LAS EMPRESAS COMUNITARIAS DE LA REFORMA AGRARIA
(REGIMEN JURIDICO)

TESIS DE GRADO PRESENTADA COMO REQUISITO PARCIAL
PARA OPTAR EL TITULO DE ABOGADO

MARIA ISABEL VELEZ DE MORALES

UNIVERSIDAD DE NARIÑO
FACULTAD DE DERECHO
PASTO, AGOSTO DE 1.982

LAS EMPRESAS COMUNITARIAS DE LA REFORMA AGRARIA

(REGIMEN JURIDICO)

UNIVERSIDAD DE NARIÑO
BIBLIOTECA Y DOCUMENTACION
298121
No.
Valor Libros -
Fecha 11-20-83
Por derecho
Librería autor
Comp.

Dedico:

Director:

DOCTOR
LUIS ALFREDO PAJARDO A.

A MI FAMILIA

Mm. Isabel Vélez de M.

UNIVERSIDAD DE NARIÑO
FACULTAD DE DERECHO
PASTO, AGOSTO DE 1.982

N
33.32
1436
Ej.2

UNIVERSIDAD DE NARIÑO
BIBLIOTECA Y DOCUMENTACION
29812
No.
Valor $4000 -
Fecha 17-20-83
Fac. Nacional
Librería Autor
Ej. 2
Comp.

Dedico:

CON INMENSO AMOR
A MI FAMILIA

Ma.Isabel Vélez de M.

"La Facultad no se hace responsable de las opiniones emitidas en la Tesis, las cuales deben considerarse como propias del Autor."
(Art. 70 del Acuerdo # 108/ 1.965, Reglamento Interno de la Facultad)

LAS EMPRESAS COMUNITARIAS DE LA REFORMA AGRARIA
(REGIMEN JURIDICO)

INDICE

INTRODUCCION

I. POLITICA AGRARIA Y REFORMA AGRARIA ... 1

A. El Problema Agrario ... 2

1. Influencia del desarrollo mundial del capitalismo ... 3

2. Propiedad privada de la tierra

La gran extensión territorial o latifundio, frente al minifundio ... 6

3. Las luchas políticas ... 12

4. La toma de conciencia del campesino ... 14

B. P-olítica Agraria en Colombia ... 16

C. Reforma Agraria - Conceptos Generales ... 22

II. LEGISLACION AGRARIA DE LAS ULTIMAS CINCO DECADAS ... 32

A. Ley 200 de 1.936 - Regimen de Tierras ... 33

B. Ley 135 de 1.961 - Reforma Sl Agraria ... 37

1. Antecedentes inmediatos ... 37

2. Contenido de la Ley 135 de 1.961 ... 39

a. Filosofía y Objetivos ... 39

b. Incora ... 40

c. P-royectos de Reforma Agraria . 40

d. Extinción del dominio ... 41

e. Adquisición de tierras ... 42

f. Forma de pago ... 44

g. Parcelaciones ... 49

29812

h. Forma de pago de parcela ... 52
i. Minifundios y Concentraciones ... 54
j. Dotación de tierras a comunidades indígenas ... 55
k. Baldíos nacionales ... 56
l. Colonizaciones ... 57
ll. Adecuación de tierras ... 59

C. Decretos 2811 y 2969 de 1.966
1. Decreto 2811 de 1.966 (Nov.15) ... 62
2. Decreto 2969 de 1.966 (Dic. 7) ... 63

D. Ley 1a. de 1.968 ... 64

E. Ley 4a. de 1.973 //. 67

F. Ley 5a. de 1.973 ... 69

III. EMPRESA COMUNITARIA

A. Importancia del Tema ... 71

B. Concepto de Empresa Comunitaria en Latinoamérica ... 73

C. Régimen Jurídico de la Empresa Comunitaria . 78
1. Antecedentes ... 78
2. La E.C. en la Ley 4a.de 1.973 ... 82
a. Definición de E.C. ... 82
b. Facultades extraordinarias al P residente para expedir Estatuto Jurídico ... 83
c. Promoción y fiscalización por el Incora ... 84
3. Estatuto Jurídico. Decr. 2073 ... 84
a. Ubicación dentro de la Ley de Reforma Sl.Agraria ... 84
b. Naturaleza Jurídica de la E.C. ... 84
c. Identificación. Domicilio ... 85
d. Responsabilidad de la E. y socios . 85
e. Objeto social ... 85
f. Constitución y prueba ... 86

g. Asamblea de fundación ... 87
h. Personería Jca. ... 87
i. Los Socios ... 87
j; Capital de la Empresa ... 90
k. Avalúo de los aportes ... 91
l. Administración y funcionamiento .. 91
A-samblea Gl. ... 91
Junta de Administración ... 94
Presidente ... 96
Revisor Fiscal ... 98
ll. Sistema Contable ... 99
m. Contratación de mano de obra ... 100
n. Fecha de balances ... 100
ñ. Distribución de utilidades ... 100
o. Constitución de fondos ... 100
p. Disolución y liquidación ... 101
q. Lotes de pancoger ... 102
r. Designación de amigables componedores y constitución de árbitros ... 102
rr. Reforma del Contrato Sl ... 103
s. Aplicación de otras normas ... 104
4. Cómo funciona el Estatuto Jco. 105

IV. DIFERENCIA ENTRE EMPRESA COMUNITARIA Y SOCIEDADES COOPERATIVA, CIVILES Y COMERCIALES ... 108

V. LA EMPRESA COMUNITARIA COMO INSTRUMENTO DE LA REFORMA AGRARIA COLOMBIANA ... 114

A. Causas inmediatas ... 114

B.. La autogestión en las Empresas Comunitarias de la R.A. ... 118

C. Las Empresas Comunitarias en el departamento de Nariño ... 122

1. Empresa Comunitaria de P-arceleros de Bombonâ ... 124

2. Empresa Comunitaria La Esperanza ... 127

3. Empresa Comunitaria Agroindustrial Guaitara ... 128

CONCLUSIONES ... 131

GUIA DE CITAS ... 135

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCION

Durante veinte años el tema de la Reforma Agraria se ha mantenido involucrado en la vida política, económica y social del país. Muchas expectativas se suscitaron a su alrededor, pues tal expresión relaciona intereses antagónicos, y el solo nombre de Reforma Agraria pudo igualmente infundir temor y despertar esperanza.

Una gran actividad legislativa puede presentar el país sobre la materia, la cual es cosecha de las dos décadas transcurridas desde la aparición de la Ley 135 de 1.961 sobre Reforma Social Agraria, de la cual se esperaba que produciría la transformación de las estructuras injustas de tenencia y explotación de la tierra, y crearía las condiciones para el mejoramiento del nivel de vida de la población campesina.

Sin embargo, observando sobre lo que le ha sucedido hasta ahora a los campesinos, la perspectiva de que sus vidas continúen desarrollándose sin cambios rotundos, nos ha inducido a preguntarnos si las leyes sobre Reforma Agraria se expidieron tan solo para aumentar la colección legislativa, ya abundante, pero sin aplicación en este país.

Con esta inquietud quisimos estudiar el tema de la Reforma Agraria dentro del ámbito de la Política Agraria Nacional y de las estrategias planteadas por las clases dirigentes para sortear el problema de la presión del campesino por la propiedad de la tierra. Dentro de tales estra-

tegias, el sistema de adjudicaciones colectivas denominado Empresas Comunitarias, se presenta rodeado de expectativas y dudas que dificultan su consolidación como forma de organización de la producción campesina, no obstante de que actualmente constituyen el centro de interés de la Reforma Agraria como nueva estrategia de los programas redistribucionistas.

Este estudio no pretende entrar a analizar las realizaciones de la Reforma Agraria, acerca de lo cual creemos que existe conciencia a diferentes niveles de la vida nacional. Lo que se trata es de adquirir conceptos generales para fundamentar el criterio sobre la problemática de la Política agraria y los aspectos que en ella se involucran, como: la estructura agraria, el problema agrario, la reforma agraria, etc.

Con este propósito distribuímos el estudio en cinco capítulos que progresivamente conforman una teoría básica sobre la materia; y se concluye en el último capítulo con observaciones directas y prácticas sobre tres Empresas Comunitarias del departamento de Nariño, y en base a ellas y los criterios conformados a través del estudio, elaborar algunas conclusiones.

En el primer capítulo denominado: "Política Agraria y Reforma Agraria se trata de presentar un marco teórico sobre la forma como el país ha desarrollado su concepción sobre la Política para el sector agrario durante las últimas cinco décadas, y las condiciones específicas que han motivado la promulgación de leyes para dicho sector, con un objetivo real y otro aparente.

El segundo capítulo hace referencia al concurso del Estado y sus pronunciamientos en P-olíticas agrarias exteriorizadas en leyes y decretos expedidos cada vez que el probblema agrario se agudiza.

El tercer capítulo desarrolla los conceptos sobre la - adjudicación colectiva denominada Empresa Comunitaria, sus - antecedentes en Latinoamérica y Colombia; y el estudio de - su régimen jurídico dentro de la legislación agraria del p' país.

El cuarto capítulo conlleva el estudio comparativo del régimen jurídico de las empresas comunitarias frente al de las sociedades cooperativas, civiles y comerciales, de los -- cuales difiere esencialmente; a fin de delimitar con claridad los carácteres jurídicos de la Empresa Comunitaria.

Finalmente, el quinto capítulo consigna, como ya se dijo, las observaciones obtenidas directamente en tres Empresas Comunitarias del departamento de Nariño.

Es posible que a través de este estudio se hayan susc-itado nuevos cuestionamientos sobre el tema, que permitan ahondar en otros trabajos la materia tratada.

M.I.V.DE M.

I

POLITICA AGRARIA Y REFORMA AGRARIA

Se afirma que las Políticas Agrarias no son otra cosa que la respuesta que la clase dominante, por intermedio del Estado, da al problema objeto de conflicto, y que opera de acuerdo a la estructura y a las condiciones imperantes.

El problema objeto de conflicto es el problema agrario, entendido como el conjunto de contradicciones sociales derivadas de la propiedad privada de la tierra: Por una parte la lucha del campesino por adquirir un pedazo de parcela o recuperarla, pues la carencia de su tierra se coloca como una de las motivaciones de su inquietud por ser la causa que frena la superación de su status. Por otra parte, la lucha del capital por aumentar la productividad en el campo, que le representa materias primas, alimentos y fuerza de trabajo abundantes y baratos, conseguidos al proletarizar a los antiguos pequeños propietarios.

La Política Agraria, y todas las políticas de desarrollo, operarán siempre de acuerdo a la estructura y a las condiciones imperantes, por la dualidad Estatal en este campo: El Estado debe responder por las políticas de desarrollo, al tiempo que concentra en su poder toda la actividad gestora de las mismas.

En este orden de ideas consideramos acertada la definición:

> "Política Agraria es la forma como las clases dominantes, a través del Estado, buscan solucionar el problema agrario."

Partiendo de esta definición, el problema de la Política Agraria queda referido al sistema de producción imperante en un momento histórico determinado. Ese modo de producción imperante en la economía colombiana de la sociedad actual se afirma que es el capitalismo, tanto en el sector industrial, como en el sector agrícola, no obstante que dentro de este convivan, en algunas regiones, otras relaciones de producción, como resagos de anteriores sistemas.

Pero al interior de este sistema capitalista de producción las fuerzas productivas han entrado en contradicción; y esa contradicción referida al sector agrícola, se presenta entonces como el problema agrario que demanda solución.

A. El Problema Agrario.

Esta denominación abarca necesariamente dos aspectos fundamentales: La lucha del campesino por la tierra y la lucha del capital por aumentar la productividad del campo, en pro de la consecusión de materias primas, alimentos y fuerza de trabajo abundantes y baratos. Por ello dijimos ya, que el problema agrario se refiere al conjunto de contradicciones sociales derivadas de la propiedad privada de la tierra. Esta afirmación tiene como fondo una realidad: La existencia en el campo de dos clases sociales: la burguesía rural y el proletariado rural; la primera domina los medios de producción; la segunda representa la fuerza de trabajo. Entre las dos existen relaciones de producción, relaciones sociales que se desarrollan en forma desigual dentro del proceso productivo, generando en su propio seno fuerzas contradictorias, esto es, surge el problema agrario como producto del proceso de producción, es decir, bajo la influencia del capitalismo que es el modo de producción imperante en la sociedad actual.

1. Influencia del desarrollo mundial del capitalismo.

El desarrollo del modo de producción capitalista dentro de la economía colombiana no obedece a las condiciones propias del avance de las fuerzas productivas del país, como tampoco a una autogestión de la economía nacional. Por el contrario, ha sido el desarrollo mundial del capitalismo el fenómeno que ha trazado las pautas e impuesto las condiciones para el desarrollo del modo de producción capitalista en la economía colombiana, en la economía latinoamericana en general. Esta influencia ha comprendido todo el proceso del desarrollo mundial del capitalismo: desde la fase del capital competitivo cuando dentro de las condiciones de una política de libre cambio la América Latina proporcionaba materias primas al centro hegemónico: Inglaterra. Pasa luego por la fase del capital financiero europeo de comienzos del siglo XX, que penetra en los países latinoamericanos beneficiando a las burguesías nativas en proceso de formación; y llega por último en su forma de empresa multinacional, con la utilización de una tecnología más alta y desbordando las fronteras nacionales en la búsqueda de más amplios mercados.

La agricultura, fuente inicial del ahorro colectivo para la creación del capital extra-agrario destinado a la implantación de una estructuta moderna industrial, ha jugado distintos papeles en el transcurso del desarrollo capitalista. Un estudio sobre el particular, relaciona tres etapas:

> "En la primera etapa la agricultura da nacimiento al capital. El capitalismo en su conjunto de la manufactura en particular, no puede expandirse sin que la agricultura proporcione un sobreproducto, que permita la subsistencia de quienes tra

bajan en la industria o en otros sectores no productores de bienes de consumo. En esta etapa, la agricultura participa de un modo decisivo en la formación de capital, que se transfiere a los sectores no agrícolas a través de la transformación del excedente agrícola en las ganancias comerciales y luego en la inversión industrial."

"La segunda etapa se caracteriza por un estancamiento transitorio de la agricultura. La menor velocidad de rotación del capital en la agricultura, tiende a trasladar los capitales hacia la industria, amulando el crecimiento de la producción agrícola, al menos durante la fase de "despegue industrial"."

"La tercera etapa se define como la capitalización de la agricultura; el capital retorna al campo a elevar la productividad del trabajo, a reducir el tiempo de trabajo necesario para la producción de bienes-salario. Sin embargo esta penetración del capitalismo en la agricultura debe estar antecedida de un desarrollo más o menos amplio de la industria manufacturera." (1)

Simultáneamente tiene su cumplimiento el fenómeno económico denominado: "creación del mercado interior". El desarrollo del mercado interior se debe a la división social del trabajo que trae consigo la descomposición de un campesinado, que dentro de una economía rural realizaba tareas agrícolas extractivas y transformativas, para procurarse directamente sus medios de subsistencia. Mas a partir del surgimiento y desarrollo de la división social del trabajo, se separa la actividad transformativa de la extractiva, se produce la especialización de la producción, surge la industria. Debido a esta especialización, ahora la agricultura, como la industria, crea su propia mercancía para ser intercambiada por dinero. El productor directo ya no produce para su subsistencia y debe por tanto vincularse al mercado.

Este paso representa un cambio de las estructuras del sector agrario. Antes de explicarlo, es necesario recordar que,

> "la estructura agraria es un sistema de inter-relaciones económicas, sociales, culturales y políticas cuyo núcleo central está constituído por la propiedad privada de la tierra y sobre los recursos para utilizarla, de acuerdo con patronoes históricos, de economía y de organización social." - (2)

Agreguemos al anterior concepto la afirmación de que - la estructura agraria imperante, es el producto de una serie de transformaciones operadas en el sector agrario, realizadas bajo condiciones históricas más universales: el mercado mundial, expresión del capitalismo moderno.

Retomando la idea sobre el cambio de las estructuras - del sector agrario, vemos como, de una estructura económica - atrasada, donde los medios de producción, a más de ser limitados y rudimentarios, son empleados personalmente por el propietario, o facilitados por éste a los "prestatarios", quienes pagan su uso de acuerdo a las normas impuestas por el - propietario; donde las relaciones de producción son de servilismo y de prestación personal; y donde los factores de - producción más empleados son la tierra y el trabajo no asalariado, en tanto que la utilización de capital es escaza; - se hace el tránsito a una estructura desarrollada, que emplea trabajo asalariado, es decir, se cambia el modo de producción y con él los elementos económicos que lo conforman: relaciones de producción, medios de producción, factores de producción. Aquí las relaciones de producción se dan entre los -- propietarios de los medios de producción y los trabajadores asalariados. Por la penetración de capital, los medios de -- producción son más abundantes y de avanzada tecnología, los

factores de producción se explotan al máximo,siendo el capital el más importante entre ellos.

La agricultura produce mercancía y la competencia coloca en situación difícil a los agricultores con poca tierra y animales de labor. Se arruinan los pequeños productores,pierden sus medios de producción,solo les queda su -- fuerza de trabajo y pasan a engrosar las filas de los proletarios. La fuerza de trabajo también se ha convertido en mercancía,y mientras más obligado se ve el pequeño agricultor a vender su fuerza de trabajo,mayor es la cantidad de medios de existencia que debe adquirir en el mercado. En - esta forma queda encerrado dentro del círculo del capita-- lismo.

La ruina del pequeño agricultor,la pérdida de sus medios de producción supone necesariamente el paso de estos medios a otras manos. A un nuevo dueño que produce en forma de mercancía los mismos productos. La tierra,los animales,etc.,han pasado a ser capital que persiste en su ten-- dencia de concentración hasta generar un nuevo fenómeno dentro del desarrollo económico: la propiedad privada sobre - la gran extensión territorial o latifundio,frente a la propiedad excesivamente fraccionada o minifundio.

2. Propiedad privada de la tierra. - La gran - extensión territorial o latifundio,frente - al minifundio.

En las sociedades predominantemente agrarias,la pro-- piedad sobre la tierra equivale a poseer la riqueza,la renta,la categoría social y el poder político. Ello ha condu-

cido, dentro del contexto histórico de concentración del poder económico en los países de capitalismo dependiente a la configuración de la estructura latifundista, es decir, la tendencia generalizada hacia

> "la concentración de la propiedad sobre la tierra, el agua, la infraestructura, el ingreso agrícola y la disponibilidad nacional de recursos de crédito, financiamiento y tecnología, /.../. La contrapartida estructural e histórica de la concentración latifundista es la pulverización minifundista." (3)

Siguiendo los lineamientos del tratadista Antonio García, encontramos el problema "propiedad privada de la tierra" enfrentado a una pluralidad de estructuras latifundistas, como quiera que no se trata solo de la concentración latifundista y su contrapartida la pulverización minifundista, sino que existe además

> "prevalencia de un esquema de dilapidación o subempleo de recursos físicos y humanos, relaciones sociales fundamentadas en la preservación de patrones señoriales y mercantilistas de salariado, polarizada y desigual distribución social del ingreso agrícola, y un sistema de hegemonía latifundista sobre los recursos nacionales de financiamiento y de tecnología y sobre las vías de acceso al sistema nacional o internacional de mercado. Desde una perspectiva estructural el latifundio se define como un sistema de propiedad sin vías de acceso y conformado más para la dominación social que para la operación económica; como un sistema de trabajo campesino sin escalas de ascenso y apoyado en la inmersión, el arraifo y las relaciones paternalistas; como un sistema de empresa sin normas racionales de costos, inversión y productividad, fundamentado en el desempleo o subempleo de recursos físicos y humanos así como el uso de tecnologías predominantemente extensivas, y como un sistema de poder caracterizado por el control sobre los mecanismos de co--

> mercialización interna y externa, sobre los órganos asistenciales del Estado y sobre las estructuras de conducción política." (4)

Las consecuencias de esta situación son múltiples: La distribución desigual de la riqueza tiende a perpetuar las divisiones de clases. La pobreza de los pequeños agricultores y de los jornaleros sin tierra se traduce en hambre, desnutrición, analfabetismo, enfermedades, miseria, apatía y descontento. La producción agrícola se estanca porque los propietarios de las fincas insuficientemente explotadas no tienen alicientes para mejorarlas y porque los minifundistas no disponen de recursos para hacer las inversiones imprescindibles ni muchas veces para evitar la pérdida de sus tierras por efectos de la erosión, o el desgaste proveniente de la excesiva e irracional explotación.

Colombia, que ha dependido históricamente del sector agropecuario, presenta dicho sector apoyado en el funcionamiento de esa pluralidad de estructuras latifundistas a que nos hemos referido. En efecto, las peculiaridades del problema sobre la propiedad privada de la tierra, presentan

> "la coexistencia de latifundios insuficientemente explotados por sus propietarios acaudalados (que los dedican en su mayoría a la cría de ganados o los utilizan como instrumento de defraudación fiscal, prestigio social o esparcimiento en los fines de semana) con minifundios constantemente subdivididos, fragmentados y visiblemente condenados a desaparecer por agotamiento del suelo." (5)

Un estudio de las Naciones Unidas publicado en 1.966, escenifica el problema con gran realismo. Sus encuestas efectuadas en siete departamentos indican que un 67 % de las fincas no llegaban a 5 hectáreas, mientras que el 0.4 % de propietarios que tenían más de 500 hectáreas ocupaban

la cuarta parte de la extensión total. Hay que advertir que los departamentos objeto de encuesta no eran los de mayor - latifundio. Para ilustrar la desigualdad reinante en algu-- nas regiones, cita el ejemplo de una de las zonas del departamento de Nariño, donde un solo latifundio ocupaba el 47 % de la superficie total y otros 13, de 150 hectáreas por término medio, el 42 %. Había así mismo en esta zona 93 explotaciones de menos de 10 hectáreas que solo representaban un - 5 % de la extensión total, y, 403 familias que en una región estrictamente agrícola, no disponían de un solo palmo de tierra. (6)

Complementa esta información otros datos que nos proporciona el tratadista Antonio García, así:

> "Las explotaciones con más de 500 hectáreas constituyen el 0.5 % y ocupan el 40.5 % de la superficie total (1.960) y las unidades inferiores a 3 - hectáreas constituyen la mitad del total y ocupan apenas el 2.4 % de la superficie." (7)

El mismo autor, con fundamento en cifras para 1.970 del Departamento de Planeación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, informa que los predios inferiores a 5 hectáreas representan el 70 % del total, con el 5.6 % de la superficie; y que hay un 33 % de predios que tienen menos de 1 hectárea y ocupan el 0.7 % de la superficie; en tanto que los predios superiores a 300 hectáreas ocupan más del 40 % de la tierra agrícola, y representan solamente un 0.8 % del total. De las explotaciones cafeteras dice:

> "Según el censo cafetero de 1.970, las explotaciones de menos de 2 hectáreas constituyen cerca de las seis décimas partes del total de fincas, con el 14 % de la superficie cafetera productiva, el 12.5 % del valor anual de la producción y una --

concentración del 45 % de la población del área; y las explotaciones de 20 a 100 hectáreas representan el 2 % de las fincas, con el 21 % de la superficie productiva, el 25 % del valor anual de la producción y apenas el 7 % de la población."- (8)

Sobre otro aspecto del problema ya había hecho énfasis una misión del Banco Internacional en visita efectuada en 1.949, la cual tomó en consideración otros caracteres de la situación reinante, primordialmente la irracionalidad económica de un sistema agrícola que permitía el pastoreo del ganado vacuno en las grandes haciendas de las llanuras fértiles y que obligaba a cultivar el suelo mucho menos productivo de las laderas y de las montañas.

El minifundio se ha localizado en los Andes colombianos, en vecindarios aislados en los cuales no se ha podido regular los mercados en forma adecuada, ni se ha podido introducir mejor tecnología en las labores de producción agropecuaria. Este sistema predomina en regiones de alta densidad de población, algunas de ellas habitadas originalmente por crecidos grupos de indígenas. Esta pequeña propiedad, que alberga a la gran mayoría de la masa campesina, se relaciona con dos aspectos: uno, es el crecimiento poblacional del campesino, lo que dificulta alcanzar aún los niveles mínimos de subsistencia y acentúa la lucha por una mayor posesión de la tierra; el otro, se refiere a la incertación de la masa campesina propietaria de pequeñas parcelas al sistema de producción capitalista, con el resultado ya conocido de la ruina de estos trabajadores, debido a la falta de acceso a los medios para alcanzar una producción racional, por ejemplo, al crédito y a la tecnología que solo se otorgan en base al patrimonio económico del posible usuario.

Antes de cerrar este tema del latifundio y el minifundio, que no se pretende agotado, nos remitimos a las fuentes históricas para mencionar someramente ciertos aspectos ubicados en los orígenes del problema. Don Salvador Camacho Roldán, citado por el tratadista Honorio Pérez en su obra "Derecho Agrario Colombiano", anota sobre el particular lo siguiente:

> "...Principalmente, y esta dificultad superaba a todas las otras: la tierra cultivable en la vecindad de las poblaciones, y las que lejos de estas prometían esperanzas, ya fuese por su buena situación o por su fertilidad, había sido distribuída en grandes extensiones, por vía de merced a los conquistadores feudales o a título de encomienda, cuando en ella había población indígena para reducir a la esclavitud; de suerte que cuando el crecimiento de los habitantes aumentaba el número de los trabajadores nuevos, estos no podían ejercitar su actividad sino en calidad de peones a jornal o de arrendatarios sometidos a todos los caprichos y a toda la avaricia del dueño de tierras. Esta circunstancia es la que, a mi ver, explica el estado de atraso en que los españoles dejaron sus colonias, el estorbo más invencible que han tenido después para mejorar la condición de las masas populares, los que tanto esperaban de las instituciones republicanas." (9)

Un comentario del doctor Indalecio Liévano Aguirre, que transcribe el tratadista citado, refiere que a partir de 1.8 40 se inició en el país una tendencia a incrementar la apropiación individual de la tierra, pues debido a que el tabaco había alcanzado altos precios en el exterior, su cultivo resultaba muy remunerador, lo cual estimuló un gran movimiento de adquisición de tierras y fue así como se aprovecharon tierras baldías, pero también, como ocurrió con los ejidos de Cali, se invadieron las tierras ejidas que eran tierras circunvecinas que por tradiciones antiguas se sabía eran ejidos, pero no había un título escrito, pues aunque se decía que

existían documentos se ignoraba su paradero, mas el pueblo - los disfritaba desde tiempo inmemorial. Dice así el Doctor Liévano Aguirre:

> "Los hacendados de las inmediaciones comenzaron a cercar todas las tierras que el pueblo poseía, reduciendo a callejones las inmensas llamuras y - bosques en que pastaban los ganados y bestias de la multitud, y de donde sacaban leña, maderas de - construcción y otras materias con que trabajar." (10)

Por otro lado se estimuló el proceso de concentración de la propiedad con los llamados "bienes de manos muertas". Las leyes de aportización permitían que ciertas instituciones, la iglesia principalmente, unieran el derecho de aumentar ilimitadamente sus tierras, a la prohibición de disminuírlas. Tal acumulación indefinida, dice Gaspar Melchor de Jovellanos, abre un abismo espantoso, que puede absorver con el tiempo toda la riqueza territorial del Estado.

