

# LA REFORMA AGRARIA DEL FRENTE NACIONAL

De la concentración parcelaria  
de Jamundí al Pacto de Chicoral

Carlos Villamil Chaux



**UTADEO**

UNIVERSIDAD DE BOGOTÁ JORGE TADEO LOZANO

# LA REFORMA AGRARIA DEL FRENTE NACIONAL

De la concentración parcelaria  
de Jamundí al Pacto de Chicoral

Carlos Villamil Chaux



Villamil Chaux, Carlos

La reforma agraria del Frente Nacional. De la concentración parcelaria de Jamundí al Pacto de Chicoral / Carlos Villamil Chaux. -- Bogotá : Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano. Facultad de Ciencias Sociales, 2015. 146 p.: il.; 24 cm.

ISBN: 978-958-725-167-8

1. REFORMA AGRARIA – HISTORIA - COLOMBIA. 2. INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA – HISTORIA. 3. COLOMBIA – HISTORIA – FRENTE NACIONAL, 1958-1974. I. tit. CDD333.31861”V715”

Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano  
Carrera 4 N° 22-61 – PBX: 242 7030 – [www.utadeo.edu.co](http://www.utadeo.edu.co)

*La reforma agraria del Frente Nacional*  
*De la concentración parcelaria de Jamundí al Pacto de Chicoral*

ISBN: 978-958-725-167-8

Primera edición: 2015

Rectora: Cecilia María Vélez White

Vicerrectora académica: Margarita María Peña Borrero

Director de Investigación, Creatividad e Innovación: Leonardo Pineda Serna

Decana de la Facultad de Ciencias Sociales: Sandra Borda Guzmán

Editor en jefe: Jaime Melo Castiblanco

Coordinación editorial: Henry Colmenares

Corrección de estilo: César Mackenzie

Diseño de cubierta y fotografía: Luis Carlos Celis Calderón

Diagramación: Mary Lidia Molina Bernal

Impresión digital:

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio  
sin autorización escrita de la Universidad.

EDITADO EN COLOMBIA  
EDITED IN COLOMBIA

A Marta Carvajal  
*Un personaje maravilloso*



# Contenido

<i>9</i>	Introducción
<i>17</i>	Situación de Colombia en los años sesenta. El Frente Nacional
<i>47</i>	La reforma agraria del Frente Nacional
<i>77</i>	La concentración parcelaria de Jamundi
<i>95</i>	Diferentes reacciones
<i>113</i>	El nuevo gobierno: indecisión, conflicto y final
<i>135</i>	Conclusiones
<i>140</i>	Bibliografía



# 1. Introducción

## 1.1 Antecedentes

Muchos analistas creían, cuando se aprobó la Ley 135 de 1961, que la mala distribución de la tierra tenía efectos muy negativos sobre el crecimiento y sobre la tranquilidad del país. Para ellos, los problemas agrarios estaban en la base de los conflictos sociales y de la consiguiente violencia. En los años sesenta la reforma agraria se planteó como un objetivo que compartían personas con visiones muy diferentes: algunas de izquierda que buscaban equidad, y otras que consideraban que era importante hacerla para promover el bienestar y el progreso económico. Por otra parte, es de suponer que la mayoría de los pequeños labriegos estaban interesados, en un país campesino como era Colombia en ese entonces, en que se adelantara una reforma que les diera acceso a la tierra que trabajaban. Además, se contaba con el apoyo de EE. UU., a través de su programa Alianza para el Progreso, propiciado por la AID.<sup>1</sup> Sin embargo, vistos los resultados, no fue mucho lo que se logró. ¿Cuál fue la causa de que un programa, con tanto apoyo aparente, no avanzara como se esperaba?

---

<sup>1</sup> USAID, traducido del inglés como Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional y conocida en español como la AID.



Entre 1961 y 1971 no fue posible modificar la estructura de la propiedad rural. La Ley 135 se veía débil, y el gobierno no mostraba interés en utilizarla. Por eso, en 1966, cuando su promotor, Carlos Lleras Restrepo, llegó a la Presidencia de Colombia se tomaron una serie de medidas para hacerla más efectiva atacando los problemas más apremiantes. En 1967 se inició la Campaña de Organización Campesina para conseguir que los pequeños labriegos se organizaran, participaran en el proceso y le dieran su apoyo político. En 1968, para hacer posible la conversión de pequeños arrendatarios y aparceros en propietarios, se dictó la Ley 1 que permitía afectar para ello tierras de propiedad privada cualquiera que fuera su grado de explotación. Los efectos de estas dos medidas fueron visibles pero limitados. Para acelerar su ejecución se apeló finalmente a los mecanismos más drásticos contemplados en la Ley 135, como la concentración parcelaria, que para dotar de Unidades Agrícolas Familiares a los minifundistas permitía afectar tierras de propiedad privada, aledañas y cercanas a las zonas de minifundio cualquiera que fuera su grado de explotación. La concentración parcelaria de Jamundí, declarada por el INCORA en junio de 1970, al final del gobierno de Carlos Lleras, era una prueba más del esfuerzo que se hizo durante ese gobierno para hacer más efectiva la reforma.

En este texto se va a analizar, precisamente, la importancia de ese proyecto, los motivos que tuvo el gobierno para promoverlo, las reacciones que generó y la manera como los sectores terratenientes y sus aliados lograron frenar su ejecución.

## **1.2. La hipótesis de trabajo**

La hipótesis que hemos considerado como base de nuestro análisis se expone a continuación:

La concentración parcelaria de Jamundí, por sus características legales, por el lugar en donde se pretendía desarrollar, por la participación de los campesinos organizados en su gestación y por el momento en que se promulgó, constituyó un “punto de inflexión” en el desarrollo de la reforma agraria del Frente Nacional y llevó a la “Coalición Político-Terrateniente”, que en ese momento contaba con suficiente poder político en Colombia, a tomar las medidas necesarias para detener su ejecución. Para ello, representantes muy destacados de los partidos políticos dominantes, con el apoyo del Gobierno Nacional, suscribieron, a comienzos de 1972, en las instalaciones de la Caja Agraria en Chicoral, Tolima, un “Acuerdo” conocido como el Pacto de Chicoral, que luego se plasmó en la Ley 4 de 1973 e introdujo una serie de modificaciones a la Ley 135 de 1961 que la tornaron inaplicable, dando así término al intento del Frente Nacional de modificar por medios legales la estructura de tenencia de la tierra en beneficio de los campesinos colombianos.

