



ALGUNAS REFLEXIONES
SOBRE LA DISFUNCIÓN
DE LA LEGISLACIÓN AGRARIA
EN LA PROVINCIA DE TUNJA

ANTONIO JOSÉ RIVADENEIRA VARGAS*

* Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás.

La Legislación Agraria en la antigua provincia de Tunja, hoy Departamento de Boyacá, en cuanto se refiere al dominio y explotación del suelo, acusa una persistente e injusta disfunción desde los lejanos tiempos de la Colonia.

Sin embargo, procede advertir que en la época precolombina la estructura económica y social del pueblo chibcha propició el respeto del hombre por la Tierra, pues ajeno al pastoreo, en cuanto no dispuso de cuadrúpedos domesticables, se vio obligado a explotar la tierra en común y a distribuir las cosechas en forme justa y equitativa.

Según el historiador ARMANDO SUESCÚN en su magistral obra *El Derecho Chibcha*:

“La actividad económica más importante de los chibchas fue la agricultura, si se tiene en cuenta el volumen de su producción, la variedad de sus cultivos y la tecnología utilizada. Su producción fue suficiente para atender las necesidades alimenticias de una población cercana al millón de habitantes, dejar excedentes destinados a ser almacenados en previsión de emergencias futuras o a ser intercambiados por otros productos, de manera que nunca padecieron hambrunas y lograron alcanzar lo que hoy se denomina seguridad alimentaría”.

Y en cuanto a la devoción por la tierra, el mismo autor concluye:

“En las culturas indígenas, la relación entre el hombre, la tierra, los bosques, las aguas, los animales, las plantas, los minerales, no era una relación de dominio o propiedad. La tierra y los recursos naturales no eran bienes susceptibles de apropiación privada ni colectiva, ni eran considerados bienes

“En las culturas indígenas, la relación entre el hombre, la tierra, los bosques, las aguas, los animales, las plantas, los minerales, no era una relación de dominio o propiedad”



“Tierra buena,
tierra buena!
tierra que pone fin
a nuestra pena,
tierra de oro,
tierra bastecida,
tierra para ser
perpetua casa,
tierra con abundancia
de comida”

de producción; estaban en otro plano diferente y tenían un sentido sagrado y trascendente ... La tierra, los hombres que vivían en ella, formaban una sola unidad; para ellos, la tierra era sagrada y la parte más importante de la comunidad; era la madre nutricia de todos, la que les daba la vida y a la que amaban por encima de todo”.

Este amor del indio por la tierra la magnificó el cronista don JUAN DE CASTELLANOS en sus *Elegías de Varones Ilustres de Indias*, en este verso inmortal:

“Tierra buena, tierra buena!
tierra que pone fin a nuestra pena,
tierra de oro, tierra bastecida,
tierra para ser perpetua casa,
tierra con abundancia de comida.
Tierra de grandes pueblos, tierra rasa,
tierra donde se ve gente vestida
y a sus tiempos no sabe mal la brasa;
tierra de bendición, clara y serena,
tierra que pone fin a nuestra pena”.

Con la invasión española los indios fueron despojados de la tierra y de legítimos propietarios del suelo pasaron a ser siervos, al servicio de los apetitos e intereses de los conquistadores y encomenderos. Desde entonces proviene la inicua e injusta distribución de la tierra, que hoy, a más de 500 años del mal llamado descubrimiento, mantiene al campesino como marginado social y objeto de explotación y servidumbre.

Es cierto que las Leyes de Indias procuraron establecer una relación de producción entre encomendero e indio regulada jurídicamente, sin embargo en la realidad, la extraña y punible alianza entre oidores y encomenderos terminó por regularizar una

situación de injusticia tolerada y sancionada legalmente, pues como lo han reconocido algunos autores, a espaldas de la Legislación Indiana y en abuso de la facultad discrecional que la Corona concedió a oidores y a altos funcionarios de la Corona para suspender transitoriamente las normas que consideraran inconvenientes, se creó una verdadera super legalidad que amparó el latrocinio cometido con los indígenas.