A lo anterior agreguemos la aparición la ley del 22 de julio de 1.850 sobre la libre enajenación de los resguardos, la cual permitió con facilidad convencer a los indígenas para que vendieran sus lotes de tierra, que en poco tiempo quedó concentrada en las manos de los terratenientes quienes - la dedicaron a la cría o ceba de ganado, mientras el indio - pasó a ser arrendatario o jornalero.

3. Las luchas políticas.

A todo lo anterior se vienen a sumar, en el caso específico colombiano, las luchas políticas que propiciaron en su tiempo un gran acaparamiento de tierras pertenecientes a me

dianos y pequeños propietarios, que se vieron desalojados, - sin que mediara para ello más que el aspecto de partido político, con que se pretendió encubrir el trasfondo netamente económico de esa época de violencia, que a nombre de los partidos tradicionales se suscitara en el medio rural colombiano.

Este problema social de la violencia tornose endémico - especialmente desde 1.948 y, según lo plantéa Monseñor Germán Guzmán en su obra "La Violencia en Colombia" (11), aparece ligado en su aspecto social y político a tres acontecimientos principales, a saber:

A. El cambio de gobierno en 1.930, cuando sube al poder el partido liberal.

B. La retoma del poder por el partido conservador el 7 de agosto de 1.946.

C. El asesinato de Jorge Eliécer Gaitán el 9 de abril de 1.948. Gaitán, además de líder populista, fue protagonista de las luchas agrarias entre los años 1.920 y 1.930.

Confluyen en el aspecto social y político de la violencia en aquellas épocas, diversas fuerzas sociales representadas en los partidos políticos, en la iglesia aliada del partido conservador, y en el ejército como fuerza de represión empleada por el gobierno de turno.

La obra citada trata además el aspecto económico de la violencia. Afirma que los actos vandálicos de la violencia - afectaron principalmente a pequeños y medianos propietarios, quienes así obstigados e impedidos para trabajar tuvieron -- que abandonar sus parcelas. Era la lógica consecuencia anhelada por ciertos sectores de la economía. Fueron los tiempos de la irrupción del capital financiero bancario que había al

canzado gran auge mediante el establecimiento de gran número de sucursales y agencias que captaban ahorros y depósitos, que luego serían prestados a capitalistas urbanos quienes en su interés de invertir en el campo presionaban así la venta de tierras. Incrementado el comercio de tierras con estas financiaciones, la otra cara de la moneda consistía en que hubiese oferta de ellas en el mercado, mucho mejor si además podía obtenérselas a bajos precios, o mediante procedimientos violentos amparados en el aspecto político.

> "El mecanismo utilizado en veces fue sencillo: Un notable de la localidad o un político, o un alto jefe militar querían enriquecerse; con el pretexto de que se debía defender al gobierno de la subversión liberal (o conservadora si era el caso), se enviaba a determinada región habitada por campesinos de esa filiación partidista, policías o soldados cuya misión consistía en asesinar o desalojar a sus habitantes, sin distinción de sexo o edad, quemar sus chozas y destrozar sus míseros haberes. Luego la tierra era ocupada por el terrateniente o el candidato tal." (12)

Tales fueron los móviles de la violencia en Colombia, que en el aspecto social afectó e hizo víctimas a miles de campesinos ajenos a la razón de sus desgracias, pero que en el aspecto económico significó una especie de conquista de tierras en base a la fuerza y poder del terrateniente incentivado por el flujo monetario del capitalista urbano.

4. La toma de conciencia del campesino de su condición de marginado.

El centro del problema agrario es la propiedad privada de la tierra, y su expresión se concreta en el conjunto de contradicciones sociales. Pero esto por sí solo no bastó en

los largos períodos de la historia del país en que tales contradicciones no llegaron a interesar a dirigentes y gobernantes; entre tanto crecía sin ningún control el abismo entre los extremos contradictorios, con todos los ingredientes de la problemática que venimos refiriendo, haciendo necesaria la presencia de pésimas coyunturas socioeconómicas. Lo anterior se comprende mejor transcribiendo de Honorio Pérez, Op.Cit., lo siguiente:

> "Muy pronto los pueblos, y en especial los del sur, se cansaron de esperar el cumplimiento de las promesas que les había hecho López antes de ser elegido, y reclamaron violentamente contra la complacencia del gobierno ante la creciente apropiación de los ejidos y resguardos por los hacendados. -- Fue, entonces, cuando los desposeídos se reunieron con los artesanos, que también habían sido afectados con la política de libre importación ya impuesta desde el gobierno de Mosquera, /.../; tales desposeídos y artesanos se organizaron en grupos armados y se lanzaron a los campos, asaltaron las haciendas, mataron a sus dueños, y en Palmira, por ejemplo, aparecieron cuadrillas armadas de zurriagos que salían por las noches a azotar a los hacendados que se habían apropiado de los ejidos del pueblo. Esta ya era una verdadera revolución. Las noticias alarmaron en Bogotá especialmente a los radicales, cuyos jefes exigieron a López que realizara un escarmiento, pero Murillo Toro, que desempeñaba el cargo de Secretario de Hacienda, se opuso, comprendiendo que a esta reacción, llena de justicia en su fondo, no se la podía dominar así, y presentó a la consideración del Gobierno un proyecto de Ley Agraria para remediar estos males, /.../ pero López no le dió importancia a la reforma agraria e insistió en la necesidad de dominar los motines con las fuerzas armadas." (13)

Vemos como el campesino, desde aquellos primeros tiempos de la vida republicana, se vió abocado repetidas veces a la adopción de medidas extremas encaminadas a defender su supervivencia, pues ante la inoperancia estatal el problema agra--

rio adquirió perfiles críticos.

Abundan tales acontecimientos en el presente siglo: Conflictos en las zonas cafeteras en los años de 1.919 a 1.925 debido a la explotación a que estaba sometido el campesino - recolector de ese producto; la huelga de las bananeras en - 1.928; las luchas agrarias del decenio 1.920-1.930 originadas en los constantes litigios entre los hacendados, cuyos títulos de propiedad eran tan antiguos como discutibles, y los meros ocupantes perpetuamente amenazados de lanzamiento por los propietarios; la creciente ola de invasiones a predios - latifundistas; y, como mecanismo de autodefensa del campesino azotado por la violencia, la organización de grupos que con - el discurrir del tiempo se convertirían en las llamadas "Repúblicas independientes", como la de Marquetalia en el Tolima, que inclusive promulgó su plataforma política y lineamientos sobre una reforma agraria que promoviera la distribución de tanta tierra arrebatada al campesino a la fuerza y por medios ilícitos ante la sospechosa inoperancia de los gobiernos.

B. Política Agraria en Colombia.

La toma de conciencia en el campesino de su condición - de margina-do , manifestada a través de las medidas extremas adoptadas en momentos críticos, ha incentivado la expedición de leyes con el único fin de apaciguar por un tiempo los ánimos y el descontento de la gran masa campesina, pues ha sido característico en Colombia, que siempre que el conflicto y la presión social del campesinado sobre la posesión de la tierra se agudizan, el Estado, para poder controlar ese creciente malestar general, expide leyes y decretos con el aparente objetivo de dar solución a los problemas del campesinado y a -

sus ambiciones de tener tierra para trabajar, pero cuyo objetivo real ha propendido a fortalecer a las clases dominantes en el poder, a ayudar al desarrollo industrial del país y a la sustentación de este sector en base a una agricultura también industrial y la consiguiente penetración del capital al campo.

Tal ha sido la constante histórica dentro de las políticas agrarias del país en las últimas cinco décadas, en las cuales se puede observar la tendencia a favorecer el proceso de industrialización del país a partir de 1.930, que exigió lentamente la mecanización de la agricultura, con el surgimiento de los industriales poseedores de grandes extensiones de tierra. El proceso exigió grandes rendimientos, que no pueden alcanzarse sino en unidades de explotación capitalista.- La concentración del capital industrial y financiero conllevó a la concentración de la propiedad de la tierra. El pequeño propietario no pudo competir con el gran propietario y fue desalojado. Para no citar sino un ejemplo, los campesinos del Valle del Cauca fueron absorvidos por los ingenios, transformándolos en peones agrícolas o lanzándolos a buscar nuevas y malas tierras al valle montañoso. No hay duda entonces de que el desalojo del campesino se venía produciendo y que la necesidad de las grandes propiedades se venía acrecentando; mas, la lentitud de aquel proceso se oponía talvez al desarrollo de la agricultura capitalista, y hubo entonces necesidad de acelerarlo violentamente.

En 1.938 comenzaron las importaciones de maquinaria agrícola y es muy significativo su incremento a partir de 1.945 y la vinculación más voluminosa de capital al campo durante el período 1.950-1.957.

Ello está demostrando la razón de la afirmación de que "la Política Agraria opera de acuerdo a la estructura y a las condiciones imperantes", lo cual en Colombia ha sido cierto, no sólo a partir de 1.930, sino durante toda la vida republicana; mas para no ir tan lejos, hagamos referencia unicamente al presente siglo.

Una revisión somera de la política seguida en el país, especialmente desde las primeras décadas de este siglo, en lo tocante a la legislación sobre tenencia y explotación de la tierra, muestra como las medidas promovidas y auspiciadas por los gobiernos han estado orientadas, no hacia un desarrollo económico y social del país en general, sino hacia el control de conflictos sociales generados por las injustas formas de tenencia y explotación de la tierra, y dentro de un criterio estricto de orden público. Sobre esta base, la colonización adquirió la característica fundamental de constituírse en la alternativa por excelencia de todo intento de reforma de la estructura agraria colombiana, no obstante estar agotadas las opciones efectivas de colonización, es decir, la incorporación de nuevas tierras a la economía nacional con un positivo límite de rentabilidad, por un correlativo agotamiento de las vertientes y la práctica culminación de la expansión cafetera.

Una abundante legislación en materia de colonización y parcelaciones, coincide generalmente con la agudización de las presiones y litigios sobre el latifundio, y cuya intermitencia denuncia la incapacidad de resolverlos a nivel de la economía global. Las correspondientes disposiciones arrancan practicamente desde 1.927 con la Ley Nro.89, sucediéndole el decreto Nro.839 del 8 de mayo de 1.928 y el decreto 1 321 de julio del mismo año. Esta tendencia continúa con

las disposiciones sobre creación de colonias agrícolas,las cuales tienen ocurrencia en los años de 1.928 la de Sumapaz; 1,935 la de Bahía Solano; 1.937 la de Codazzi; y 1.938 la - de Caracolcito. A esto se puede agregar la creación de parcelaciones en terrenos de propiedad nacional,como las de los - años 32 y 34 denominadas El Prado,Dinde,Ortega y Roa.

En el transcurso de este esteril esfuerzo por resolver problemas que en vez de ceder ante las legislaciones,se acrecentaban más y más,surge la Ley 200 durante el gobierno del doctor Alfonso López P. en el año de 1.936,como intento fundamental de estabilizar a los colonos sin título y de inducir a los propietarios de grandes extensiones incultas a ponerlas en explotación bajo la amenaza de reversión al dominio público.

Esta medida que intentó convertirse en un freno al litigio de tierras,resultó en muchos casos contraproducente,toda vez que los propietarios se percataron del peligro potencial que implicaba para la integridad de su propiedad dicha medida,impulsándolos al desalojo de los arrendatarios y aparceros que hasta el momento venían laborando en pequeñas parcelas. Treinta y dos años después se repetiría este mismo proceso con la Ley 1a. de 1.968,en plena marcha de la Reforma Agraria. El episodio provocado por la Ley 200 queda cerrado - con la Ley 100 de 1.944 en la segunda administración de López,dejando demostrado que la gran propiedad había ganado la batalla una vez más.

El Profesor Albert O. Hirschman en su estudio sobre "El problema de la tenencia de la tierra y la Reforma Agraria en Colombia",afirma que el primer esfuerzo ambicioso en el campo de la colonización se intentó en mayo de 1.948,esto es,po

co después de los disturbios de Bogotá, cuando se estableció el Instituto de Colonización, Parcelación y Defensa Forestal. Sigue vigente el criterio de orden público en materia de legislación sobre tierras; de donde resulta obvio que las labores del mencionado Instituto no hayan marcado ninguna modificación a los sistemas de tenencia y explotación. Posteriormente, con la llegada al poder del General Rojas Pinilla, dicho Instituto desaparece absorvido por un nuevo organismo: - El Instituto de Colonización e Inmigración en el cual se formulan nuevos planes ambiciosos para el establecimiento de lo que se denominarían "Centros de Colonización". El fracaso de este nuevo Instituto se presencia diecinueve meses más tarde cuando sus activos y sus actividades fueron definitivamente absorvidos por la Caja Agraria. Los planes de colonización - se enfrentan a la concepción bancaria de la vieja institu -- ción, que en su aspiración de establecer colonias sobre la base de un reembolso total, carga sus inversiones básicas de carreteras y servicios a los colonos, produciéndose el descontento de los colonos actuales y potenciales que dió como resultado el estancamiento de los programas. En 1.962 la Caja entrega estas colonizaciones al INCORA.

En la Política de Colonización realizada en el país sobresalen dos aspectos: El primero es, que a ella se recurría en los momentos de agudización de los conflictos generados por la estructura de la tenencia y explotación de la tierra, dentro de un criterio estricto de orden público; y el segundo, su rotundo fracaso como solución económica y política a - los problemas del campo. Hasta el momento todas las evidencias demuestran que la colonización no es otra cosa que el - desplazamiento del excedente de población, que produce la progresiva concentración de la propiedad agraria y la descomposición del campesinado como resultado del relativo avance -

tecnológico e industrial en la agricultura dentro de la mecánica de un mercado esencialmente competitivo. Esto explica la insistencia por la colonización en el país, cuando las necesidades del desarrollo determinan una amenaza para las actuales formas de tenencia de la tierra. Esta concepción puede obedecer a una política preventiva de conflictos, de control de la migración campesina hacia los centros urbanos, de aireamiento de la gran propiedad, de control demográfico, etc., pero nunca a una política de auténtico desarrollo. Ver en la colonización la alternativa frente al contexto de nuestra estructura económica es oscurecer deliberadamente los aspectos fundamentales del problema. No podemos confundir la distribución de tierras y recursos para su explotación, con una simple distribución demográfica. Sobre este punto declaran los autores del prefacio al Proyecto de Ley sobre Reforma Agraria que

> "solo en ciertas regiones de fácil acceso, casi o ya incorporadas a la economía nacional, la colonización puede ser significativa desde los puntos de vista económico y humano./.../ No ignoramos la gran contribución que ella puede representar pero es evidente para nosotros que la Reforma Social Agraria no puede ser limitada a ella."
> (14)

La reanudación de la presión campesina sobre los latifundios, manifestada en la creciente ola de invasiones del año 1.960; la revolución cubana; el renovado prestigio de la expresión "reforma agraria" en toda Latinoamérica desde la firma de la Carta de Punta del Este y la aparición de nuevos y enérgicos apoyos políticos favorables a una ley de reforma, son algunos de los factores que lograron imponer la opinión de que era necesario abordar con más decisión la solución de los problemas agrarios mediante un programa de re

distribución de la tierra. Se crea entonces el mecanismo jurídico conocido como la Ley 135 de 1.961 sobre Reforma Social Agraria, con la cual se inicia un nuevo período de la Política Agraria en el país. A esta ley nos referiremos más adelante, en el segundo capítulo.

C. Reforma Agraria. Conceptos Generales.

Reforma agraria, en su acepción más usual, quiere expresar reparto o redistribución de la tierra; y un programa bajo tal denominación, es el que suscita mayores pasiones políticas, sobre todo tratándose de países predominantemente agrarios, donde la redistribución de la tierra representa un cambio revolucionario de la estructura social, toda vez, que ello equivale a la redistribución de la riqueza, de la renta, de la categoría social y del poder político.

Una publicación de las Naciones Unidas afirma que

> "la revolución política ha sido una condición previa indispensable de esa clase de reformas, pues en las sociedades agrarias el poder suele estar en manos de los terratenientes y no es frecuente que quienes ejercen el poder promulguen leyes que permitan arrebatárselo. En América Latina, por ejemplo, solo se han adoptado medidas generales de redistribución de la tierra en tres países que habían pasado por revoluciones políticas de signo radical: México, Bolivia y Cuba. En otros casos, las presiones favorables a uno u otro tipo de redistribución de tierras no han tenido fuerza irresistible hasta que la industrialización mermó la importancia de la riqueza agraria (por relación a la industria) y hasta que el desarrollo de los sistemas democráticos de gobierno dieron voz en el concierto político a los desheredados." (16)

Agreguemos además, que en ocasiones ciertas minorías - de terratenientes se han resignado a la adopción de medi - das de Reforma Agraria en beneficio de las masas de electo res, quizá convencidos de que conviene transformar en propie tarios responsables a quienes les habran de delegar el po- der político.

La ya citada publicación de la Naciones Unidas, recono ce que la redistribución gradual de los derechos estableci dos sobre la tierra puede desencadenar un proceso de "a-- vance por saltos", es decir, el cambio político permite la - Reforma Agraria, que, a su vez, hace posible un nuevo cambio político, y así sucesivamente, con lo que contribuye a promp ver una reforma social progresiva y llega a ser a veces un instrumento poderosos en manos de quienes la propugnan; - pues esos objetivos sociales pueden dar impulso irresisti- ble a los planes de redistribución de la tierra, y su impor tancia excede a la de cualquier deseo de mejorar el volu - men o la eficacia de la producción agrícola; pues sus im-- pulsores suelen fundarse en la consideración de que, aún - desde un punto de vista estrictamente económico, el cambio de estructura social que provoca o confirma la redistribu- ción de la tierra puede tener a la larga efectos muy benefi ciosos que compensan con creces la disminución pasajera de la producción. Sin embargo, es preferible que la redistribu ción de la tierra aumente la producción agrícola en vez de disminuírla y por lo tanto este objetivo es, en efecto, el - más importante de los problemas de orden político que se - plantéan a todos los gobiernos deseosos de emprender pla-- nes de redistribución de tierras.

Pero frente a la reforma agraria se plantéan en el - orden político otra serie de dificultades. La problemática

es amplia y común a la mayoría de los planes de redistribución. Veamos algunos:

1. La verificación de los derechos existentes sobre la tierra, las dimensiones de las fincas, y el uso a que se destinan, puede representar un obstáculo cuando no hay registros o estos son deficientes. En tal evento, si se retrasa la redistribución hasta que se hayan establecido esos registros, se corre el peligro de que el plan pierda ímpetu y la oposición pueda movilizarse y organizar una evasión defensiva; mas, si se emprende sin demora no será posible asegurar la estricta aplicación de la ley.

2. El establecimiento de los criterios que han de emplearse para elegir las tierras objeto de la redistribución. Pueden surgir intentos de combinar los criterios de producción con finalidades políticas, por ejemplo el eximir de la expropiación de las tierras destinadas a un determinado uso productivo, o el tomar la mecanización del cultivo como índice de eficiencia. El problema en este aspecto también hace relación a que sea o nó posible verificar con facilidad y de manera indiscutible los topes variables según el rendimiento medio, lo cual se dificulta cuando no se dispone de datos enteramente fidedignos acerca del rendimiento reciente.

3. Las instituciones creadas para aplicar las medidas de redistribución, es casi seguro que sean combatidas enérgicamente por los intereses que han de resultar perjudicados, que en la mayoría de los casos serán los que ejercen el poder político local. Tratarán de emplear ese poder para soslayar la aplicación de la ley y a tal efecto se prestarán a la ocultación de hechos, a la subdivisión ficticia de fincas, a la interpretación torcida de los textos legales, o, a la ne-

gativa de tolerar su aplicación. Este problema puede conducir a una opción política deliberada entre la aplicación de métodos rigurosos y expeditivos que permitan la rápida ejecución del programa, aún a costa de algunas injusticias, o la adopción de criterios más equitativos que pueden retrasar el plan hasta el punto de poner en peligro la totalidad de la reforma.

4, El problema también se puede presentar frente a la opción entre la aplicación inmediata y rigurosa de disposiciones en la totalidad del territorio nacional (caso de Cuba) y la promulgación de una legislación flexible que permita al organismo encargado de la reforma agraria proceder sucesivamente a la redistribución en las distintas zonas. En esta última solución puede darse, a su vez, dos casos: la adopción de un método regional para la aplicación de las disposiciones de obligatoriedad general en distintas regiones sucesivamente, o la implantación de un método de Proyectos que permita seleccionar fincas o grupos de fincas para la redistribución (caso de Colombia). Este ofrece la ventaja de asegurar una aplicación más cabal de la ley, con una equidad mayor, gracias a la concentración de los recursos administrativos. Tiene el inconveniente de que los propietarios mientras esperan la llegada de los programas de redistribución a sus tierras disponen de tiempo para maniobras evasivas, y que la selección de las zonas de reforma puede ser influenciada por presiones políticas, con lo que los representantes de intereses más poderosos pueden protegerse indefinidamente, haciendo que los planes de reforma agraria queden reducidos a una legislación inoperante.

5. La indemnización de los terratenientes expropiados conforma otro problema. Cuando la reforma agraria sobrevie-

ne como consecuencia de una revolución política orientada a destruír la influencia de una clase dominante de terrate-- nientes, no es fácil que se autorice el pago de indemnizacio nes de expropiación. Incluso en reformas de carácter menos revolucionario, indemnizaciones demasiado elevadas pueden - ser contraproducentes si lo que se pretende es una redistri bución radical de la riqueza. P-ero si por el contrario fue ren demasiado bajas puede entrar en desacuerdo el criterio de justicia admitido por el común de la sociedad e intensi- ficar la oposición. Por tanto, los tipos de indemnización de ben calcularse utilizando criterios cuya aplicación no plan tée grandes dificultades, siendo necesario, además, evitar una presión inflacionista en la economía y encauzar al fomento del desarrollo económico el capital líquido puesto en circu lación.

6. Otros problemas hacen relación a la elección de los beneficiarios de la reforma, a la determinación del tamaño - de las nuevas fincas y al cálculo de la ayuda estatal que - debe concederse para la prestación de servicios técnicos, la concepción de créditos, etc.; lo cual plantéa la necesidad de la misma opción de orden político, es decir, entre la distri- bución más equitativa posible de los beneficios y la obten- ción de la máxima productividad agrícola.

7. Y, un problema muy vinculado a la situación agraria Latinoamericana proviene de la combinación del latifundio y el minifundio. En este caso (el minifundio) la redistribu - ción ha de ir acompañada de medidas de reasentamiento.

Consecuencia lógica es, que una legislación sobre Refor ma Agraria no solo debe proveer las disposiciones pertinen- tes a los planes de redistribución, sino todo un cuerpo de -

normas comprometidas con la problemática característica de cada situación agraria.

En los últimos años la América Latina ha sido el gran centro de planificacióm y redistribución de tierras,lo cual se ha impuesto como apremiante necesidad.

Entre los factores que han contribuído a despertar el interés por la situación agraria mencionaremos los siguientes:

1. La presión ideológica de la revolución cubana,

2. La aparición de asociaciones de campesinos cuya influencia política ha ido en aumento,

3. La atención dedicada en el acuerdo de Punta del Este a la necesidad de reformas agrarias y sociales en general,

4. La influencia ejercida por la clase media de profesionales,cuyos intereses no coinciden exactamente con los de los terratenientes,y

5. El convencimiento cada vez más generalizado,de que un desarrollo industrial adecuado ha de asentarse sobre una base agrícola en constante progreso.

Hay pocos casos en que una reforma agraria haya sido fomentada por los gobiernos sin la presión activa de los campesinos. Así,en Venezuela y en Perú,como antes en México y Bolivia,las leyes de Reforma Agraria han ido precedidas de la ocupación de las tierras. En el caso colombiano,aunque no estuvo precedida de una profunda revolución social , la presión sobre los grandes latifundios se manifestó en la creciente ola de invasiones.

Entre las legislaciones agrarias expedidas desde 1.960

están las de Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela. Estas leyes presentan caracte-- rísticas comunes, a saber:

En casi todos los casos sus textos no tienen carácter preceptivo sino que establecen normas facultativas de redistribución de la tierra.

Los límites de aplicación efectiva de la reforma quedan al arbitrio de los gobiernos y dependerán de la mayor o menor cuantía de los recursos que estos decidan habilitar

Se fundan en el principio de reformas parciales.

Establecen Institutos de Reforma Agraria cuya acción se extiende a zonas determinadas.

Casi todas invocan la función social de la propiedad.

Las tierras de expropiación prioritaria son por lo general las insuficientemente explotadas.

Reglamentan también el aprovechamiento de las tierras públicas legalizando la situación de los ocupantes de hecho y fomentando la colonización.

Otros puntos de semejanza son que la mayoría de esas leyes prohiben taxativamente todas las formas obligatorias de vinculación personal del campesino a los arrendamientos; que en algunas se establece la representación de los trabajadores rurales o los propietarios de minifundios en los comités encargados de dirigir la Reforma Agraria; que en casi todos los países los Institutos de Reforma Agraria tienen a

su cargo una gran variedad de actividades de desarrollo (construcción de sistemas de riego, carreteras, viviendas) en las tierras que adquieran, y que en todos los casos el objetivo de la reforma es asentar a los nuevos propietarios en explotaciones familiares (adaptación de la granja de tipo estadounidense).

Finalmente, todas estas leyes destacan entre sus características comunes la consagración de restricciones destinadas a proteger a los beneficiarios en materia de enajenación o subdivisión.

De acuerdo a la doctrina aceptada en América, la Reforma Agraria debe ser integral. Esto significa que la solución del problema de tenencia de la tierra debe estar acompañada de la asistencia técnica, económica y social, así como también de sistemas adecuados de comercialización de los productos agropecuarios que aseguren precios justos. Este concepto integral y humanista de la Reforma Agraria ha ido tomando cada vez más importancia en América Latina. Fue proclamado por la carta de Punta del Este; recomendado especialmente por la FAO; aceptado por la mayoría de las legislaciones; reconocido oficialmente por el IICA; y consagrado definitivamente por el Consejo Internacional Económico y Social -CIES- en su reunión de diciembre de 1.964.