### **1.3. Enfoque y alcance del trabajo**

No pretendemos en este estudio hacer un análisis de la situación de la tenencia de la tierra en Colombia en los años sesenta del siglo pasado, ni pensamos mencionar las razones por las cuales su distribución era injusta e inequitativa. Todos los estudios y análisis que hemos tenido a nuestro alcance relacionados con este tema coinciden en la necesidad de corregir las injusticias e inequidades existentes y, por ello, tomamos como punto de partida la conclusión a la que llega Carlos Lleras Restrepo en la ponencia en la cual sustentó ante el Senado de la República en 1961 la propuesta de una Ley de Reforma Agraria cuando, después de analizar algunas de las estadísticas más recientes llegó, en el capítulo de esa ponencia denominado “Estructura de la propiedad agraria, uso de la

tierra, razones para la reforma agraria”, a unas conclusiones que expresa de la siguiente manera:<sup>2</sup>

No se dispone en Colombia de cifras dignas de completa fe sobre la distribución de la propiedad rústica y tampoco de un censo de las propiedades agrícolas; cualesquiera que sean las imperfecciones de esas estadísticas, la mala distribución de la propiedad de las tierras, con su dos graves extremos, el minifundio y el latifundio, salta a la vista. Por lo demás, es un fenómeno que cualquier observador del país puede apreciar directamente. Si, pues, hay una defectuosa estructura de la propiedad rústica, y, además, parcialmente por efecto de ese mismo fenómeno, una mala destinación de la tierra desde el punto de vista de la explotación en muchas regiones, se justifica plenamente que el Estado intervenga para corregir una y otra anomalía, tanto por razones de equidad social, como por otras muy claras de utilidad económica.

Pretendemos analizar el cambio que se deseaba realizar como un fenómeno eminentemente político, es decir, como el resultado de una interacción de fuerzas, distintas y contrapuestas en los intereses que representaban que, utilizando su fortaleza de manera diferente, luchaban por mantener o modificar una situación existente.

## 1.4. Metodología

Teniendo en cuenta que el autor es ingeniero, se apela a la grafostática y, de acuerdo con ella, a gráficos que muestren, mediante el uso de polígonos vectoriales, la *resultante* de la interacción de esas fuerzas de diferen-

---

2 AA. VV. (1961). *Tierra: 10 ensayos sobre reforma agraria en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo.

te magnitud y dirección.<sup>3</sup> El efecto demostrativo que buscamos se logró siguiendo, para el proyecto Atlántico N° 3 situado en el sur del departamento del Atlántico, la metodología mencionada y analizando, por medio de dos polígonos que mostramos a continuación (gráfico 1), la situación reinante antes y después de cumplido el proceso de organización de los campesinos, y la llegada a la zona del INCORA en 1964.

Las dos fuerzas principales en pugna en la zona eran, sin duda, los campesinos y los terratenientes. Los primeros están representados en el primer polígono por un vector corto que demuestra que, a pesar de su crecido número, su fuerza era muy precaria en razón a su pobreza y falta de organización. El vector, además de su escasa longitud, está caracterizado por su dirección y en la figura se designa como “*Campesinos*”. La otra fuerza, los terratenientes, se encuentra colocada en dirección opuesta, es de mayor tamaño porque su poder es superior, no solamente por su capacidad económica sino porque generalmente están acompañados y apoyados por otras fuerzas muy importantes, con las que forman una “*Coalición*” cuyas características describimos a continuación.<sup>4</sup>

I. A nivel nacional, el poder reside en las sedes principales de las agremiaciones de grandes propietarios y ganaderos, la SAC<sup>5</sup> y Fedegán,

---

3 Rubio Sanjuán, I. (1958). *Elementos de grafostática*. Barcelona: Labor.

4 En el libro *80 años del Ministerio de Agricultura: el agro y la cuestión social*, publicado por TM Editores, Banco Ganadero, Caja Agraria y Vecol, compilado por Absalón Machado y editado por Ediciones Tercer Mundo en 1994, figura un ensayo de Alfredo Molano Bravo titulado “Algunas consideraciones sobre colonización y violencia” en donde se hace una detallada descripción de los integrantes de lo que hemos llamado “*La coalición*” y de la manera como interactúan para someter al campesino.

5 “La Sociedad Colombiana de Agricultores estaba constituida por 9500 afiliados –bajo el liderazgo de grandes terratenientes– y representaba al sector rural en el Banco de la República, la Caja de Crédito Agrario, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, las Juntas de

entidades gremiales que, a pesar del número reducido de sus asociados, detentan un poder considerable en todo lo relacionado con el agro, e influyen poderosamente en las decisiones que se toman en el Parlamento Nacional, integrado en muy buena medida por los terratenientes regionales, donde las políticas se deciden o inducen con su voto, así como en los directorios nacionales de los partidos, en las casas matrices de los periódicos y publicaciones nacionales y en los centros de opinión más importantes del país.

II. A nivel regional, en donde se genera su poder, los terratenientes actúan apoyados por personas con quienes comparten sus intereses: parientes cercanos, transportadores y comerciantes, jueces de distrito o departamentales, sus parientes y amigos, notarios y, en general, miembros de capas sociales y económicas superiores que derivan su riqueza de la tierra y que, a pesar de tener intereses diferentes, manejan los votos de los campesinos y de los pobres y desempeñan funciones políticas o administrativas en la región. Por las razones mencionadas, insistimos en su existencia y su poder y asignamos a este vector el nombre de la “Coalición Político-Terrateniente” o, simplemente, la “*Coalición*”.

