, según la región, como de agregados, 'poramberos', arrendatarios de parcelas, vivientes, mediasqueros, cosecheros, etc. (Ley 100, 1944). En consecuencia, se dispuso que las instituciones oficiales o semioficiales de crédito procedieran a acordar con el Gobierno los medios de otorgar en las mejoras condiciones económicas, préstamos a los cultivadores de la tierra por dichos sistemas.

El artículo 10 de la Ley 100 extendió a 15 años el término de la prescripción extintiva del dominio o propiedad. En el artículo 18 se declaró de utilidad pública e interés social "la adquisición por el estado de tierras incultas o insuficientemente explotadas, pertenecientes a particulares, para ser parceladas" (Ley 100, artículo 10, 1944), dejando la calificación al Gobierno acerca de dictámenes técnicos de agrónomos nombrados por el Ministro de Economía y por el propietario, o un tercero, en caso de desacuerdo.

El artículo 31 dejó en cabeza de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, la promoción de la organización del 'Seguro solidario sobre cosechas' y el artículo 32 estableció que el Instituto de Crédito Territorial y el Banco Agrícola Hipotecario podrían otorgar préstamos al Gobierno o a la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero para la construcción de viviendas campesinas en las parcelas adjudicadas.

Definiendo los derechos y obligaciones de los aparceros y garantizando el derecho de propiedad, la Ley 100, sancionada en momentos de debilitamiento del gobierno de López se constituyó en un

blindaje de los terratenientes contra los trabajadores agrarios, que como arrendatarios y aparceros trataban de asumir la posición de colonos, solucionando al tiempo la escasez de mano de obra. Así, esta Ley se reconoce como una victoria de la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), creada en 1871 y la Federación de Cafeteros, creada en 1927, por recuperar legalmente los contratos de aparcería. Machado (1988).

Con todo lo anterior, esta ley se convirtió en una contrareforma agraria, que “echó atrás los principales avances logrados en las normas sobre el cumplimiento de la función social de la propiedad, permitiendo que el latifundio extensivo y malutilizado continuara expandiéndose con base en la ganadería” Machado (2009)

En noviembre de 1945, ya siendo presidente Alberto Lleras Camargo, se expidió el Decreto 2873. En su artículo único, se promulgó el modelo de contrato presuntivo de aparcería, enunciado en la Ley 100 de 1944, elaborado por el Departamento de Tierras del Ministerio de la Economía Nacional.

1.4. La reforma constitucional de 1945

Impulsada por López, la reforma constitucional de 1945 (Acto Legislativo No 1) introdujo modificaciones a los requisitos para la organización de nuevos departamentos y la conformación de Bogotá como Distrito Especial; concedió ciudadanía a la mujer, más no el derecho a votar; prohibió a los militares el sufragio y la intervención en política y consagró la intervención económica del Estado “en la explotación de industrias o empresas públicas y privadas, con el fin de racionalizar la producción, distribución y consumo de la riqueza”. (Acto Legislativo No 1, 1945)

En el ámbito jurisdiccional, la reforma constitucional creó distritos judiciales; creó salas en la Corte Suprema de Justicia; definió la forma

de elección, el período y funciones de los magistrados de la Corte y ordenó la organización de la carrera judicial y la jurisdicción del trabajo. Adicionalmente, se crearon los Departamentos Administrativos como Ministerios Técnicos.

Em materia agraria, asignó al Congreso de la República la función de limitar o regular la apropiación o adjudicación de tierras baldías y a las Asambleas Departamentales, la de dirigir y fomentar por medio de ordenanzas y con los recursos propios del departamento, las industrias establecidas, y la introducción de otras nuevas, la importación de capitales extranjeros, la colonización de tierras pertenecientes al departamento, la apertura de caminos y de canales navegables, la construcción de vías férreas, la explotación de bosques de propiedad del departamento, la canalización de ríos. Además lo relativo a la Policía local en todo aquello que no había sido materia de reglamentación por la ley, la fiscalización de las rentas y gastos de los distritos y todo cuanto se refería a los intereses seccionales y al adelantamiento interno. (Acto Legislativo No 1, 1945)



▶ CAPÍTULO II



2. **Violencia, Dictadura y Acuerdo Bipartidista**

2.1. **Inicios de La Violencia**

El denominado período de La Violencia en Colombia abarca desde el año 1946, con el retiro de Alfonso López Pumarejo de la presidencia de la República, luego de la presión ejercida por liberales y conservadores, cuando se presentaron las masacres de liberales y conservadores en varios departamentos. Todo esto tuvo lugar hasta mediados de la década del 60, a pesar de la firma del Pacto de Benidorm entre Alberto Lleras Camargo y

Laureano Gómez, a fin de poner término a la crisis. El 9 de abril de 1948, día del asesinato de Jorge Eliécer Gaitán, que provocó el llamado Bogotazo, se acentuó el conflicto, y se podría afirmar que se articuló con el accionar de las guerrillas de izquierda, hasta nuestros días.

Como fenómeno social y político, este período tuvo como protagonistas a dos facciones enfrentadas: los conservadores y los liberales. El escenario que más se vio afectado por las acciones violentas fueron las zonas rurales y los pueblos. En términos globales, se menciona que resultaron entre 200.000 y 300.000 muertos, y



el desplazamiento forzado interno de más de 2'000.000 millones de personas (casi una quinta parte de la población). Rueda (2000).

Fals, Guzmán y Umaña (1988) reconocen cinco etapas en el desarrollo de La Violencia:

- 1) La creación de la tensión popular (1948-1949), durante la cual se presentó El Bogotazo, la venganza contra el asesinato de Gaitán y la violencia generada por los chulavitas (Policía política con la que se vincula a Laureano Gómez).
- 2) La primera ola de violencia (1949-1953), caracterizada por la la estabilización de los conservadores en el poder, con exclusión violenta de los opositores políticos; el uso de la policía en persecución de liberales y la acción de grupos armados liberales.
- 3) La primera tregua (1953-1954), correspondiente al golpe militar de Rojas con su reformismo social.
- 4) La segunda ola de la violencia (1954-1958), en la que se presentan genocidios por parte de fuerzas estatales, guerrillerismo y bandolerismo, y éxodo de poblaciones rurales.
- 5) La segunda tregua (1958) iniciaría con el establecimiento de la Junta Militar, luego de la renuncia de Rojas y el inicio del Frente Nacional.

Retomando el orden cronológico de los mandatos presidenciales, el conservador Mariano Ospina Pérez fue elegido para el período 7 de agosto de 1946 - 7 de agosto de 1950, derrotando a los liberales divididos entre Gabriel Turbay y Jorge Eliécer Gaitán. Este último en septiembre de 1929 lideró en el Congreso de la República, el debate por la Masacre de las Bananeras; en 1931 había sido elegido presidente de la Cámara de Representantes; fundó la Unión Nacional de Izquierda Revolucionaria (UNIR) en 1933 y fue alcalde de Bogotá en 1936, Ministro de Educación en 1940 y de Trabajo en 1944. Siendo congresista, el 9 de abril de 1948 sobrevino su asesinato, lo que encrudeció la violencia partidista.

En su trabajo de grado titulado 'Las ideas socialistas en Colombia', a los 26 años de edad, Gaitán escribió: "Pasead por el territorio de nuestro país y observad cuanta tierra sin cultivar cuyos propietarios la mantienen en descanso indebido, mientras multitud de hombres que nacieron con el mismo derecho sobre ella, no tienen un solo rincón donde refugiar sus vidas maceradas. Preguntad a los dueños de la ciudad por qué no construyen y encontraréis que ellos esperan que la tierra se valore para venderla. Pero este problema del labriego, no se puede resolver con simples reformas adjetivas, sino destruyendo la raíz cancerosa de la monopolización de la tierra por los individuos". (Gaitán, 1924).

Diez años después, en el programa de la Unión Nacional Izquierdista Revolucionaria (UNIR) se estableció como una de las banderas de lucha la Reforma Agraria basada en la limitación de la propiedad de la tierra y la expropiación a favor del Estado de las tierras no cultivadas.

Durante el mandato de Ospina, en el contexto de postguerra, se presentó la 'bonanza cafetera', determinada por el aumento en los precios del café, que conllevó al aumento de importaciones y exportaciones.

En 1946 se expidió la Ley 97, la cual estableció el procedimiento para la adjudicación de terrenos baldíos, que iniciaba con un memorial dirigido al Ministerio de la Economía Nacional por conducto del alcalde, quien debía fijar un aviso en la puerta de la oficina (en los casos de terrenos superiores a 50 hectáreas) y verificar la práctica de una inspección ocular. La Ley definió que en las regiones en las que predominaran sabanas de pasos naturales, como en los Llanos de San Martín y Casanare, y las Sabanas de Bolívar y Magdalena, las adjudicaciones a título de ganadero podrían hacerse hasta por 5.000 hectáreas.

El Instituto de Parcelaciones, Colonización y Defensa Forestal se creó mediante el Decreto 1483 de 1949. Se asignaron como funciones la

realización de la parcelación de las tierras incultas o insuficientemente explotadas, la colonización y compra de predios. El capital del Instituto se suscribió por 10 '000.000 millones de pesos (siete por el gobierno, dos por la Federación de Cafeteros y uno por el Banco Agrícola Hipotecario).