La Carta de Punta del Este, en el Título I, Punto 6, consagra:

> "Impulsar dentro de las particularidades de cada país, programas de Reforma Agraria Integral orientada a la efectiva transformación, donde así se requiera, de las estructuras e injustos sistemas de tenencia y explotación de la tierra, con miras a sustituír el régimen del latifundo y minifundio por un sistema justo de propiedad, de tal manera que, mediante el complemento del crédito oportuno y adecuado, la asistencia técnica y la comercialización y dis-

tribución de los productos, la tierra constituya para el hombre que la trabaja, base de su estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar y garantía de su libertad y dignidad." (17)

Observamos en el centro de esta concepción integral de la Reforma Agraria, "la efectiva transformación de las estructuras e injustos sistemas de tenencia y explotación de la tierra"; y esta es, por cierto, la causa que justifica realizar una reforma agraria, que debe ser esencialmente una reforma de la tenencia de la tierra, cuando esa tenencia de la tierra sea la causa del despilfarro de los recursos TIERRA y HOMBRE. Por tanto, si creemos que se desperdicia la tierra por falta de quien la cultive, y los campesinos no pueden explotarla porque no tienen acceso a ella, y que esa contradicción se debe a la forma de tenencia de la tierra, es decir, que está concentrada en quienes no quieren o no pueden explotarla, mientras que quienes quieren y pueden carecen de ella; si se cree que esto es cierto debe procederse a realizar la reforma agraria, es decir, modificar drásticamente esa forma de tenencia.

Esta ha sido evidentemente la conclusión a que ha llegado el mundo comtemporáneo. Hoy nadie discute la necesidad de la reforma agraria como medio para combatir el subdesarrollo. Ningún país que haya querido combatir el subdesarrollo ha dejado de aplicar algún sistema de reforma agraria, si bien es cierto que ellos difieren fundamentalmente de una a otra nación según sean los sistemas políticos y las circunstancias en que la respectiva reforma ha sido expedida; de ahí la diferencia de legislación, de operación y de ejecución entre aquellas reformas agrarias que han sido producto de una acción revolucionaria, cualquiera que sea su orientación, y las que han sido fruto de un proceso dentro de los marcos tradicionales del derecho.

De la misma manera los resultados obtenidos difieren - fundamentalmente, pues de la ejecución que tengan los planes de la reforma agraria adoptada, dependerá que se cumpla con el objetivo de realizar la efectiva transformación de las - estructuras e injustos sistemas de tenencia y explotación - de la tierra, o que por el contrario, solo se busque apaciguar los ánimos mediante la realización de algunos programas reformistas dejando consolidadas las estructuras imperantes.-

UNIVERSIDAD DE NARIÑO
BIBLIOTECA Y DOCUMENTACION
PROCESOS TECNICOS

II

LEGISLACION AGRARIA DE LAS ULTIMAS CINCO DECADAS

En los últimos años Colombia ha tenido un considerable volumen de actividad legislativa en lo tocante a la tenencia y explotación de la tierra. Tomando este hecho como criterio válido se habla reiteradamente del enorme interés que ha suscitado el problema agrario, y de que la estructura agraria se ha convertido en el centro de atracción de la escena política, por distintas razones.

Por nuestra parte digamos, que toda esa actividad legislativa ha sido suscitada por una misma causa y bajo un mismo criterio, en la medida en que ha estado orientada, no hacia un desarrollo económico y social del país en general, sino hacia el control de los conflictos sociales generados por las formas injustas de tenencia y explotación de la tierra, dentro de un criterio estricto de orden público. Esto se explica por la estructura misma del poder político vigente en Colombia y su consecuente concepción del desarrollo económico y social. Una clase latifundista poderosa, cada día más entrelazada con las clases cuyos intereses están ubicados en los sectores comercial e industrial, produce leyes, no precisamente en detrimento de su poder, sino por el contrario, para consolidar su dominio.

Teniendo en cuenta que lo que realmente afecta al sector agrario, no es el número de leyes expedidas, sino los hechos efectivos a que ellas han conducido; es importante que se las estudie con un sentido crítico en el contexto social de su ejecución y de los resultados obtenidos.

A. Ley 200 de 1.936 - Régimen de tierras.

En el decenio 1.920-1.930 y en los primeros años del decenio siguiente, fueron frecuentes las disputas relativas a la propiedad de la tierra: Los meros ocupantes perpetuamente amenazados de lanzamiento, los arrendatarios que reclamaban el pleno dominio, y los campesinos vinculados a las grandes fincas que trataban de superar toda clase de dificultades que se les p-onían para que no pudieran cultivar cefé en sus pequeñas parcelas, cuestionaban la validez de los títulos de propiedad pertenecientes a terratenientes ausentistas que habían especulado con tierras públicas, adquiridas con bonos de deuda nacional, o mediante favores especiales de algún Ministro.

Esta serie de conflictos, más la formación de ligas campesinas con tendencia Marxista que canalizaban todo el descontento del pueblo colombiano, en especial de los trabajadores del sector agrario, y los continuos brotes de violencia que a nombre de los partidos tradicionales se suscitaron en el campo, pero que tenían un trasfondo netamente económico, obligaron al presidente López Pumarejo a dictar la Ley 200 de 1.936 y el decreto 59 de 1.938 que la reglamenta, la cual fue la primera medida de reforma agraria adoptada en tiempos recientes. El texto de esta ley, denominada Régimen de Tierras, reglamentaba las cuestiones de título y los derechos de los colonos de manera favorable a su estabilización. Intentaba también, inducir a los propietarios de grandes extensiones incultas a ponerlas en explotación, bajo la amenaza de revertir al dominio público las tierras que siguieran incultas al cabo de diez años. Digamos de una vez, que bajo la vigencia de la Ley 200, esta disposición nunca llegó a aplicarse, ya que las primeras resoluciones de extinción del

rán tocados porque los contratos de aparcería se mantendrán. Al efecto se expide la Ley 100 de 1.944, y una vez más, se recurre a lo legal para conservar lo injusto.

Una de las preocupaciones del gobierno al promulgar la Ley 200 era la de "legalizar" y "sanear" los títulos de las tierras que eran causa del conflicto. De allí que en el 1er artículo se establece la presunción de propiedad en favor de los particulares, negando el carácter de baldíos a los terrenos que se hallen poseídos mediante una explotación económica, para que las personas tuvieran un fundamento legal para solicitar el respectivo título de adjudicación al Estado.

En el artículo 2º la presunción de propiedad es a favor del Estado, sobre los predios rústicos no poseídos conforme al artículo 1º. No obstante, los particulares pueden demostrar la propiedad a su favor, en la forma que establece el artículo 3º. Hasta aquí la Ley, además, está sentando bases para delimitar el patrimonio territorial de los particulares y el del Estado.

En busca de estabilidad para numerosos colonos sin título permanentemente amenazados de lanzamiento; en el artículo 4º la Ley exige a quien alegue propiedad privada sobre terrenos, que estando incultos fueron ocupados por colonos, con dos años de anterioridad a la vigencia de la ley, sin reconocer dominio distinto al del Estado; acreditar el carácter de propiedad privada, en una de estas formas: a) Con el título originario, emanado del Estado, que no haya perdido su eficacia legal; b) Con cualquiera otra prueba, también plena, de haber salido el terreno legítimamente del patrimonio del Estado; y c) con la exhibición de un título traslaticio de dominio otorgado con anterioridad al 11 de octubre de 1.821.

Y agrega, que aunque el poseedor sea vencido en juicio reivindicatorio, tiene derecho a hacer suyo el terreno poseído, mediante el pago del justo precio del suelo, o garantizando el pago con hipoteca a cinco años sobre el terreno y las mejoras permanentes. Sin embargo, dadas sus condiciones económicas exiguas, el campesino encontrábase imposibilitado para contraer tal obligación monetaria, y optaba por salir de la posesión y marchar a colonizar otras tierras baldías. Fueron pocos los estabilizados; entanto, para proteger al terratenient de nuevas ocupaciones de sus predios, el artículo 17 ordena a la autoridad competente ante quien el propietario formule la queja, que en las 48 horas siguientes se traslade al terreno y efectúe el lanzamiento.

La Ley 200 pretendió ser una medida para favorecer al sector campesino, pero su aplicación resultó, en muchos casos, contraproducente, porque los propietarios desalojaron a numerosos arrendatarios y aparceros que laboraban en sus predios pues los consideraron un peligro para la integridad de su propiedad. Tal efecto lo producían, principalmente, las disposiciones de los artículos 6 y 12; el primero se refiere a la extinsión del derecho de dominio sobre los predios rurales incultos durante 10 años (modificado a 3 por la ley 4a. de 1.973); y el artículo 12 establece prescripción adquisitiva del dominio en favor de quien creyendo de buena fe que se trata de tierras baldías, posea en los términos del artículo 1º durante cinco años contínuos, terrenos de propiedad privada no explotados por su dueño en la época de la ocupación.-

En la práctica la Ley 200 no pasó de ser una ley más, destinada a enriquecer nuestra profusa colección legislativa. Su inoperancia se explica porque el país no contó con una estructura administrativa que asumiera la responsabilidad de su ejecución.

Finalmente debemos anotar, que no obstante, la Ley 200 de 1.936 introdujo en la legislación colombiana ciertos principios, pilares del derecho moderno. En efecto, el artículo 21, en relación con los trámites de las controversias que se suscitaran en el ejercicio de las acciones de lanzamiento contra los ocupantes, consagra que los jueces interpreten la ley sustantiva "con el criterio de que no deben protegerse el enriquecimiento sin causa, el abuso del derecho y el fraude a la ley".- Indudablemente este mandato condujo a que en la mayoría de los casos, sus disposiciones se aplicaran con rectitud en favor de los ocupantes, por lo cual, aunque limitado, este es el único beneficio que puede reputarse a dicha Ley: Haber logrado estabilizar algunos colonos.

B. Ley 135 de 1.961 - Reforma Social Agraria

1. Antecedentes inmediatos.

Después de la Ley 200, los gobiernos que ocuparon el poder no tuvieron ningún interés en aplicar sus disposiciones, ni en remediar el problema social originado en el desempleo rural que la expedición de la citada ley había dejado como secuela. El problema social seguía considerándose secundario, a pesar de la visible relación entre los problemas agrarios y la violencia; y cuando esta, en 1.948 aceleró su proceso desintegrador en el medio rural, el país retornó a su política colonizadora con criterio estricto de orden público. En ese año fue creado un Instituto de Colonización, cuya acción se limitó, practicamente, a regularizar la situación de algunas subdivisiones efectuadas por los ocupantes de ciertas fincas; en 1.953 fue reemplazado por otra institución similar, la cual emprendió planes ambiciosos pero sin una preparación adecuada, y diecinueve meses después desapareció sin dejar rastro de su -

existencia. Se transfiere entonces la responsabilidad de los planes de colonización a la Caja Agraria, que se limitó a la ejecución de unos pocos programas por el sistema de autofinanciación, y hasta 1.962 solo había conseguido el asentamiento de 1-.000 familias.

Entre tanto en el sector agrario el problema, de gravedad sin precedentes, se acelera ba por el crecimiento demográfico, - por la baja en los precios del café y por los desplazamientos de población a consecuencia de los disturbios constantes en - el medio rural y recrudecidos en 1.960.

Por esa época, tras la influencia de la revolución cubana, la expresión " reforma agraria " consignada en la Carta de -- P-unta del Este por iniciativa de los Estados Unidos, se abría paso en los países latinoamericanos con el surgimiento simultáneo de nuevos y enérgicos apoyos políticos favorables a una ley de reforma, que abordara la solución de los problemas agrarios mediante un programa de redistribución de la tierra. Bajo estas circunstancias, se expidió en Colombia la Ley 135 de 1.961, denominada Ley de Reforma Social Agraria; seguida de - una profusión de decretos reglamentarios, a saber:

El 3177 y el 3337 de 1.961, con el 46 de 1.962, son los - decretos orgánicos del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.

El 1241 de 1.962, sobre P-rocuradores Agrarios,

El 1489 de 1.962, sobre adquisición de tierras,

El 1902 de 1.962, sobre extinción del dominio,

El 1903 de 1.962, sobre arrendatarios y aparceros,

El 1904 de 1.962, sobre monto de los avalúos,

El 2211 de 1.962, sobre publicación de actos y contratos,

El 2233 de 1.962, sobre parcelaciones voluntarias, y

Vendrán más decretos reglamentarios y nuevas leyes a modificar y complementar la Ley 1 35 de 1.961, que marca la iniciación de una etapa bastante productiva en legislación agraria. En 1.966,por ejemplo,causan impacto los decretos 2811 y 2969 relacionados con los pequeños arrendatarios y aparceros; en 1.968,la Ley 1ª y los decretos 182,703,719,y 2602; en 1.969,los decretos 461,810 y 211 7, y así sucesivamente hasta - llegar a la Ley 4a. de 1.973 con la cual se ha iniciado un - nuevo período.

2. Contenido de la Ley 135 de 1.961.

En esta sección nos referiremos,aunque someramente,a - los aspectos de la ley que mayor significado tienen para la realización de los propósitos implícitos en la Refor ma Agraria.

a. Filosofía y Objetivos.

Como lo expresara el Ministro de Agricultura de entonces,doctor Hernán Toro Agudelo,toda la filosofía de la reforma agraria colombiana,está contenida en el artículo 1º cuyo texto imperativo señala los objetivos inmediatos,disponiendo que estos servirán de gúía para la interpretación,- reglamentación y ejecución de la ley. Reformar la estructura social agraria,eliminar la inconveniente concentración de la propiedad,que califica de injusta,reconstruír unidades de explotación que sustituyan el minifundio,convertir a arrendatarios y aparceros en propietarios de la tierra que vienen trabajando,son algunos de ellos. La ley quiere así,ser base de una verdadera refor ma agraria y otorga los instrumentos adecuados para ello,no de una tímida tarea de parcelaciones o - colonizaciones. (1 8)

b. Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.

Los artículos 2o. y 3o. crean el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria -INCORA- como persona jurídica,con autonomía administrativa,con funciones privativas, algunas de las cuales por su carácter técnico son discrecionales,cuya decisión de fondo debe ser libre y autónoma,sin sujeción a control jurisdiccional; por ejemplo: cuando decide adelantar o nó un Proyecto de Reforma Agraria,cuando califica como aceptables para los fines de la reforma una tierras baldías o las rechaza por carecer de condiciones,cuando acepta o nó determinadas tierras de propiedad privada,adecuada o inadecuadamente cultivadas,y dispone su adquisición. El Instituto es en realidad el núcleo de la organización de la reforma agraria.

c. P-royectos de Reforma Agraria, o aplicación escalonada.

Establece la ley el sistema de aplicación -- parcial o redistribución escalonada,como quiera que su ex-- tensión a las distintas zonas ha de decidirse por Resolución de la Junta Directiva del Incora,mediante aprobación de cada nuevo Proyecto de Reforma Agraria,para las distintas regiones del país. Solo dos disposiciones del texto inicial de la ley fueron de aplicación inmediata y general: el artículo 22, que estableció para los propietarios de fincas cuya superficie excediera de 2.000 hectáreas,la obligación de denunciarlas ante el Incora dentro de un lapso determinado,que oportunamente fue fijado del 13 de febrero al 13 de agosto de 1.962 y el artículo 104,que prorrogó automáticamente los contratos vigentes con los pequeños arrendatarios y aparceros.

Mas la Ley 4a. de 1.973 tomó nota de este carácter limitativo de la Reforma Agraria,y procedió a adicionar el artícu

lo primero de la ley 135 de 1.961 con el siguiente parágrafo:

"Ley 4a.de 1.973,art.5o. - Adiciónase el art.1o. de la ley 135 de 1.961,con el siguiente Parágrafo.- - Las disposiciones de la presente ley y en general las normas que se dicten en materia agraria,tendrán efecto general inmediato de conformidad con las normas de la ley 153 de 1.887,salvo las disposiciones expresas de esta ley." (

d. Extinción del dominio sobre tierras incultas.

El artículo 22 proporcionó al Estado la oportunidad de conocer,con datos más o menos ciertos,cómo se haya -- distribuída la propiedad particular en el país,cómo y en relación con qué personas existe concentración territorial rústica y de qué manera se ejerce el derecho de dominio para el cumplido ejercicio de la función social impuesta a la propiedad. Concedió tanta importancia la ley a esta declaración de los pro - p-ietarios,que el incumplimiento del mandato acarreaba como -- sanción,el no poder hacer uso de la acción de revisión ante la Corte Superema de Justicia - hoy ante el Consejo de Estado - en el caso de que,en relación con el predio,se llegare a decretar la extinción del derecho de dominio.

Así fueron declarados 2.082 predios mayores de 2.000 hectáreas,localizados en 17 departamentos del país,los cuales sumaban un total de 8'500.000 hectáreas,y,que según las versiones rendidas por los propios dueños,solo se cultivaban 2'840.-347 hectáreas,mientras que en las restantes no se adelantaban explotación alguna. Si se considera que en el país existen aproximadamente 30'000.000 de hectáreas incorporadas a la economía,en cuanto que se encuentran en manos de los particulares, las declaraciones e informes obtenidos permitieron al Incora - establecer los altísimos porcentajes de ellas que se hallaban

en estado de abandono económico; indiwativo de la urgencia de aplicar,en todo su rigor,las normas sobre extinción del dominio privado; la cual fue una de las primeras actividades de la reforma agraria.

Al efecto la ley contiene disposiciones claras y terminantes para aplicar la ley 200 de 1.936 en lo relativo a -- sus artículos 6o. y 8o. que autorizan al Estado para expropiar todas las tierras que permanezcan incultas por 10 años. El Capítulo VII,artículos 22 a 28,así como el decreto 1902 de 1,962 que reglamenta la extinción del dominio,describen el procedimiento para determinar los antecedentes de cultivo de una finca,y todo lo concerniente a las diligencias administrativas de extinción del dominio,cuya providencia inicial se inscribe con fines de publicidad en el Registro de Instrumentos Públicos y Privados. El Incora decidirá si se extingue o nó el dominio privado sobre todo o parte del terreno de que se trate,mediante Resolución del Gerente sometida a la Junta Directiva. Si fuere afirmativa,deberá ser aprobada con el voto favorable e indelegable del Ministro de Agricultura. Esta Resolución admite recurso de revisión ante el Consejo de Estado,conforme al artículo 8o. de la - ley 200 de 1.936 y el decreto extraordinario 528 de 1.964. Las tierras que el Estado readquiere por este procedimiento ingresan a su patrimonio con el caracter de baldío reservado.

La Ley 4a. de 1.973 redujo a 5 años el término en que al permanecer inculto un predio,se le puede aplicar las disposiciones sobre extinción del dominio.

e. Adquisición de tierras de propiedad privada.

No obstante que la ley de reforma,a juzgar -

por el contenido del artículo 1o.,parece fundamentarse en el principio de que la propiedad de la tierra lleva unidas responsabilidades sociales,no consignó en su texto ninguna declaración prohibitiva de la propiedad de tierras por encima de un límite de superficie determinado,sino el propósito de extender el derecho natural a la propiedad a nuevos sectores de la población rural,mediante la apropiación de fincas privadas en caso necesario. En ello puede considerarse una solución adoptada para conciliar el objetivo económico de no estorbar el funcionamiento de las explotaciones agrícolas eficientes,con el fin social de la distribución de la riqueza.

La anterior afirmación se funda en el hecho,de que la función principal que se señala al Incora es fomentar el asentamiento de agricultores en explotaciones familiares,utilizando con ese objeto las tierras de propiedad pública, las tierras de propiedad privada incultas,no cobijadas por las reglas sobre extinción de dominio,las insuficientemente cultivadas,las fincas devidamente cultivadas en régimen de arrendamiento o aparcería,y las adecuadamente explotadas cuyos propietarios estén dispuestos a enajenarlas voluntariamente. Esta última categoría de tierras,es decir,las cultivadas adecuadamente,también pueden expropiarse bajo la condición de afectar solo la tierra necesaria para el respectivo programa,cuando se trate de ensanchar las parcelas de los minifundistas de la localidad,o para ensanche de parcelas en que han venido trabajando los pequeños arrendatarios y aparceros,o para establecerlos sobre otras tierras de la misma región,para reestructuración de resguardos y dotación de tierras a las comunidades civiles de indígenas,para la construcción de vías de acceso a las zonas rurales o instalación de los servicios públicos,para la fundación de núcleos o aldeas rurales,o para ensanche del perímetro urbamo de poblaciones de menos de 25.000

habitantes, para realización de obras y programas de distrito de riego; con derecho del propietario a conservar 100 hectáreas de su predio, derecho que puede limitarse a 50 hectáreas, y aún hasta 30, cuando las adquisiciones de hacen para la ejecución de programas de ensanche de zonas de minifundio o para el ensanche del perímetro de poblados rurales.

Tal es el orden de prioridades en la adquisición de tierras para los fines de la reforma agraria, que consagran los artículos 55, 58 y 59 conforme a las modificaciones introducidas por la ley 4a. de 1.973.

f. Forma de pago.

En la forma de pago de las tierras prevalece igualmente un sistema de prioridades en base a la calificación. El art. 62 dispone, que las tierras incultas sean pagadas en bonos agrarios de clase B, que tienen un plazo de amortización de 25 años e intereses del 2 % anual; que las inadecuadamente explotadas se paguen en dinero efectivo. Un 20 % del precio, sin exceder de 100.000 pesos, en la fecha de la adquisición, y el saldo en quince contados anuales con intereses del 4 % anual. Este plazo puede reducirse a 10 años, el contado inicial puede aumentarse a 150.000 pesos y la tasa de intereses aumentarse al 6 %, si el propietario comprueba, en la forma que establece el mismo art., que deriva del predio en cuestión más del 70 % de su renta líquida, y que el predio representa no menos del 50 % del total de su patrimonio líquido. En cuanto a las explotadas adecuadamente, también se pagarán en efectivo. Una parte al contado que se distribuirá en dos mitades, la primera de las cuales se pagará en la fecha de la promesa de venta y la segunda en la fecha de la firma de la escritura. Si se trata de expropiación, el pago al contado se consignará el 50 % a la presentación de

la demanda, y el otro 50% cuando quede en firme la sentencia que adjudique el predio al Incora. La cuantía de este contado inicial se graduará en forma proporcionalmente decreciente en función del valor del predio y en consonancia con la siguiente escala: " Para los primeros 500.000 pesos o fracción, un 40 %; para los segundos 500.000 o fracción, un 35 %; para los terceros 500.000 o fracción, un 30 %; para los cuartos 500.000 o fracción, un 25 %; para los quintos 500.000 o fracción, un 20 %; para los sextos 500.000 o fracción, un 15 %; para los séptimos 500.000 o fracción, un 10 %; para el resto, un 5 %." (art. 62, ord. 3o., inc. cuarto). El saldo será pagado en cinco contados anuales sucesivos, a partir de la promesa de venta o de la demanda de expropiación, con intereses del 8 % anual exentos de impuestos de renta y complementarios.

Tal, es el ordenamiento vigente después de las modificaciones introducidas al art. 62 por la ley 4a. de 1.973.

Al pago de las tierras se refiere también el art. 59 - Bis, introducido por la ley 1a. de 1.968. En el inciso tercero establece la forma de pago para las tierras adquiridas dentro del régimen de arrendatarios y aparceros, así: "una mitad en quince contados anuales, con intereses del 7 % anual y la otra mitad en bonos agrarios de la clase B."; esta forma de pago se refiere a las porciones del predio cultivadas por los pequeños arrendatarios y aparceros, pues si fuere necesario adquirir tierras aledañas para conformar las Unidades Agrícolas Familiares, el pago de ellas se hará por el art. 62.

Como se ve, a medida que se pasa de un grupo o categoría de tierras al siguiente, los plazos de amortización son menores, la cantidad que se paga al contado es mayor, y la tasa de

los intereses sobre el saldo aumenta.

Observamos también, que en materia de pago de las tierras la ley desarrolla dos aspectos fundamentales del problema: el método utilizado para pagar, y, la cuantía, El primero hace relación a la necesidad de conjurar el peligro de inflación; y el segundo, debe evitar que los terratenientes consideren el sistema favorable para obtener tasaciones ventajosas. A este respecto, el texto original del art. 61 establecía en el ord.2 un avalúo que el Incora haría practicar por peritos del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, el cual se tendría como base para adelantar las negociaciones para acordar el precio de compra; y en el ord.5 establecía el avalúo en el juicio de expropiación, practicado por tres peritos: uno por el Incora, uno por el propietario, y uno por el Instituto Geográfico Agústín Codazzi. (Modificado por la Ley 4a. de 1.973: "Uno sorteado de la lista del cuerpo especial de peritos para la Reforma Agraria, del Instituto Geográfico Agustín Codazzi; otro de la lista que para el efecto elabore el Comité Asesor de la Política Agropecuaria con personas idóneas, y un tercero sorteado de ambas listas.").

El decreto 1904 de 1.962 vino a reglamentar parcialmente este art. 61 en lo relacionado con el monto de los avalúos, fijando un límite máximo. Según el art. 1o. del mencionado decreto, estos avalúos deberían sujetarse a lo dispuesto en la parte final del inciso segundo del art. 3o. de la ley 20 de 1.959, esto es, no podían exceder de un 30 % sobre el avalúo catastral vigente en 31 de diciembre del año inmediatamente anterior a aquel en que se inicien las negociaciones directas, o el juicio de expropiación, cualquiera sea la calificación dada a las tierras. Esta reglamentación era saludable para la reforma agraria, ya que con ella se limitaba considerablemente las

posibilidades de especulación con las tierras, pues la tasación catastral siempre era inferior al valor real de los predios. Ello no obstante, en noviembre de 1.963, mediante el decreto 2895 el gobierno adoptó una disposición equívoca, pero muy beneficiosa para los terratenientes, ofreciéndose a practicar una reevaluación catastral; así los propietarios de más de 100 hectáreas, es decir, los expuestos a la intervención del Incora, podrían pedir una nueva tasación de sus tierras, y en espera de que esta se practicara estarían autorizados a efectuarla por su cuenta, a inscribir el resultado en el Registro y a revisarlo de dos en dos años. En lo sucesivo, el Incora adquiriría las tierras al valor de la tasación catastral aceptada para el pago de las contribuciones de 1.964, sin el sobreprecio del 30 %. Se ofreció así a los terratenientes la oportunidad de precaverse contra la aplicación de la reforma agraria a sus predios, a expensas del privilegio que hasta entonces habían tenido de pagar impuestos muy inferiores a los que en justicia les correspondía.

Posteriormente la ley 1a. de 1.968 reformó el art. 61 de la ley 135 incorporando en él las disposiciones del mencionado decreto 2895 de 1.963 y disponiendo que, transcurridos dos años desde la notificación por el Incora de la Resolución de iniciación del procedimiento de adquisición sin que se haya definido la negociación directa o presentado demanda de expropiación, el propietario puede hacer una nueva estimación del valor comercial de su predio, de acuerdo al decreto 2895 del 63, la que una vez inscrita en los registros catastrales, deberá ser tenida en cuenta por el Incora para pagar el precio.

La Ley 4a. de 1.973 redujo a un año el plazo para que el Incora, a partir de la notificación de la Resolución de ini

ciación del procedimiento de adquisición, defina las negociaciones o dicte Resolución de expropiación, transcurrido el -- cual, sin haberlo hecho, el propietario queda autorizado para solicitar el nuevo avalúo catastral del predio, con los efectos previstos en el decreto 2895 del 63 y la ley 1a. del 68.

Respecto al procedimiento administrativo que debe observar el Incora en la adquisición de las tierras, el mismo art 61, modificado por la ley 4a. de 1.973, describe todas las diligencias pertinentes para el desarrollo de las negociaciones directas, o para dictar Resolución de expropiación, si fuere el caso, y presentar la demanda correspondiente.