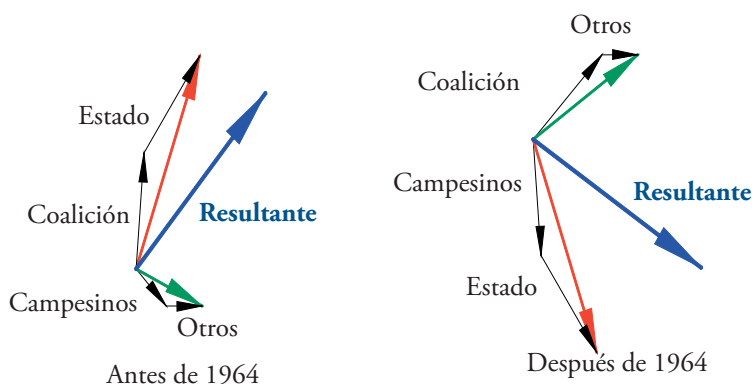
Se observa, además, la presencia de otra fuerza muy importante, representada por el “*Estado*”, que cambia de dirección según las circunstancias políticas. Y, finalmente, existen una serie de fuerzas más pequeñas como los medios de comunicación, la opinión pública en general, los partidos políticos, la Iglesia católica, etc., que actúan de manera generalmente más débil y, por lo general, se neutralizan; por eso, las representamos en dirección horizontal. A estas, las denominamos “*Otros*”.

---

Control de Cambios y de Precios y, en fin, en los organismos estatales de conducción económica. O sea que el 0,1% de la población activa rural de cerca de 5 millones de personas asumía la representación por derecho propio de toda esa población” (García, 1973, p. 105).

En las dos figuras que se observan más adelante se muestra la situación política de la zona del proyecto, antes y después de la llegada del INCORA en 1964. En la primera, los “*Campesinos*” eran todavía muy débiles, su proceso de organización no había concluido y por lo tanto el vector es más corto que en la segunda, cuando ya este proceso había terminado; la “*Coalición*” mantiene su fuerza y dirección. El “*Estado*”, que en la primera estaba alineado con la “*Coalición*”, cambia de dirección y, respaldando la política del INCORA, se pone del lado de los campesinos. La “*Resultante*”, que en la primera favorecía a la “*Coalición*”, en la segunda se alinea con los “*Campesinos*”, el vector “*Otros*” mantiene sus características. La situación cambia radicalmente.

Gráfico 1. Representación gráfica (polígonos vectoriales) de la lucha política por la reforma agraria en el sur del Atlántico, antes y después de la llegada del INCORA<sup>6</sup>



En el “Proyecto Atlántico” se puede demostrar que los cambios fueron posibles: los “*Campesinos*”, con la ayuda de la Iglesia católica, representada por el obispo de Barranquilla y los curas párrocos de los diferentes municipios y la no menos importante de la Unión de

6 La longitud de los vectores trata de reflejar sin ninguna pretensión de exactitud, la magnitud y fortaleza de las fuerzas en conflicto.

Trabajadores del Atlántico (Utral), cuyos directivos en ese momento eran originarios de Manatí, juegan un papel definitivo en su organización en “sindicatos”<sup>7</sup> que se crearon en todos los municipios.<sup>8</sup> Al organizarse se fortalecieron y se constituyeron en una fuerza capaz de neutralizar a la “Coalición”. La actitud del “Estado” cambia también con el ingreso en la zona de un enfoque político diferente, representado por el INCORA, que decididamente se pone del lado de los campesinos mientras las autoridades departamentales y municipales, bastante alejadas de los problemas rurales, por la ya mencionada escasa importancia del sector en el departamento decidieron desentenderse del problema.

Estos cambios modifican sustancialmente los polígonos de fuerzas. La resultante cambia visiblemente de dirección, y entre 1964 y 1967 el INCORA logró recuperar para los pequeños labriegos, ante la sorpresa y molestia de la “Coalición”, la tierra desecada, parcelarla en su beneficio, otorgarles sobre toda la superficie de las antiguas “ciénagas” títulos de propiedad individuales o colectivos según las circunstancias, concederles además, a través del programa de Crédito Supervisado financiado por la AID, recursos financieros y asistencia técnica para el cultivo de sus tierras y organizar cooperativas de mercadeo y manejo de maquinaria agrícola. ¡El cambio se había realizado!<sup>9</sup>

---

7 Nombre que dan los campesinos a sus organizaciones.

8 Zamosc, 1978, p. 35.

9 *Ibid.*, p. 35. Zamosc afirma que: “En el Atlántico, cuando se conformó la Anuc, la batalla había sido ya ganada por el campesinado. El INCORA había titulado las tierras desecadas y se había conformado una estructura agraria con predominio de la pequeña y mediana propiedad, lo cual distinguía a los municipios del Atlántico del resto de la región de la Costa Atlántica”.

## 2. Situación de Colombia en los años sesenta: el Frente Nacional

### 2.1. La Violencia

En 1960 el país venía de librar durante una década una “guerra no declarada”, conocida como La Violencia, en la que se habían enfrentado los colombianos, a nombre de los dos partidos políticos tradicionales, Liberal y Conservador, y habían muerto miles de seres humanos, especialmente campesinos, muchos de los cuales habían además perdido su tierra, arrebatada en zonas liberales por personajes poderosos del Partido Conservador y en zonas conservadoras por gamonales del Partido Liberal y, en ambos casos, por personajes inescrupulosos ajenos a los partidos.

En 1953 un llamado “golpe de opinión” patrocinado por líderes de los partidos en pugna había llevado a la Presidencia a un jefe militar, el general Gustavo Rojas Pinilla. En 1957, en vista de que el personaje se les había salido de la manos y pretendía quedarse en el poder, los dos partidos habían aceptado unirse, derrocarlo y gobernar juntos, de



acuerdo con un sistema muy particular al que se llamó el Frente Nacional, que les permitía, inicialmente durante doce años, repartirse igualitariamente el poder y las posiciones públicas, incluyendo las electivas y las de nombramiento, aprobar las leyes por mayoría absoluta o calificada, de las dos terceras partes, en cámaras legislativas elegidas paritariamente. Con el sistema ya en funcionamiento habían decidido prorrogar el período a dieciséis años y rotar la filiación política del presidente, que durante un período de cuatro años pertenecería a un partido y durante el siguiente al otro.