Para las elecciones de 1949, en las que se elegiría nuevo presidente de Colombia, el conservador ultraderechista Laureano Gómez Hurtado se enfrentaría con Darío Echandía del Partido Liberal, quien renunció a su candidatura por falta de garantías. Por el cierre del Congreso, Gómez se posesionó el 7 de agosto de 1950 ante la Corte Suprema de Justicia. El 5 de noviembre de 1951, luego de un ataque cardíaco del presidente, el designado Roberto Urdaneta Arvelález lo reemplazó, pero fue depuesto el 13 de junio de 1953 por el golpe de Estado del General Rojas Pinilla.

La violencia partidista continuó y se agudizó en el gobierno de Gómez, tiempo durante el cual se mantuvo el estado de sitio. 'Chulavitas' (paramilitares) y 'Pájaros' (asesinos a sueldo), por el lado conservador o godo y los 'Cachiporros' o 'Collarejos', como se llamaba a los liberales, se confundían entre bandoleros y chusmeros, devastando los campos y acabando con sus habitantes, en acciones caracterizadas por la sevicia.

Las guerrillas liberales de los Llanos Orientales que se gestaron desde 1950 ante los ataques conservadores contra campesinos y colonos, fueron tomando el control del territorio, con personajes como Eliseo Velásquez, Eduardo Franco Isaza, los hermanos Fonseca, Riqueiro Perdomo, los hermanos Bautista, Dúmar Aljure y Guadalupe Salcedo. Los líderes del Comando Guerrillero de los Llanos Orientales, entre los que se encontraban Franco, los Fonseca, Aljure y Salcedo, el 11 de septiembre de 1952, promulgaron la Primera Ley del Llano, con el apoyo del abogado José Alvear Restrepo. En ella, la nascente institucionalidad prohibía mantener terrenos en extensión mayor a las capacidades del trabajo del poseedor; determinaba que la tierra era comunal; prohibía mantener terrenos improductivo y adjudicaba a los pobladores sin parcela los predios que llevaban abandonados más de 12 meses. Los líderes en la Segunda Ley del Llano, redactada en Maní (Casanare) del

10 al 18 de junio de 1953, consignaron entre otros, temas relacionados con derechos y libertades, ley penal y administración de justicia. López (2015).

Mientras se redactaba la segunda Ley del Llano, el 13 de junio de 1953, el General Gustavo Rojas Pinilla asumió el poder de facto, apoyado por liberales y el sector conservador liderado por Mariano Ospina Rodríguez, con el objetivo de lograr estabilidad política, económica y social del país, perdida durante los últimos periodos presidenciales. Nueve días después de su toma del poder, Rojas emitió el Decreto 1546 para indultar a los alzados en armas. El 13 de junio de 1954 promulgó el Decreto 1823, a través del cual se concedieron amnistías e indultos por los delitos políticos.

Ante las promesas del Gobierno, alrededor de 7000 llaneros liberales se desarmaron, sin contar con el desenlace, varios guerrilleros asesinados, entre ellos líderes como Guadalupe Salcedo.

2.2. La Dictadura y la Junta militar

Durante el gobierno de Rojas, el 4 de septiembre de 1953, mediante el Decreto 2314 se creó el Banco Cafetero, el Instituto Nacional de Fomento Tabacalero con el Decreto 3558 de 1954 y en 1956 el Banco Ganadero. En relación con el tema de tierras se recuerdan los siguientes decretos.

El 2 de julio de 1953, el Decreto 1725 creó la Oficina de Rehabilitación y Socorro, dependiente de la Presidencia de la República, con el objeto principal de “llevar a cabo los planes tendientes a lograr la rehabilitación económica de las personas damnificadas con motivo de los sucesos de orden público”. (Decreto 1725,1953). Se autorizaba a la Caja de Crédito Agrario otorgar préstamos con destino a reconstrucción de la casa propia y para la rehabilitación de siembras y tareas campesinas.

También en el año 1953, se dio el Decreto 1894, por el cual se creó el Instituto de Colonización e Inmigración y se puso en liquidación el Instituto de Parcelaciones, Colonización y Defensa Forestal, creado por el Decreto 1483 de 1948. Al Instituto se le dieron las funciones de realizar la colonización de las tierras baldías del país; comprar predios o mejorar u obtener concesiones; fomentar el desarrollo de centros de colonización con ciudadanos nacionales o extranjeros o mixtos, o entidades privadas; prestar ayuda técnica, financiera o de cualquier otra clase para su organización; construir carreteras, caminos, campos de aterrizaje, puertos y demás obras y medios de comunicación que requieran los centros de colonización y expedir los títulos de dominio de los terrenos que se adjudiquen en los baldíos reservados para la colonización.

El Decreto 2466 de 1953 agregó las siguientes funciones de la Oficina de Rehabilitación y Socorro: dictar medidas higiénicas y de orden social para las zonas afectadas por la violencia; auxiliar con elementos necesarios a los exilados o a los damnificados que permanecieron en las regiones azotadas por la violencia; levantar las estadísticas de las tierras abandonadas, bienes y negocios destruidos, familias y personas desposeídas como consecuencia de la violencia; fijar normas para la presentación de las reclamaciones y decidir sobre el derecho de exilados y damnificados reclamantes; desarrollar planes para la reincorporación de los exilados a sus tierras y negocios y desarrollar planes para la construcción de viviendas en las zonas afectadas.

En septiembre de 1953, el Decreto 2317 (artículo 20), ordenó un alza automática del valor de todas las tierras, representado en el avalúo catastral, de acuerdo con el aumento del costo de vida desde la fecha del último avalúo, pero el 2 de febrero del siguiente año, con el Decreto 259 modificó tal decisión. Creó las Juntas Municipales de Catastro, integradas por un miembro nombrado por la Junta Directiva de la Caja de Crédito Agrario; un miembro nombrado por el Gobernador del Departamento de terna presentada por la Seccional de la Sociedad de Agricultores de Colombia y un miembro nombrado directamente por el

Alcalde Municipal, con reconocidos conocimientos en el precio de las propiedades dentro del respectivo municipio. Encargó a las Juntas la función de fijar los avalúos catastrales de las propiedades inmuebles.

Rojas se mantuvo en el poder hasta el 10 de mayo de 1957, fecha en que renunció, tras el retiro del apoyo del bipartidismo y luego de un paro cívico que duró tres días.

Del 10 de mayo de 1957 hasta el 7 de agosto de 1958, una Junta Militar constituida por Gabriel París, Deogracias Fonseca, Rafael Navas, Rubén Piedrahita y Luis Ordóñez, detentó el Poder Ejecutivo. Esta Junta dictó el Decreto 40 de 1958, por el cual se modificó la organización y funcionamiento de la Corporación de Defensa de Productos Agrícolas, bajo la denominación de Instituto Nacional de Abastecimientos (INA).

Se determinó que el INA tendría por objeto facilitar la producción, distribución, importación y exportación de los artículos alimenticios de origen agrícola de primera necesidad, con el fin de procurar la regulación de los precios de los mismos, apoyar la agricultura y aumentar la producción nacional evitando la especulación. (Decreto 40, artículo 3, 1958). Consecuentemente se facultó al Instituto para fomentar la mayor producción agrícola de los artículos de consumo de primera necesidad, garantizar a los agricultores precios mínimos para ciertos productos alimenticios de origen agrícola de primera necesidad, importar productos alimenticios que se consideraban de primera necesidad para suplir las deficiencias del mercado nacional, comprar y vender productos alimenticios de primera necesidad en el país o en el exterior, para regular los precios y los mercados.

2.3. El Frente Nacional

En 1951 se había iniciado el proceso de constitución de las repúblicas independientes en el sur del Tolima. Para abril de 1955, las Fuerzas

Armadas de Colombia declararon como zona de operaciones militares, el área comprendida por los municipios cundinamarqueses de Pandi, Cabrera y Ospina Pérez (hoy Venecia), Icononzo, Melgar, Carmen de Apicalá, Cunday y Villarrica del Tolima, considerados municipios adeptos al gaitanismo y al Partido Comunista.

El bipartidismo constituido por liberales y conservadores, alertados por el avance de la de nuevas ideologías y con el propósito de superar la conflictividad generada por La Violencia, además de hacerle frente a una tercera opción que podría representar el populismo de Rojas, firman el llamado Pacto de Benidorm el 24 de julio de 1956, a través de sus representantes, el liberal Alberto Lleras Camargo y el conservador, Laureano Gómez. El acuerdo se contempló para una vigencia de 16 años (1958 - 1974), durante los cuales se intercalarían la presidencia los dos partidos, distribuyéndose la burocracia estatal equitativamente.

Refrendado mediante plebiscito del 1 de diciembre de 1957, el Frente Nacional inició con su primer presidente, el liberal Alberto Lleras Camargo, en lo que sería su segundo mandato (7 de agosto de 1958 - 7 de agosto de 1962). Durante su período de gobierno, la Acción Comunal fue institucionalizada con la Ley 19 de 1958, aunque su verdadero origen radica en el liderazgo del profesor Orlando Fals Borda en la Facultad de Sociología de la Universidad Nacional de Colombia. El lugar donde se vivió la primera experiencia fue la vereda de Saucito, en el municipio de Chocontá. Las Juntas de Acción Comunal en las veredas sirvieron como plataforma para la praxis en la búsqueda de concretar los intereses campesinos.

La Ley 135 de 1961 'Sobre Reforma Social Agraria', creó el Instituto Colombiano la Reforma Agraria, que tendría, entre otras, las siguientes funciones: administrar las tierras baldías de propiedad nacional, adjudicarlas o constituir reservas y adelantar colonizaciones sobre ellas; actuar en los casos de indebida apropiación de tierras baldías o incumplimiento de las condiciones bajo de las cuales fueron adjudicadas; administrar el Fondo Nacional Agrario; clarificar la situación de las

tierras desde el punto de vista de su propiedad; promover y auxiliar o ejecutar la construcción de las vías para dar fácil acceso a las regiones de colonización, parcelación o concentraciones parcelarias, y la de caminos vecinales que comunicaran las zonas de producción agrícola y ganadera con la red de vías existentes; realizar labores de reforestación y regadíos y cooperar en la conservación forestal.