La cuantía de las indemnizaciones se constituye en uno de los factores decisivos para el éxito de la reforma agraria, como quiera que su repercusión será inmediata sobre los recursos habilitados por el gobierno para los fines de redistribución de tierras, y también repercutirá, aunque en forma mediata, sobre los recursos de las familias campesinas adjudicatarias. Por lo tanto, las disposiciones en este campo, frecuentemente son objeto de crítica; algunas veces seriamente fundamentada sobre razones de principios, como los expuestos en el Sexto Seminario Anual de Directivos del Incora:

> "La Reforma Agraria debe implicar que el pago no sea una transacción para que ella sea posible, puesto que no significaría la liquidación de -- una injusticia."
>
> "No es bueno que los recursos de un país vayan a parar a manos de la clase menos productiva, los latifundistas."
>
> "Ese es el costo de una reforma agraria que acepta el pago como transacción."
>
> "La Reforma Agraria exige un plazo muy corto y no debe ser una transacción económica." (19)

Otro enfoque hace en su crítica Alonso Tobón. Este autor observa que un 52 % del área adquirida, representa tierras de mala calidad que necesitaban urgentemente ser acondicionadas mediante obras de adecuación, antes de entregarlas a los campesinos, lo cual ha hecho subir el precio que estos deben pagar por ellas; y resume su crítica de la siguiente manera:

> "mas los terratenientes se han embolsillado una buena suma vendiendo tierras malas, lo cual confirma el carácter burgués de la reforma y el magnífico negocio que ha constituído para la clase dominante el disponer de un Instituto gubernamental al cual venderle tierras, que de otra manera quedarían condenados a quedarse con ellas." (20)

g. Parcelaciones.

En el Capítulo XIV, bajo la denominación de Parcelaciones, la ley señala la destinación de las tierras que adquiera el Incora, la cual, según manda el art. 80, solo puede ser: Conformación de Unidades Agrícolas Familiares y de Unidades de Explotación Cooperativa, realización de concentraciones parcelarias, establecimiento de servicios públicos necesarios en la zona, y ampliación de la zona urbana municipal. Así la tierra adquirida se transfiere a los agricultores; y hasta 1.973, el Instituto venía haciendo las adjudicaciones preferencialmente, y con sujeción al art. 50 de la ley, por el sistema de Unidades Agrícolas Familiares, es decir, un lote de terreno que por definición ha de ser suficiente para proporcionar a una familia normal los ingresos necesarios para su mejoramiento progresivo hacia un nivel de vida adecuado; pero que al mismo tiempo solo requiera el trabajo del propietario y su familia, para explotarlo en condiciones de razonable eficiencia. El concepto pretende en cierto sentido una imagen de los modelos "family farmer" norteamericanos.

leyes de reforma agraria en Latinoamérica. En caso de caducidad por el fallecimiento del adjudicatario, están consagradas claramente las medidas encaminadas a favorecer con la adjudicación de la Unidad Agrícola Familiar al heredero, cónyuge, o compañera permanente, que reuna las condiciones para ser adjudicatario. La Ley 4a. de 1.973 modificó el inciso 3 del art. 81 de la ley 135 para incorporar en su parte final lo siguiente: "En caso de fallecimiento de socios de Empresas Comunitarias, se atenderá a lo que disponga el reglamento que para dichas empresas dicte el gobierno."

h. Forma de pago de la parcela.

Los arts. 82 y 83 de la ley de Reforma Social Agraria, reglamentan lo concerniente al precio de venta de la Unidad Agrícola Familiar al adjudicatario, el tipo de interés y la forma de pago. Este deberá ser cubierto en quince años por el sistema de amortización acumulativa; se causarán intereses del 4 % anual que en los dos primeros años se limitan a la mitad de esta tasa. Las cuotas sobre el precio comienzan a cobrarse a partir del tercer año.

La Ley 1a. de 1.968 adicionó el art. 83, autorizando al Incora para que en las parcelaciones bajo condiciones físicas y económicas muy peculiares, se fije en el respectivo reglamento un plazo de amortización más amplio. Bajo las mismas circunstancias puede ampliarse también el plazo de las obligaciones vigentes en aquellas parcelaciones en que sea indispensable.

Los beneficiarios pagarán por sus parcelas un precio equivalente al costo de la tierra y de las mejoras, aumentado reglamentariamente en un recargo ínfimo en concepto de gastos generales y de mensura y amojonamiento.

UNIVERSIDAD DE NARIÑO
BIBLIOTECA Y DOCUMENTACION
PROCESOS TECNICOS

tarias, sin que con ello se haya aumentado el ritmo de redistribución de tierras; por el contrario este aspecto se ha estacionado no obstante existir conciencia, casi general, de que en 20 años de aplicación de la ley, nuestra reforma agraria ha dotado de tierras a un número de familias muy inferior al que fuera desalojado de los campos y despojado de sus tierras, solamente durante el período de la violencia.

Si la reforma agraria es ante todo y sencialmente, una reforma en la tenencia de la tierra, ella implica una acción de redistribución o colectivización que lleve un ritmo superior al del desalojo campesino, acción que no admite el largo plazo sino que debe ser muy acelerada. Una reforma agraria a largo plazo, no logra realizar la efectiva transformación de las estructuras e injustos sistemas de tenencia y explotación de la tierra; por el contrario, contribuye a mantener la continuidad de los sistemas de explotación, en la medida en que con su expedición se producen efectos de inmovilización de las luchas campesinas por la tierra.

En materia de dotación de tierras la ley previó la posibilidad de que en algunos casos los particulares pudieran realizar parcelaciones voluntarias, y para el efecto incluyó disposiciones pertinentes.

Consagra la ley la obligación de instituír reglamentos para las parcelaciones, los cuales incluyen cláusulas restrictivas de la libre enajenación de la parcela, y la facultad del Incora para declarar administrativamente la caducidad del contrato cuando se registra incumplimiento por parte de los adjudicatarios de las disposiciones de la ley, de su reglamento, o del contrato de adjudicación, o por el fallecimiento. Estas medidas preventivas son para proteger a los adjudicatarios, y actualmente las contienen todas las

leyes de reforma agraria en Latinoamérica. En caso de caducidad por el fallecimiento del adjudicatario, están consagradas claramente las medidas encaminadas a favorecer con la adjudicación de la Unidad Agrícola Familiar al heredero, cónyuge, o compañera permanente, que reuna las condiciones para ser adjudicatario. La Ley 4a. de 1.973 modificó el inciso 3 del art. 81 de la ley 135 para incorporar en su parte final lo siguiente: "En caso de fallecimiento de socios de Empresas Comunitarias, se atenderá a lo que disponga el reglamento que para dichas empresas dicte el gobierno."

h. Forma de pago de la parcela.

Los arts. 82 y 83 de la ley de Reforma Social Agraria, reglamentan lo concerniente al precio de venta de la Unidad Agrícola Familiar al adjudicatario, el tipo de interés y la forma de pago. Este deberá ser cubierto en quince años por el sistema de amortización acumulativa; se causarán intereses del 4 % anual que en los dos primeros años se limitan a la mitad de esta tasa. Las cuotas sobre el precio comienzan a cobrarse a partir del tercer año.

La Ley 1a. de 1.968 adicionó el art. 83, autorizando al Incora para que en las parcelaciones bajo condiciones físicas y económicas muy peculiares, se fije en el respectivo reglamento un plazo de amortización más amplio. Bajo las mismas circunstancias puede ampliarse también el plazo de las obligaciones vigentes en aquellas parcelaciones en que sea indispensable.

Los beneficiarios pagarán por sus parcelas un precio equivalente al costo de la tierra y de las mejoras, aumentado reglamentariamente en un recargo ínfimo en concepto de gastos generales y de mensura y amojonamiento.

En los Distritos de Riego, a términos del art. 71, "El precio que puede cobrarse a los parcelarios será el que resulte de agregar al valor de adquisición de las tierras el costo proporcional de las obras ejecutadas, el de cualquiera otra mejora que se realice por el Instituto en la parcela y los generales de mensura y amojonamiento /.../ Pero si el avalúo que ordena practicar el art. 69 excediere en más de un 30 % al precio así determinado, se podrá aumentar este en la proporción que señale el reglamento de la parcelación."

El precio que los campesinos deben pagar por las tierras redistribuídas por la reforma agraria, se ha constituído, en términos generales, en el centro de interés de la crítica. Veamos, a manera de ejemplo, la siguiente:

> "Pero el papel de la Reforma Agraria colombiana en lo relacionado con la concentración del poder económico, ha sido cumplido a cabalidad por el Instituto encargado de ponerla en ejecución, o sea el Incora. Este Instituto, /.../ ha servido como simple intermediario encargado de comprar tierras de la peor calidad a buenos precios a los grandes propietarios, que de otra manera no podrían salir de ellas, para venderlas después a los campesinos a precios muy por encima de sus posibilidades económicas. "El costo de tierras adquiridas por el Incora es bastante alto, dando Oscar Delgado un promedio de $17.000 por hectárea para las fincas adquiridas." (21)

En el literal f), al referirnos a la forma de pago de las tierras de propiedad privada adquiridas para los fines de la reforma agraria, observamos en la serie de leyes y decretos sobre los avalúos, la presencia de una constante: permitir que los terratenientes aumenten cada vez más el precio de las tierras que han de venderle al Incora.

i. Minifundios y Concentraciones Parcelarias.

El minifundio es una forma de propiedad insuficiente para absorver la capacidad de trabajo familiar; conlleva por lo tanto al desempleo, a la explotación esquilmante del suelo, a niveles de subsistencia, y es económicamente no competitiva. Tiene limitación crediticia interna, porque su limitación de área, el agotamiento de las tierras y las condiciones técnicas de trabajo hacen que la inversión no sea rentable, hecho que conlleva a emplear el crédito en consumo improductivo.

La estructura agraria del país presenta la dualidad latifundio-minifundio que la reforma agraria debe solucionar simultáneamente con los programas de redistribución y reasentamiento.

La Ley 135 de 1.961 considera, en términos generales, que el fraccionamiento de propiedades a escala inferior a 3 hectáreas es constitución de minifundio y lo prohibe, estableciendo también como medida complementaria de esa política un procedimiento llamado de "Concentración Parcelaria" destinado a agrupar propiedades pequeñas y combatir, así, el fenómeno minifundista; esto es, al tenor de sus arts. 87 y 89, expresamente define como "especie que no admite división material" los fundos de una extensión superficiaria igual o menor a 3 hectareas, sancionando con la nulidad absoluta los actos o contratos que contravengan la disposición que prohibe dividirlos. Y, en los arts. 90 y 91 señala el procedimiento para reconstituír explotaciones agrícolas de superficie adecuada en las zonas de minifundio.

El concepto del minifundio es ante todo de tipo económico, lo que indica que no puede darse una medida en cifras

que sea admitida como válida para todas las regiones. Por esta razón, la ley 4a. de 1.973 tuvo el cuidado de modificar el art. 91 de la ley 135, adicionándole el siguiente parágrafo:

"El gobierno por resoluciones ejecutivas de carácter general, establecerá el límite superficiario del minifundio consultando las condiciones ecológicas, económicas y sociales de cada región y de las distintas explotaciones agropecuarias, previo el concepto favorable del Consejo Asesor de la Política Agropecuaria."

j. Dotación de tierras para Comunidades Indígenas. Reservas. División de Resguardos.

El art. 94 de la ley 135 de 1.961 ordena al Incora dotar de tierras a las Comunidades Indígenas que carezcan de ellas o las posean en extensión insuficiente. La adición introducida por la Ley 1a. de 1.968 faculte a la Entidad para dividir los Resguardos y extender a la población indígena los beneficios de la Reforma Social Agraria.

Dentro de este programa le corresponde al Incora, previa consulta al Ministerio de Gobierno constituír reservas de tierras baldías suficientes para la formación de Unidades Agrícolas Familiares en favor de los miembros de las tribus o agrupaciones indígenas que carezcan de ellas. También puede adjudicar tierras para ser explotadas en forma comunal.

En los términos en que la Ley 1a. de 1.968 adicionó el art. 94, la división de los resguardos indígenas será adelantada por el Incora, previa consulta con el Ministerio de Gobierno. Los predios resultantes de la división de una parcialidad indígena quedan sometidos en cuanto a su uso y disposición, al régimen de U.A.F., conforme a reglamentación que

para cada caso dictará el Incora.

La Ley 4a. del 73 en sus modificaciones al art. 58 de la ley 135 del 61 incluye entre los casos en que pueden expropiarse tierras adecuadamente explotada: " 3. Para la reestructuración de resguardos indígenas, y, en general para dotar de tierras a las Comunidades Civiles Indígenas, y, en consonancia con lo dispuesto en el art. 94 de la ley 135.- Para estos fines se afectarán los predios colindantes o próximos a dichos resguardos o comunidades."

Con los programas de dotación de tierras a los indígenas, el Incora debe conjuntamente promover y coordinar los servicios de asistencia técnica, económica y social.

k. Baldíos Nacionales.

Entre las funciones más importantes que la Ley 135 le asigna al Incora está la de, "administrar a nombre del Estado las tierras baldías de propiedad nacional,- adjudicarlas o constituír reservas" (Art. 3o., literal a).- Problema permanente del campesino ha sido el de la falta de títulos de propiedad, por lo cual, para muchos la reforma agraria llegará a través de la titulación de sus tierras,- con lo cual las puertas del crédito se les abren.

Dentro de las cifras de adjudicación de tierras que presenta el Incora, la mayor parte comprende a familias que desde tiempo atrás ya estaban establecidas, aunque sin título. Por tanto el programa de titulación no ha contribuído a disminuír el crecido número de agricultores sin tierra y de campesinos desplazados.

El Capítulo VIII consigna las normas legales por vir-

tud de las cuales los baldíos pasan del patrimonio público al patrimonio privado de quienes realizan ciertos hechos y reunen determinados requisitos. La explotación económica - de las tierras públicas dentro del régimen legal de baldíos, es fuente creadora de propiedad privada.

Con la adecuada titulación de las tierras, se podrá iden tificar con exactitud las que pertenecem al Estado, y al mismo tiempo se facilitará la formación del Catastro.

1. Colonizaciones.

Recordemos que los autores de la actual Ley de Reforma Agraria fueron enfáticos en afirmar, que no se - trata de una nueva tarea de colonización. Así quedó consig nado en el prefacio al Proyecto de Ley de Reforma Agraria la siguiente declaración: "Solo en ciertas regiones de fácil acceso, casi o ya incorporadas a la economía nacional, la co lonización puede ser significativa desde los puntos de vis ta económico y humano. /.../ No ignoramos la gran contribu ción que ella puede representar pero es evidente para nosotros que la reforma agraria no puede ser limitada a ella."

Con estos antecedente la ley 135 al reglamentar en el capítulo IX las colonizaciones, advierte, que no se establecerán colonizaciones, sino en zonas dotadas de adecuadas vías de comunicación o donde tales vías se estén construyendo o vayan a construírse en breve plazo.

El Ministro de Agricultura declaraba que "una de las finalidades de la ley es hacer refor ma agraria, resolviendo sobre el terreno los problemas del minifundio o los de arrendatarios y aparceros, y no simplemente abrir una nueva etapa de colonización de baldíos." (22)

P ero por otra parte,los terratenientes interesados en apartar al Incora de su verdadera función,insistían en la colonización como alternativa de reforma agraria; esa fue la política recomendada a fines de 1.964,a través de grandes - polémicas,por la Sociedad de Agricultores de Colombia,alegando que el Incora debía concentrar sus esfuerzos y dedicar los recursos disponibles a colonización en las tierras que - hasta el momento había adquirido en aplicación de las disposiciones sobre extinción del dominio de las tierras incultas. Mas el doctor Carlos Lleras Restrepo,principal autor de la - reforma agraria,cotestó a esas críticas señalando,primero, - que parte de las tierras inexplotadas por los propietarios - estaban ya cultivadas por los ocupantes o arrendatarios cuya situación jurídica había empezado a regularizarse, y segundo, que la experiencia había demostrado los peligros de la colonización en zonas remotas sin acceso a los mercados y que,en la roturación de nuevas tierras,el Incora tenía el propósito de limitarse casi exclusivamente a ayudar a los cultivadores espontáneos mediante la construcción de caminos y la prestación de asistencia técnica y financiera. (23)

P-arece oportuno preguntar si existe discrepancia con - el texto de la ley,particularmente con las disposiciones sobre el orden de prioridad que debe observarse en la adquisición de tierras para la reforma agraria. A manera de respuesta nos remitimos al art. 44 que establece dos tipos de colonización. En efecto,en materia de apertura de nuevas tierras se presenta al Incora dos medios: la colonización espontánea respaldada por el Estado, y,la colonización dirigida,bajo la responsabilidad del Estado.

Sabido es,que existen muchos miles de familias adelantando colonización espontánea a todo lo largo y ancho del - país. Pero desafortunadamente la debilidad económica de estos

campesinos los obliga después de fectuado el desmonte e iniciada la explotación agrícola, a vender sus mejoras a gentes de mayores recursos, bajo el imperio de la necesidad. En esta forma las colonizaciones son incubadoras de los grandes latifundios. Los latifundistas se localizan también en las tierras que son abiertas con el heróico sacrificio del campesino.

En este campo se le presenta al Incora una tarea inaplazable para evitar que los colonos espontáneos se entreguen a manos de los latifundistas y especuladores, y lograr que se puedan asentar en las tierras que han abierto, consolidándose económica y socialmente. La labor en este campo se circunscribe principalmente a la construcción de las vías de comunicación necesarias para dar fácil acceso a las regiones de colonización, a la reglamentación, control y adjudicación de los baldíos en la zonas que se reserven previamente, y a requerir de las entidades correspondientes la prestación de los servicios relacionados con la vida rural en dichas zonas; coordinar el funcionamiento de ellos y prestar ayuda económica para su creación y funcionamiento cuando fuere necesario.

Teniendo en cuenta lo establecido por la Ley 135, el Incora se hizo cargo desde el 1o. de julio de 1.962 de los frentes de colonización dirigida que adelantaba la Caja Agraria en el Caquetá, en Villa Rica y en la región del Sarare; también ha hecho reservas de baldíos para colonizaciones especiales dirigidas en varias regiones del país, como la aprobada por la Resolución # 29 de 1.962 para el departamento de Nariño.

11. Adecuación de tierras al cultivo. Distritos de riego.

Una sección especial de la ley trata de los ca-

sos en que el Incora debe dar preferente cuidado al estudio, promoción y realización de obras de defensa contra las inundaciones, riegos y avenamientos, con el objeto de adecuar la mayor extensión posible de tierras a más productivas formas de explotación y obtener al mismo tiempo una modificación en la estructura de la propiedad rústica. (art. 68). Consciente de esta responsabilidad, el Instituto decidió desde su iniciación acometer los llamados proyectos de adecuación o Distritos de Riego, destinándoles elevados porcentajes del presupuesto en relación a otros programas. Por ejemplo, en 1.963 y 1.964 destinó el 32 y el 30 % respectivamente, mientras que para la adquisición de tierras en cada uno de esos años destinara solo un 18 %. (24)

Las cuantiosas inversiones en los prógramas de esta índole, se sucedieron año tras año durante la primera década de reforma agraria; después el gobierno dispuso su traspaso a un nuevo Instituto Descentralizado.

A unque ya el Incora no se dedica a los programas de adecuación, creemos oportuno transcribir el aparte de una publicación de las Naciones Unidas, que contiene, a nuestro entender, un enfoque acertado sobre este tema.

> "...el Instituto ha decidido concentrar el grueso de sus actividades en los Proyectos de Riego, /.../ Es posible que esa concentración de los esfuerzos en el desarrollo técnico sea una tentación para desdeñar las oportunidades de resolver simultáneamente los problemas de distribución de la tierra. Es evidente que el Instituto está sometido a presiones muy poderosas que refuerzan esa tentación. Ejemplo de lo que podría ocurrir es la situación del primer proyecto emprendido en el departamento del Valle, donde se estableció un plan de obras de riego, para una zona de 30.000 hectáreas. Una vez de descontadas las 100 hectáreas de reserva de cada uno de los antiguos pro-

pietarios, quedaron libres para la redistribución 8.000 hectáreas, extensión cuya pérdida no habría debido parecer excesiva al conjunto de los terratenientes de la zona a cambio de la posibilidad de regar las 22.000 hectáreas restantes. En realidad los terratenientes no fueron de esta opinión y se unieron para impedir la intervención del Instituto; con ese objeto propusieron la constitución de una sociedad para construír un ingenio de azúcar que, según decían, aumentaría la productividad de la zona hasta el punto de hacer innecesaria la expropiación de las 8.000 hectáreas.

/.../, el Instituto se vió obligado a llegar a un acuerdo con los propietarios y hubo de dejales que conserva--ran sus tierras a condición de que construyeran el ingenio, produjeran azúcar y pagaran el importe de las obras de riego mas un gravamen sobre el costo de las mejoras; este último pago había de hacerse en tierra para el asentamiento de agricultores. (En definitiva, la extensión de tierra cedida había de ser, por tanto, muy inferior a la prevista en un principio.)/.../."

"Parece lógico sacar de este incidente la conclusión de que el actual equilibrio político de Colombia no permite aceptar como causa suficiente de reforma agraria más que la perspectiva de un aumento inmediato de la producción, y de que se ha relegado a un segundo plano el objetivo de la redistribución como medida de justicia social o de profilaxis de trastornos revolucionarios. Así lo reconoció explícitamente el Presidente de la República en un discurso pronunciado en octubre de 1.964 en el que decía, más o menos: "Estamos llevando a cabo una reforma agraria cuyo objeto principal no consiste tanto en modificar el número de propietarios como en aumentar la producción nacional para reducir el costo y los precios de la alimentación mediante una explotación más intensiva, más científica y más diversificada de la tierra." (25)

Mucha relación con lo que dice este artículo encontramos en el pensamiento de un distinguido grupo de profesionales experimentados en la reforma agraria colombiana, el cual nos permitimos anotar a manera de corolario:

"Existe en el ambiente de la economía y de la política colombiana una actitud ecléptica ante el problema agrario. Es decir, una posición que considera mejor, que adelantar una política definida, coherente y específica, mezclar diferentes políticas. Por ejemplo, modificación limitada de la tenencia, programas desarrollistas, programas de colinización, de asistencia social, etc., en la creencia de su compatibilidad, aunque economistas y pensadores notables (Currie, Ospina Vásquez) han hecho hincapié en la urgente necesidad de definirse." (26)

C. Decretos 2811 y 2969 de 1.966. Se ordena la inscripción de arrendatarios, aparceros y similares. Se prorrogan los contratos de arrendamiento rural, aparcería y similares.

1. Decreto 2811 de 1.966 (Noviembre 15)

Este decreto ordenó abrir un registro en todas las alcaldías, corregimientos e Inspecciones de Policía del país, para la inscripción de los pequeños arrendatarios, aparceros y similares.

El antecedente de este mandato es el art. 104 de la ley 135 del 61, en virtud del cual quedaron prorrogados automáticamente por cinco años, contados desde la vigencia de la ley, todos los contratos de pequeños arrendatarios, aparceros y similares, que hayan estado vigentes el primero de septiembre de 1.960.

. En realidad, en los años que siguieron a la expedición de la ley, esta prórroga, en lugar de beneficios había traído perjuicios a los trabajadores del campo, los que ni siquiera encontrábanse informados sobre este derecho. La reforma agraria, como ya vimos, se extendería en forma escalonada y a pesar del entusiasmo con que se inició, tardaría, lógicamente, en establecer siquiera un Proyecto en cada departamento. Entre

tanto por todo el país los terratenientes por su parte buscaron poner a salvo sus tierras de la posible intervención del Incora, terminando los contratos de numerosos campesinos, que derivaban su sustento y el de sus familias de la explotación de la tierra a través de pequeños contratos de arrendamiento, aparcería y similares. Como consecuencia aumentaba el número de los desalojados, crecía el desempleo rural y el malestar general, a un ritmo muy superior al de la reforma agraria. No tardó en manifestarse la presión sobre la gran propiedad y a fines de 1.964 los campesinos de la costa organizados, iniciaron una serie de invasiones a las grandes haciendas del Atlántico sur, que se repitieron sin tregua durante un largo período. Este cambio de atmósfera política condujo, como de costumbre, a la adopción de medidas jurídicas encaminadas a inmovilizar la lucha campesina por la tierra; el gobierno dictó el decreto 2811 y el Incora adelantó una campaña de grandes proporciones para que se cumpliera en forma inmediata y simultánea la inscripción en todo el país.

El decreto contiene solamente 5 arts. a través de los cuales se ordena abrir el registro, se responsabiliza al Incora su organización, se exige que la inscripción se haga personalmente por los pequeños arrendatarios, aparceros y similares, y, se manda a las autoridades dar aviso al Incora y a la Procuraduría General de la Nación de todo juicio de lanzamiento que se inicie, a fin de asegurar la defensa de los campesinos demadados.

2. Decreto 2969 de 1.966 (Diciembre 7)

El Gobierno, considerando que el 12 de diciembre expiraba el término de la prórroga de cinco años que la ley 135 había ordenado en relación con los contratos celebrados con pequeños arrendatarios y aparceros, y, que cursaba en el

Congreso un proyecto de modificaciones a la ley de la Reforma Agraria, el cual contemplaba la conversión de estos trabajadores en propietarios de la tierra; presentado por el propio Gobierno; procedió a prorrogar en forma indefinida esos mismos contratos, escritos o nó, expidiendo al efecto el decreto 2969 de 1.966, en el que además se aclaraba el concepto de pequeños arrendatarios, aparceros o similares, el cual quedaba referido a los trabajadores que "en esa condición explotaban extensiones que no excedan de una unidad agrícola familiar, de acuerdo con calificación del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria para las distintas regiones del país, pero sin que la superficie en cuestión sea superior a 15 hectáreas."

Otras disposiciones del mencionado decreto se refieren a la forma como los pequeños arrendatarios, aparceros y similares pueden consignar en la agencia de la Caja Agraria los cánones o participaciones cuando el propietario o arrendador se negaren a recibir con el ánimo de hacerlos incurrir en las causales de excepción de la prórroga. Como en el anterior decreto, se advierte a las autoridades el deber de dar aviso al Incora, a la Procuraduría General de la Nación, y también al Inspector del Trabajo, de los conflictos por razón de estos contratos y de los juicios de lanzamiento que se inicien. Impone además la concepción de un plazo prudencial al demandado para que cumpla las obligaciones que motivan la demanda, caso en el cual quedará purgada la mora.