El Frente Nacional fue aprobado masivamente por un plebiscito multitudinario realizado en 1957 y comenzó a operar en 1958 bajo la presidencia del liberal Alberto Lleras Camargo. Sobre este tema existe abundante investigación y literatura y nos limitamos a destacar sus características más relevantes en relación con la reforma agraria, la transformación social más importante que pretendió desarrollar. El Frente Nacional excluía de manera expresa a partidos y organizaciones políticas distintas a los partidos tradicionales y limitaba entonces la oposición, a disidencias de los partidos (MRL) o a movimientos políticos ajenos a ellos (ANAPO), formados por sus disidencias. La rotación presidencial y el consiguiente cambio, cada cuatro años, del partido del presidente,<sup>1</sup> dificultaban, al reemplazar a un mandatario por otro de filiación política distinta, la continuación de las políticas, especialmente de aquellas que involucraban temas de gran sensibilidad. La aprobación por mayoría absoluta o calificada de las leyes hacía casi imposible la introducción de reformas importantes que difícilmente alcanzarían el acuerdo necesario para convertirse en leyes. El “consenso” se imponía para la toma de todas las decisiones.

---

1 Se estableció durante el gobierno de Lleras Camargo cuando también se prolongó por cuatro años la duración del Frente Nacional.

## 2.2. El Comité Nacional Agrario

La realización de una reforma agraria<sup>2</sup> que diera a los campesinos colombianos la oportunidad de incorporarse al desarrollo nacional parecía, después del período de violencia que se acababa de vivir, una de las prioridades del Frente Nacional, y se consideraba como una manera de consolidar la paz que se había comenzado a instalar en el agro colombiano. En el año de 1960, el presidente Alberto Lleras Camargo promulgó el Decreto 2061, mediante el cual se creó, presidido por Carlos Lleras Restrepo, el entonces Primer de Designado a la Presidencia de la República, el Comité Nacional Agrario al cual se le encargó preparar, en el menor tiempo posible, un proyecto de Ley de Reforma Agraria para presentarlo a consideración del Congreso Nacional.

El Decreto, en la parte considerativa, invoca como razón principal:

*Primero.* Que la elevación del nivel de vida de la población rural colombiana y, en general, el desarrollo económico del país, hacen indispensable la reforma de la estructura social agraria para dotar de tierras a quienes se encuentran en capacidad de cultivarlas con su trabajo personal, poner bajo cultivo a aquellas que no lo están y que sean susceptibles de explotación económica; elevar la productividad agrícola y ganadera por medio de la experimentación y la introducción de técnicas adecuadas; organizar los núcleos de población campesina para introducir sistemas cooperativos de producción, distribución y consumo; difundir la enseñanza y mejorar los diversos servicios de la vida rural e impedir la inequitativa

---

2 Herman Felstenhausen sostiene en su informe *Agrarian Reform and Development In Colombia*, al cual nos referiremos más adelante, que: “Cada vez que las demandas por tierra que planteaban los campesinos se agudizaban, se les respondía con una promesa de reforma agraria”.

concentración de la propiedad territorial y garantizar los derechos de los asalariados agrícolas y la seguridad en los campos.<sup>3</sup>

Siguiendo las normas del Frente Nacional, sus integrantes fueron escogidos de manera paritaria entre los dos partidos gobernantes y se estableció, en el Artículo 4, que estaría integrado por Carlos Lleras Restrepo, designado a la Presidencia de la República quien lo presidiría, el arzobispo primado de Bogotá o su representante, Hugo Ferreira Neira, ministro de Agricultura, Virgilio Barco Vargas, ministro de Obras Públicas, Germán Zea Hernández, Álvaro Gómez Hurtado, Adán Arriaga Andrade, Belisario Betancurt (Sic), Gilberto Arango Londoño, Gilberto Alzate Avendaño, Alfonso López Michelsen, Carlos Velásquez Palau, Jaime Angulo Bossa, Hernán Toro Agudelo, Héctor Charry Samper, Jesús María Arias, Pedro Nel Ospina Vásquez, Hernán Jaramillo Ocampo, Guillermo Amaya Ramírez, Gerardo Molina, un representante de las Fuerzas Armadas, Augusto Espinosa Valderrama, gerente de la Caja Agraria, Luis Guillermo Echeverry, presidente de la Sociedad de Agricultores de Colombia, un representante de la Confederación de Trabajadores de Colombia y un representante de la Unión de Trabajadores de Colombia. En consecuencia, estaba integrado por 25 personas, de las cuales 20 eran personas naturales y los 5 restantes acudían en representación de entidades especialmente ligadas al tema rural.

Los cinco personajes que militaban en el sector conservador “doctrinario” dirigido por Álvaro Gómez Hurtado, decidieron por razones políticas no asistir,<sup>4</sup> y Pedro Nel Ospina, del ala conservadora “unionista”, dirigida por Mariano Ospina Pérez “no quiso aceptar por sus grandes

---

3 Ministerio de Agricultura y Ganadería, Decreto 2061 de 1960 (agosto 30).

4 Gómez Hurtado, A. (1961). El auténtico contenido de una reforma agraria. En *Tierra: 10 ensayos sobre la reforma agraria en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo, p. 173.

posiciones reales”.<sup>5</sup> Funcionó entonces con 14 miembros de los cuales 10 eran liberales y 4 pertenecían al ala conservadora dirigida por Ospina Pérez,<sup>6</sup> a los cuales se sumaron los representantes de las organizaciones agrarias.

Las Actas que registran las reuniones del Comité indican que fue instalado el 8 de septiembre de 1960 por el presidente de la República Alberto Lleras Camargo y se reunió 28 veces hasta el 21 de octubre de ese mismo año. Los miembros del Comité fueron seleccionados entre la gente más representativa de los partidos y de los gremios más importantes y se nota en esa selección la intención de que hubiera una participación muy amplia de todas las tendencias políticas legalizadas por el Frente Nacional. Todas las sesiones fueron presididas por Carlos Lleras Restrepo. En la 4ª reunión, el 15 de septiembre, se unió al grupo Hernán Jaramillo Ocampo quien después, durante el gobierno de Misael Pastrana Borrero, se desempeñó como ministro de Agricultura, y dirigió las actividades que en 1972 llevaron al Pacto de Chicoral.