La Ley 135 también creó el Consejo Social Agrario como órgano consultivo, los cargos de Procuradores Agrarios como delegados del Procurador General de la Nación, el Fondo Nacional Agrario y las Corporaciones Regionales de Desarrollo. Se incluyeron normas de extinción de dominio sobre tierras incultas; se prohibió hacer adjudicaciones de baldíos a favor de personas jurídicas, limitándose la adjudicación a personas naturales a extensiones no mayores de 450 hectáreas.

La Ley de marras, estableció que el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria adelantaría colonizaciones en tierras baldías, estableciendo las condiciones específicas para ello. También se consagró la preferencia por constituir Unidades Agrícolas Familiares, ajustadas a 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 fuera suficiente para que, explotado en condiciones de razonable eficiencia, pudiera 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.
- 2) Que dicha extensión no requiriera normalmente para ser explotada con razonable eficiencia más que del trabajo del propietario y su familia.

(Ley 135, artículo 50, 1961).

Dicha ley definió procedimientos para la adquisición de tierras privadas para el cumplimiento de los fines del Instituto; estableció directrices para la adecuación de tierras y los distritos de riego; creó los bonos agrarios; incluyó reglas para las parcelaciones y estableció servicios rurales como el empleo de maquinaria agrícola y animales de labor, los relacionados con el beneficio, empaque y transporte de productos agrícolas y pecuarios; el de silos y almacenamiento; el de comisariatos y los que facilitarían el mejoramiento de las viviendas rurales.

Entre tanto, la iniciativa anticomunista de los Estados Unidos denominada Cuerpos de Paz llegó a Colombia para asistir a comunidades rurales en proyectos de desarrollo agrícola. Los voluntarios, sin embargo, fueron acusados de tecnificar el negocio de la marihuana y enseñar el proceso para obtener cocaína. García (2007). Posteriormente se hizo tránsito de la Bonanza Marimbera a la Bonanza Cocalera.

En las elecciones de 1962 se presentaron el candidato del Frente Nacional Guillermo León Valencia, el disidente conservador Jorge Leyva Urdaneta, el líder del Movimiento Revolucionario Liberal (MRL) Alfonso López Michelsen y Gustavo Rojas Pinilla por cuenta de la Alianza Nacional Popular (ANAPO), fundada en Duitama en ese mismo año. Nuevos actores hacían parte del contexto político colombiano.

El conservador Valencia fue presidente entre el 7 de agosto de 1962 y el 7 de agosto de 1966. El 14 de mayo de 1964 inició la Operación Marquetalia con la asesoría de militares estadounidenses del Plan Laso (Latin American Security Operation), contra los insurgentes de la región. El 20 de julio del mismo año en asamblea, con Pedro Antonio Marín (Tirofijo) a la cabeza, se tomó la decisión de asumirse como guerrilla revolucionaria. Es así como en ese año 1964, en un contexto configurado por tensiones por la tierra, la Guerra Fría, la Revolución Cubana y una nueva izquierda latinoamericana, se crearon las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN). Este último con el liderazgo de Fabio Vásquez Castaño y Víctor Medina Morón, en el departamento de Santander.

Guillermo León Valencia no dio impulso a la Reforma Agraria de Alberto Lleras. El 17 de julio de 1965 el Partido Comunista de Colombia Marxista Leninista en su accionar político y militar contempló la lucha armada, a través del Ejército Popular de Liberación (EPL), guerrilla que inició acciones en Urabá y Córdoba.

En 1965, el Decreto 3313 reglamentó el artículo 7 de la Ley 137 de 1959, disponiendo que “las solicitudes sobre titulación de baldíos deberán contener la apreciación de la distancia existente entre el respectivo predio y el poblado más cercano”.

Posteriormente, se expidió la Ley 94 de 1965 que ordenaba el traslado al Fondo Nacional Agrario de la totalidad de los activos que el Instituto de Aprovechamiento de Aguas y Fomento Eléctrico tenía adscritos o invertidos en las obras de los valles de Sogamoso y Samacá y las zonas de Ambalema y Lérida. El Decreto 685 de 1966 reglamentó la adquisición, por el Gobierno Nacional, de los bienes de los sistemas de riego de Coello y Saldaña.

Carlos Lleras Restrepo fue el tercer presidente del Frente Nacional. En su gobierno (7 de agosto de 1966 - 7 de agosto de 1970) dio empuje a la Ley 135 de 1961 que se había dado en el gobierno de su primo Alberto Lleras y sentó las bases de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC).

El Decreto 755 de 1967 instauró que el Ministerio de Agricultura llevara “un registro especial de los usuarios de los servicios relacionados con redistribución de la tierra, organizaciones de producción, crédito, almacenamiento y mercadeo, y otros servicios relacionados con la actividad agropecuaria, que preste el Estado directa o indirectamente”. (Decreto 755, artículo 1, 1967), con el objeto de promover la formación y fortalecimiento de asociaciones, con funciones como elegir representantes ante las unidades de acción rural y las juntas, comités o agencias; colaborar en la promoción, programación y aplicación masiva de la Reforma Agraria; preparar la organización cooperativa de los

usuarios; y en general, promover la participación de las asociaciones en todas las actividades encaminadas al desarrollo integral de las comunidades. (Decreto 755, artículo 8, 1967)

Durante la presidencia de Lleras Camargo, la Ley 1 de 1968 adicionó normas y reformó otras de la Ley 135 de 1961. Consagró dos obligaciones para los adquirentes del derecho de dominio pleno, el uso o el usufructo sobre una unidad agrícola familiar: sujeción a las reglamentaciones sobre uso de aguas, caminos y servidumbres de tránsito y someter a la previa aprobación del Incora cualquier proyecto de enajenación o arrendamiento del inmueble. La Ley dio lugar a la extinción de dominio por vía administrativa de las tierras inadecuadamente explotadas y a la entrega de tierras a los aparceros que la estuviesen trabajando. Se buscó, además, la interlocución de los campesinos por medio de la ANUC con el Estado.

En 1968, a raíz de las primeras ocupaciones de tierra realizadas en el Norte del Valle del Cauca y en el Norte del Cauca, se promovió la organización Acción Campesina Colombiana.

Las elecciones presidenciales del 19 de abril de 1970 tuvieron como candidatos a Misael Pastrana Borrero (Frente Nacional), Rojas Pinilla (ANAPO), Belisario Betancur (conservador disidente), Evaristo Sourdis (conservador disidente) y Rafael Corredor (independiente). La victoria de Pastrana (1 '625.025 votos) sobre Rojas (1 '561.468 votos) por un escaso margen, generó denuncias por fraude y motivó la creación, por parte del sector radical de la ANAPO, del Movimiento 19 de Abril (M-19) con Jaime Bateman Cayón a la cabeza.

Con lo anterior, el último presidente del Frente Nacional fue el conservador Misael Pastrana Borrero (7 de agosto de 1970 - 7 de agosto de 1974). Los anteriores avances reformistas a favor de los campesinos no latifundistas encontraron freno con el Pacto de Chicoral. El 9 de enero de 1972 en ese municipio del Tolima se firmó un acuerdo entre el bipartidismo y latifundistas del país, quienes veían en la expropiación

de tierras un gran peligro. Como producto de este pacto llegarían las Leyes 4 y 5 de 1973 y la Ley 6 de 1975.

En febrero de 1971, ante la poca respuesta del gobierno para hacer una verdadera Reforma Agraria, se realizó una movilización nacional que permitió a los campesinos recuperar 1.250 haciendas y latifundios improductivos. Este plan luego se extendió a todo el país. El gobierno de Misael Pastrana arremetió con violencia contra los campesinos.

En 1972 la ANUC vivió la división en dos líneas: la llamada línea Armenia (que conserva el nombre de ANUC), con orientación oficialista y la línea Sincelejo, que toma el nombre de la ANUC -UR, de corte radical.

Las Ley 200 de 1936, la Ley 135 de 1961 y la Ley 1 de 1968 fueron modificadas con la implementación de la Ley 4 de 1973. Para impedir la expropiación de tierras inexploradas a los latifundistas, se introdujo que no serían consideradas como baldíos las tierras inexploradas, pero que fueran consideradas como necesarias para la explotación del predio y que podían tener una extensión máxima de la mitad del predio explotado. Además de otros mecanismos para evitar la expropiación, se establecieron disposiciones sobre renta presuntiva y se creó la Sala Agraria en el Consejo de Estado.

La Ley 5 de 1973 dictó normas para estimular la capitalización del sector agropecuario, disposiciones sobre títulos de fomento agropecuario, Fondo Financiero agropecuario, Fondos Ganaderos, prenda agraria, Banco Ganadero, y asistencia técnica.



▶ CAPÍTULO III



3. De la Ley de Aparcería de 1975 hasta la Constitución Política de 1991

3.1. La Ley de Aparcería - Ley 6 de 1975

El liberal Alfonso López Michelsen fue presidente (7 de agosto de 1974 - 7 de agosto de 1978) terminado el Frente Nacional. Con el apoyo brindado por el Banco Mundial incorporó dentro de su Plan de Desarrollo 'Para cerrar la Brecha' el Plan Alimentario (Plan Nacional de Alimentación y Nutrición -PAN), cuya principal estrategia

productiva era el Programa de Desarrollo Rural Integrado.