D. Ley 1a. de 1.968. Adiciona a la Ley 135 de 1.961.

En el año de 1.967 se dió trámite en las Cámaras Legislativas al Proyecto de Ley que contenía iniciativas gubernamentales de modificaciones a las normas agrarias existentes, trámite que culminó con la expedición de la Ley 1a. del 26 -

de enero de 1.968, que adicionó y reformó el texto de la Ley 135 en varios de sus aspectos, entre los cuales, los que hacen relación al régimen de arrendatarios y aparceros causaron el mayor impacto con las siguientes disposiciones:

1. La prórroga de los contratos, escritos o nó, con los pequeños arrendatarios, aparceros o similares, por 10 años a partir de la vigencia de esta ley. Excluye de esta prórroga los contratos celebrados con posterioridad al 13 de diciembre de 1.961, cuando esta no fuere la forma ordinaria de explotación de los predios; cuando los propietarios menores de edad dejaren de serlo o intentaren explotar directamente los predios; y cuando los contratos han sido celebrados por el Incora. Aclara, que los pequeños arrendatarios, aparceros y similares, son los que en esta condición exploten extensiones que no excedan de 15 hectáreas; y que no tienen esta calidad los que en la misma condición "exploten tierras cubiertas por plantaciones permanentes de propiedad del dueño de la tierra, siempre y cuando que ellas formen parte de una empresa agrícola dirigida por él mismo y que éste tenga a su cargo parte importante de los gastos de explotación y corran también por su cuenta operaciones relacionadas con la explotación misma, la conservación y mejora de las plantaciones y el beneficio y mercadeo de los productos." (Ley 1a. de 1.968, art. 29) (Art. 104 Bis, Ley 135).

2. La expropiación de las tierras "que en 13 de diciembre de 1.961, eran explotadas por medio de arrendatario, aparcería u otro contrato de índole semejante, los explotados ordinariamente de igual manera con posterioridad a esa fecha, y los explotados de la misma forma el 7 de diciembre de 1.966,...". De esta disposición quedan excentos los predios explotados por medio de tales contratos prorrogados en virtud del art. 104, cuando estos hayan terminado por voluntad de las partes.

expresada en documento debidamente reconocido o mediante sentencia judicial proferida en el juicio de lanzamiento o conciliación /.../ siempre que con posterioridad a dicha determinación hayan continuado siendo explotados directamente por los propietarios. (Ley 1a. de 1.968,art.13) (Art.59 Bis Ley 135).

3. Un sistema muy especial para el pago de las tierras explotadas por los pequeños arrendatarios,aparceros y similares. "...,el valor de las tierras se cubrirá así:una mitad en quince contados anuales con intereses del 7 % anual,y la otra mitad en Bonos Agrarios de clase B,..." (Ley 1a. del 68 art.13,inc. 3o.) (Art.59 Bis Ley 135).

4. La reducción del derecho de exclusión del propietario de estos predios,a la superficie correspondiente a una U/A/F.,cuando las tierras sean insuficientes para conformar las parcelas de los arrendatarios y aparceros.(Ibid).

5. La posibilidad de afectar predios aledaños adecuadamente explotados,en el caso de que las tierras ocupadas por los pequeños arrendatarios,aparceros o similares no alcancen para formar las U.A.F.,que con destino a ellos requiera el Incora. (Ibid)

De otra parte,la Ley 1a. introduce entre los objetivos de la Reforma Agraia,el de apoyar e impulsar la Organización Campesina.

Dispone también que el Incora destine anualmente una cantidad razonable de sus fondos,para el desarrollo de programas en las zonas de minifundio,mediante la organización de Concentraciones Parcelarias.

Otras modificaciones que esta Ley introdujo,ya las co-

mentamos en los apartes anteriores.

E. Ley 4a. de 1.973. Introduce modificaciones a las leyes 200 de 1.936; 135 de 1.961; y 1a. de 1.968. Establece disposiciones sobre renta presuntiva. Crea la Sala Agraria en el Consejo de Estado y dicta otras disposiciones.

Algunas de las modificaciones por esta Ley incorporadas a las normas agrarias existentes, ya las hemos referido al estudiar los temas que anteceden; ahora trataremos de resumir - su sentido fundamental.

El texto de la Ley 4a. de 1.973 busca impulsar la productividad agrícola, es así como adopta el camino de impulsar la frontera agrícola y define el concepto de baldío teniendo en cuenta aspectos de infraestructura y valorización; reduce de 10 a 3 años el plazo para la extinsión de dominio con el fin de fomentar la transformación del latifundio improductivo en empresa capitalista. Favorece la inversión agrícola al calificar como adecuadamente explotadas las tierras donde se hayan adelantado obras de adecuación, y las tierras que hubieren registrado determinados mínimos de productividad por hectárea en los últimos años. Con el mismo efecto señala algunos criterios de carácter social como el pago de prestaciones sociales, el alojamiento higiénico y educación de los trabajadores, requisitos que no podrán reunir quienes no tengan manejo empresarial de su explotación agrícola.

Entre los nuevos arts. que introdujo a la Ley 135 de -- 1.961 se destacan los que reglamentan la renta presuntiva de los predios rurales, encaminada, según el gobierno, a presionar

a los grandes terratenientes para poner a producir sus grandes predios, antes que les toque pagar impuesto sobre renta de un terreno que no produce. En realidad esta disposición sobre renta presuntiva favorece las inversiones en ganadería y desestimula a la agricultura, en cuanto que a estos se les presume una renta líquida no inferior al 10 % del valor que corresponde al terreno, porcentaje que para los predios en explotación ganadera es solo del 4 %.

La Ley 4a. introdujo la adjudicación colectiva de tierras que denomina Empresa Comunitaria. A partir del art. 120 y hasta el 123 quedaron incluídas en la Ley 135 del 61 las disposiciones que autorizan al Incora adoptar el sistema comunitario de adjudicación, las que revisten al Presidente de la República de facultades extraordinarias para expedir los estatutos sobre el régimen jurídico de dichas empresas y dejan en el Incora la responsabilidad de promoverlas y fiscalizarlas.

Además de la creación de la Sala Agraria en el Consejo de Estado, esta ley da origen a nuevos organismos que dentro de la política agraria tendrán funciones específicas en relación a la aplicación de la Reforma Agraria. El Consejo Asesor de la Política Agropecuaria funcionará como Organo dependiente del Ministerio de Agricultura, y presidido por el Ministro. En él tendrán representación todos los Institutos descentralizados del sector agropecuario, el Departamento Nacional de Planeación, 4 representantes de los terratenientes y dos representantes de los campesinos organizados. Este organismo tendrá entre sus funciones la de dar concepto previo al gobierno para establecer áreas de prelación para determinados programas de reforma agraria. También fue creado el Fondo Nacional de Adquisiciones y Bienestar Social Campesino, manejado por el Ministerio de Agricultura y con la función

de pagar las tierras adecuadamente explotadas que el Incora adquiera a cualquier título. Y, el Fondo de Bienestar Veredal, "cuya función principal será la de financiar los gastos de integración de los servicios de educación, salud, asistencia técnica, crédito, mercadéo, recreación, bienestar familiar y demás servicios institucionales en beneficio de las clases campesinas del país; con el fin de elevar los niveles de vida e ingreso en el ámbito veredal." (Ley 135/61, art.127).

r. Ley 5a. de 1.973. Complementa la Ley 4a.

Esta ley tiene como finalidad permitir la capitalización del campo, "a fin de incrementar la producción agrícola, ganadera y fortalecer el sector alimenticio del pueblo colombiano"

"Los créditos son otorgados en base a empréstitos de las agencias internacionales, en su mayoría norteamericanas, y favorecen a cultivos tales como: ajonjolí, algodón, palma africana, soya, arroz, sorgo, caña de azúcar, que son productos agroindustriales, desestimulándose por otra parte aquellos como el máiz cebada y trigo, los cuales eran producidos por pequeños y medianos agricultores, obedeciendo a una política internacional de importaciones de estos granos por el Gobierno nacional, para facilitar la entrada al país de los excedentes de la producción norteamericana." (27)

Reglamenta la prestación de la asistencia técnica y el control de inversiones en los créditos agropecuarios, que estarán a cargo de las entidades estatales: Caja Agraria, Banco Ganadero o Fondos Ganaderos.

Se establece la no afectación por el Incora de las tierras que tengan en cultivo productos "de interés nacional".-

Sé encarga de calificar la condición "de interés nacional" y de dirigir los créditos el Consejo Asesor de la Política Agraria, donde están representados todos los gremios que en el país controlan la producción agroindustrial, tales como Asocaña, Fedearroz, Fedealgodón, Fenalce, Fedegán, etc.

Una conclusión nos queda después de este recorrido por la legislación agraria de las últimas cinco décadas: La Reforma Agraria se ha inclinado hacia el desarrollo de una agricultura de tipo capitalista, en beneficio de los terratenientes; no ha redistribuído la tierra, y en consecuencia no ha redistribuído el ingreso. En cada nueva ley se opera el desmonte paulatino de la Reforma Agraria.

III

EMPRESA COMUNITARIA

A. IMP-ORTANCIA DEL TEMA

"Las empresas asociativas son unidades de producción - de bienes y servicios,o de perstación de servicios a produc tores y/o consumidores asociados,caracterizadas porque los trabajadores o beneficiarios de sus servicios tienen el con trol sobre la administración,objetivos y metas de la empre- sa. Tal contro se hace efectivo bajo la forma de poder en - la toma de decisiones." (28)

En Colombia la organización de empresas asociativas se ha presentado específicamente a través de dos modalidades: el movimiento cooperativo y las empresas comunitarias campe sinas,promovidas por la Reforma Agraria. Algunas otras formas económicas solidarias han tenido menor relevancia.

Hacia finales de los años sesenta hizo irrupción signi ficativa la producción asociativa como acompañante de los - programas de Refor ma Agraria. Como todos los planes latino- americanos en materia de reforma agraria,la de Colombia te- nía por objetivos explícitos el aumento de la productividad rural,la retención de la población en el campo,la moderniza ción de la producción agropecuaria y la ampliación de la - cobertura de acción estatal para evitar y controlar manifes taciones de insatisfacción por parte de los campesinos.

Agudizadas las condiciones problemáticas que daban lugar a la reforma y conocidas las limitaciones de los planes originales, en 1.968 el Incora cambió fundamentalmente su -- sistema de adjudicación individual de tierras por un programa de adjudicación colectiva a grupos campesinos. En pocos años se conformaron más de 1.000 unidades empresariales asociativas. Mas, la concepción de empresa asociativa concordante con los objetivos de la reforma, con frecuencia ha conducido a la distorción del principio de autogestión, al pretender que el carácter asociativo, más que un modelo de participación autónoma, sea un sistema útil para dar un respaldo de mayor garantía a la responsabilidad de los adjudicatarios - ante las entidades crediticias, dismimuír los costos de operación estatal porque cuesta menos atender a un grupo de -- personas que a cada una en forma individual, ampliar la cobertura de los servicios del Estado, frenar la presión campesina por la tierra, y estimular o presionar a los propietarios de grandes extensiones subutilizadas a aumentar la productividad, etc. Dentro de estos lineamientos la empresa asociativa se convierte en un medio para el logro de tales objetivos; su promoción es predominantemente vertical, es decir, de arriba hacia abajo; la dinámica autogestionaria proviene básicamente del exterior de los grupos comunitarios, siendo frecuentemente captada por estos como una imposición.

No obstante este marco conceptual, en 1.978 las empresas comunitarias comprendían un 31 % del totald de la tierra distribuída por la reforma agraria y el 44 % de las familias beneficiarias de la misma. Habíanse desarrollado además unas 100 empresas autogestionarias de producción agropecuaria promovidas y asesoradas por otras entidades como el Sena, el ICA, la Federación Nacional de Cafeteros, la Fundación Naumann, la Superintendencia Nacional de Cooperativas, y Fanal, que en mayor o menor grado se inspiraron en la ex-

periencia promocional de las empresas comunitarias de la reforma agraria. (29)

En 1.973 la Ley 4a. de ese año las incorpora dentro de la legislación agraria; a partir de entonces las empresas comunitarias campesinas fueron dotadas del estatuto jurídico que reglamenta su funcionamiento.

Un estudio reciente calcula que en 1.979 existían en Colombia 1.400 empresas asociativas de la producción localizadas en el campo, estando vinculados a ellas 16.629 socios y alcanzando a cubrir una superficie total de 274.214 hectáreas de tierra; 976 de tales organizaciones correspondían a empresas comunitarias y 332 a grupos también comunitarios, relacionados con las actividades del Incora. (30).

La misma fuente confirma la existencia de empresas asociativas autónomas que han surgido y desarrollado sin la presencia de agentes promocionales, aunque sí han solicitado y recibido apoyo de alguna entidad.

B. CONCEPTO DE EMPRESA COMUNITARIA EN LATINOAMERICA.

La Reforma Agraria, considerada en la Carta de Punta del Este como instrumento básico para la transformación económica y social del medio rural latinoamericano, no ha sido realizada con la decisión necesaria aunque la mayoría de los países han expedido la legislación encaminada a implantar dicho proceso; pues numerosas trabas en el orden jurídico, financiero, tecnológico y social, como consecuencia de las fuertes presiones de los intereses opuestos, han terminado por paralizar su ejecución tarde o temprano.

En la década del sesenta las cifras estadísticas pusieron en evidencia el fracaso de la acción reformista en Latinoamérica. Horacio Cadena Diaz lo sintetiza en los siguientes puntos:

1. Se había incrementado la tasa de desempleo.
2. Continuaban sin tierra el 65 % de las familias campesinas.
3. El 1.8 % del total de los predios agrícolas (explotaciones superiores a 1.000 hectáreas) poseían el 50 % del total de tierra de cultivo, mientras que el 37.2 % de predios con menos de 5 hectáreas de extensión, controlaban el 1 % del total de tierras en cultivo; presentándose un desequilibrio proporcional en cuanto al uso de los demás medios de producción.
4. Las formas tradicionales de explotación se mantenían.
5. La agricultura latinoamericana presentaba niveles de producción entre los más bajos del mundo. (31)

Demostrada la crisis de los modelos reformistas y desarrollistas que las políticas agrarias latinoamericanas habían implantado, cuyos efectos se mostraban especialmente problemáticos en la generación de empleo y de ingresos para un sector considerable de la población, en las relaciones entre el capital y el trabajo, y en la movilización de las luchas campesinas por la tierra; se plantea la necesidad de buscar una nueva estrategia a seguir en los planes de reforma agraria, que debía encaminarse a dar solución al doble problema de cambiar las estructura agrarias y aumentar la producción y la productividad. Se concluye, que una condición necesaria para que la redistribución de la tierra contribuya a mejorar los niveles de vida de los beneficiarios y al mismo tiempo aumente la producción y la productividad, es el desarrollo de una agricultura empresarial campesina, con alternativas empresariales menos

conflictivas y con capacidad de brindar ocupación y permitir ingresos, sin efectos nocivos sobre la productividad.

En aplicación de criterios recomendados por la CEPAL, la Reforma Agraria debía impulsar la creación y operación de formas asociativas de producción, y abandonar progresivamente las dotaciones individuales de tierras. A partír de esta situación, se observa gran interés en los países latinoamericanos por la promoción de empresas asociativas, apoyadas en la experiencia autogestionaria Peruana y reforzadas por el modelo participatorio de Chile en 1.970. La mayoría de estas organizaciones asociativas se definen jurídicamente como Empresas Comunitarias Campesinas, modalidad esta, que permite un mayor nivel de participación. En 1.971, la reunión de Ministros de Agricultura aprobó por unanimidad el marco teórico de las Empresas Comunitarias, originalmente propuesto por el IICA y la FAO.

Debemos anotar que, en la práctica este cambio de estrategia ha revestido un carácter más de forma que de fondo, ya que presenta una continuidad en el tratamiento del problema agrario, en la medida en que no ha estado encaminado a la transformación de la estructura latifundio-minifundio.

Sin embargo, sea por motivos de eficiencia en la producción, o de mejoramiento en la distribución del ingreso, y/o con la finalidad de aumentar los niveles de participación de los sectores pobres de la población rural, el hecho real es, que en numerosos países de Sur, Centro América y El Caribe, las Empresas comunitarias campesinas se han entronizado con diferentes grados de importancia; y países como Perú, México, Honduras, Panamá, Colombia, Venezuela, República Dominicana, Guatemala y otros, le han dotado de instrumento jurídico para su funcionamiento.

Las Empresas Comunitarias Campesinas latinoamericanas, han experimentado diversidad de modalidades, de acuerdo con las políticas nacionales de Reforma Agraria. Veamos algunos ejemplos según un estudio del tratadista Mario Suarez Melo. (32)

El Asentamiento Panameño es una etapa transitoria inicial y económica de los campesinos, durante la cual explotan las tierras de la Reforma Agraria, con plena participación de ellos.

Las Empresas Campesinas de Venezuela, han sido definidas como organizaciones económicas agrarias, de regimen colectivo, con personería jurídica, las cuales mediante la elaboración de un plan agro-económico y crediticio, suministran servicios básicos para su desarrollo.

Las Empresas Comunitarias de Colombia, son una forma asociativa de producción en la cual las cuotas de capital y de trabajo se hacen en términos iguales por las mismas personas las cuales son copropietarias de las utilidades de reserva y capitalización y asumen por igual las responsabilidades de gestión, administración y trabajo.

El Asentamiento Chileno, es la etapa transitoria de la organización social y económica de los campesinos, para explotar las tierras expropiadas desde la toma de posesión material hasta su asignación definitiva.

De otra fuente anotamos que, "las Empresas Agrarias de Propiedad Social en el Perú, son personas jurídicas de derecho Social, integradas exclúsivamente por trabajadores. Se sustentan en el principio de solidaridad que evoca y convoca la vocación más profunda del hombre, y presentan las siguientes características esenciales: P-ropiedad social de los medios de producción, participación plena de los trabajadores, acumulación

social y capacitación permanente. Las Empresas de Propiedad Social surgieron como respuesta a las distorciones de diversa índole que venían produciéndose en las Cooperativas agrarias de producción, principales beneficiarias de la Reforma Agraria. Estas Cooperativas habían sido creadas al impulso de la Reforma agraria en 1.969, y la ley de Empresas de Propiedad Social se promulgó en mayo de 1.974, con el fin de introducir correctivos orientados a lograr superar los fenómenos observados y considerados como no deseables para la construcción del modelo de sociedad al cual se aspiraba." (33)

Todas las modalidades descritas y su aplicación, obedecieron al interés de agilizar el proceso de la Reforma Agraria y evitar la enorme presión campesina sobre la tierra. De esta manera corresponde tal decisión a una necesidad de carácter político antes que a un proceso culminado de reforma agraria. No son producto de la consecuente y racional solución del problema agrario, sino por el contrario producto de la improvisación y más que todo de la mayor presión del campesino sobre la posesión de la tierra. Esto hace que algunos críticos piensen que las adjudicaciones de tipo colectivo están condenadas a desaparecer por el camino de los conflictos, las deserciones masivas y los tropiezos en el desarrollo participativo, a que da lugar la presencia de presiones y acciones unilaterales de parte de las entidades promotoras en la inducción asociativa y en la selección de futuros socios. Tales presagios han encontrado fundamento en el hecho de que antiguas adjudicaciones comunitarias han tenido que ser parceladas entre sus socios, generalmente por exigencia de éstos.

De otra parte, en la mayoría de los países que han adoptado la modalidad de Empresas Comunitarias como unidades de explotación dentro de los planes de reforma agraria, mas que

un elemento transformador de la estructura agraria, se ha - presentado como un elemento eficiente de repartición de -- tierras nacionales, y de menor afectación de la gran propiedad territorial.

Con todo, y según unreciente estudio, las empresas asociativas son viables desde el punto de vista de su desempeño económico, son eficientes y se constituyen en una de las alternativas relevantes para superar algunas de las dificultades propias de la población vinculada a los niveles - informales. Es de especial aignificación el hecho de que - las empresas autogestionarias permiten a los trabajadores asociados obtener ingresos superiores a los salarios mínimos vigentes. (34)

C. REGIMEN JURIDICO DE LA EMPRESA COMUNITARIA EN LA LEGISLACION AGRARIA VIGENTE EN COLOMBIA.

1. Antecedentes.

La empresa comunitaria es una modalidad de las - empresas asociativas de producción, género que comprende o- tras formas de organización como las Cooperativas de Pro-- ducción agropecuaria, incluídas en la Ley 135 sobre Reforma Social Agraria, constiuyendo las disposiciones pertinentes un antecedente dentro de la legislación agraria vigente, en materia de asociaciones empresariales campesinas.

Este antecedente lo constituyen concretamente el literal k) del art. 3o.; el ordinal 5o. del art. 1o.; el literal a) del art. 80; y el art. 100 de la Ley, como quiera que en las dos primeras disposiciones citadas se señala entre las funciones del Incora, la de promover la formación de Coope--

rativas entre los propietarios y trabajadores del campo, - con miras a realizar el fomento de tales organizaciones, - que con las demás medidas de reforma agraria han de contribuír para el logro de uno de los objetivos de la Ley, cual es el de elevar el nivel de vida de la población campesina

En el literal a) del art.80, la Ley menciona pero no - define las unidades de explotación cooperativa. Posteriormente el decreto reglamentario 1903 de 1.962 en el art. 8o. establece que "el Incora dará atención adecuada no solo a la constitución de U.A.F. sino a la promoción y creación - de unidades de explotación cooperativa, de que trata el literal a) del art. 80 ...", y a continuación las define en -- los siguientes términos: "Se entiende como Unidad de Explotación Cooperativa el área que, cultivada en forma asociada por un grupo determinado de parcelarios, constituídos estos reformalmente en Cooperativa, sea capaz de satisfacer los requerimientos mínimos conjuntos de todos ellos, conforme a - los literales a) y b) del art. 50 de la ley que se reglamenta. ". Esta definición es una adaptación de la que trae el decreto 3018 de 1.959, reglamentario de la ley 20 del -- mismo año.

El art. 100 de la Ley 135 establece que, el Incora en coordinación con la División de Cooperativas del Ministerio de Trabajo, provea la formación de Cooperativas bajo dos modalidades: una, Cooperativas que adquieran ellas mismas tierras en propiedad y las exploten por el sistema que les es propio; y otra, Cooperativas que simplemente asocien a propietarios independientes para otros fines que el mismo art. señala. Posteriormente, la Ley 1a. del 68 adicionó este art 100 mediante un parágrafo que dispone que las Cooperativas Agropecuarias organizadas por la reforma agraria, se regulan por los reglamentos que dicte el Incora con aprobación del

Gobierno. En consecuencia de esta disposición, la Junta Directiva del Incora mediante el Acuerdo # 02 de enero 27 de 1.969 expidió el reglamento correspondiente, previamente aceptado por la Superintendencia Nacional de Cooperativas, el que fue aprobado por el Gobierno mediante decreto #461 del 28 de marzo de 1.969.

En la práctica estos programas de organización cooperativa se orientaron hacia las actividades de comercialización de la producción agroperia y a nivel regional el balance presentado fue de fracaso. En la actualidad, la Central de Cooperativas de la Reforma Agraria -CECORA- tiene a cargo el programa.

Finalmente mencionamos como antecedente de la legislación agraria en materia de empresas asociativas, la disposición contenida en el art.9o. del decreto 1903 de 1.962, que reglamenta a la Ley 135 en lo pertinente a las Unidades de Explotación Cooperativa. Este art. se refiere a las tierras en comunidad u otras formas, consagrando al respecto, que cuando se trate de tierras que no admitan división física, o cuando el fraccionamiento no sea conveniente, a juicio del Instituto, por razones de explotación económica más racional, diferencia en calidad de tierras, posibilidades de riego, topografía o aprovechamiento en general, podrán esas tierras dejarse provisionalmente en comunidad o indivisión, mediante adjudicación o venta de derechos proporcionales en la comunidad, según los reglamentos respectivos, con sujeción a las normas esenciales previstas en el Libro 4o., Título 33, Capítulo 3o. del C.C. "

La misma disposición consagra la posibilidad de hacer adjudicación de parcelas individuales, conjuntamente con el mantenimiento de una porción adecuada, en comunidad o propiedad cooperativa, para la explotación en forma asociada de ciertos

cultivos comerciales o de ganadería, si por el objeto de aquella es antieconómico el fraccionamiento en unidades menores, o para utilizar instalaciones industriales o de tratamiento o beneficio de productos agropecuarios.

Esta disposición la explicó el Ministro de Agricultura, doctor Hernán Toro Agudelo, en los siguientes términos:

> "Es una figura tradicional de la Legislación Civil la relativa al cuasicontrato de comunidad, la que obvia y legítimamente se incorpora a las modalidades de reforma agraria mediante el art. 9o. del Decreto, en previsión de casos en que se trate de tierras que, por algunas circunstancias no admitan división física o en que el fraccionamiento no sea conveniente por razones de explotación económica más racional u otras. Puede resultar necesario dejar esas tierras provisionalmente en comunidad, mientras se provee a la organización de cooperativa de los parcelarios.
>
> De la misma manera, /.../ puede requerirse el hacer adjudicaciones individuales y mantener, simultáneamente, bajo el régimen de comunidad o cooperación, una parte de los inmuebles, principalmente trapiches, molinos u otras instalaciones industriales, de tratamiento o beneficio de los productos cultivados en esas fincas, precisamente para dar atención normal y oportuna a cada cultivador.
>
> Frente a ciertas dificultades y limitaciones de la legislación sobre Cooperativas /.../, <u>consideramos de la mayor importancia el estudio de las posibilidades de desarrollo de la propiedad conforme al sistema ya tradicional de la comunidad</u>, tan bien reglamentado por el C.C., y que puede flexiblemente adaptarse a circunstancias locales y personales a través de las normas que el Instituto dicte para cada caso de parcelación, si el sistema aludido fuera aconsejable o necesario." (35) (subrayamos)

Creemos que la disposición que acabamos de comentar, tiene mucha relación con las empresas comunitarias y constituye su principal antecedente. Con base en ella, en algunas parce-

empresas comunitarias se entiende que el trabajo de explotación agropecuaria será ejecutado por sus socios. Cuando las necesidades de la explotación lo exijan, las empresas comunitarias podrán contratar los servicios que sean necesarios."

Esta conceptualización asume primordialmente el criterio económico de la empresa comunitaria. Presenta la posibilidad de desarrollar actividades generadoras de ingreso para los integrantes del grupo comunitario, mediante procedimientos participatorios democráticos tanto para la gestión, como para la distribución de los excedentes generados. Introduce elementos innovadores, tanto en el terreno de la organización de la producción como en su modernización; nuevas actividades relacionadas con el procesamiento de tipo agroindustrial de la producción a nivel campesino.

El concepto corresponde a los lineamientos de una política expansionista de tipo capitalista, como quiera que a través de las empresas comunitarias se vinculará mayor volumen de capital al campo a través del crédito y la tecnología.

b. Facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir el estatuto de las Empresas Comunitarias.

Correspondió al Presidente de la República en uso de las facultades extraordinarias conferidas por el nuevo art. 122 de la Ley 135, introducido por la Ley 4a. del 73, dictar el Estatuto sobre el Régimen Jurídico de las Empresas Comunitarias, con base en criterios taxativamente expresados en la misma ley. En desarrollo de este mandato el ejecutivo expidió el decreto # 2073 del 10 de octubre de 1.973.

c. Corresponde al Incora la función de promoción y fiscalización.