Hemos analizado cuidadosamente las famosas *Ordenanzas de Tunja*, expedidas por los Oidores Cetina y Anuncibay, en 1575 y 1576, pero en su texto no encontramos ninguna norma protectora del trabajo agrícola ejecutado por los indígenas, sino por el contrario la regulación del tributo a cargo de éstos, ya en trabajo, ya en especie, de manera que los memoriales del Cacique de Turmequé, don Diego de Torres, al rey Felipe II de 1578 y 1584, son prueba fehaciente de que con tales Ordenanzas en vez de mejorar, empeoraron la situación del indio frente al invasor español.

Es curioso anotar que las *Capitulaciones Comunitarias* de 1781, en las cuales se adivina la pluma del tunjano JUAN BAUTISTA DE VARGAS contienen medidas de defensa de la producción agrícola, tales como la extinción del estanco del tabaco y el retorno de los indios ausentes de los resguardos a "sus tierras de inmemorial posesión" (Peticiónes 6ª y 7ª).

La Constitución de Tunja de 1811, en el Capítulo 2º, relativo a los Deberes del Ciudadano, dentro de su criterio individualista, dispuso: "6. Cada uno de los ciudadanos debe respetar y conservar religiosamente las propiedades ajenas, pues en ellas reposa el cultivo de las tierras, la industria, el comercio, las producciones del trabajo y todo el orden

"Cada uno de los ciudadanos debe respetar y conservar religiosamente las propiedades ajenas, pues en ellas reposa el cultivo de las tierras, la industria, el comercio, las producciones del trabajo y todo el orden social"

... la creación
del Instituto Agrícola
para fomentar los
estudios relativos
al campo y la
organización de una
Quinta modelo
específicamente
orientada a la
enseñanza práctica de
la Agronomía...

social" y en cuanto a las disposiciones generales sobre la legislatura prescribió que las Cámaras legislativas "cuidarán también de hacer leyes para promover y conservar las virtudes religiosas, morales y políticas, las costumbres públicas y privadas, la ilustración, la agricultura, la industria y el trabajo en todas las clases de ciudadanos", todo lo cual demuestra que el constituyente consideró básica la actividad agraria, pero por las difíciles situaciones políticas del momento no logró que el legislador otorgara los apoyos necesarios al sector campesino.

Al analizar las disposiciones relativas al agro contenidas en los Códigos expedidos en la época federal por el Estado Soberano de Boyacá y codificados en 1883 por Manuel María Fajardo, detectamos, entre otras, las siguientes medidas estimulantes y protectoras de la agricultura: la creación del Instituto Agrícola para fomentar los estudios relativos al campo y la organización de una Quinta modelo específicamente orientada a la enseñanza práctica de la Agronomía; la aplicación de fondos públicos para desarrollar una política encaminada a incentivar y proteger la colonización de los territorios desiertos o incultos y a promover la inmigración extranjera; el otorgar facultades al Gobierno para adjudicar tierras baldías, hasta por 80.000 hectáreas, a empresas de carácter privado que acometieran en territorio del Estado labores agrícolas que favorecieran el desarrollo de la industria y el comercio.

Todo lo anterior demuestra que si bien es cierto que la República quiso ser generosa con los labriegos del campo, que tan decidido apoyo dieron a la Independencia en hombres y en especie, sin esperar recompensa alguna, no obstante, en aras de la

libertad y de la igualdad el legislador, en vez de extirpar amparó el latifundio, distribuyó las tierras feraces entre los militares y en vez de neutralizar su acaparamiento, robusteció el monopolio cuando con la célebre desamortización de los bienes de manos muertas en 1861, la propiedad rústica salió al comercio pero se concentró en pocas manos, de manera que el fenómeno de disfunción de la legislación agraria se hizo más riguroso, en cuanto entró en un nuevo y curioso período de escandalosa e inusitada vigencia.

Y en tan desastrosa situación nos sorprendió el siglo XX, pues con los nefastos efectos de las sucesivas guerras civiles el campo se arruinó hasta lo inimaginable, de manera que puede afirmarse que la economía agraria se mantuvo en desamparo hasta 1930, cuando los gobiernos de los presidentes Enrique Olaya Herrera y Alfonso López Pumarejo encararon el problema campesino y se empeñaron en diseñar una reforma agraria, que fundamentada en la brillante exposición del ministro Francisco José Chaux ante el Congreso, cobró fuerza de norma con la Ley 200 de 1936.