El 19 de enero de 1975, López sancionó la Ley 6 por la cual se dictaron normas sobre contratos de aparcería y otras formas de explotación de la tierra. La aparcería se definió como un contrato, mediante el cual una parte que se denomina propietario acuerda con otra que se llama aparcero, explotar en mutua colaboración un fundo rural o una porción de este, con el fin de repartirse entre sí los frutos o utilidades que resulten de la explotación. Se establecieron además las obligaciones del propietario y del aparcero. (Ley 6, artículo 1, 1975).



La ley dispuso que la duración del contrato de aparcería no podría ser inferior a tres años, contados a partir de la fecha en que iniciara la producción en los cultivos permanentes y semipermanentes. (Ley 6, artículo 5, 1975). Se estableció el procedimiento para la distribución de utilidades entre el propietario y el aparcerero, incluyendo porcentajes señalados por el Ministerio de Agricultura, mediante resoluciones periódicas de carácter general. (Ley 6, artículo 8, 1975). El artículo 14 incluyó las causales de terminación del contrato.

El artículo 22 ordenó que, en toda propiedad rural mayor de 200 hectáreas se destinara conjunta o separadamente al menos media hectárea por familia para que el personal permanente de la misma pudiera hacer cultivos de corta duración en su propio beneficio, sin que hubiera lugar a cobro de arrendamiento y sin obligación de exceder las siguientes superficies totales:

- 1) Para propiedades de más de 200 hectáreas hasta 400 hectáreas, 5 hectáreas.
- 2) Para predios mayores de 400 hectáreas, 10 hectáreas.
- 3) Para predios mayores de 600 hectáreas, 15 hectáreas.
- 4) Para predios mayores de 1.000 hectáreas, 20 hectáreas.

(Ley 6, artículo 22, 1975)

Hacia el año 1977 el auge del narcotráfico era evidente. Pablo Escobar iniciaba su actividad política con el movimiento Civismo en Marcha. En 1965 se había aprobado el Decreto Legislativo 3398, denominado Estatuto para la Defensa Nacional, elevado posteriormente a la Ley 48 de 1968, que en el párrafo 3 del artículo 33 contenía la siguiente norma: El Ministerio de Defensa Nacional, por conducto de los comandos autorizados podrá amparar, cuando lo estime conveniente, como de propiedad particular, armas que estén consideradas como de uso privativo de las Fuerzas Armadas. (Ley 48,1968)

Mediante Decreto 893 de 1966 el Gobierno reglamentó el Decreto Legislativo en los siguientes términos: Será potestativo del Ministerio de Defensa Nacional amparar por conducto del Comando General de las Fuerzas Militares, las armas de uso privativo de las Fuerzas Armadas con destinación exclusiva a coleccionistas, asociaciones deportivas y de cazadores y organizaciones de la Defensa Civil, mediante el lleno de los requisitos exigidos para tal fin. (Decreto 893, 1966)

Estas normas permitieron que se constituyeran grupos paramilitares financiados por ganaderos, agroindustriales y narcotraficantes, con el firme propósito de eliminar a la guerrilla. Así surgieron, en 1977, Los Escopeteros, grupo dirigido por Ramón Isaza en el Magdalena Medio para enfrentar a la guerrilla.

3.2. La Ley de Amnistía

El liberal Julio César Turbay Ayala continuó durante su presidencia (7 de agosto de 1978 - 7 de agosto de 1982) con el DRI y con el PAN, pero con menos recursos. Su gobierno se caracterizó por la represión a la protesta social y a las expresiones de izquierda, más aún, por la mano dura con que trató a la insurgencia armada.

En 1981, como respuesta a las acciones de la guerrilla, particularmente por el secuestro por parte del M-19 de Martha Nieves Ochoa, hermana de reconocidos narcotraficantes, aparece el grupo MAS (Muerte A Secuestradores) en regiones ganaderas y agroindustriales, financiado por el Cartel de Medellín y considerado como manifestación inicial del paramilitarismo en Colombia.

También en el año 1981 se promulgó la Ley 27 por la cual se prorrogó indefinidamente la vigencia de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, salvo que hubiera una causa legal para su disolución y liquidación.

Al final de su administración, Turbay creó una comisión para buscar acercamientos con las guerrillas, pero la voz en contra de los militares y el mal manejo dado a la iniciativa, condujeron a que sus comisionados renunciaran.

El 7 de agosto de 1982 se posesionaría como presidente Belisario Betancur Cuartas, conservador que gobernó hasta el 7 de agosto de 1986. Al inicio de su período, el narcotraficante Carlos Lehder incursionó en la política con el Movimiento Cívico Latino Nacional.

Ante el contexto de conflicto armado, La Ley 35 de 1982, conocida también como Ley de Amnistía, concedió “amnistía general a los autores, cómplices o encubridores de hechos constitutivos de delitos políticos cometidos antes de la vigencia de la presente ley” (Ley 35, artículo 1, 1982). El artículo 8 de la Ley autorizó al Gobierno para hacer las asignaciones, traslados presupuestales necesarios y contratar empréstitos internos y externos para organizar y llevar a cabo programas de rehabilitación, dotación de tierras, vivienda rural, crédito, educación, salud y creación de empleos, en beneficio de quienes por virtud de la amnistía que esta Ley otorga, se incorporen a la vida pacífica, bajo el amparo de las instituciones, así como de todas las gentes de las regiones sometidas al enfrentamiento armado. (Ley 35, artículo 8, 1982)

Para inicios de la década de los 80, los hermanos Carlos y Fidel Castaño Gil ya habían creado el Frente Paramilitar Independiente de Liberación (FPIL), que en 1981 adoptaría el nombre de Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU). En esa misma línea, a finales de 1982 se originó en Puerto Boyacá la Asociación de Comerciantes, Ganaderos y Agricultores del Magdalena Medio (ACDEGAM), con nexos al MAS, comandada por Pablo Emilio Guarín con la anuencia y apoyo de las fuerzas armadas oficiales, en el propósito de enfrentar a la guerrilla. Llegaría el narcotraficante Gonzalo Rodríguez Gacha a apoyar económicamente ese proyecto paramilitar y luego a liderarlo.

El 28 de marzo de 1984 se firmó el Acuerdo de La Uribe con la guerrilla de las FARC, en el que se pactó un cese bilateral del fuego, surgiendo la

Unión Patriótica (UP) como apuesta política del movimiento insurgente, al Partido Comunista Colombiano y algunos sectores sociales. En ese mismo año se iniciaron los asesinatos contra simpatizantes, militantes y dirigentes de la UP, por parte de paramilitares, miembros del F2 y del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), policías y militares.

La persecución en contra del narcotráfico generada desde el Ministerio de Justicia en cabeza de Rodrigo Lara Bonilla, perteneciente al Nuevo Liberalismo de Luis Carlos Galán, le costó la ira del Cartel de Medellín, lo que le cobró su vida el 30 de abril de 1984.

Entre 1985 y 1986 se creó el grupo Muerte a Comunistas (MAC), que inició acciones en el Eje Cafetero como estructura paramilitar, desapareciendo y amenazando a activistas y líderes de izquierda. Este grupo, que al parecer fue fundado por oficiales del ejército, desarrolló acciones en otras regiones del país.

En las elecciones al Congreso de marzo de 1986, la UP obtuvo la cuarta votación, superada por el Partido Liberal, el Partido Conservador y el Nuevo Liberalismo de Luis Carlos Galán. En las presidenciales, la UP obtuvo la tercera votación con su candidato Jaime Pardo Leal, quien fue asesinado el 11 de octubre de 1987.

3.3. La Ley 30 de 1988

La Ley 30 de 1988 fue sancionada en el gobierno liberal de Virgilio Barco Vargas (7 de agosto de 1986 - 7 de agosto de 1990) y que modificó la Ley 135 de 1961. En ella se establecen las siguientes reformas:

- 1) No se podrían hacer adjudicaciones de baldíos, sino por ocupación previa y a favor de personas naturales o de cooperativas o empresas comunitarias campesinas y por extensiones no mayores 450 hectáreas por persona o por socio de la empresa comunitaria o cooperativa campesina. Sin embargo, se podían hacer adjudicaciones a favor de entidades de derecho público

para la construcción de obras de infraestructura destinadas a la instalación o dotación de servicios públicos.

- 2) Para la solicitud de adjudicación de un baldío por ocupación previa, se debía demostrar la explotación económica de las dos terceras partes de la superficie.
- 3) Se posibilitó la adjudicación de tierras baldías o de unidades agrícolas familiares, a las personas naturales jefes de familia mayores 16 años de edad.
- 4) Se autorizó al INCORA a adquirir tierras o mejoras de propiedad y decretar la expropiación para dar cumplimiento a los fines de interés social y utilidad pública, en especial para ejecutar programas de dotación de tierras, establecer tierras comunales de pastoreo en terreno colindantes con Unidades Agrícolas Familiares, redistribuir la propiedad de la tierra, convertir en propietarios a pequeños arrendatarios o aparceros, reestructurar zonas de minifundio, instalar servicios públicos en zonas rurales, reforestar cuencas o microcuencas hidrográficas.
- 5) Se hicieron ajustes al procedimiento de expropiación.