Desde la primera reunión, Lleras Restrepo asumió vigorosamente la dirección, y fue él quien propuso ese mismo día un apretado Programa de Trabajo, que fue aceptado y se cumplió de manera muy rigurosa, con

---

5 Delgado, O. *Ideologías políticas y agrarias en Colombia. La Burguesía Conservadora*. Tomo I. Bogotá: Tercer Mundo, p. 93. Cita a Mariano Ospina Pérez en la parte final de discurso pronunciado ante la Junta de Parlamentarios Conservadores, reunida en Bogotá el 28 de mayo de 1971.

6 Enrique Peñalosa, exgerente general del INCORA, sostiene, en entrevista concedida a Carlos Ronderos Torres en 1986 y publicada en *Historia política de Colombia, 1930-1974*, que con la muerte del dirigente conservador Gilberto Alzate Avendaño, el 26 de noviembre de 1960, “hubo necesidad de entrar a negociar la Ley, ni más ni menos que con el doctor Mariano Ospina Pérez, una de las personas más conservadoras, más de derecha que ha tenido el país en estas últimas décadas, y por eso hubo necesidad de hacer una serie de concesiones en cuanto a los sistemas de expropiación, los sistemas de pago y una serie de transacciones más para sacar la Ley (...)”.

una asistencia admirablemente puntual de los miembros del Comité. Antes de las reuniones, Lleras Restrepo preparaba unos “documentos” que servían de guía para las discusiones, en las cuales los participantes expresaban sus diferentes opiniones.<sup>7</sup> Las reuniones se realizaron prácticamente día de por medio en la Casa de la Moneda del Banco de la República. Se iniciaban a las 8:30 de la mañana y generalmente terminaban a la 1:00 de la tarde. A mediados de octubre estaba listo el proyecto de ley que se presentaría a consideración del Congreso y que poco más de un año después se convertiría, luego de muchas discusiones, en la Ley 135 de 1961.

En el Comité se estudiaron todos los temas que posteriormente formarían parte de la Ley de reforma agraria y se definieron, entre otras, las características de la entidad que se encargaría de adelantar el proceso, las condiciones en que se continuaría con los proyectos de colonización espontánea y la superficie máxima que en estos casos se podría titular, las características y conformación de los organismos rectores, las de las Unidades Agrícolas Familiares (UAF) como extensiones con las cuales se dotaría a los campesinos beneficiados por la Ley y, por supuesto, y a ese tema se dedicó la mayor parte del tiempo especialmente en la últimas reuniones, las condiciones para afectar tierras de propiedad privada y la manera como se compensaría a los propietarios, teniendo en cuenta el grado de explotación de la tierra afectada. Se planteó, se discutió ampliamente y se definió la posibilidad de pagar a plazos las tierras que se adquirieran y las posibilidades de expropiar tierras de propietarios renuentes. Se tuvieron en cuenta opiniones completamente diferentes, acordes con las diferentes maneras de pensar de los miembros del Comité, que fueron analizadas y consideradas con mucha seriedad.

---

7 Comité Nacional Agrario, “Acta N° 1”.

El documento final fue producto, después de muchas transacciones, del “consenso” de los miembros del Comité.

### 2.3. La Ley de Reforma Agraria

“A nombre de la Comisión III Constitucional del Senado, Carlos Lleras Restrepo, perteneciente al sector oficialista del liberalismo, presentó el 13 de abril de 1961 ponencia favorable ante dicha corporación, sobre el proyecto que el 13 de diciembre se convirtió,<sup>8</sup> por mayoría calificada, en la Ley 135 de 1961 sobre Reforma Social Agraria”.<sup>9</sup> En la parte inicial de su ponencia: “Elaboración del Proyecto”, el ponente informa que: “Cumpliendo sus funciones, el Comité Nacional Agrario redactó el proyecto sobre Reforma Social Agraria que el órgano ejecutivo acogió y presentó al Congreso, con la firma de todos los Ministros, el día 2 de noviembre del año pasado”.<sup>10</sup>

Vuestra Comisión Tercera Constitucional entró desde entonces a estudiarlo con todo el cuidado que la importancia de la materia exigía. 47 Sesiones han sido consagradas de manera casi exclusiva al examen pormenorizado del texto y de los problemas generales con los que las normas en él contenidas se relacionan, y una Subcomisión en la cual participaron constantemente varios miembros de la comisión principal, trabajó también de manera intensa para buscar fórmulas de acuerdo sobre puntos controvertidos, armonizar con ellas el articulado y revisar la redacción. Fueron tenidas en cuenta, no solo las observaciones formuladas

---

8 Votaron a favor la totalidad de los senadores del Partido Liberal y los conservadores “progresistas” dirigidos por Ospina Pérez. Los “doctrinarios” se abstuvieron de votar.

9 AA. VV., 1961, *Tierra: 10 ensayos...*, p. 11.

10 *Ibid.*

por los miembros del Senado, sino también las que otras personas y entidades nos hicieron llegar directamente o dieron al público conocimiento, y todas sin excepción se examinaron con ánimo desprevenido. La Comisión encontró a menudo que era conveniente acogerlas en todo o en parte y no vaciló en hacerlo, puesto que no la ha guiado otro deseo que el de traer a la consideración del Senado un estudio justo, ceñido a la realidad nacional y que por su propios méritos intrínsecos pueda aspirar el apoyo de la mayoría ciudadana.<sup>11</sup>

El ponente Lleras Restrepo expone los inmensos esfuerzos que hubo necesidad de hacer para obtener un consenso alrededor del proyecto de Ley, pero no duda en dejar bien claro, en el Capítulo Tres de su ponencia: “La Reforma Social Agraria, significado de este término”, cuáles son los fines que se persiguen y las circunstancias que lo justifican.