Se creyó entonces que al dar prevalencia a la posesión económica de la tierra sobre la posesión inscrita se iba a resolver de una vez por todas el problema agrario, sin sospechar que los detentadores del dominio de los fundos rurales dedicarían las tierras, hasta entonces ociosas, al pastoreo de ganado y recurrirían a autoridades venales para expulsar de sus parcelas a los pequeños arrendatarios y aparceros.

En efecto, en opinión de JESÚS A. BEJARANO, en su estudio *La Economía* incorporado al *Manual de Historia de Colombia 3*, la Ley 200 de 1936, estableció en su esquema general lo siguiente:

... puede afirmarse que la economía agraria se mantuvo en desamparo hasta 1930, cuando los gobiernos de los presidentes Enrique Olaya Herrera y Alfonso López Pumarejo encararon el problema campesino y se empeñaron en diseñar una reforma agraria ...

“De hecho, hacia lo que la ley apuntaba era a esclarecer la incertidumbre que existía sobre la propiedad y sus títulos, a fin de normalizar jurídicamente el mercado de tierras, permitiendo el acceso de capital al campo y a presionar a los propietarios para que le diesen al suelo alguna utilización económica”

“1- La presunción de que no son baldíos sino de propiedad privada los terrenos poseídos por particulares, entendiéndose por posesión la explotación económica del suelo. 2- La presunción de que son baldíos los terrenos no explotados económicamente. 3- La reversión a la Nación del derecho de dominio sobre aquellos predios que no hayan sido explotados económicamente durante diez años. 4- El acceso a la propiedad de la tierra a quienes durante cinco años hayan ocupado un predio creyendo que era baldío. Bien se ve, en este esquema legal, que la ley no establecía redistribución alguna de tierras, sino que apenas amenazaba con la expropiación de aquellas no vinculadas efectivamente a la producción sin definir con precisión, por lo demás, qué debía entenderse por tal. De hecho, hacia lo que la ley apuntaba era a esclarecer la incertidumbre que existía sobre la propiedad y sus títulos, a fin de normalizar jurídicamente el mercado de tierras, permitiendo el acceso de capital al campo y a presionar a los propietarios para que le diesen al suelo alguna utilización económica”.

Lo anterior indica que hubo también disfunción en materia de legislación agraria en cuanto la Ley 200, pues al dejar intacta la propiedad rural propició la expansión de la ganadería como forma de ocupación económica del suelo, con desmedro de la parcela agrícola y perjuicio del trabajador del agro. Sin embargo, para contrarrestar los efectos de la escasez de mano de obra campesina y el decaimiento de la producción se expidió la Ley 100 de 1944, que a juicio de los entendidos en estos menesteres representó una verdadera contrarreforma agraria, así como el Acuerdo de Chicoral dio al traste con el alcance social que se quiso imprimir a la ley 135 de 1961 y así se logró sustituir la pequeña parcela por la gran hacienda capitalista, abriendo una brecha entre

la agricultura tradicional y la agricultura comercial, de tipo latifundista, con abundante empleo de abonos químicos y técnicamente mecanizada.

Años más tarde, con las presuntas leyes de Reforma Agraria expedidas en 1962 y en 1994 se quiso dar solución al endémico problema de la explotación de la tierra, con idéntico resultado, pues la disfunción de la legislación agraria operó nuevamente, aunque bajo parámetros diferentes a los anteriores.

Al indagar sobre las causas de esta disfunción, no sin sorpresa, verificamos que existe una profunda contradicción entre lo que dispone la norma escrita y su realidad fáctica, es decir, detectamos la dicotomía entre el deber ser que prescribe la ley y los factores económico sociales que regulan la vida rural, como si el legislador pretendiera de antemano hacer inaplicable e inefectiva la disposición legal propuesta como solución al problema agrario.

De manera que si en la época de la Colonia se dio una constante pugna entre la realidad, muchas veces diseñada por los intereses y las ambiciones de oidores y encomenderos, con lo dispuesto en las normas legales, en la época actual han operado en contra de las Leyes de Reforma Agraria, fuerzas ocultas de diverso orden que el ponente de la ley 135 de 1961, Hernán Toro Agudelo, calificó como "las opiniones individuales de algunos opositores y hasta los silencios tácticos de los amigos del proyecto", todos ellos enemigos embozados de cualquier transformación en la estructura rural vigente.