(Ley 30, 1988)

La (Ley 30, 1988) definió empresa comunitaria como la forma asociativa por la cual un número plural de personas que reúnan las condiciones para ser beneficiarias de los programas de reforma agraria, estipulan aportar su trabajo, industria, servicios u otros bienes en común, con el fin de desarrollar todas o algunas de las siguientes actividades: La explotación económica de uno o varios predios rurales, la transformación, comercialización, mercadeo de productos agropecuarios y la prestación de servicios, sin perjuicio de adelantar otras conexas y necesarias para el cumplimiento de su objetivo principal, para repartir entre sí las pérdidas o ganancias que resultaren en forma proporcional a sus aportes.

Adicionalmente, se creó el Fondo Nacional de Adecuación de Tierras y Distritos de Riegos, bajo la administración del Instituto Hidrología y Meteorología (HIMAT).

Un firme candidato para la presidencia de la República en 1989 era Luis Carlos Galán Sarmiento, declarado enemigo del narcotráfico, sin embargo su aspiración se vio truncada al ser asesinado el 18 agosto del mismo año.

En el año 1989, se expidió el Decreto 2303 de 1989, por el cual se creó y organizó la jurisdicción agraria. Este Decreto, que no fue puesto en práctica y finalmente derogado por el artículo 626 del Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012), al crear la jurisdicción, le asignaba el conocimiento y decisión de los conflictos originados en las relaciones de naturaleza agraria, especialmente los derivados de la propiedad, posesión y mera tenencia de las actividades agrarias de producción y de las conexas de transformación y enajenación de los productos.

El artículo 2 de dicho decreto, asignó a la jurisdicción agraria, el conocimiento de los siguientes procesos relacionados con actividades o bienes agrarios:

- 1) Reivindicatorios.
- 2) Posesorios.
- 3) Divisorios.
- 4) De expropiación para fines agrarios distintos de los previstos en las leyes sobre Reforma Social Agraria.
- 5) Los originados en contratos agrarios, tales como los de arrendamiento, aparcería y similares, agroindustriales y compraventa de productos.

- 6) De lanzamiento por ocupación de hecho.
- 7) De pertenencia.
- 8) De saneamiento de la pequeña propiedad agraria.
- 9) De deslinde y amojonamiento.
- 10) De restablecimiento de la posesión o de la tenencia en el caso previsto en el artículo 984 del Código Civil para el despojo.
- 11) Servidumbres.
- 12) Los relacionados con los Derechos del Comunero (artículo 2330 a 2333 del Código Civil)
- 13) Los referentes a empresas comunitarias, sociedades y asociaciones agrarias.

Con un buen grado de sistematicidad, el Decreto 2303 de 1989, determinaba los órganos de la jurisdicción agraria (Juzgados Agrarios, Tribunales Superiores de Distrito Judicial y Corte Suprema de Justicia), los requisitos para ser juez agrario; la competencia de los mismos; las salas agrarias en los Tribunales Superiores; la intervención del Procurador delegado para asuntos agrarios y los procuradores agrarios y los procedimientos de audiencias y diligencias, entre otras disposiciones. Sin embargo, la no implementación del Decreto 2303 de 1989, puede considerarse como una oportunidad desaprovechada para el Derecho Agrario en Colombia.

Muy cerca de la expedición del Decreto 2303 de 1989, la Ley 77 de 1989 autorizó al presidente de la República para conceder indultos a los nacionales colombianos autores o cómplices de hechos constitutivos de delitos políticos. Con base en ella, entre 1990 y 1991 se dieron procesos de paz con los grupos guerrilleros M-19, EPL, Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL)

El 8 de marzo de 1990 se firmó el acuerdo definitivo de paz con el M-19. Ya en el gobierno de César Gaviria, en el año 1991, el 25 de enero se daría el tratado de paz definitivo entre el Gobierno y el PRT, el 15 de febrero el EPL acordaría la desmovilización y el Movimiento Armado Quintín Lame, el 10 de marzo.

En el año 1990, el 22 de marzo sería asesinado Bernardo Jaramillo Ossa, también candidato a la presidencia por la UP. Se estima que entre 4.000 y 5.000 de sus militantes fueron asesinados, entre ellos dos candidatos a la presidencia, congresistas, diputados, concejales y alcaldes, lo que significó un genocidio político sin precedentes.

Pasadas siete semanas de la desmovilización del M-19, el 26 de abril de 1990, su líder Carlos Pizarro León Gómez, también fue asesinado.

3.4. La Constitución Política de 1991

Los antecedentes de la Constitución Política fueron evidentes. Colombia se enfrentaba a un conflicto social y armado de grandes proporciones que generaba un sinnúmero de víctimas, al poder de las mafias del narcotráfico, a la acción paramilitar y guerrillera, a las promesas de inclusión en la vida política de los desmovilizados. La Constitución de 1886 no se veía como un acuerdo político que le diera respuestas a la realidad nacional.

La actitud de los partidos políticos y el activismo del Movimiento Estudiantil por la Constituyente, influyeron para que se convocara a elecciones para el 9 de diciembre de 1990, para elegir a los delegatarios a la Asamblea; ya en el gobierno de César Gaviria Trujillo (7 de agosto de 1990 - 7 de agosto de 1994), quien reemplazó la candidatura de Luis Carlos Galán y fue elegido presidente.

La nueva constitución se firmó el 4 de julio de 1991. En materia agraria se incluyeron cuatro artículos, además de las normas que se

relacionan, de contenido ambiental, que han dado lugar a la llamada 'Constitución verde' o 'Constitución ecológica'. Así, el artículo 63, reglamentado posteriormente por la Ley 1675 de 2013 consagró que los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables. (Ley 1675, 2013)

En relación con la propiedad de la tierra, el artículo 64 estableció como deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos. (Constitución Política de Colombia, 1991)

Respecto a la producción de alimentos, el artículo 65 señaló que goza de la especial protección del Estado. Para el cumplimiento de tal propósito, se incluyó la prioridad que debería otorgarse al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras. Quedó establecida la responsabilidad del Estado en la promoción de la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el objetivo de incrementar la productividad.

Finalmente, en relación con el crédito agropecuario, el artículo 66 definió que "Las disposiciones que se dicten en materia crediticia podrán reglamentar las condiciones especiales del crédito agropecuario, teniendo en cuenta los ciclos de las cosechas y de los precios, como también los riesgos inherentes a la actividad y las calamidades ambientales"(Constitución Política de Colombia, 1991)

Llegaría La Ley 101 de 1993 - Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero el 23 de diciembre, como desarrollo de la Constitución Política

(Artículos 64, 65 y 66). Esta ley creó normas para la internacionalización y protección del sector agropecuario y pesquero y la priorización para las actividades rurales, con lo cual se consagra que las reglamentaciones sobre precios y costos de producción, régimen tributario, sistema crediticio, inversión pública en infraestructura física y social, y demás políticas relacionadas con la actividad económica en general que deberán ajustarse al propósito de asegurar preferentemente el desarrollo rural. (Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero, 1993)

También se incluyeron normas relacionadas con la provisión de crédito para el sector agropecuario y pesquero e incentivo a la capitalización rural sobre contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras, las cuales son definidas como “las que en casos y condiciones especiales, por razones de interés general, impone la ley a un subsector agropecuario o pesquero determinado para beneficio del mismo” (Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero, 1993)

Se crearon los Fondos de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios y Pesqueros, como cuentas especiales, para regular la producción nacional e incrementar las exportaciones, mediante el financiamiento de la estabilización de los precios al productor. En un acápite aparte, se disponen normas para el apoyo a la comercialización de productos de origen agropecuario y pesquero.

La creación de Umatas, Consejos Municipales de Desarrollo Rural, Comisiones Municipales de Tecnología y Asistencia Técnica Agropecuaria, se definieron como parte del capítulo de tecnología asistencia técnica y sanidad agropecuaria y pesquera.

En la Ley 101 se autorizó al Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural,

DRI, creado por el Decreto 2132 de 1992, “cofinanciar programas de desarrollo rural con organizaciones campesinas o con las comunidades de productores organizados, de acuerdo con la reglamentación especial que para tal efecto expida el CONPES para la Política Social”.

La Caja de Compensación Familiar Campesina fue creada como una corporación de subsidio familiar para asumir las funciones y responsabilidades en relación con el subsidio familiar campesino. Finalmente, se trataron temas como el seguro agropecuario; mecanismos de participación ciudadana en el desarrollo de la política agropecuaria; control de la política agropecuaria por el Congreso; organizaciones de cadena en el sector agropecuario, forestal, acuícola y pesquero; Sociedades Agrarias de Transformación (SAT) y procedimiento administrativo y financiero de FINAGRO.

Al siguiente año de entrar en vigencia la Ley 101, con el Decreto 356 de 1994 se expidió el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada. El artículo 23 definió la Cooperativa de Vigilancia y Seguridad Privada como la empresa asociativa sin ánimo de lucro, en la cual los trabajadores son simultáneamente los aportantes y gestores de la empresa, creada con el objeto de prestar servicios de vigilancia y seguridad privada en forma remunerada a terceros en los términos establecidos en este decreto y el desarrollo de servicios conexos, como los de asesoría, consultoría e investigación en seguridad. (Decreto 356, 1994). Este marco normativo tendría graves e importantes efectos en relación con el conflicto armado colombiano con la regulación dada en el siguiente gobierno.

▶ CAPÍTULO IV



4. Nueva Reforma Agraria, lo rural en medio de la confluencia Guerrilla -Narcotráfico - Paramilitarismo

4.1. Reforma Agraria de 1994

Cuatro días antes de entregar la presidencia, César Gaviria firmó la Ley 160 de 1994, “Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones”.