La misma ley 4a.,introdujo a la Ley de Reforma Agraria el art. 123 por virtud del cual le corresponde al Incora la promoción y fiscalización de las Empresas Comunitarias. Esta determinación de que la ejecución de los planes de implantación de las empresas comunitarias se realice a través de la reforma agraria,obedece a la necesidad de presentar umos objetivos a-parentes que legitimen la política de expansión - capitalista que patrocina el gobierno.

3. Estatuto Jurídico de las Empresas Comunitarias. Decreto 2073 de 1.973.

a. Ubicación de la Empresa Comunitaria dentro de la Ley de Reforma Social Agraria.

El concepto de Empresa Comunitaria se introdujo a la Ley de Reforma Social Agraria por la Ley 4a.del 73,que para ta-l cometido adicionó los arts. 120,121,122 y 123. Su in-- clusión comprendió así mismo modificaciones en los arts. 50,57, 80,86,y 91,en los cuales el concepto de Empresa Comunitaria, - quedó incorp orado como unidad de explotación dentro de los pro gra-mas de Parcelaciones y Concentraciones Pardela-rias.

b. Naturaleza Jurídica de la Empresa Comunitaria.

Se trata de una entidad que figura como persona jurídica de derecho privado,cuya organización y funcionamiento se rige por el decreto 2073 de 1.973,o Estatuto Jurídico de las Empresas Comunitarias.

c. Identificación o denominación. Domicilio. Duración de la Empresa Comunitaria.

La Empresa se identifica con el nombre social "Empresa Comunitaria", adicionado con la expresión que acuerden los socios. Tendrá por domicilio el municipio donde esté ubicado el predio objeto de explotación, pero su radio de acción podrá extenderse a todo el territorio de la república. Podrá tener duración indefinida, o podrá pactarse a un término fijo; en este caso los socios podrán acordar su prórroga en Asamblea General. Cuando se pacta a término fijo, este no podrá ser inferior a cinco años. Sin embargo podrá disolverse y liquidarse en los casos y con las formalidades previstas en el Estatuto Jurídico de las Empresas Comunitarias y demás normas reglamentarias.

d. Responsabilidad de las Empresa y de los socios.

La Empresa se hace acreedora y deudora ante terceros y ante sus socios, por las operaciones que efectúen el Presidente de la Junta de Administración o el Gerente, dentro de la órbita de sus respectivas funciones. La responsabilidad civil de la empresa frente a terceros compromete la totalidad del patrimonio social. La responsabilidad de los socios se limita a sus aportes.

e. Objeto Social.

Los fines de la Empresa Comunitaria están dirigidos a la explotación agropecuaria técnica y racional de predios rurales; a la promoción y desarrollo de la comunidad mediante la organización social, económica y cultural del socio y de su familia; a la industrialización y comercialización de los productos; a la distribución entre los socios de

las ganancias que resulten en proporción a sus aportes; y a otras actividades afines, a través de procedimientos autogestionarios.

f. Constitución y prueba de la Empresa Comunitaria.

La empresa se constituye mediante documento privado en el cual se exprese:

Nombre y domicilio de las personas que intervienen como otorgantes, su nacionalidad y documento de identificación;

Nombre y domicilio de la empresa, su duración y su objeto social;

Aportes, precisando su naturaleza y cuantía;

Condiciones para ser socio, conservar tal calidad, los derechos y obligaciones y causales para ser excluído.

Organismos de la Empresa, forma de integrarlos, atribuciones y facultades;

La fecha en que deben efectuarse los balances y la forma de distribuír las utilidades de cada ejercicio social;

Fondos de reserva, su destinación y cuantía;

Causales de desolución y reglas para su liquidación;

Procedimientos para modificar el contrato social y los reglamentos internos; y

Constitución de tribunales de arbitramento o designación de amigables componedores y la forma como han de nombrarse.

El documento constitutivo de la Empresa debe ser inscrito en el Ministerio de Agricultura. La correspondiente certificación expedida por dicho Ministerio será la prueba suficiente de la existencia y representación legal de la Empresa. En caso de modificación del contrato social, el acta respectiva déberá inscribirse igualmente.

g. Asamblea de Fundación.

El acuerdo sobre la constitución de la Empresa Comunitaria se debe realizar en una Asamblea de socios fundadores. Se ha establecido como número mínimo cinco socios para que pueda fundarse y subsistir una Empresa. Tampoco se podrá sobrepasar el número de integrantes que determine el Incora de acuerdo con la capacidad del predio.

En la asamblea de fundación debe designarse la Junta de Administración y el Revisor Fiscal, y elaborarse el contrato social y los estatutos de la Empresa Comunitaria.

h. P-ersonería Jurídica.

El Ministerio de Agricultura es la entidad que otorga la personería jurídica a las Empresas Comunitarias, para lo cual el Preseidente de la Junta de Administración debe solicitar su reconocimiento.

i. Los Socios.

Condiciones para ser admitido socio: Ser campesino de escasos recursos y mayor de 18 años; no estar incapacitado física o mentalmente para trabajar; ser seleccionado por Incora; suscribir el documento de constitución o ser admitido posteriormente por la Asamblea General, previa solicitud por escrito del interesado; y, acogerse a las normas de los estatutos y de los reglamentos de trabajo de la empresa.

En los estatutos se podrán establecer restricciones para la admisión como socios, de los trabajadores por razones de parentezco con los asociados.

Al retiro o exclusión de un socio la Asamblea General

proveerá la sustitución entre los trabajadores de la Empresa u otros campesinos que reunan las condiciones señaladas en - la ley y en los estatutos. Aceptado el candidato, entrará a - formar parte de la empresa, previa suscripción de los documentos respectivos.

Derechos de los Socios: P-articipar con voz y voto en - la Asamblea General; elegir y ser elegido para los cargos directivos de la empresa; examinar por sí o por medio de representante la contabilidad, libros, actas y documentos; exigir - que la empresa contrate preferencialmente el trabajo de sus familiares, de conformidad con los reglamentos establecidos; - participar de las utilidades y beneficiarse de los auxilios y prerrogativas establecidas por la empresa; explotar un lote de pancoger, si así lo acuerda la Asamblea General; y, ceder su interés social.

Obligaciones de los Socios: Aportar a la empresa su trabajo personal, la tierra en propiedad o usufructo y los demás bienes que se hubiere obligado a entregar, en virtud del contrato social; cumplir los reglamentos y estatutos; asistir a las Asambleas Generales; desempeñar honesta y responsablemente los cargos para los cuales sean elegidos por la Asamblea General; cumplir los horarios de trabajo y velar por los intereses de la empresa; usar bien y cuidar de la conservación y matenimiento de los bienes de la empresa; acatar las decisiones de la Asamblea General y de la Junta de Administración; y participar en las pérdidas que sufra la empresa.

Pérdida de la calidad de socio por retiro voluntario.- Solo podrá retirarse voluntariamente el socio cuando no tenga obligaciones pendientes con la empresa. Para ello ha de solicitar la autorización de la Asamblea, que se pronunciará en - un términos de treinta días siguientes a la fecha de petición,

con la circunsta-ncia de que si el socio se encuentra en cual quiera de los casos que da lugar a suspensión o exclusión, no podrá concederse el retiro voluntario.

El socio que se retira voluntariamente tiene derecho a - q-ue se le devuelva el valor de su interés social y a partici par de las utilidades y pérdidas en el correspondiente ejeci- cio económico, siempre y cuando haya obtenido autorización de la Asamblea General. Pero si se retira sin previa autoriza - ción, no obtendrá el valor correspondiente a su interés social hasta tanto se efectúe el balance respectivo y proceda a can- celar las deudas con la empresa; quedando excluído de partici- par en las utilidades del ejercicio pertinente. El interés so cial del socio está representado por su aporte inicial, mas la parte proporcional correspondiente a los incrementos de capi- tal originados por la actividad económica y aprobados por la Asamblea General. La liquidación del interés social se hará - tomando el balance inmediatamente anterior, elaborado conforme a principios de contabilidad de aceptación general, excluyendo del patrimonio social las reservas legales estatutarias.

P-érdida de la calidad de Socio por exclusión. La exclu- sión de un socio estará precedida de informaciónprevia y suma ria a la Asamblea General, mediante acta suscrita por el Presi dente y el Secretario de la Junta de Administración. No obstan te, el socio excluído podrá interponer recurso de reposición - frente a la Asamblea, dentro de un término de 5 días a partir de la notificación. El socio excluído perderá a favor de la - empresa la participación en los beneficios que pudieran corres ponderle en el respectivo ejercicio económico, la cual pasará a formar parte del Fondo de Previsión Social. El valor de su interés social le será devuelto cuando se efectúe el balance respectivo y se encuentre a paz y salvo con la empresa. Cuando un socio ha sido excluído de la empresa, no podrá reintegrarse;

pero si su retiro ha sido voluntario y desea ingresar nuevamente a la empresa, podrá solicitar su reintegro un año después de haberse retirado, siempre y cuando la empresa disponga de los cupos de acuerdo con el concepto del Incora.

En caso de muerte de un socio, la esposa o compañera permanente o uno de los hijos que reuna las condiciones exigidas para ser socio, reemplazará al fallecido, previa decisión de la Junta de Administración, mientras se reune la Asamblea General que resolverá el definitiva. El derecho preferencial de compra que sobre el interés social tienen la Empresa y el Incora, solo se hará efectivo cuando la Asamblea General niegue a la esposa o compañera permanente, o a los hijos del fallecido el derecho de sustituírlo.

j. Capital de la Empresa.

El capital de la empresa estará formado por los aportes en dinero o en especie que hagan los socios. Estos aportes los constituyen concretamente su trabajo personal y directo por el término de duración de la Empresa y de acuerdo con el reglamento que para el efecto expida la Asamblea General; y la parte de terreno que por adjudicación del Incora le corresponde dentro del predio.

Si los socios llegaren a aportar inmuebles diferentes a los adjudicados por Incora, quedan sujetos a lo dispuesto en el art. 81 de la Ley 135 de 1.961 y demás normas pertinentes. tales aportes de tierra que en propiedad o usufructo hagan los socios, también integran el capital de la Empresa, y serán avaluados en la Asamblea General de fundación o de socios teniendo como base el avalúo catastral. El capital de la Empresa estará formado además por las reservas de carácter permanente y por los auxilios y donaciones que se obtengan.

k. Avalúo de los Aportes.

La Asamblea General de fundación o de socios avaluará los aportes teniendo en cuenta las siguientes reglas:

"Los bienes en especie o género por el valor comercial; la propiedad de inmuebles tendrá como base el avalúo catastral; la propiedad de inmuebles que han sido adjudicados por el Incora, por el valor de adjudicación.

El usufructo por el equivalente a lo que se podría pagar por el bien en caso de arrendamiento; el aporte de trabajo por el valor del jornal vigente en la respectiva zona, que podrá ser aumentado una vez se encuentre la Empresa en condiciones económicas más favorables.

/.../ los, avalúos de aportes en especie se someterán a la aprobación del Incora." (36)

l. Administración y funcionamiento de la Empresa.

La administración de la Empresa estará a cargo de: La Asamblea General, La Junta de Administración y La Revisoría Fiscal.

Asamblea General. Es el organismo supremo de la Empresa. Sus decisiones, adoptadas de conformidad con las normas legales, reglamentos y estatutos, serán obligatorias. La integran la totalidad de los socios que se encuentran inscritos en el libro de registro de socios de la Empresa, siempre y cuando estén en pleno goce de sus derechos en el momento de la convocatoria.

Tendrá reuniones ordinarias y extraordinarias. Las primeras se efectuarán dentro de los dos meses siguientes a la

terminación del ejercicio económico;y las segundas,cuando - la Junta de Administración,el Revisor Fiscal,un número de - socios no inferior al 30 % la convoquen para ocuparse de - uno o más asuntos determinados,o cuando el Incora tenga necesidad de comunicar a la Empresa irregularidades que deban ser conocidas y subsanadas por los socios,o sea conveniente para producir ajustes tecnicoeconómicos.

Las reuniones tendrán lugar en el domicilio de la Empresa; la citación deberá hacerse por lo menos con cinco - días de anticipación mediante comunicación a cada uno de -- los socios,con indicación del lugar,fecha y hora de la reuniión. Para las deliberaciones se exige la presencia de un número.plural de personas que represente por lo menos la - mayoría absoluta de los socios que integran la Empresa. - Las decisiones se tomarán por mayoría de votos de los presentes,salvo que la Ley o los estatutos requieran de una - mayoría especial. Cada socio tendrá derecho a un voto. Si a la Asamblea General no concurrieren un número de socios que constituyan quorum suficiente para deliberar y decidir, esta quedará automáticamente convocada para el tercer día siguiente,aunque sea feriado. En esta reunión hará quorum la presencia de la tercera parte de los socios.

Las decisiones de la Asamblea General y la Junta de Administración ,se harán constar en actas aprobadas por sus miembros y fármadas por el Presidente y el Secretario,en -- las cuales se indicará además de la forma de convocación,el número de asistentes y los votos emitidos; y se enviará dopia al Incora.

Funciones de la Asamblea General. 1. Señalar la política que debe guiar las actividades de la Empresa.

2. Darse su propio reglamento.

3. Aprobar las reformas del contrato social, estatutos y reglamentos internos de la Empresa.

4. Decidir sobre la admisión, sustitución o exclusión de socios, de conformidad con las normas que regulan la materia.

5. Aprobar el presupuesto de gastos y la celebración de todo acto o contrato que conforme a los estatutos no esté reservado a la Junta de Administración o al Presidente.

6. Aprobar los planes de explotación y la creación de - industrias conexas.

7. Diptar el reglamento interno de la Empresa y adoptar el régimen disciplinario en caso de incumplimiento de las obligaciones de los socios.

8. Aprobar o improbar los estados financieros y las cuentas que debe rendir la administración.

9, Establecer los porcentajes de los fondos para los fines previstos en los estatutos y demás provisiones que deban hacerse antes de distribuír las utilidades.

10. Aprobar el tipo de inversión a que se deben destinar las reservas.

11. Aprobar el reparto de utilidades.

12. Considerar los informes de la Junta de Administración y del Revisor Fiscal, sobre el estado de negocios de la Empresa.

13. Adoptar las medidas que exijan el interés común de - los socios, el cumplimiento de la ley, los estatutos y los reglamentos.

14. Aprobar la fusión con otra u otras Empresas Comunitarias y lalafiliación a Entidades de Servicios.

15. Decretar la disolución anticipada de la Empresa.

16. Elegir y remover los miembros de la Junta de Administración y al Revisor Fiscal.

17. Confirmar o revocar las sanciones impuestas por la -- Junta de Administración.

18. Elegir al Contador por mayoría de votos de los soci-os

presentes, cuando el volúmen de negocios de la Empresa lo hagan necesario.

19. Fijar la cuantía de las fianzas de manejo que debe prestar el P-residente y el Tesorero.

20. Autorizar al P-residente de la Empresa para celebrar contratos que excedan de $ 50.000.

21. Elegir su propia mesa directiva.

Junta de Administración. Integrada por un Presidente, un Secretario, dos Vocales y un Tesorero. Es el órgano ejecutor de las decisiones de la Asamblea General.

Las atribuciones de la Junta de Administración las señalan los estatutos. Su período es de un año a partir de la fecha de elección, pudiendo ser reelegidos sus miembros en forma indefinida. Debe sesionar por lo menos una vez a la semana en forma ordinaria, y extraordinariamente cuando las circunstancias lo exijan, mediante citación del P-residente. Sus decisiones se tomarán por mayoría de votos y serán comunicadas a los socios, bien por avisos fijados en lugar visible de la Empresa o mediante notificación personal. El Secretario dejará constancia en el Libro de Actas de los asuntos tratados, la manera de la convocatoria y el número de votos con que se aprobaron las respectivas decisiones. Estas actas, una vez aprobadas, serán firmadas por el Presidente y el Secretario.

Es elegida por la Asamblea General por el sistema de cuociente electoral cuando el número de socios es igual o superior a 10; si es inferior, la elección se hará por el sistema uninominal, y en la misma forma se procederá en caso de ausencia absoluta de cualquiera de los cargos y el elegido actuará por el resto del período.

Atribuciones de la Junta de Administración. 1. P-resen

tar a la consideración de la Asamblea General, las solicitudes de admisión de nuevos soscios.

2. P-resentar a la Asamblea los planes de explotación y la creación de industrias conexa.

3. Presentar información sumaria a la Asamblea General para la exclusión de socios.

4. Presentar a la empresa informe sobre los socios a - sancionar.

5. Elaborar el orden del día para las reuniones de la Asamblea General.

6. Presentar a la Asamblea General los estados financieros y de cuentas.

7. Elaborar los reglamentos de la Asamblea General, de la Junta de Administración, internos de trabajo y de salubridad.

8. Proponer a la Asamblea los porcentajes de reserva y demás provisiones que deben hacerse antes de distribuír las utilidades.

9. Autorizar al Presidente de la Junta de Administración para celebrar contratos cuya cuantía exceda de 20.000.

10. Proponer a la Asamblea el tipo de inversión a que - deban destinarse las reservas.

11. Presentar a la Asamblea General informe sobre el - estado de los negocios.

12. P-resentar a la Asamblea General las solicitudes de fusión de la Empresa.

13. Ponen en conocimiento de la Asamblea las donaciones que se hagan a la Empresa,

14. Ejecutar las decisiones de la Asamblea General.

15. Proponer candidatos a la Asamblea Gl. para el cargo de contador de la Empresa.

16. Señalar los requisitos para que los socios puedan - examinar los libros, inventarios y balances.

17. Nombrar los jefes de grupo de trabajo y los socios.

18. Informar a la Asamblea Gl.en caso de negligencia - del Revisor Fiscal en el cumplimiento de sus obligaciones.

19. Acordar la creación de Comités Especiales y elegir sus miembros. (37)

Presidente de la Junta de Administración. Tiene la representación legal de la Empresa; es su principal ejecutivo y ejerce sus funciones de acuerdo con lo señalado en los estatutos respecto de sus facultades, que en la práctica las empresas las han determinado así: 1. Celebrar y ejecutar contratos comprendidos dentro del objeto social, es decir, que tengan relación directa con la existencia y funcionamiento de la Empresa.

2. Utilizar la razón social cuando contrate a nombre de la Empresa.

3. Representar a la Empresa judicial y extrajudicialmente.

4. Hacerse parte en todos los procesos en que se ventile la propiedad o la posesión de los bienes de la Empresa.

5. Constituír apoderados judiciales y darles facultades determinadas.

6. Transigir y comprometer a la Empresa en los negocios comprendidos en el giro ordinario de sus operaciones, previa - autorización de la Asamblea Gl. o Junta de Administración, cuando sea del caso.

7. P-residir las reuniones de la Junta de Administración

8. Contratar el personal necesario para la consecusión - del objeto social.

9. Elaborar y someter a la aprobación de la Asamblea Gl el reglamento de la Empresa.

10. Ordenar el pago de los gastos de la Empresa y firmar los documentos necesarios.

11. Supervisar el estado de la Caja y cuidar de que se - mantengan en seguridad los bienes y valores de la Empresa.

12. Desempeñar las demás funciones propias del cargo.

13. Cumplir con las obligaciones propias de su calidad de socio.

14. Presentar a la Asamble Gl. informe sobre su gestión y la situación de la Empresa.

15. Celebrar directamente contratos cuya cuantía no exce de de $ 20.000, y los demás que autorice la Asamblea Gl. o la Junta de Administración. (38)

Cuando el volumen de negocios o la cuantía de los crédi- tos de la Empresa lo justifiquen, la Junta de Administración - podrá, previa aprobación del Incora, crear el cargo de Gerente de la Empresa. Esta designación podrá recaer en un socio o en una persona extraña a la Empresa, pero en todo caso se requiere la aprobación del nombramiento por parte del Incora. La Asam- blea Gl. fijará las funciones del Gerente

En cuanto al Secretario y al Tesorero de la Junta de Ad- ministración, les corresponde las funciones propias del cargo, las cuales se estipulan en los estatutos de la Empresa, ante - la cual tienen también las obligaciones propias de su calidad de socios.

Los Vocales colaboran en el correcto funcionamiento y en la eficiente administración de la Empresa y son responsables ante la Asamblea de todas sus actuaciones. Deben asistir a -- las reuniones de la Junta de Administración, vigilar el cumpli miento de las labores desarrolladas por los grupos de trabajo, y cumplir sus obligaciones de socios. En caso de enfermedad - del Presidente de la Junta de Administración o del Gerente, - cualquiera de los Vocales podrá reemplazarlo previo aviso al Ministerio de Agricultura. (39)

Si alguno de los miembros de la Junta de Administración

dejare de asistir sin causa justificada a tres reuniones consecutivas, se declarará vacante el cargo y se procederá a convocar a la Asamblea para efectos de hacer la elección del -- sustituto y aplicar las sanciones correspondientes. (40)

El Revisor Fiscal. Lo elige la Asamblea General y tiene las siguientes funciones: 1. Asegurar que las operaciones de la Empresa se ejecuten de acuerdo con las decisiones de la Asamblea Gl., la Junta de Administración, la ley, el contrato social y los reglamentos.

2. Exigir que se lleve al día la contabilidad, actas y - registros de la Empresa.

3. Tomar las medidas necesarias para la conservación de los documentos, relacionados con la correspondencia y los asientos contables.

4. Inspeccionar los bienes de la Empresa y exigir que - se tomen las medidas que tiendan a su conservación y seguridad.

5. Autorizar con su firma los inventarios y balances.

6. Convocar la Asamblea Gl. o la Junta de Administración a reuniones extraordinarias.

7. Colaborar con el Incora en el control y vigilancia de la Empresa, para lo cual rendirá los informes que sean solicitados.

8. Hacer arqueos de Caja cuando lo juzgue necesario y por lo menos una vez cada trimestre.

9. Conocer de los reclamos de los socios y llevarlos a la Asamblea Gl.

10. Presentar informes periódicos escritos, a la Junta de - Administración o Asamblea Gl, que deben contemplar principalmente: a) Si los actos de los administradores se ajustan a -- los estatutos y a las órdenes de la Asamblea Gl.; b) Si los libros de actas, comprobantes de cuentas y correspondencia se llevan debidamente; y c) Si se toman medidas de control inter

no para la conservación y custodia de los bienes de la Empresa y si en su concepto son adecuados.

El Revisor Fiscal tiene período de un año; sin embargo - la Asamblea Gl. puede determinar su remoción anticipada,previo concepto de la Junta de Administración y por las siguientes causales: 1) Por incumplimiento total o parcial de las -- normas que le impongan los reglamentos y estatos.

2. P-or ineficiencia o negligencia,a juicio de la Asamblea Gl. de socios,previa información suraria de la Junta de Administración.

3. P-or encubrimiento o comisión de actos contrarios a - la recta fiscalización de los fondos y bienes de la Empresa.

4. Por cualquier otra,calificada como grave por la Asamblea o el Incora.

11. Sistema Contable.

La Empresa organizará un sistema contable acorde con su potencialidad económica y volumen de operaciones, - que le permita establecer un adecuado control financiero. La - contabilidad exige por lo menos un Libro de Ingresos y Egresos con sus respectivos auxiliares.Cuando se obtenga mayor desarrollo económico se llevará también Libro Diario,Libro mayor y balances y Libros Auxiliares. Los libros deben estar - respaldados por sus respectivos comprobantes. Los libros Diario,Mayor y Balances,deben registrarse en las oficinas respectivas.

Además llevarán las planillas de aportes de trabajo de - los socios,mano de obra asalariada y el libro de censo de ganadería,el cual debe contener por lo menos los siguientes datos: clase,número de cabezas,sexo,edad y valor (41)

m. Contratación de mano de obra de familiares de los socios y de particulares.

La Empresa podrá contratar personal para adelantar las labores agropecuarias, cuando las necesidades de la explotación lo exijan, y preferirá, en primer término, a los familiares de los socios y en segunda instancia a campesinos asalariados de la región, carentes de tierra propia.

n. Fecha de balances.

Anualmente, yá sea al final del ejercicio económico o a 31 de diciembre, se deberá efectuar corte de cuentas inventarios y balance general de las operaciones sociales. -- Realizado el balance, debe ser presentado a la Asmblea Gl. para su aprobación.

ñ. Distribución de utilidades.

Para efecto de distribución de utilidades de los ingresos netos de la Empresa; una vez destinados los porcentajes para los distintos Fondos de Reserva, el excedente se repartirá entre los socios en proporción al trabajo aportado y a sus aportes en especie. En caso de presentarse pérdidas, estas serán asumidas por la Empresa. Cuando hubiere aportes en especie los estatutos determinarán la retribución que a ellos corresponda.

o. Constitución de Fondos.

La Empresa está obligada a constituír un fondo de reserva legal con el 10 % de las utilidades líquidas de cada ejercicio económico, hasta completar el 50 % del valor de los activos. Además, en cumplimiento de los fines de solidaridad intragrupal, constituirá el fondo de previsión social, el de educación, el de incremento de capital y otros que a juicio de la Asamblea Gl. sean convenientes para la consoli

dación de la Empresa o beneficio de los socios y de sus familias,para los cuales la Asamblea fijará los porcentajes a destinar. Tienen carácter obligatorio el Fondo de Reserva Legal y el de Previsión Social; los demás son opcionales.

Las sumas invertidas en cada uno de los diferentes fondos de reserva,no son suceptibles de reparto,salvo el caso de liquidación total de la Empresa.

UNIVERSIDAD DE NARIÑO
BIBLIOTECA Y DOCUMENTACION
PROCESOS TECNICOS

p. Disolución y Liquidación de la Empresa.

Causales de disolución. 1. Vencimiento del término previsto para su duración.

2. Distorción de su objetivo social.

3. Manifiesta incapacidad económica para cumplir su objeto social.

4. Decisión de las dos terceras partes de los socios.

5. Reducción de los socios a un número inferior a 5.

6. Caducidad de la asignación o adjudicación hecha a la Empresa por el Incora.

7. Fusión con otra u otras Empresas Comunitarias que la absorvan.

Desmejoramiento significativo de las condiciones agrológicas del predio objeto de explotación,en forma tal que impida la activida económica de la Empresa.

9. Por decisión del Incora,cuando proviniendo la disolución de causales distintas del vencimiento del plazo,fusión y decisión del Incora,la Asamblea Gl. no se reuna para declarar disuelta la Empresa dentro de los 60 días siguientes a la ocurrencia del hecho que la determina.

La disolución de la Empresa se poducirá y surtirá efectos con respecto a los socios y terceros,así: Cuando es por causa de vencimiento del término ,a la fecha de expiración -

del plazo pactado; cuando se fusiona con otra empresa, a partir de la fecha de formalización de la fusión; y si la disolución es decretada por el Incora, producirá efectos desde la fecha que se indique en la Resolución respectiva.

Declarada la disolución de la Empresa se procederá de inmediato a su liquidación, designando un liquidador con su respectivo suplente, fijándole el plazo en que debe cumplir el mandato. Se aplicarán las reglas establecidas en los -- arts. 225 y siguientes del Código de Comercio.