Enfatiza el hecho de que una de las condiciones para el “el desarrollo económico que habían mostrado países de diferentes latitudes, como los Estados Unidos de América, algunos países de Europa Occidental y Japón, en el sentido de que, previamente al desarrollo industrial de las grandes urbes, era necesario modernizar y desarrollar las fuerzas productivas del sector rural, mediante programas intensos de redistribución de los factores básicos de la producción, (reforma agraria y desarrollo rural) que fomentaran nuevas y más equitativas condiciones y oportunidades para los habitantes rurales”.<sup>12</sup>

Según Doreen Warriner en su libro *Land Reform and Development in the Middle East*: “la reforma agraria representa un punto de intersección entre el desarrollo económico y el cambio social”. Y tal vez ade-

---

11 *Ibid.*, p. 12.

12 Ediciones Tercer Mundo, 1994, *80 años del Ministerio de Agricultura: el agro y la cuestión social*, Capítulo 10, Ricardo Vargas del Valle, pág. 270.

lantando una respuesta a aquellos que afirmaban que antes de hacer una reforma agraria era necesario capacitar debidamente a los futuros beneficiarios y dotarlos de los elementos para lograr su mejor desarrollo económico, dicha autora afirma:

La redistribución de la tierra significa un cambio político y social, mientras que las otras medidas llevan solo a un mejoramiento en la posición económica de los empresarios rurales y en la producción agrícola sin un cambio en la posición social de aquellos. No debe permitirse que el énfasis pase de lo fundamental a lo complementario, ni que la llamada concepción integral conduzca, como ha acontecido algunas veces, a que se quiera ofrecer a los campesinos todo excepto la tierra.<sup>13</sup>

Entre dos conceptos: “cambio” y “consenso”, el proyecto de Reforma Social Agraria hace, como bien lo dijo Carlos Lleras Restrepo años después en Manatí, “un difícil tránsito por el Congreso”<sup>14</sup> que añade, a las muy enjundiosas discusiones del Comité Nacional Agrario, la intervención ante las cámaras legislativas de importantes personajes de la política que expresan sus impresiones, muy diversas por cierto, sobre la ley que se encuentra en discusión.<sup>15</sup> Así, tal como se puede leer en el ya mencionado libro *Tierra: 10 ensayos sobre la reforma agraria en Colombia*, además de Carlos Lleras Restrepo, ponente ante el Senado, quien habla el 13 de abril, intervienen también por el partido liberal, el 14 de

---

13 AA. VV., 1961, *Tierra: 10 ensayos...*, p. 13.

14 Ver el discurso de Lleras Restrepo “El mejor título para poseer la tierra es el trabajo”, pronunciado en Manatí, Atlántico, el 21 de enero de 1967, que está incluido en el libro *Discursos del presidente Carlos Lleras Restrepo* (1968), Bogotá: INCORA.

15 Los análisis, de altísima calidad, elaborados por los miembros de los diferentes partidos y las diferentes tendencias se pueden leer en el ya mencionado libro *Tierra: 10 ensayos...*, y reflejan el interés que todas las tendencias políticas concedieron al tema de la reforma agraria.



noviembre, Alfonso López Michelsen y Alberto Aguilera Camacho, y por el partido conservador, Jesús María Arias, ponente ante la Cámara de Representantes. El 7 de noviembre interviene Álvaro Gómez Hurtado, jefe de la facción conservadora que se opone al Proyecto, y el 19 de abril intervienen también Gilberto Arango Londoño, exministro de Agricultura y Diego Tovar Concha,<sup>16</sup> ambos opositores. El libro citado trae también una síntesis del estudio sobre desarrollo económico y social para Colombia elaborado por Lauchlin Currie en 1961 y presentada en septiembre de ese año al Senado de los Estados Unidos y la posición del Partido Comunista, expuesta a la prensa por el profesor Diego Montaña Cuellar, quien argumenta para ello la imposibilidad de hacerlo ante el Parlamento, “porque la reforma constitucional plebiscitaria, que reconoce solamente la existencia de los dos partidos tradicionales, lo hace imposible”.

Además de las intervenciones de los personajes citados es indispensable mencionar la actitud del gobierno de los Estados Unidos presidido desde 1961 por John F. Kennedy quien, entre las condiciones que puso para suministrar a los países latinoamericanos fondos para el desarrollo dentro del programa de La Alianza para el Progreso,<sup>17</sup> exigió la promulgación de leyes y la ejecución de programas de reforma agraria. En el discurso de instalación del Programa, el presidente dijo:

(...) porque a menos que emprendan libremente las reformas sociales, inclusive la reforma tributaria y la reforma agraria, a menos que amplíemos las oportunidades para nuestros pueblos, a menos que las grandes masas del hemisferio participen en

---

16 Las fechas de algunas intervenciones no aparecen en la fuente.

17 Programa creado por el presidente J. Kennedy y manejado por la AID.

una creciente prosperidad, nuestra alianza, nuestra revolución y nuestro ensueño habrán fracasado.<sup>18</sup>

La Ley 135 de 1961, sujeta como hemos visto a todas esas pruebas, fue finalmente aprobada y sancionada por el presidente Lleras Camargo el 13 de diciembre de 1961. Contó con el apoyo de los Estados Unidos, por medio de su agencia AID, país con el cual se financiaron, entre otros, el Programa de Crédito Supervisado, apoyo indispensable que suministraba el INCORA a quienes dotaba de parcelas en desarrollo de sus programas.

Al analizar desde el punto de vista político los principales componentes de la Ley que resultó del proceso que acabamos de describir, son evidentes, por un lado, las transacciones, consensos y a veces contradicciones a los que se llegó y, al mismo tiempo, los conceptos que logró introducir el ponente, que le permitieron adelantar durante su gobierno programas ambiciosos de cambio social.

El Capítulo I, un ejemplo de lo que acabamos de aseverar, establece que “esta Ley tiene por objeto”:

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

---

18 Discurso de instalación del Programa de La Alianza para el Progreso pronunciado por John F. Kennedy el 12 de marzo de 1961 (AID).

Segundo: Fomentar la adecuada explotación de tierras incul-  
tas o deficientemente utilizadas, de acuerdo con programas que  
provean su distribución ordenada y racional aprovechamiento.