El objeto de la ley se expuso en los siguientes puntos: promover y consolidar la paz, la justicia social, la democracia participativa y el bienestar de la población campesina; reformar la estructura social agraria; apoyar con crédito y subsidio directo, a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos en los procesos de adquisición de tierras; elevar el nivel de vida de la población campesina y generar empleo productivo en el campo; fomentar la adecuada explotación y la utilización social de las aguas y de las tierras rurales; acrecer el volumen global de la producción agrícola, ganadera,



forestal y acuícola; promover, apoyar y coordinar el mejoramiento económico, social y cultural de la población rural y su participación en el proceso integral de la Reforma Agraria y el Desarrollo Rural Campesino; garantizar a la mujer campesina e indígena las condiciones y oportunidades de participación equitativa en los planes, programas y proyectos de desarrollo agropecuario y regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías de la Nación.

Se creó el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, con los siguientes subsistemas de:

- a. Adquisición y adjudicación de tierras.
- b. Organización y capacitación campesina e indígena.
- c. Servicios sociales básicos, infraestructura física, vivienda rural, adecuación de tierras y seguridad social.
- d. Investigación, asistencia técnica, transferencia de tecnología y diversificación de cultivos.
- e. Mercadeo, acopio, empaque, procesamiento y fomento agroindustrial.
- f. Financiación.

En la reforma se establecieron las funciones del Incora y los recursos del Fondo Nacional Agrario, se instauró el Subsidio Integral de Reforma Agraria y las normas sobre créditos y beneficiarios, se dispusieron normas relacionadas con la negociación voluntaria de tierras entre campesinos y propietarios y la adquisición de tierras por parte del Incora.

Sobre la negociación voluntaria de tierras, Machado (2009) afirma que se introdujo una nueva manera de enfrentar el problema de la distribución de la propiedad, denominada por algunos como mercado de tierras, y por la ley como la negociación voluntaria de tierras. Con

este mecanismo el Estado otorgó un subsidio para la compra de tierras a pequeños productores, equivalentes al 70 por ciento del valor de la tierra. Hay quienes lo han denominado como el mercado asistido de tierras, con una asistencia estatal limitada al subsidio.

Un capítulo aparte de la Ley 160 de 1994 se encargó de la expropiación, sus causales y procedimiento. La Unidad Agrícola Familiar (UAF) fue definida como “la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio”. (Ley 160, 1994)

En la reforma también se dictaron normas sobre régimen de propiedad parcelaria; clarificación de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos; extinción del dominio sobre tierras incultas; baldíos nacionales; colonizaciones, zonas de reserva campesina y desarrollo empresarial; resguardos indígenas; concertación de la reforma agraria y el desarrollo rural campesino en los departamentos y municipios; el Ministerio Público agrario; y cooperativas de beneficiarios de la reforma agraria.

Un aspecto novedoso en la ley lo constituye la introducción de las Zonas de Reserva Campesina, incluidas en el artículo 80, que las define como las áreas geográficas seleccionadas por la Junta Directiva del Incora, teniendo en cuenta las características agroecológicas y socioeconómicas regionales. Dicta además, que en estas zonas la acción del Estado debe tener en cuenta, las reglas y criterios sobre ordenamiento ambiental territorial, la efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de los campesinos, su participación en las instancias de planificación y decisión regionales y las características de las modalidades de producción. (Ley 160, 1994)

4.2. El Salto Social

Ernesto Samper Pizano sucedió a Gaviria en la presidencia (7 de agosto de 1994 - 7 de agosto de 1998). El Plan de Desarrollo fue llamado El Salto Social. Su gestión de gobierno generó expectativas al anunciarse que el eje del programa social agropecuario sería el impulso a la Reforma Agraria con la adquisición de 1 '000.000 de hectáreas, subsidios selectivos para los cultivos en crisis, impulso al Fondo Emprender que manejaba proyectos de comercialización y la puesta en marcha del seguro agropecuario.

Consecuente con el Decreto 356 de 1994 que había dictado Gaviria, el 27 de abril de 1995 se conoció la Resolución 368 de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, que denominó a los nuevos servicios de las cooperativas de vigilancia y seguridad privada 'Convivir'. Los grandes terratenientes, ganaderos y agroindustriales encontraron en ese modelo, que llegó a tener entre 400 y 600 asociaciones, un instrumento para enfrentar a los grupos guerrilleros.

Francisco Gutiérrez (2012), afirma que tal Resolución les daba atribuciones más amplias y permitía a sus miembros llevar armas largas y sofisticados dispositivos de comunicación. Aunque su objetivo formal era ayudar a la fuerza pública a coordinar la colaboración de la ciudadanía en materia de seguridad y de lucha contra los grupos armados ilegales, en la práctica, las 'Convivir' se convirtieron en un instrumento, quizás el instrumento ideal, para la expansión de los paramilitares.

Posteriormente, con el Decreto 472 de 1996 se creó el Plan Nacional de Desarrollo Alternativo (Plante); la Ley 368 de 1997 creó el Fondo del Plan de Desarrollo Alternativo y el Decreto 2586 de 1997 lo organizó y lo puso en funcionamiento. El Plan buscaba que los campesinos reemplazaran los cultivos de uso ilícito por productos agrícolas lícitos, a cambio de recibir cada uno la suma de 6 '000.000 millones de pesos, su objetivo, sin embargo, no se cumplió por lo engorroso de los trámites y la intervención económica de las mafias.

De otro lado, los efectos negativos de la apertura económica que se había dado desde la administración anterior se dejaron ver en muchos de los productores agropecuarios ante el aumento de importaciones de ciertos productos, conllevando el aumento de la pobreza y del desempleo rural.

El Decreto 1777 de 1996 reglamentó parcialmente el capítulo XIII de la Ley 160 de 1994, en lo relativo a las Zonas de Reserva Campesina. El artículo 1 determinó que las Zonas de Reserva Campesina tienen por objeto fomentar y estabilizar la economía campesina, superar las causas de los conflictos sociales que las afecten y en general, crear las condiciones para el logro de la paz y la justicia social en las áreas respectivas.

En abril de 1997, luego de los contactos y conversaciones entre líderes paramilitares de las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá, las del Magdalena Medio y las de los Llanos Orientales, se llegó al acuerdo de conformar las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), actor criminal que cometería feroces masacres, asesinatos, desapariciones y desplazamientos forzados en el territorio colombiano. (Decreto 1777, 1996)

En atención al desplazamiento forzado, se dictó la Ley 387 de 1997 “por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y esta estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia”. (Ley 387, 1997)

Samper terminó su período de gobierno defendiéndose del llamado ‘Proceso 8.000’, en el cual se le acusó de recibir financiación del narcotráfico para su campaña presidencial.

4.3. El Cambio para construir la paz

Con el lema ‘Cambio para construir la paz’, el 7 de agosto de 1998 se posesionó como primer mandatario Andrés Pastrana Arango, quien ejercería hasta el 7 de agosto de 2002. Tras conversaciones previas con la guerrilla de las FARC, Pastrana autorizó el retiro de la fuerza pública de los municipios de la Macarena, la Uribe, Mesetas, Vista Hermosa y San Vicente del Caguán, materializándose así la ‘zona de distensión’ o ‘zona de despeje’, a fin de continuar con los diálogos que había emprendido con anticipación a su gobierno.

La formalización del proceso se dio con la Resolución 85 del 14 de octubre de 1998 emitida por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República “...por la cual se declara la iniciación de un proceso de paz, se reconoce el carácter político de una organización armada y se señala una zona de distensión”. (Resolución 85, 1998) Luego de tres años con diversos inconvenientes, el 25 de febrero de 2002, al ser retenido el avión en el que viajaba el congresista Jorge Eduardo Gechen, a quien secuestraron, Pastrana ordenó la retoma de la zona de distensión y la finalización del proceso.

En 1999 se firmó entre los gobiernos de Colombia y Estados Unidos el Plan Colombia, acuerdo que contenía tres objetivos: generar una revitalización social y económica, terminar el conflicto armado en Colombia y crear una estrategia antinarcóticos. El plan, sin embargo, se enfocó más como estrategia contrainsurgente de Estados Unidos en Colombia. En el mismo año, el gobierno de Pastrana inició proceso de liquidación de la Caja Agraria, fundada en 1931 y en febrero de 2000 se firmó el (Decreto 254, 2000), “Por el cual se expide el régimen para la liquidación de las entidades públicas del orden nacional”.

De acuerdo con las cifras el Centro Nacional de Memoria Histórica (2016), el despojo de tierras (la desposesión de predios rurales de manera forzada) se concentró en dos periodos: entre los años 2000 y 2002 durante el gobierno de Pastrana Arango y entre 2005 y 2008 en la presidencia de Álvaro Uribe Vélez.

4.4. Hacia un Estado comunitario y Estado Comunitario: desarrollo para todos

Álvaro Uribe Vélez fungió como presidente de Colombia entre el 7 de agosto de 2002 y el 7 de agosto de 2010, su segundo período fue una cuestionada reelección. Durante los primeros años de gestión de Uribe, el paramilitarismo incrementó el desplazamiento forzado interno, el despojo y el acaparamiento de tierras, todo con el temor que generaban las acciones criminales materializadas en amenazas a líderes campesinos, desapariciones y genocidios. Las operaciones paramilitares generaron beneficio mútuo con la agroindustria, la ganadería a gran escala y megaproyectos de infraestructura. La transnacional bananera Chiquita Brands o Banadex, por ejemplo, financió a los paramilitares y estos a su vez dieron muerte a miembros del sindicato de esa empresa.