En caso de disolución y liquidación, el Incora tendrá derecho preferencial de compra de los activos correspondientes.

q. Lotes de pancoger.

La Asamblea Gl. de común acuerdo con el Incora podrá asignar a los socios áreas de pancoger, de acuerdo a los planes de explotación y las disponibilidades de tierras.

El áreaa de pancoger, es una extensión explotada con base en la mano de obra familiar, en cultivos para consumo de la familia y que no exceda de una hectárea.

Los socios no podrán instalar cultivos de carácter permanente en los lotes de pancoger, sin previa autorización escrita de la Junta de Administración. Si lo hicieren, perderán el derecho al pancoger y el valor de dichas mejoras se tendrá como aporte en especie a la Empresa. (42)

r. Designación de Amigables Componedores y constitución de Tribunales de Arbitramento.

Las controversias relacionadas con el contrato social y susceptibles de transacción que surjan entre los socios de la Empresa, se someterán a la decisión de un Amigable Componedor no socio, que será designado conjuntamente por el Presidente de la Empresa y los interesados.

Cuando surjan diferencias suceptibles de transacción y en cuantía igual o inferios a $ 20.000 entre un socio y la Empresa, en relación con el contrato social, se someterán a la decisión de un Amigable Componedor no socio, que será designado por la Gerencia Regional del Incora.

En los casos anteriores, la decisión del Amigable Componedor tiene las carácterísticas de transacción y contra ella no procede recurso.

Cuando surjan diferencias susceptibles de transacción entre cualquiera de los socios y la Empresa, en relación con el contrato social y en cuantía superior a $ 20.000, se someterán a la decisión de un árbitro único que será designado por la Gerencia Regional del Incora. El Arbitro se sujetará al procedimiento regulado en los arts. 663 y siguientes del código de procedimiento civil, tendrá la facultad de conciliar las pretensiones opuestas y deberá decidir en conciencia dentro de los tres meses siguientes a su posesión. (43)

rr. Reforma del contrato social y de los estatutos.

El contrato social y los estatutos, unicamente podrán ser modificados con aprobación de las dos terceras partes de los socios inscritos, reunidos en Asamblea Gl. En ningún caso las modificaciones que se introduzcan podrán contradecir el decreto 2073, su decreto reglamentario, y los reglamentos expedidos por el Incora.

Copia de las actas en que consten las modificaciones deberán enviarse al Ministerio de Agricultura y al Incora para su aprobación e inscripción.

La sustitución de socios no implica reforma del contrato social, pero deberá-n anotarse en el registro de socios de la Empresa y comunicarse al Incora para la inscripción en el control de Empresas Comunitarias.

Los reglamentos para funcionamiento de la Junta de Administración, de la Asamblea Gl., el interno de trabajo y el de salubridad, también pueden ser modificados por la Asamblea Gl. con la mayoría absoluta de los concurrentes.

s. Cuándo se aplica a la Empresa Comunitaria las normas del Código Civil y del Código de Comercio ?.

El art. 55 del decreto 2073 estipula que, en lo no previsto en este decreto se aplicarán en su orden las normas pertinentes del Código Civil y del Código de Comercio. -- Dentro del texto de dicho Estatuto Jurídico de las Empresas Comunitarias, encontramos el art. 23, que remite a las disposiciones del C.C. para reglamentar el aporte de inmuebles en propiedad o usufructo; y el art. 46 que sujeta la liquidación de la Empresa a los dispuesto en el Código de Comercio en los art. 225 y siguientes.

En la práctica son frecuentes otros casos en que la Empresa Comunitaria debe sujetarse a las disposiciones del derecho civil, por ejemplo el régimen contractual, para todas las ocasiones en que la Empresa celebre contratos distintos del contrato social; la responsabilidad civil de los administradores que extralimiten sus facultades, etc. También se recurre al C. de P.C. arts. 663 y siguientes, en lo que hace relación al proceso arbi

tral. Al derecho mercantil habría que remitirse, por ejemplo, en materia de títulos valores, lo cual es de uso corriente -- dentro de las actividades financieras de la Empresa Comunitaria.

Si se tiene en cuenta además, que cuando la Empresa contrata mano de obra de los familiares de los socios y de particulares, se coloca en la posición de patrono, y que las disposiciones pertinentes no pueden ser otras que las del derecho Laboral; es imprescindible remitirse al código de la materia para regular ese tipo de relaciones dentro de la Empresa Comunitaria, no obstante que el Estatuto Jurídico omitió la referencia.

Dejamos así anotado brevemente algunos de los vacíos del Estatuto, ya que sobre este aspecto el mayor aporte está dentro de la propia actividad empresarial.

4. Cómo funciona el Estatuto Jurídico dentro de las Empresas Comunitarias.

Al conformarse una Empresa Comunitaria, los socios deben efectuar una o varias reuniones integrados en "Asamblea de Constitución, Avalúo de Aportes y Aprobación de Estatutos". Se asume que el decreto 2073 suministre a la Empresa la base jurídica para adoptar estatutos y reglamentos elaborados con participación de los socios en todos los aspectos de su confección y aprobación. Sin embargo, en la práctica se distrocina este presupuesto y como lo revela una investigación reciente sobre las Empresas Comunitarias en Colombia. "En este aspecto las entidades de promoción enfrentan con frecuencia el problema de tener modelos preestablecidos y rígidos de los elementos normativos que deben regir en las empresas para que ellas puedan tener una determinada forma jurídica también predeterminada por la entidad." (44). Esto significa, que la responsabilidad de la elaboración de los estatutos ha sido asumi

da por el Incora y que los socios no han tenido participación. La investigación aludida revela igualmente, que la falta de - participación de los socios en la elaboración de los estatutos incide significativamente en la observancia de las normas establecidas, presentándose el hecho de que muchas empresas apenas observan parcialmente los estatutos, y otras los modifican hasta dejar muy poco de su contenido inicial. Concluye la investigación, que tal imposición de los estatutos y reglamentos en las empresas carece de sentido, pues convierte estos medios de la gestión interna en instrumentos formales de muy poca utilidad y completamente ausentes del crecimiento de la gestión colectiva.

Otro aspecto de este problema se concreta en la ignorancia o desconocimiento de los estatutos, que afecta a muchos socios en las empresas, cuyo conocimiento se reduce a la información sobre sus obligaciones con la Empresa y con el Incora. - Horacio Cadena Díaz al estudiar este aspecto en las Empresas Comunitarias del Proyecto Nariño, encontró la siguiente situación: "El nivel de conocimiento y opinión del estatuto jurídico es bajo. Entre el desconocimiento total y el poco conocimiento cubren el 55.28 % del total de socios; seguido por el regular conocimiento, para un cubrimiento del 40 %; y, unicamente el 4.7 % expresa conocerlo bien. El bajo conocimiento sitúa a los socios en posición de desventaja frente al Incora, sometiéndolos prácticamente a las decisiones unilaterales de la entidad."

Agrega este estudio que, "el 55.29 % de los socios desaprueba el modelo de estatuto vigente, por considerarlo contrario a sus intereses; solo el 4.72 % le da su aprobación; y el resto no opina o se muestra indiferente. Y concluye, que este aspecto impide de una manera u otra el desarrollo y la consolidación de la Empresa." (45)

Sin duda que los estatutos y reglamentos son un paso esencial para el funcionamiento adecuado de la Empresa Comunitaria, en la medida en que establecen ciertas normas mínimas dentro de ella; pero este solo enunciado no basta, pues es necesario que tales instrumentos evolucionen a la par con el desarrollo de la Empresa, haciéndose cada vez - más completos. No basta la simple elaboración del estatuto; se debe garantizar su realización en la práctica por medio del entendimiento en los miembros de la Empresa sobre el - significado real de cada una de las partes que lo componen y el papel que les corresponde desempeñar en su cumplimien to. Este cometido supone como condición básica, que los socios de la Empresa Comunitaria sean los auténticos autores de dichos estatutos.

IV

DIFERENCIA ENTRE EMPRESA COMUNITARIA Y SOCIEDADES COOPERATIVAS, CIVILES Y COMERCIALES

El molde jurídico de la Empresa Comunitaria difiere esencialmente del régimen de las sociedades coopetativas, civiles y comerciales. Esta diferencia es obvia, puesto que la Empresa Comunitaria está reglamentada por un Estatuto Jurídico autónomo: el decreto 2073 de 1.973. No tuvo pues el Legislador la intención de regular las Empresas Comunitarias por el régimen legal ordinario de las entidades cooperativas, ni por las disposiciones de los códigos en materia de sociedades viviles y comerciales. Tampoco las incorporó al régimen especial de las Cooperativas de la Reforma Agraria.

Del régimen mercantil queda excluída la Empresa Comunitaria en razón de su objeto social, muy diferente de la ejecución de actos o empresas mercantiles.

Respecto a las sociedades civiles las principales diferencias se derivan del origen del patrimonio social; de la calidad de asignatarios del Incora que tienen los socios; del régimen administrativo; del régimen empresarial; y del régimen laboral.

El origen del patrimonio social, que en la Empresa Comunitaria está representado principalmente por el predio objeto de explotación, genera importantes diferencias, pues el socio aporta su cuota parte en un predio en el cual el Incora lo hace asignatario colectivo, y lo aporta sin más trámite -

que la solicitud para que se haga la adjudicación directamente a la Empresa. El hecho de aportar este inmueble, no obliga a la Empresa a registrar el contrato social "en la forma y lugar prescritos en el C.C. para los actos relacionados con la propiedad inmueble", lo que sí deben hacerlo las sociedades civiles y comerciales cuando hay aportes de inmuebles; en tanto que este inmueble aportado por los socios a la Empresa Comunitaria, queda sujeto a las reglamentaciones del Incora.

De la calidad de asignatarios del Incora que tienen los socios de la Empresa Comunitaria, derivan características que hacen relación a la selección y a la determinación de su número, limitando la autonomía de la voluntad para asociarse. Conlleva, además, la vinculación de la Empresa a una determinada entidad promotora que asesora y fiscaliza.

Las diferencias se ubican también en la forma. Por ejemplo:

a) La constitución de la Empresa Comunitaria exige, que además de celebrar el contrato social mediante documento privado, se inscriba este documento constitutivo en el Ministerio de Agricultura.

b) La prueba suficiente de la existencia y representación legal de la Empresa Comunitaria, la constituye la certificación expedida por el Ministerio de Agricultura; y

c) La personería jurídica de la Empresa Comunitaria no se adquiere automáticamente por el solo hecho de haber constituído la sociedad legalmente, sino que es necesario solicitar su reconocimiento ante el Ministerio de Agricultura.

Muy diferentes son estas tres situaciones para una sociedad civil, pues le basta estar constituída legalmente.

Las diferencias con las sociedades cooperativas también

son esenciales, y se observan aún en relación con las Cooperativas de la Reforma Agraria, en múltiples aspectos.

Encontramos en relación a los socios, que en las Cooperativas agropecuarias puede ser el número variable e ilimitado, pudiéndose integrar, además de usuarios de los programas del Incora, también otros campesinos pequeños propietarios, arrendatarios o aparceros de la región. El mínimo de socios que puede fundar este tipo de cooperativa es de 10, para las Cooperativas de la Reforma Agraria; y 20 en las cooperativas sometidas al régimen legal ordinario; en tanto que en la Empresa Comunitaria el mínimo de socios es 5.

El reconocimiento de la personería jurídica de las cooperativas corresponde solicitarlo ante la Superintendencia Nacional de Cooperativas.

La constitución de una cooperativa exige elevar a escritura pública los acuerdos adoptados por la Asamblea de constitución, protocolizando la Resolución de reconocimiento de la personería jurídica, el acta de constitución y los estatutos definitivos.

La prueba sobre la constitución y funcionamiento de las cooperativas, así como las de sus representantes legales, la acredita la certificación expedida por la Superintendencia Nacional de Cooperativas; y la de la calidad de Cooperativa Agropecuaria de la Reforma Agraria se constiutye mediante certificación del Incora.

El capital de las cooperativas es variable e ilimitado, y está representado en acciones nominativas que los socios suscriben, cancelando al momento de ingresar el 25 % de su aporte mínimo. Las aportaciones ordinarias de los socios se -

hacen en cuotas de dinero, y cuando hay aporte de trabajo este se avalúa convencionalmente y se representa en acciones.- En la Empresa Comunitaria el socio aporta esencialmente su - trabajo que la Empresa remunera en la forma, cuantía y condiciones que señale el reglamento interno de trabajo, y esta remuneración se tiene para todos los efectos legales como un - costo de producción.

Los socios de la Cooperativa agropecuaria, al dejar de - serlo, responderán con sus aportes, o con éstos y la suma adicional que se establezca según el caso, de las obligaciones - que la Cooperativa haya contraído hasta el momento del retiro o la exclusión; esta responsabilidad se extiende hasta -- por el término de dos años a partir de la fecha del retiro o exclusión. En la Empresa Comunitaria la responsabilidad de - los socios está limitada a su interés social.

Otra diferencia fundamental entre el régimen de la Empresa Comunitaria y el de las Cooperativas Agropecuarias, la constituye el derecho preferencial de compra que tiene el Incora sobre el interés social del socio que muera, se retire o sea excluído de la Empresa; en tanto que en las cooperativas nó.

Tampoco se consagró en el régimen especial de las Cooperativas de la Reforma Agraria, la posibilidad de que la esposa o uno de los hijos que reuna las condiciones exigidas para ser socio, reemplace al socio fallecido; lo que sí rige para la Empresa Comunitaria.

En cuanto a las reservas, las cooperativas están obligadas a destinar de los remanentes a lo menos un 10 % para fondo de reserva legal, un 20 % para el fondo de educación, un 10 % para el fondo especial de solidaridad y previsión social, y

un 20 % para el fondo de ahorro y capitalización. Estos fondos, con excepción del de ahorro y capitalización, en caso de disolución de la cooperativa no se distribuyen a los socios, sino que deben pasar a engrosar el cap-ital de la Central de Cooperativas de la Reforma Agraria Ltd. -CECORA-.

En la Empresas Comunitarias esta situación es diferente, donde solo son de carácter obligatorio los fondos de reserva legal y el de previsión social o solidaridad; los demás son - op-cionales; y en caso de disolución total de la empresa; las sumas así destinadas se reparten entre los socios.

Difiere también la cooperativa, de la Empresa Comunitaria en cuanto a la distribución del excedente o ganancia, pues la cooperativa debe pagar intereses estipulados para las accio - nes y distribuír el saldo entre los socios a prorrata de las operaciones realizadas por cada uno de ellos en la cooperativa, distribución que podrá hacerse en dinero o en acciones según lo determine la Asamblea Gl.

En la Empresa Comunitaria el excedente se reparte entre los socios en proporción al trabajo aportado y a sus aportes en especie.

Tanto en el r-égimen de las Empresas Comunitarias, como el de las cooperativas agropecuarias de la reforma agraria, - la inspección y vigilancia le corresponde al Incora, con la diferencia de que a las cooperativas también las puede inspec - cionar y vigilar la Superintendencia Nacional de Cooperativas cuando lo estime conveniente; y que el Incora también puede - de delegar esta función en los organismos patrocinadores de - cooperativas agropecuarias, dentro de las limitaciones y condiciones que el mismo Instituto señale. En cuanto a las Empre - sas, no está estatuída la delegación de esta función fiscaliza

dora, que por lo demás, es de competencia exclusiva del Incora.

Finalmente, dentro de este marco diferencial es necesario anotar que, para todos los efectos jurídidos las Cooperativas son consideradas como entidades de utilidad pública y de interés social, condición esta, que les permite disfrutar de prerrogativas especiales; en tanto que las Empresas Comunitarias son entidades de derecho privado, a las cuales la Ley les ha otorgado las exenciones y prerrogativas que en materia tributaria se reconoce a las Cooperativas.

V

LA EMPRESA COMUNITARIA COMO INSTRUMENTO DE LA REFORMA AGRARIA COLOMBIANA

A. CAUSAS INMEDIATAS

Las investigaciones realizadas en relación a los primeros años del proceso de reforma agraria adelantado en Colombia, demostraron no haber logrado cambio alguno en la estructura de tenencia de la tierra.

Según lo anota el tratadista Antonio García, las cifras divulgadas dan cuenta de que en el período 1.962-1.969, las políticas de obtención y adjudicación de tierras se ejecutaron en un 96 % sobre legalización de posesiones de tierras baldías, y solo en un 2.5 % se efectuó una redistribución de tierras vinculadas a la estructura, o sea, auténticas operaciones de reforma agraria, que beneficiaron apenas un 0.5 % de las familias necesitadas de tierra en 1.960 y menos del 11% del crecimiento demográfico rural en un solo año. Estas ejecuciones tuvieron además la característica de que un 73 % de los predios adquirirdos registran promedios de 54 hectáreas, lo que significa que se afectaron unidades medias y familiares y no las áreas latifundistas-minifundistas de la estructura. De 1.962 a 1.971, informa este autor, las tierras redistribuídas solo alcanzaron 270.500 hectáreas, de las cuales apenas el 7 % se obtuvo por expropiación, lo que corresponde a 33 predios expropiados en un decenio. De otra parte, estas adquisiciones tuvieron su mayor auge en zonas de adecuación

de tierras en las cuales se concentró el 30 % de las inversiones del Incora en costosas obrasde infraestructura,con - el resultado de un proceso de sobrevaluación de la tierra, - que aleja aún más las posibilidades de redistribución ya -- que el ingreso campesino es bajo,pero que demuestra la importancia asignada ,no tanto a las operaciones de redistribu -- ción,como a los procesos de valoración de la tierra agrícola. (46)

La unidad de explotación que venía adjudicándose era la denominada Unidad Agrícola Familiar,sistema que en la práctica fue demostrando notorias desventajas,como lo consignaron informes técnicos del Incora; concretamente las siguientes:

No permite una verdadera integración de la masa campesina,tradicionalmente aislada y dáspersa;

Dificulta la planeación,la prestación de asistencia técnica,y el servicio de extensión agrícola;

Impide una racional combinación de factores productivos capita-tierra-trabajo,precisamente por la insuficiencia de - tierras y capital y la abundancia de mano de obra;

La agricultura no logró penetrar el marco comercial requerido y conservó la atomización de la oferta campesina -- dentro del mercado;

Contimía la migración de campesinos a las ciudades; y

Los costos individuales y sociales son más altos,así - como los costos administrativos de Incora (47)

Era el fracaso económico y social de la política de dotaciones individuales,que condujo al cambio de rumbo a partir de 1.969,ha-cia un método de dotación y operación de explotaciones comunitarias en adjudicaciones proindiviso provisionales y carentes de una estructura organizativa ,que posteriormente se transformaron en Empresas Comunitarias.

El cambio era propiciado por una fuerza de presión pro-

veniente de la organización campesina a través de las Asociaciones de Usuarios. Estas habían sido promovidas por el gobierno con un sentido de modernización institucional y de negociación política de los servicios estatales ,para constituír un soporte político del sistema imperante ,sin necesidad de efectuar ningún cambio de estructura. Tratábase de manipular la organización campesina,para encubrir una política agraria que no tenía el propósito de afectar la estructura latifundista. Pero la Organización llegó a tomar conciencia de las limitaciones del sistema social y político, incapaz de dar respuesta a las expectativas campesinas desatadas por la formulación legal y política de la Reforma Agraria,y empezó a actuar con autonomía como fuerza de presión y de negociación en relación con los servicios asistenciales del Estado,o con las nuevas demandas de participación política.

En 1.970 la Asociación Na-cional de Usuarios Campesinos,manifestó su rechazo a la política de colonización de baldíos y de parcelaciones accidentales; y solicitó al gobierno la revisión total de los avalúos catastrales. Posteriormente en 1.971 la A-NUC expidió un documento denominado "Primer mandato campesino" proclamando la plena independencia política del campesinado,definiendo su movimiento como fuerza social independiente,señalando su acción frente a la política agraria,y trazando pautas para la reforma agraria,en los siguientes términos:

"La Asociación Nacional de Usuarios Campesinos de Colombia,consciente de las limitaciones y de los intereses de clase de los partidos políticos que tienen asiento en el Congreso nacional para dar solución a la cuestión agraria colombiana,en el marco de los intereses de la clase campesina y de la mayoría de nuestro pueblo y convencida,por otra parte,de la inoperancia del llamado In

> cora y de la falta de decisión política del go - bierno nacional para adelantar un proceso de reforma agraria democrático, masivo y rápido, que -- transforme radicalmente la actual estructura a-- graria colombiana /.../ resuelve, aprobar y publicar el presente documento que será conocido con el nombre de P rimer Mandato Campesino, cuyo desarrollo y ejecución se adscribe a las Asociaciones de Usuarios Campesinos." (48)

Y los arts, I y XIV de este mandato, piden a la Reforma Agraria lasustitución del actual régimen de propiedad, tenencia y explotación de la tierra por el de grandes unidades cooperativas de autogestión campesina, sobre la base de la asociación voluntaria y el desarrollo tecnológico del campo. En -- igual forma piden la elaboración de un estatutó de la Cooperación Agraria.

Este marco cuyuntural hace reconocer al Incora que la - adjudicación de tierras en forma individual es la menos adecuada para cumplir los objetivos reformistas por cuanto dificulta la planeación y prestación de asistencia técnica, eleva los costos de explotación y de servicios, aumenta desproporcionadamente el área de tierras requeridas para un menor número de campesinos a beneficiarse y, sobre todo, reduce las utilidades porque se continúa dentro del mismo marco hasta ahora utilizado por el pequeño agricultor, sin perspectivas de ninguna posición empresarial.

Con estos antecedentes inicia el Incora la etapa de las adjudicaciones comunitarias, que tuvo su mayor auge en los años de 1.971 y 1.972 gracias al estímulo de las invasiones - campesinas, ya que en el mes de febrero de 1.971 fueron invadidas simultáneamente 200 haciendas, con la complicidad de -- las A-sociaciones de Usuarios; y esta agudización de las invasiones campesinas a las grandes haciendas latifundistas, especialmente en la costa norte del país, motivó el proyecto de

modificaciones a la Reforma Agraria que se presentó al Congreso en 1.972, y culminó en la Ley 4a. del 1o. de febrero de 1.973, incorporando en la legislación agraria la adjudicación colectiva de tierras denominada: Empresas Comunitarias.

B. LA AUTOGESTION EN LAS EMPRESAS COMUNITARIAS DE LA REFORMA AGRARIA.

Las Empresas Comunitarias, además de tener por objetivo un desempeño económico, buscan ser instrumentos apropiados para que los asociados participen en la gestión, incrementen su participación en el desarrollo social y reciban beneficios no monetarios. De esta manera el carácter asociativo de estas organizaciones, más que un mecanismo para asumir colectivamente riesgos económicos, es una forma de integración activa en el campo de las decisiones relacionadas con la satisfacción de las propias necesidades y con el sumento del bienestar, a través de la democratización de estructura de decisión tradicionalmente restringidas y jerárquicas.

Por este aspecto autogestionario participatorio, las empresas asociativas superan en el campo de la realización individual, grupal y social a las empresas económicas capitalistas, en las cuales los trabajadores no participan en la toma de decisiones, ni en la distribución de los beneficios derivados de su trabajo, y donde diversas formas de alienación destruyen su creatividad personal.

Las políticas de reforma agraria, no solo en Colombia sino en toda América Latina, presentan a la empresa comunitaria como uno de los medios más adecuados para posibilitar la participación campesina y favorecer su desarrollo y

consolidación,lo mismo que para promover el desarrollo nacional; de ahí,que como una nueva estrategia en la política adelantada por el Incora, se han creado en torno suyo numerosas expectativas y no pocas dudas sobre el alcance de los objetivos proclamados.

Por tratarse la Empresa Comunitaria de una forma asociativa de producción autogestora,el punto clave de su funcionamiento lo constituye la participación de los socios en la toma de decisiones de la empresa,lo cual determina su grado de control en el desarrollo y consolidación de la misma; mas en la práctica, el hecho de ser promovida por el Incora hace que prime una concepción básicamente economicista,con desmedro de los aspectos participatorios autónomos.

El período inicial de las empresas está caracterizado por una dependencia casi total del Incora en cuanto al éxito económico. Las condiciones iniciales de funcionamiento dan al Incora el control sobre la Empresa. El tratadista Antonio García considera como una falla esta irrestricta y directa dependencia del organismo estatal de reforma agraria; "pues aunque las asignaciones de tierra y capital puedan ser comunitarias,la propiedad y la facultad última decisión continúan bajo el control del Estado."

La relación institucional de promoción es factor especialmente determinante del comportamiento autogestionario en las empresas.

Una investigación sobre las Empresas Asociativas en Colombia,que incluye a las empresas comunitarias de la Reforma Agraria,revela que las entidades promueven una autogestión recortada y tutelada,concebida fundamentalmente como un medio para obtener resultados económicos benéficos,-

pero carente de validez por sí misma; y que han demostrado limitaciones serias en el desarrollo de participación grupal -- asociativa relacionada con el manejo empresarial, debido a su concepción economicista de la autogestión, a la carencia de metodología y elasticidad promocional, a la posición de dependencia en la cual colocan a los grupos con los cuales se relacionan, y al temor generalizado de que los socios sean incapaces de responder ante las obligaciones que contráen, todo lo cual es reforzado por la aceptación de las imposiciones externas por parte de los socios.

Para la citada investigación, en la Empresa Asociativa de la Reforma Agraria, la autogestión, más que un modelo de participación autónoma, representa un sistema útil para dar un soporte más sólido a la responsabilidad de los adjudicatarios ante las entidades crediticias, disminuír los costos de operación de la entidad, ampliar la cobertura de los servicios del Estado, frenar la presión de los campesinos por la tierra y estimular a los propietarios de grandes extensiones subutilizadas a aumentar la productividad. (49)

En consecuencia, la concepción que se tiene de la autogestión la convierte en un medio par el logro de tales objetivos, que el Incora le ha señalado dentro de las ventajas tecno-económicas de este nuevo tipo de asentamiento llamado Empresa comunitaria, a saber: Permitir la titulación definitiva en áreas donde aún no se han concluído las obras de adecuación; evitar litigios, gastos de mensura y reestructuración de parcelas; permitir la introducción de nuevas tecnologías; aumentar la producción y productividad; permitir el mejor aprovechamiento de la tierra y de obras de infraestructura; permitir una mejor prestación de servicios tales como: planificación agroeconómica, asistencia técnica y extensión agrícola; y permitir una mejor integración campesina.

De lo anterior resulta que la dinámica autogestionaria proviene basicamente de agentes externos al grupo comunitario, y con carácter de imposición.

Pero no se debe desconocer que ciertos aspectos socio económicos se presentan a menudo como causa de limitación de la actividad autogestora en la empresa, y podemos señalar algunos:

1) Generalmente el agricultor no ha trabajdo dentro de un grupo de producción;

2) No cuenta con una preparación adecuada para participar en las decisiones de lacolectividad;

3) Se ha desarrollado en un marco de sumisión por su posición de dominado;

4) No ha ejercido un control significativo de los medios de producción;

5) Carece de los conocimientos de administración y organización empresarial; y

6) Su capacitación técnica es deficiente.