Tercero: Acrecer el volumen de la producción agrícola y gana-  
dera en armonía con el desarrollo de los otros sectores económi-  
cos; aumentar la productividad de las explotaciones por la aplica-  
ción de técnicas adecuadas, y procurar que las tierras se utilicen  
de la manera que mejor convenga a su ubicación y características.

Cuarto: Crear condiciones bajo las cuales los pequeños arren-  
datarios y aparceros gocen de mejores garantías, y tanto ellos  
como los asalariados agrícolas tengan más fácil acceso a la pro-  
piedad de la tierra.

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

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

Termina diciendo que: “Los fines que este artículo enumera servirán  
de guía para la reglamentación, interpretación y ejecución de la presen-  
te Ley”, y define, en resumen, lo que debería ser una reforma agraria  
integral.

En el Capítulo XI, sin embargo, al referirse a la Adquisición de Tie-  
rras de Propiedad Privada se establece que debe hacerse siguiendo las  
prioridades establecidas en el Artículo 55, que dice:

Salvo en los casos de que trata el Artículo 58 de la presente  
ley, la dotación de tierras por parte del Instituto se hará utilizan-

do en primer término las tierras baldías fácilmente accesibles a los campesinos de la región respectiva y que reúnan además todas las condiciones necesarias para establecer en ellas colonizaciones según lo establecido en el Artículo 43 y siguientes.

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

1°. Tierras incultas no cobijadas por las reglas de extinción de dominio.

2°. Tierras inadecuadamente explotadas.

3°. Los predios cuya extensión total o parte importante de la misma se exploten por medio de arrendatarios y aparceros, cuando en este último caso no ejerza la dirección de la explotación y no tenga a su cargo, mediante el contrato de aparcería, parte de los gastos u operaciones de aquella.

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

Esta es una clara demostración de que, como producto de las numerosas transacciones que especialmente el “ponente” Carlos Lleras Restrepo debió hacer con parlamentarios vinculados a la “Coalición”, una ley que en su Artículo Primero pretendía “Reformar la estructura social agraria”, terminó dando prioridad a la colonización de tierras baldías.

El Artículo 56 que se presenta a continuación se refiere a uno de los aspectos más discutibles de la Ley y define, en forma sumamente vaga, la manera de calificar para efectos de aplicación de la Ley el grado de explotación y, como consecuencia, la calificación que se asignará a las tierras que de acuerdo con ella serán afectadas. Dice así:

Se tendrán como tierras incultas para efectos del ordinal primero del artículo anterior, las que pudiendo ser económicamente explotables, visiblemente no se hallen bajo una explotación agrícola o ganadera organizada. No se tomarán en cuenta para este efecto las cubiertas de bosques naturales necesarios para la conservación de las aguas y el servicio del predio, y las de bosques artificiales de especies maderables. Para calificar una tierra como inadecuadamente explotada, el Instituto tomará en cuenta los siguientes factores: ubicación con respeto a centros urbanos importantes; relieve; calidad de los suelos; posibilidad de la utilización de riegos y avenamientos, facilidad para la explotación continua y regular; clase y grado de intensidad de la explotación; capital y mano de obra empleados en ésta; valor comercial y rendimiento de la propiedad y densidad de la población en la zona rural donde dicha población se halle ubicada.

El Artículo 57 se refiere a prioridades de orden demográfico y edafológico para la adecuación de tierras.

De este modo, en un país donde muchos coincidían en que la mayoría de las tierras no estaban bien explotadas, la Ley no solamente se preocupó por proteger a las “adecuadamente explotadas”, sino que no creó los instrumentos adecuados para adquirir o expropiar a las que no lo estaban. Sin embargo, el ya mencionado Artículo 58, que transcribimos a continuación, abre una ventana por la cual se introducirá en su momento el gobierno de Lleras Restrepo. Su texto definitivo dice:

Artículo 58. Solo podrán expropiarse tierras que se hallen adecuadamente explotadas, cuando la superficie de una zona de minifundio deba ensancharse con propiedades aledañas o cercanas para hacer posibles las operaciones de concentración parcelaria; para facilitar a los pequeños arrendatarios o aparceros la adquisición o ensanche de la parcelas que han venido trabajando

o su establecimiento sobre otras tierras de la misma región cuando esto último parezca ser más apropiado; cuando la adquisición de tierras sea necesaria para establecer a pequeños propietarios arrendatarios o aparceros de la vecindad, ocupantes de tierras que vayan a ser puestas fuera de la explotación; en el caso del ordinal 3º del Artículo 55 o para facilitar la conducción de aguas, los avenamientos y el tránsito en las zonas rurales.

Este texto habla de algunos temas esenciales: desmitifica la intocabilidad de las tierras adecuadamente explotadas, las cuales, en casos definidos en el mismo, por cierto muy frecuentes en todo el país, como la existencia de arrendatarios y aparceros o minifundistas, se pueden adquirir y si es necesario expropiar para dotar a estos de Unidades Agrícolas Familiares, utilizando para ello extensiones aledañas o vecinas. Dada la frecuencia del fenómeno, la utilización de este artículo permite extender la reforma a lo largo y ancho de la parte incorporada del territorio nacional.

La posibilidad legal de hacer una verdadera transformación agraria se ve más clara en este artículo, que en el proyecto original establecía que “todas las tierras, sin excepción alguna y salvo las superficies mínimas excluidas expresamente, estaban sujetas a expropiación, en caso de que el dueño no quisiera venderlas”, pero fue modificado en la Comisión del Senado.<sup>19</sup> Sin embargo, la Ley lograda, después de muchas transacciones y llena de contradicciones, se encarga de atajar con una mano lo que impulsa con la otra.