Las acciones paramilitares no solamente tuvieron lugar en las zonas rurales, si no que permearon todos los poderes públicos, profundizando la denominada ‘parapolítica’.

Entre tanto, se elimina y ordena la liquidación del Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural, DRI (Decreto 1290 de 2003), el Instituto Nacional de Adecuación de Tierras, Inat (Decreto 1291 de 2003); Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora (Decreto 1292 de 2003). Seguidamente el Decreto 1300 de 2003 creó el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, determinando su estructura.

En el 2005, la Ley 975 (Ley de Justicia y Paz), permitió la desmovilización de cerca de 30.000, muchos de ellos continuaron delinquiendo desde sus lugares de reclusión o a través de las bandas criminales; proceso que además, llevó a altísimos grados de impunidad.

Con el supuesto de reducir la desigualdad en el campo y de preparar al sector agropecuario para competir en el mercado globalizado, el gobierno de Uribe promovió el programa Agro Ingreso Seguro (Ley 133 de 2007). Este programa, sin embargo, se sesgó al proveer recursos

a grandes latifundistas, lo que conllevó a la condena del Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, Andrés Felipe Arias, por los delitos de celebración de contratos sin cumplimiento de requisitos legales y peculado a favor de terceros.

La Ley 1152 de 2007, que dictaba el Estatuto de Desarrollo Rural, fue declarada inconstitucional por no haberse consultado a las comunidades indígenas, ni a las comunidades afrodescendientes, antes de su radicación en el Congreso de la República, ni durante el trámite del proyecto de ley.

Por lo demás, otras disposiciones durante los períodos del gobierno de Uribe, no tuvieron buen recibo en los pequeños productores campesinos. En el año 2006, la Ley 1032 del 22 de junio tipificó como delito la usurpación de derechos de obtentor de variedad vegetal; con afectación a las semillas que no sean certificadas; los Decretos 2838 y 616 de 2006, por otro lado, impidieron la comercialización masiva de la leche para hervir, dejando la comercialización de la leche en manos de las grandes pasteurizadoras. Reglamentaciones sobre la producción de la panela (Resolución 779 de 2006 del Invima); de la carne de aves (Resolución 4287 de 2007 del Ministerio de la Protección Social); de la carne, productos cárnicos comestibles y derivados cárnicos (Decreto 1500 de 2007) y también dejaron al pequeño productor campesino en condiciones desfavorables para participar en el mercado.

► CAPÍTULO V



De la restitución de tierras a la implementación de los acuerdos de la Habana

5.1. La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras

Juan Manuel Santos Manuel Santos Calderón asumió como presidente el 7 de agosto de 2010 y para el segundo período consecutivo, el 7 de agosto de 2018.

La Ley 1448 de 2011, expedida el 10 de junio 10 y reglamentada por los Decretos 4800 de 2011 y 3011 de 2013 se centró en dictar medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y la restitución de tierras. El objeto de la Ley fue establecer un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas... dentro de un marco de justicia transicional, que posibiliten hacer efectivo el goce de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición, de

modo que se reconozca su condición de víctimas y se dignifique a través de la materialización de sus derechos constitucionales. (Ley 1448, 2011)

La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, considera como víctimas a aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1 de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno. También se incluyen como víctimas el cónyuge, compañero o compañera permanente, parejas del mismo sexo y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a esta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida. (Ley 1448, 2011)

Los principios generales en que se fundamenta esta ley son los de dignidad, buena fe, igualdad, garantía del debido proceso, justicia transicional, enfoque diferencial, participación conjunta, respeto mutuo, obligación de sancionar a los responsables, progresividad, gradualidad, sostenibilidad, prohibición de doble reparación y de compensación, complementariedad, participación conjunta y publicidad.

Como objetivos se propone garantizar el Derecho a la verdad, a la justicia, a la reparación integral y garantía de no repetición. Se consignan los derechos de las víctimas; medidas especiales de protección; ayuda humanitaria, atención y asistencia. En relación con la reparación de las víctimas, se dispone el Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, que contempla el “derecho a obtener las medidas de reparación que propendan por la restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica” (Ley 1448, 2011)

Un punto central de esta ley es el de la restitución de tierras, que involucra acciones y procedimiento de restitución de los despojados, con la protección de derechos de terceros, sobre los siguientes principios:

preferencia, independencia, progresividad, estabilización, seguridad jurídica, prevención, participación y prevalencia constitucional. La Ley incluye también las funciones y estructura de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas; de la Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a las Víctimas y del Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas.

5.2. La Ley Zidres

La Ley 1776 de 2016 creó las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres) como territorios con aptitud agrícola, pecuaria y forestal y piscícola identificados por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (Upra)... que se establecerán a partir de Planes de Desarrollo Rural Integral en un marco de economía formal y de ordenamiento territorial, soportados bajo parámetros de plena competitividad e inserción del recurso humano en un contexto de desarrollo humano sostenible, crecimiento económico regional, desarrollo social y sostenibilidad ambiental. (Ley 1776, 2016)

Las Zidres se establecen con los siguientes requisitos: deben encontrarse aisladas de los centros urbanos más significativos; demandan elevados costos de adaptación productiva por sus características agrológicas y climáticas; tener baja densidad poblacional; presentar altos índices de pobreza o carecer de infraestructura mínima para el transporte y comercialización de los productos. Se prohíbe la constitución de Zidres en territorios de ecosistemas estratégicos, parques naturales, páramos y humedales.

Como nuevo modelo de desarrollo económico regional, con las Zidres se propone alcanzar, entre otros, los siguientes objetivos: promover el acceso y la formalización de la propiedad de la tierra, promover la inclusión social y productiva de campesinos, promover el desarrollo de infraestructura para la competitividad, priorizar iniciativas productivas

destinadas a la producción de alimentos con destino a garantizar el derecho humano a la alimentación.

Los proyectos productivos que formulen personas jurídicas, naturales o empresas asociativas, deben inscribirlos ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, incluyendo, entre otros elementos, los siguientes: un enfoque territorial; un esquema de viabilidad administrativa, financiera, jurídica y de sostenibilidad ambiental; un sistema que garantice la compra de la totalidad de la producción; y un estudio de títulos de los predios.

La Ley Zidres creó el Sistema Nacional de Desarrollo Rural para las Zidres, articulado a la instancia departamental del Consejo Seccional de Desarrollo Agropecuario (Consea) y los Consejos Municipales de Desarrollo Rural. Se estipulan incentivos y estímulos a los proyectos productivos aprobados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en las Zidres: líneas de crédito especiales para campesinos, trabajadores agrarios, mujeres rurales y empresarios; mecanismos especiales de garantía sobre la producción de los proyectos productivos; respaldo hasta del ciento por ciento de los recursos de los proyectos productivos a través del Fondo Agropecuario de Garantías, cuando se requiera. Finalmente, esta ley incluyó normas relacionadas con la modernización tecnológica e innovación.

5.3. Reforma Rural Integral

En el Acuerdo Final firmado el 24 de agosto de 2016 entre las delegaciones del Nacional y de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP), el Punto 1 contiene el acuerdo 'Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral' y el Punto 4 'Solución al Problema de las Drogas Ilícitas'. La Reforma Rural Integral (RRI), fue incluida para sentar las bases para el cambio estructural del campo, que a juicio del Gobierno, debe contribuir a revertir los efectos del

conflicto y a cambiar las condiciones que han facilitado la persistencia de la violencia en el territorio. Y que a juicio de las FARC-EP, la transformación debe contribuir a solucionar las causas históricas del conflicto, como la cuestión no resuelta de la propiedad sobre la tierra y particularmente su concentración, la exclusión del campesinado y el atraso de las comunidades rurales, que afecta especialmente a las mujeres, niñas y niños. (Acuerdo Final Gobierno – FARC, 2006).

Así mismo, en el acuerdo se postularon los siguientes principios: transformación estructural; igualdad y enfoque de género; bienestar y buen vivir; priorización; integralidad; restablecimiento de derechos; regularización de la propiedad; Derecho a la alimentación; participación; beneficio, impacto y medición; desarrollo sostenible; presencia del Estado; democratización del acceso y uso adecuado de la tierra.

Se contempla un Fondo de Tierras para la RRI de 3'000.000 millones de hectáreas; formalización masiva de la propiedad rural de 7'000.000 millones de hectáreas y 10'000.000 millones de hectáreas para la reforma rural en los próximos diez años. Otros mecanismos que se incluyen para promover el acceso a la tierra son el subsidio integral para compra de tierras por parte de las personas beneficiarias; crédito especial para compra; planes de acompañamiento en vivienda, asistencia técnica, capacitación, adecuación de tierras y recuperación de suelos, proyectos productivos, comercialización y acceso a medios de producción que permitan agregar valor; programas de Desarrollo Agrario Integral con Enfoque Territorial (PDET); medidas para apoyar la generación de ingresos, la superación de la pobreza y fomentar la economía solidaria y el cooperativismo de los campesinos que ocupan predios categorizados como mini o microfundio.

El Acuerdo Final también incluye como propósito, la formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural; 7'000.000 millones de hectáreas, priorizando las relacionadas con los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y zonas de reserva campesina, entre otras otras.

Se determina el carácter de inalienables e inembargables, por un período de siete años, de la tierra distribuida mediante la adjudicación gratuita o subsidio integral para compra y los baldíos formalizados. Adicionalmente, se concerta la creación de mecanismos ágiles y eficaces de conciliación y resolución de conflictos de uso y tenencia de la tierra.