Parece lógico que su participación en la etapa inicial de la Empresa Comunitaria sea incipiente; pero la empresa está en la necesidad de capacitar a los socios, y esa capacitación ha de ser estructural y técnica, para que a medida que la empresa se desarrolla adquiera el verdadero carácter autogestionario que le permita disminuir su dependencia, y autodesterminarse. Se aprende a participar participando, y en la empresa existe como fundamento objetivo para el ejercicio autogestionario, el hecho definitivo de que los objetivos, políticas, estrategias y decisiones de la empresa se fundamenten en el trabajo de sus socios.

C. LAS EMPRESAS COMUNITARIAS EN EL DEP-ARTAMENTO DE NARIÑO

El Incora creó el Proyecto Nariño-P-utumayo en el año de 1.962 con el propósito de adelantar programas de rees - tructuración de la tenencia de la tierra, apoyados con acti vidades básicas de crédito, asistencia técnica, capacitación campesina, acción comunal, adecuación de tierras, titulación de baldíos, extinción del derecho de dominio, clarificación de la propiedad y resguardos indígenas.

Han transcurrido 20 años, en los cuales los programas de reestructuración de la tenencia de la tierra solo alcan zan a afectar 21.458 hectáreas, adquiridas por los procedi- mientos de compra y expropiación, adquisiciones que tuvieron lugar con anterioridad al año de 1.979; pues es de anotar - que el programa de adquisición de tierras a nivel nacional se ha paralizado en los últimos años, ya que ese ha sido el interés de los gobiernos de turno. Después de las afectacio nes de tierras para el programa de Arrendatarios y Aparce - ros durante el mandato del presidente LLeras Restrepo, los - demás Gobiernos han entorpecido la acción de adquisici ones y desestimulado económicamente al Incora, especialmente en - el gobierno del doctor Alfonso López y del doctor Turbay.- Esta inactividad ha convertido al Instituto de la Reforma - Agraria en un organismo más dentro de la burocracia estatal incapacitado para atender a las expectativas que la Reforma Agraria despertó en el campesinado.

Con la redistribución de las tierras adquiridas se be- neficiaron en Nariño 1.476 familias campesinas, por el siste ma de adjudicación individual de Unidades Agrícola Familia- res. Posteriormente algunas de estas parcelaciones se rees- tructuraron como Empresas Comunitarias; al tiempo que las -

las últimas adjudicaciones se hacían por el sistema asociativo.

En la actualidad existen en el departamento 66 asentamientos campesinos comunitarios, que albergan a 580 familias y explotan 9.446,67 hectáreas. Existen también 55 asentamientos individuales en los cuales se han adjudicado un total de 12.011,84 hectáreas a 896 familias. Tanto en las parcelaciones como en las empresas comunitarias los adjudicatarios reciben también crédito supervisado, asistencia técnica, y capacitación campesina, mejoramiento de la vivienda mediante la financiación a través del crédito, y otras actividades relacionadas con el mejoramiento sociocultural de la comunidad.

En torno a las actividades de las Empresas Comunitarias en el departamento se han creado expectativas, tanto por parte de los socios, como por parte de la comunidad campesina que observa con cierta desconfianza su evolución. A otros niveles, se realizan confrontaciones sobre los logros alcanzados y se analizan situaciones que ponen en duda el alcance de los objetivos proclamados para la empresa comunitaria como una nueva estrategia en la política adelantada por el Incora.

Creemos necesario para fundamentar un criterio, observar lo que es en la práctica una empresa o un grupo comunitario, y a tal fin incluímos en este trabajo las observaciones recogidas en tres de ellas, a través de una metodología de visita a la empresa, charlas y entrevistas con los socios, consulta de actas y documentos de la Empresa. No se trata de reflejar estadísticamente la situación general de las Empresas Comunitarias de Nariño, sino de presentar sencillamente la situación en tres casos concretos.

1. Empresa Comunitaria de Parceleros de Bomboná

Esta empresa está localizada en la parcelación de Bomboná en el mpio. de Consacá. Se inició en 1.969 y cuenta actualmente con 77 familias asociadas.

Debe advertirse, que en el año de 1.963 el Incora adquirió de la hacienda de Bomboná 2.656 hectáreas, por un valor de tres millones. En julio del mismo año la hacienda se parceló entre 126 familias y a cada familia se le adjudicó individualmente una U.A.F. integrada por parcela para cultivos, parcela de pancoger y una vivienda dentro de la ciudadela que consta de 128 casas, dos escuelas, capilla, centro comunal, servicio de acueducto y alcantarillado, y actualmente electrificación.

El plan trazado incluía la organización de explotaciones asociativas complementarias, y con tal fin se reservaron zonas comunales con base en los cuales en los años siguientes a la parcelación se realizaron intentos de explotaciones cooperativas, que no llegaron a consolidarse. En 1.969 los parceleros organizaron la Empresa Comunitaria y se les asignó colectivamente 103 hectáreas de la zona reservada para explotaciones asociativas, pero al mismo tiempo seguían poseyendo su parcela inicial individualmente, y a la empresa ingresaron libremente quienes sentían la necesidad de mayor oportunidad de trabajo.

La empresa explota principalmente caña para panela en una extensión de 50 hectáreas; cuenta con un trpiche catalogado entre los mejores de la región; y adelanta explotaciones complementarias de café sobre 5 hectáreas, maiz y frijol en 20 hectáreas, pastos y rastrojos en 25 hectáreas; y las instalaciones del trapiche ocupan un área de 3 hectáreas.

El valor de la tierra adjudicada a la empresa es de- $ 635.376 que incluye el valor de las instalaciones del - trapiche. Por créditos de producción unicamente han utili- zado $ 140.000. Las explotaciones en general las hacen - con aportes de trabajo de los socios y con las reinversio nes de parte de la producción.

Los socios no dependen económicamente de la Empresa, pues los dividendos que reciben constituyen una entrada a- dicional a los ingresos que derivan de la parcela indivi - dual. Hasta el presente el objetivo ha sido el de destinar los valores anuales de los dividendos (siempre han sido me nores a 10.000 pesos) al pago de cuota de parcela, en prime ra instancia, y después a cuota de vivienda, cuyos costos f fueron originalmente bajos, pues presentan un total prome-- dio de $ 40.000 por parcela y casa conjuntamente.

Como capacitación para la organización y gestión empre sarial tuvieron en la iniciación charlas y explicaciones, y durante el desarrollo, la entidad les da asistencia para re- solver los problemas usualmente presentados, y exolicaciones en las Asambleas.

De los problemas que se le han presentado a la Empresa unos son de orden interno, y otros externos. Entre los de - orden interno se mencionan los siguientes:

a) Temor de la directiva para actuar sola en cumplimien to de las funciones que señala el estatuto.

b) Indiferencia de la mayoría de los socios frente a las cuestiones administrativas, falta de conciencia social - empresarial y predomino de una motivación con sentido econó mico inmediato, pues su interés se concentra en recibir la - ración de panela semanal y obtener algunos dividendos al - findel ejercicio económico anual.

c) Por el número de socios, que se puede considerar alto, ya que anteriormente eran 85 y actualmente 77, en esta empresa el requisito de las mayorías para decidir, resulta en ocasiones en perjuicio de las actividades empresariales por no poder por ejemplo decidir oportunamente asuntos relativos a créditos, planes de explotación, utilización de recursos, etc.

d) Falta de progreso económico y técnico en la explotación; desperdicio de recursos: trabajo y tierra.

En el orden externo, le ha tocado a la empresa defender la tierra contra las invasiones intentadas a partir de las márgenes de la carretera; y afrontar demandas judiciales originadas por inconformidad con la liquidación sobre el interés social de algún socio retirado o excluído de la Empresa.

Dado el nivel cultural, la mayoría de los socios no han obtenido completa comprensión del estatuto jurídico que reglamenta la existencia de las Empresas Comunitarias. Saben que existen los estatutos y el reglamento interno. Se limitan a cumplir con su aporte en trabajo, que generalmente no lo hacen en forma personal sino a través de un miembro de la familia o de un jornalero. Cumplen con regularidad la asistencia a las Asambleas Generales, semestral o anualmente, y acatan las decisiones. Tienen presente su participación en los dividendos y en la ración de panela.

Quienes algo conocen el decreto 2073, no han encontrado suficiente claridad respecto a la sucesión en caso de muerte del socio; esto debido especialmente a que todos los heredEros desean continuar con iguales derechos y el beneficio principal lo ven en adquirir el derecho a la tierra. En este sentido son de opinión de que la Ley 135 y el decreto 2073 sean modificados.

La consolidación que parece tener la empresa, no obedece a la conciencia empresarial, sino mas bien a una circunstancia externa que radica en el hecho de poseer también la parcela individual con título diferente y además una vivienda; por esta razón no es el interés de los socios dividirse las 103 hectáreas adjudicadas colectivamente, sobre lo cual piensan que surgirían múltiples problemas de tipo legal y social.

2. Empresa Comunitaria La Esperanza.

Esta empresa está igualmente ubicada en la parcelación de Bomboná en el Mpio. de Consacá y conformada por hijos de los parceleros. El cupo es de 20 socios, pero actualmente solo cuenta con 18, ya que dos fueron excluídos y se dejaron vacantes estos cupos. El terreno adjudicado colectivamente son 146 hectáreas, que habían sido reservadas desde que inició la parcelación para potreros comunales, sin que hubiese sido objeto de adjudicación anterior. Están ubicados en terreno laderoso del lado del río Azufral y por esta circunstancia los planes de explotación se orientaron al aprovechamiento en explotación forestal que han venido haciendo mediante contrato con la Corporación Forestal de Nariño -COFANAR- que financia los gastos de siembra y de mantenimiento.- Los socios realizan los trabajos y reciben por ellos pago, como si se tratara de una obra pagada por COFANAR. Esta entidad, en el momento de la cosecha del bosque se pagará lo invertido, incluyendo intereses y asistencia técnica; y de haber ganancias, estas serán repartidas entre ambas partes.

Los socios disponen de los lotes de pancoger que explotan en forma individual, y han recibido crédito para construcción de vivienda.

La naturaleza de la explotación no permite obtener la producción a corto plazo. Los beneficios actuales son los pagos recibidos por los trabajos que realizan. Existen algunos socios que trabajan más y son los que mayor provecho reciben. Antes de plantar los árboles, los socios según su capacidad, - dhanden sembrar de su propiedad lotes de maíz en forma individual. Actualmente el área programada para la reforestación ya está practicamente copada.

Mientras exista el contrato con COFAMAR no se presentará la desintegración de la Empresa; posteriormente puede ser p-o sible que los socios quieran dividirse la tierra, pues son - ellos las nuevas familias que se han ido formando en la comunidad y no cuentan con parcela individual.

La capacitación para la organización empresarial se reduce a reuniones para la solución de problemas y para ilus-- tración sobre los deberes de los socios. P-or tanto tienen - escaso conocimiento del régimen jurídico de la empresa, pero sí conocen las causales por las que pueden llegar a perder - su posición de socio de la empresa.

3. Empresa Comunitaria Agroindustrial Guaitara.

En septiembre de 1.976 se formó esta empresa con personal joven y con vinculación activa de la mujer, hijos de parceleros en número de 10. Su finalidad es el procesamiento industrial de productos agrícolas en la fabricación de sabajón, conservas y encurtidos.

Han realizado instalaciones avícolas con capacidad para - dos mil pollos de engorde. Ultimamente levantan pollos que -- venden a Incora quien los entrega a usuarios de otros progra-

mas. También explotan en cultivos de fríjol, maiz y café un - lote de 4 hectáreas. El terreno adjudicado es de 4 hectáreas y además 3 viviendas, en la parcelación Bomboná.

Las inversiones ascienden a $ 3.200.000, que han sido financiados a través de crédito para equipo y construcción de fábrica, terrenos, galpones e instalaciones para gallineros.

Se observa que las explotaciones tienen un monto bajo - en relación al monto de la deuda, lo que hace que se presenten dificultades para la amortización de créditos y para la obtención de excedentes a repartir entre los socios. Estos, al trabajar en la empresa se fijan un jornal que se denomina anticipo de utilidades. Existen también gastos de administración.

La fabricación de los productos continuamente ha sufrido - dificultades e interrupciones, bien por falta de capital, o por inconvenientes de mercado.

Los socios, por su procedencia, tradición campesina, falta de conocimientos, juventud, falta de experiencia en estas actividades, no han podido consolidar económicamente la empresa; a lo anterior se suma la tambaleante asesoría institucional, costosa pero de muy poca eficiencia y con sentido burocrático.

La finalidad de la empresa, sus objetivos, son muy importantes y progresistas, que podrían significar un paso de avanzada dentro de lo que ha sido la vida campesina. Se trataba de constituír una agroindustria que no ha alcanzado el éxito, y en ello ha influído la incapacidad del elemento asesor de - turno.

La empresa recibe demasiada influencia de funcionarios: uno de tiempo completo, otros para dar asistencia técnica y de mercadeo; sin embargo el desarrollo económico ha fallado, o no

jor, no se ha logrado.

Dado que son 10 los socios y unicamente se han beneficiado con vivienda 3, el deseo es de que estas viviendas no sean adjudicadas a la empresa, sino a los socios individualmente. - Esta solución facilita la desintegración de la empresa, ya que para el socio lo importante puede ser la vivienda y no la empresa. Los socios que aún no tienen vivienda esperan que se - les suministre crédito para construírla, lo cual puede estar - muy remoto por cuanto la empresa no muestra capacidades de pago.

La imposibilidad de lograr plena armonía en los intereses de los socios y en el trabajo social, el peso de las deudas, no porque les afecte la responsabilidad otro patrimonio distinto a l de la empresa, sino porque llegado el momento de haber - ingresos tienen que destinarce a las cancelaciones, constituyen los mayores problemas para esta empresa.

Por la característica de los socios que no cuentan con - otras alternativas en cuanto hace relación al patrimonio y a - oportunidades de trabajo, se mantiene la integración del grupo, sin que ello indique que la empresa esté consolidada. Hasta es posible que el mismo Incora llegue a buscarle, tarde o temprano, una solución.

Finalmente, en las Empresas descritas, el aspecto autogestionario funciona en la forma ya explicada. De igual manera, el aspecto participatorio corresponde a los lineamientos que señalamos al hablar de la forma como funciona el Estatuto Jurídico. En consecuencia, este último capítulo concluye sin más comentario, quedando las observaciones consignadas, a manera de confrontación entre la teoría y la práctica, vale decir, entre la Ley - de papel y la Ley de acción.

CONCLUSIONES

La Reforma Agraria como estrategia de desarrollo ha fracasado, debido a las contradicciones internas del sistema en la sociedad colombiana. Los grandes terratenientes y empresarios agrícolas han eclipsado las tentativas que el INCORA hace para que la clase campesina tenga oportunidad de poseer tierra propia, y en muchos casos se ha tomado su actividad como instrumento para los intereses de la clase privilegiada.

Para lograr una Reforma Agraria acorde al desarrollo económico del país, se hace necesaria la implantación de políticas que busquen un acercamiento entre la magnitud problemática agraria, el alcance de sus medidas y la operatividad real de estas en su adaptación a una estructura dada de la tenencia de la tierra y demás elementos complementarios que la caracterizan en el panorama nacional.

Con la implantación de la política de Empresas Comunitarias el Gobierno Nacional perseguía acelerar el proceso redistribucionista de la tierra, y a su vez favorecer la penetración de capital al campo; sin embargo ante el querer gubernamental se interponen, por una parte la concentración de la propiedad territorial que redunda en una escasa disponibilidad de tierras para que sean objeto de redistribución, y por otra parte la deficiente disponibilidad de recursos económicos y técnicos, que truncan estructuralmente el desarrollo de esta política.

En un proceso de Reforma Agraria se deben tener en cuenta dos fases:

a) La eliminación de una estructura social agraria considerada como antieconómica e injusta, para lo cual se debe entrar a atacar la terencia de la tierra, los inadecuados logros de producción y servicios.

b) La creación de una estructura que entre a sustituírla dirigiéndose los esfuerzos a logar una unidad productiva básica de esa nueva estructura. Para llegar a esta situación de cambio es necesario que se den unos proyectos de desarrollo rural, y que estos a su vez sean instrumentos de apoyo de la Reforma Agraria, lo cual no se dá en Colombia; y aún más, lo que preocupa ultimamente a los Gobiernos es logar su desmonte, puesto que ya ha cumplido su función cuyuntural, ya que sus medidas han sido encaminadas a aliviar aisladamente la presión social en determinadas zonas del país. En consecuencia, desde la mitad de la década de los años setenta, el INCORA se ha visto debilitado en forma considerable, y su política de formación de Empresas Comunitarias ha experimentado por ello un severo estancamiento.

En el proceso de Reforma Agraria Colombiana, no existe una claridad del tipo de organización de la producción que se pretende establecer, pues fue emprendida con base en una serie de objetivos explícitos e implícitos, encaminados a modernizar y preservar la estructura existente, y lo que más preocupa es la creación de unidades productivas potencialmente capaces de alcanzar una utilización intensiva de capital, con miras a elevar la producción agropecuaria y a atender la demanda de productos tanto nacional, como internacional. Esto hace que la Empresa Comunitaria Colombiana se ubique dentro del marco de una política económica nacional de conservación del sistema capitalista imperante, interesado exclusivamente en la organización eficiente de la producción y en un alto nivel tecnológico, restándole importancia al trabajo campesino y a su organización y desarrollo.

La Empresa Comunitaria Colombiana no ha alcanzado su consolidación como instrumento apropiado para que la clase campesina tenga el grado de participación en el desarrollo nacional, y promueva a través de ella su reivindicación. Se presenta principalmente como solución a los problemas económicos inmediatos de los socios, quienes conservan un criterio individualista por encima del interés comunitario.

El carácter subsidiario que la Legislación le ha dado a la adjudicación colectiva, ya que los socios pueden llegar a la división de la tierra, hace de la Empresa Comunitaria una forma precaria para dar solución al problema agrario, - puesto q ue es un camino hacia la multiplicación del minifundio, si se tiene en cuenta que el problema de la escasez de tierras afectadas para redistribuír, se resolvió concentrando sobre pequeños predios a numerosas familias.

En el funcionamiento de las empresas se requiere que - los integrantes de las mismas, tengan mayor grado de independencia en las gestiones empresariales, que la asesoría se limite a asesorar y no a imponer determinadas situaciones como actualmente está ocurriendo, y que elimine la fiscalización ejercida en forma equívoca, con el peligro de que a la Empresa la caracterice una relación de asalariado.

Por otra parte, es fundamental que se establezca con - claridad todos los elementos que aseguren la propiedad de - la tierra y la protección de este derecho a las Empresas Comunitarias Campesinas; pues políticas como la que el INCORA tuvo oportunidad de aplicar en la Empresa Comunitaria El Laurel del municipio de Cumbal, defraudan las expectativas y el esfuerzo de los campesinos, a más de que son antitécnicas y contradicen los propósitos proclamados por la Reforma Agraria . Muchos interrogantes surgen al ver al INCORA, que para

responder a la presión campesina por la tierra, procede a -- desmembrar parte del terreno que le había sido adjudicado - a una Empresa que con su esfuerzo había alcanzado algún gra do de consolidación. Sencillamente se trata es de mancomu - nar la miseria, al restarle al único patrimonio de las 25 fa milias de la Empresa Comunitaria El Laurel una extensión de 200 hectáreas para que en ellas se hacine un crecido número de campesinos sin tierra, en lugar de darle aplicación a la Ley de Reforma Agraria procediendo a la redistribución de - los latifundios.

La historia ha demostrado la necesidad de que los cam pesinos se organicen como clase y fuerza de presión para - la defensa de sus intereses reivindicatorios.

Se debe aprovechar el esfuerzo hasta ahora realizado - en las Empresas Comunitarias, enderezar las metodologías em- pleadas en su promoción y funcionamiento, para que subsistan y se extiendan con éxito en beneficio de la población campe sina.

F I N

GUIA DE CITAS

(1) BEJARANO,Jesús Antonio. El Agro en el Desarrollo Histórico Colombiano. Edit Punta de Lanza.Btá 1.977,P.9

(2) LOZANO,Fernando y O. La P-olítica de Empresa Comunitaria y su funcionamiento en el Departamento. U.de Nariño.1.980,P.163

(3) GARCIA ,Antonio.Las Cooperativas Agrarias en el desarrollo de América Latina. Edic.Colatina.Btá 1.976,P.. 223.

(4) _____.Ibid.P.221

(5) NACIONES UNIDAS. P-rogresos en materia de reforma agraria. Cuarto Informe. Nueva York 1.966, P.24

(6) _____. Ibid P.24

(7) GA-RCIA Antonio. Op.Cit P 223

(8) _____. Ibid P .224

(9) PEREZ SALAZAR,Honorio. Derecho Agrario Colombiano. Edit Temis,Btá. 1975. P. 10-11

(10) _____. Ibid. Ps 15-16

(11) GUZMAN C.,Germán. La Violencia en Colombia. Edic Progreso. Cali. P. 15

(12) TOBON,A-lonso.La tierra y la refor ma agraria en Colombia. Edic.Cáncer. Btá P.44

(13) P-EREZ SALAZAR,Honorio. Op.Cit P. 20

(14) AGUDELO MEJIA,Eduardo y O. La descomposición del campesinado en Colombia. Melgar. XI/1.970 Ps XXXXX

(15) BEJARA-NO,Jesús. El Agro en el desarrollo histórico - colombiano.Coedic. P unta de Lanza y U. de Los Andes Ps. 43-44

(16) NA-CIONES UNIDAS. Op.Cit. P. 5

(17) GIMENEZ LANDINEZ,Víctor. Capacitación para la reforma A graria Integral. IICA-CIRA Btá 1.966 P. 12

(18) TORO AGUDELO,Hernán. Reforma Social Agraria. Edic Iris Btá 1.962 P. 6

(19) AGUDELO MEJIA ,Eduardo y O. Op. Cit P.11
(20) TOBON,A lonso. La Tierra y la Reforma Agraria en Colombia. Edic. Cáncer Btá. P.144
(21) ASOCIACION COLOMBIANA DE INGENIEROS AGRONOMOS. La Tierra para el que la trabaja II,Edic. Punto y Coma P 23
(22) TORO AUDELO,Hernán. Op.Cit. P .129
(23) EL TIEMP-O. 29 de noviembre de 1.964. Discurso del Dr. Carlos Lleras Restrepo en Ibagué.
(24) NACIONES UNIDAS. Op. Cit. P .27
(25) _____.Ibid
(26) Agudelo Mejía Eduardo y O. Op; Cit. P 11
(27) LOZANO,Fernando y O. Op.Cit. P.52
(28) COOPERACION TECNICA SENA-HOLANDA. Las Empresas Asociativas en Colombia.Edic. Guadalupe Ltda. Btá,1.981 - P. 31
(29) **********. Ibid P. 45
(30) _____. Ibid P .45
(31) CADENA DIAZ,Horacio. Estudio Básico sobre las Empresas Comunitarias en el departamento de Nariño. U.de Nariño 1.980 P. 10
(32) SUA REZ MELO,Mario.Las Empresas Comunitarias en América Latina. IICA-CIRA Vol IV P . 143
(33) LLOSA LARRABURE,Jaime. Memoria VII Reunión Interamericana de Ejecutivos de Reforma Agraria. San José Costa Rica Nov/1.978
(34) COOPERA-CION TECNICA SENA-HOLANDA.Op.Cit. P.389
(35) TORO AGUDELO,Hernán. OP.Cit. P . 161
(36) INCORA. Forma 2.112/75 Contrato Social y estatutos de la Empresa Comunitaria. P .14
(37) _____. Ibid Ps 8-9
(38) _____. Ibid Ps 10-11
(39) _____. Ibid P. 10
(40) _____. Ibid P. 10

(41) _____. Ibid. P. 16
(42) _____. Ibid P. 16
(43) _____. Ibid. P. 17
(44) COOPERACION TECNICA SENA-HOLANDA. Op. Cit. P. 307
(45) CADENA DIAZ, Horacio. Op.Cit
(46) GARCIA, Antonio. Op. Cit P. 243-244-245-246
(47) SUAREZ MELO, Mario. Las Empresas Comunitarias Campesinas. Citado por Antonio García Op.Cit P.267
(48) GARCIA, Antonio. Op.Cit 249
(49) COOPERACION TECNICA SENA-HOLANDA. Op.Cit. Ps. 44 y 396

BIBLIOGRAFIA

1. ASOCIACION DE INGENIEROS AGRONOMOS. "La Tierra para el que la trabaja. II Edit. Punto y Coma. Bogotá 1.975

2. BEJARANO, Jesús Antonio y O. El Agro en el Desarrollo - histórico Colombiano. Edit. Punta de Lanza. Bogotá, 1.977.

3. GARCIA, ANTONIO. Las Cooperativas Agrarias en el desarrollo de América Latina. Edit. Colatina. Btá. 1.976

4. INCORA. Serie Jurídica Nros. 11, 15, 19, 20. Serie didáctica Nro. 12. Serie Divulgación Nro. 63. Incora, Btá

5. _____. Estatuto Jurídico de las Empresas Comunitarias Decreto 2073 de 1.973. Incora, Btá. 1.973

6. _____. Proyecto Nariño-Pyo. Resumen de realizaciones. Empresa Agroindustrial Cuaitara. Parcelación Bombona. Empresa Agroindustrial La Sabanera. Incora Pasto 1.980

7. IICA-CIRA. Noticias sobre Reforma Agraria. Volúmenes IV y VI. Btá 1.967 y 1.969

8. _____. Algunas consideraciones sobre Reforma Agraria en regiones de minifundio, un ejemplo colombiano. Btá. 1.965

9. _____. Aspectos sociológicos de la reforma agraria. Edit. Antares-Tercer Mundo. Btá. 1.965

10 _____. Informe de la Reunión Internacional de Ejecutivos de la Reforma Agraria. Lima-Bogotá, 1.966

11 NACIONES UNIDAS. Progresos en materia de Reforma Agraria CUARTO INFORME. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. Naciones Unidas, Nueva York 1.966

12 OLIA-RT, Francisco. Empresa Comunitaria y Reforma Agraria en el desarrollo rural en las Américas. IICA-CIRA Vol I Nro. 3

13. P-EREZ, Hernán. Enjuiciamiento a la política agraria y cafetera. Btá, 1.978

14. REYES P-OSADA, Alejandro. Latifundio y Poder P-olítico Edit Cinep. Btá 1.978

15. SUAREZ MELO, Mario. Las Empresas Comunitarias en Améri ca Latina. IICA-CIRA Vol.IV Nro.2

16. TOBON, ALFONSO. La tierra y la reforma agraria en Colom bia. Edic. Cáncer Btá.

17. CODIGOS. Civil, Comercio, Procedimiento Civil

18. P-ERIODICOS NACIONALES. Recortes varios.