Para permitir la realización de los propósitos del Artículo 58 que acabamos de transcribir, y aún para adquirir tierras inadecuadamente explotadas, era necesario contar con una herramienta que permitiera

---

19 Ponencia Lleras Restrepo en el Senado de la República; *Tierra: 10 ensayos...* p. 66.

expropiar de manera expedita dichas tierras cuando los propietarios se resistieran a venderlas voluntariamente. El artículo 60, en donde se precisa el tema, definitivamente no reúne esos requisitos. El cumplimiento de los procedimientos que establece para lograr una expropiación, en la cual se pagaría al vendedor en la mayoría de los casos el valor comercial de la tierra, además de ser engorroso, pone las decisiones en manos de miembros de la “Coalición”, especialmente de tribunales y jueces regionales, cuyos intereses coinciden con ésta, como lo hemos ya anotado. En este caso también, el proyecto original fue modificado por la Comisión para dar mayores seguridades a los propietarios y se añadió la necesidad de consultar con los respectivos Tribunales Administrativos Departamentales en lo referente a la clasificación de las tierras y a su calidad de expropiables, si así lo solicitaba el interesado.<sup>20</sup>

El Decreto 3177 de 16 de diciembre de 1961, crea el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA), “como parte de la administración pública nacional, pero como organismo estatal descentralizado o establecimiento público tiene personería jurídica independiente, autonomía administrativa y patrimonio propio, todo aquello conforme a la Ley que lo creó y a sus Decretos Reglamentarios. Su duración es indefinida y su domicilio la ciudad de Bogotá”.<sup>21</sup>

En cuanto a la decisión política requerida para la ejecución de la reforma, vale la pena analizar las características de la Junta Directiva del INCORA,<sup>22</sup> órgano encargado de definir la política del Instituto y de aprobar gran parte de sus actuaciones, lo cual le concedía una gran injerencia en las decisiones que se podían tomar: estaba integrada por

---

20 Ponencia Lleras Restrepo en el Senado de la República; *Tierra: 10 ensayos...*, p. 69.

21 Decreto 3177 de 1961 (16 de diciembre), Artículo primero.

22 *Ibid.*, Artículo sexto.

15 miembros, presidida por el ministro de Agricultura y contaba, además, con la presencia del ministro de Obras Públicas. En ella se encontraban representadas todas las entidades y asociaciones que tenían alguna relación directa con el agro, y muchas que la tenían indirecta; y por ella pasaron personajes tan importantes y diferentes como Carlos Lleras Restrepo, Álvaro Gómez Hurtado, Camilo Torres Restrepo y José Ignacio Vives Echavarría, entre otros. Estaban igualmente representados la Iglesia católica, las Fuerzas Armadas, el Congreso de la República, los terratenientes, los campesinos, las cooperativas agrícolas y, en fin, un conglomerado de personas con las que se pretendía convertir en anodinas sus decisiones, precisamente por la imposibilidad de lograr una mayoría para aprobarlas. Sin embargo, el presidente de la República tenía sobre ella un gran poder: Seleccionaba, de listas enviadas por las diferentes entidades, a los miembros de la Junta y su representante personal y permanente, el ministro de Agricultura, la presidía y su voto era indispensable e indelegable para la toma de las decisiones más importantes.

## **2.4. Perfil de una reforma agraria**

Si quisiéramos definir con una sola palabra la característica más importante de la reforma agraria colombiana deberíamos usar la palabra “consenso”, que sin duda fue, igualmente, la característica más importante del sistema del Frente Nacional e incidió en todas las decisiones y actuaciones que se llevaron a cabo durante el tiempo en que el país fue gobernado bajo ese sistema.

Cada uno de los cuatro presidentes que gobernaron durante el tiempo que operó el sistema tuvo su propio estilo y sus prioridades, pero



todos estuvieron de alguna manera limitados por reglas establecidas y basadas en el “consenso”, que se originaba y reflejaba en la paridad política que regía para la representación de los dos partidos gobernantes en todas las instancias del poder e incidía en la toma de decisiones y en la alternabilidad de la filiación política del presidente de la República.

En este capítulo se busca analizar las posibilidades y las restricciones que creó la Ley 135 de 1961 para cumplir con los objetivos trazados en esa misma Ley, que siempre expresan de manera prioritaria la intención de “Reformar la estructura social agraria”,<sup>23</sup> y la manera como el INCORA, el instituto encargado de desarrollarla, se desenvuelve en los casi 12 años en los que tuvo oportunidad de actuar en los gobiernos del Frente Nacional. Deseamos, entonces, analizar no solamente la manera como se ejecuta la Ley 135 de 1961, constreñida por normas aprobadas por un Congreso elitista y paritario, sino la efectividad de dicha norma para solucionar los problemas del sector rural colombiano. Apelamos para ello a analistas ajenos a los organismos del Estado involucrados en el problema, y citamos las opiniones de un conocido intelectual y académico colombiano independiente y la de un profesor universitario americano, muy conocedores ambos del medio colombiano. Concluimos el análisis con la opinión de Enrique Peñalosa Camargo, primer gerente general del INCORA entre 1961 y 1968.

Antonio García, colombiano, abogado de la Universidad del Cauca, ampliamente reconocido por su conocimiento de los problemas del sector rural y de la manera como los diversos países de América Latina afrontaron su solución, y estudioso del desarrollo de las reformas agrarias en cada país, las ordena y las clasifica según sus características políticas y el efecto que tienen en cada uno de ellos.

---

23 Ley 135 de 1961, Artículo 1, Numeral 1.

Muchos analistas creían, cuando se aprobó la Ley 135 de 1961, que la mala distribución de la tierra tenía efectos muy negativos sobre el crecimiento y sobre la tranquilidad del país. Para ellos, los problemas agrarios estaban en la base de los conflictos sociales y de la consiguiente violencia.

En los años sesenta la reforma agraria se planteó como un objetivo que compartían personas con visiones muy diferentes: algunas de izquierda que buscaban equidad, y otras que consideraban que era importante hacerla para promover el bienestar y el progreso económico. Por otra parte, es de suponer que la mayoría de los pequeños labriegos estaban interesados, en un país campesino como era Colombia en ese entonces, en que se adelantara una reforma que les diera acceso a la tierra que trabajaban. Además, se contaba con el apoyo de los Estados Unidos, a través del programa Alianza para el Progreso, propiciado por la AID.

Sin embargo, vistos los resultados, no fue mucho lo que se logró. ¿Cuál fue la causa de que un programa, con tanto apoyo aparente, no avanzara como se esperaba?