El Acuerdo Final incorpora como necesidades sentidas, una nueva jurisdicción agraria; un sistema general de información catastral, integral y multipropósito; un plan progresivo para la declaración y cobro del impuesto predial rural; un plan de zonificación ambiental que delimite la frontera agrícola; planes nacionales para la reforma rural integral, Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y Planes de acción para la transformación regional, para que en una fase de transición de diez años, logre la erradicación de la pobreza extrema y de la pobreza rural en un 50 por ciento.

De la mano con lo anterior, se proyecta la infraestructura necesaria de adecuación de tierras, infraestructura vial, infraestructura de riego, infraestructura eléctrica y conectividad e infraestructura de telecomunicaciones. Con ello, la creación de un Plan Nacional de Salud Rural; medidas para mejorar la educación rural, la recreación, la cultura y el deporte y un plan nacional de construcción y mejoramiento de la vivienda social rural.

Como reforma integral, el acuerdo contempla estímulos a la producción agropecuaria y a la economía solidaria y cooperativa; asistencia técnica para fortalecer las capacidades productivas de la economía campesina, familiar y comunitaria; un plan nacional de asistencia integral técnica, tecnológica y de impulso a la investigación; un plan para apoyar y consolidar la generación de ingresos de la economía campesina, familiar y comunitaria, un plan nacional para la promoción de la comercialización de la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria; un plan progresivo de protección social y un sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación.

5.4. Agenda normativa de la RRI

Para la implementación de la RRI, el Equipo Reforma Rural Integral – CSIVI FARC, diseñó una matriz sobre la agenda normativa y los avances realizados, en la que se incluyen los componentes de la RRI, los tipos de normas que se requieren y la entidad a cargo. A continuación se presenta dicha información, con corte a 5 de mayo de 2017.

(Equipo Reforma Rural Integral, 2017)

Tabla 1

Agenda Normativa de la RRI

Agenda Normativa de la RRI		
Componente de la RRI	Tipo de norma	Entidad a cargo
Asistencia Técnica	Proyecto de Ley Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Adecuación de Tierras Rurales	Proyecto de Ley Servicio Público de Adecuación de Tierras	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Plan Nacional de Vivienda Rural	Decreto Ley Vivienda de Interés Rural y Prioritario	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Plan Nacional de Electrificación Rural	Decreto. Ley Implementación del Plan Nacional de Electrificación Rural	Ministerio de Minas y Energía
Zonificación Ambiental	Decreto Ley Pago por Servicios Ambientales y otros incentivos a la conservación	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Acceso a Tierras	Decreto Ley Ordenamiento Social de la Propiedad y Tierras Rurales	Agencia Nacional de Tierras - Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Plan Nacional de Crédito Agropecuario	Proyecto de Ley. Crédito Agropecuario	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Jurisdicción Agraria	Ley Estatutaria Jurisdicción Agraria	Ministerio de Justicia

Nota: Equipo Reforma Rural Integral – CSIVI FARC. Avances en la Implementación Normativa de la Reforma Rural Integral-RRI. (2017) *Boletín Informativo.No.1*. Recuperado de: <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2017/05/5.05.17-Boleti%CC%81n1CSIVI-RRI.pdf>

Tabla 2

Agenda Normativa de la RRI

Agenda Normativa de la RRI		
Componente de la RRI	Tipo de norma	Entidad a cargo
Tratamiento penal diferenciado a cultivadores	Proyecto de Ley Tratamiento penal diferenciado a cultivadores	Ministerio de Justicia
Zonificación Ambiental, Fondo de Tierras y Formalización	Proyecto de Ley Régimen especial de adjudicación de la pequeña propiedad en áreas de reserva forestal de Ley 2	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Zonificación Ambiental y Formalización de Tierras	Decreto Ley Uso, Ocupación y Tenencia en PNN	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET	Está en discusión si será un Proyecto de Ley o Decreto Ley	Agencia de Renovación del Territorio - ART
Sistema Nacional de Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación	Proyecto de Ley. Sistema Nacional de Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación	Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional –CISAN.
Lineamientos de Uso del Suelo	Decreto Ley Consejo Superior de Ordenamiento del Suelo Rural	DNP - Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Catastro Multipropósito	Proyecto de Ley Sistema Nacional Catastral Multipropósito	DNP
Planes Nacionales de la RRI	Decretos Ley sobre Educación, Salud Rural, otros planes nacionales de la Reforma Rural Integral	Distintas entidades

Nota: Equipo Reforma Rural Integral – CSIVI FARC. Avances en la Implementación Normativa de la Reforma Rural Integral-RRI. (2017) *Boletín Informativo*.No.1.Recuperado de: <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2017/05/5.05.17-Boleti%CC%81n1CSIVI-RRI.pdf>

Tabla 3*Estado Actual*

Estado Actual	
Proyecto de Ley Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria	El Equipo Técnico CSIVI-FARC realizó el análisis y recomendaciones de ajuste al documento, sin embargo, el Gobierno no realizó las modificaciones más sustanciales que se recomendaron al proyecto y lo llevó a trámite en el Congreso sin aprobación en CSIVI.
Proyecto de Ley Servicio Público de Adecuación de Tierras	Equipo Técnico CSIVI-FARC realizó el análisis y recomendaciones de ajuste al documento, sin embargo, el Gobierno no realizó las modificaciones sustanciales que se recomendaron al proyecto y lo llevó a trámite en el Congreso, sin aprobación en CSIVI.
Decreto Ley Vivienda de Interés Rural y Prioritario	El Gobierno presentó el Proyecto a la CSIVI; el Equipo Técnico CSIVI-FARC realizó el análisis y recomendaciones de ajuste al documento. A la espera de versión ajustada por el Gobierno.
Decreto Ley Implementación del Plan Nacional de Electrificación Rural	El Equipo Técnico CSIVI-FARC realizó el análisis y recomendaciones de ajuste al documento. A la espera de versión ajustada por el Gobierno.
Decreto Ley Pago por Servicios Ambientales y otros incentivos a la conservación	El Equipo Técnico CSIVI-FARC realizó el análisis y recomendaciones de ajuste al documento. A la espera de versión ajustada por el Gobierno.
Decreto Ley Ordenamiento Social de la Propiedad y Tierras Rurales	En discusión en la CSIVI

Proyecto de Ley Sistema Nacional Catastral Multipropósito	En discusión en la CSIVI
--	--------------------------

Nota: Equipo Reforma Rural Integral – CSIVI FARC. Avances en la Implementación Normativa de la Reforma Rural Integral-RRI. (2017) *Boletín Informativo* No.1. Recuperado de: <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2017/05/5.05.17-Boleti%CC%81n1CSIVI-RRI.pdf>

El futuro de la RRI como parte integral y eje central del Acuerdo de La Habana, a la fecha final de redacción del presente texto es incierto. Mucho de lo que esté por venir, dependerá en gran parte de la voluntad del Congreso y del filtro de la Corte Constitucional. Los resultados de la próxima contienda electoral por la presidencia de la República, serán definitivos.

Referencias

- Centro Nacional de Memoria Histórica-CNMH (2016) *Tierras y conflictos rurales. Historia, políticas agrarias y protagonistas*, Bogotá.
- Equipo Reforma Rural Integral – CSIVI FARC (2017) Avances en la Implementación Normativa de la Reforma Rural Integral-RRI. *Boletín Informativo* No.1. Recuperado de: <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2017/05/5.05.17-Boleti%CC%81n1CSIVI-RRI.pdf>
- Fals, O., Guzmán, G., Umaña, E. (1988) *La Violencia en Colombia. Estudio de un proceso social*. V. 1, Bogotá: Carlos Valencia Editores.
- Gaitán, J. (1924) *Las ideas socialistas en Colombia*. Bogotá: Editorial Universidad Nacional de Colombia.
- García, J. (2007) *De la coca a la cocaína, una historia por contar*. Bogotá, Colombia: Editorial Universidad del Rosario.
- González, D. (2014) El lugar del problema indígena en la cuestión agraria. Colombia 1900-1960. *Procesos Históricos* p.120-139.
- González, P. (2013) *Procesos de Selección Penal Negativa*. Bogotá, Colombia: Universidad Libre.

- Gutiérrez, F. (2012) Una relación especial: privatización de la seguridad, élites vulnerables y sistema político colombiano (1982-2002). *Revista Estudios Socio-Jurídicos*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- López, A. (2015) Las leyes del Llano, 1952-1953: conceptos fundamentales. *Revista Dialéctica Libertadora*. No. 8.
- Machado, A. (1988) *El café, de la aparcería al capitalismo*. Tercer Mundo Editores
- Machado, A. (2009) *Ensayos para la historia de la política de tierras en Colombia: de la colonia a la creación del Frente Nacional*. Facultad de Ciencias Económicas. Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
- Machado, A. (2009) *La reforma rural, una deuda social y política*. Centro de Investigaciones para el Desarrollo, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Ramos, M. (2001) Reforma Agraria: un repaso a la historia. *Colombia Tierra y Paz: Experiencias y caminos para la Reforma Agraria Alternativas para el Siglo XXI 1961-2001*. Incora.
- Rueda, R. (2000) El desplazamiento forzado y la pacificación del país. Enfoques y metodologías sobre el hábitat: Memorias de una Experiencia Pedagógica. *Ensayos Forum*. No. 15. Medellín, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.

LA PRODUCCIÓN EDITORIAL E IMPRESIÓN DE ESTA OBRA
FUERON REALIZADOS POR
ENTRELIBROS E-BOOK SOLUTIONS
COLOMBIA - ABRIL 2018
www.entrelibros.co



ISBN: 978-958-59947-8-2



9 789585 994782