El profesor ALBERTO AGUILERA CAMACHO en su enjundioso tratado de *Derecho Agrario Colombiano*, encara así el problema agrario y diseña los aspectos que debe contemplar un Estatuto Agrario que

... existe una profunda contradicción entre lo que dispone la norma escrita y su realidad fáctica, es decir, detectamos la dicotomía entre el deber ser que prescribe la ley y los factores económico sociales que regulan la vida rural ...

“... son anomalías de la estructura de la organización agraria, que integran lo que debe entenderse como problema agrario colombiano; y a darle solución, como un todo integral, debe orientarse el Estatuto Agrario...”

elimine la disfunción a que nos venimos refiriendo: “La forma antieconómica y antitécnica como se explotan hoy los terrenos incorporados a la economía nacional; la desmembración de las funciones del Estado en su carácter de orientador y encauzador de las actividades agrícolas; el abandono y postergación de las necesidades de la agricultura; la defensa del privilegio que implica la posesión de la tierra de mejor calidad en unas pocas manos, fomentado con ello el ausentismo, y la tierra como factor de renta y no de trabajo; un minifundio que coexiste con el latifundio, pero que está localizado en tierras de ladera y cuyo cultivo produce el aniquilamiento físico y químico de ella y la ruina de la familia campesina; la deficiencia en los métodos de explotación y la falta de mecanización y empleo de abonos en forma regular; la destinación de más de las dos terceras partes de los terrenos, aptos para el cultivo agrícola, a la ganadería extensiva, con grandes pérdidas para la economía nacional por su deficiente explotación; el abandono en que está el hombre campesino y su familia por falta de acción del Estado en el otorgamiento de servicios de cultura, higiene, habitación, crédito barato y tierra, son anomalías de la estructura de la organización agraria, que integran lo que debe entenderse como problema agrario colombiano, y a darle solución, como un todo integral, debe orientarse el Estatuto Agrario”.

Y en torno a la disfunción que tradicionalmente padece la Legislación Agraria, el mismo autor, en la obra citada, estampa este juicioso testimonio:

“Pretender hacer una reforma agraria que no contemple la solución de todos los factores anotados es empírico. Es utópico. Es dar al país un Estatuto Legislativo más, que en vez de afrontar el proble-

ma lo agiganta, por la desorganización de las economías privadas, por el desajuste de la producción y porque el pretender aplicar un estatuto que busque las finalidades anotadas sin tomar en conjunto la solución de todos los problemas que tiene la agricultura colombiana, es imposibilitar el cumplimiento de la ley y aplazar una definición que con urgencia requiere el país”.

Ahora bien, el tratadista JOAQUÍN VANÍN TELLO en su obra *Derecho Agrario*, al analizar las discrepancias entre la costumbre y el moderno sistema normativo agrario alude tangencialmente a la disfunción que suele presentarse en la aplicación de la legislación agraria y al respecto hace los siguientes planteamientos:

“La validez jurídica de la costumbre en derecho agrario también depende del sistema legislativo de cada país, especialmente condicionado por los fines y principios generales de esta rama especial. En un país como Colombia, el derecho agrario surge como un sistema normativo en gran parte rectificador del derecho civil y de la tradición agraria, de sus exagerados perfiles individualistas, de su altivo principio de la autonomía de la voluntad y de los limitados atributos de goce y disposición que otorgan o reconocen al propietario. La tradición agraria es precisamente la consagración de un orden de cosas que quiere abolir el derecho Agrario: desequilibrios económicos e injusticias sociales, inequitativa distribución de la tierra, injustas relaciones contractuales, especialmente en el campo de los arrendamientos y de las aparcerías, uso del suelo con pocos miramientos respecto de las necesidades y conveniencias colectivas, explotación devastadora de los recursos naturales renovables; en suma, lo acostumbrado es un trato irracio-

“En un país como Colombia, el derecho agrario surge como un sistema normativo en gran parte rectificador del derecho civil y de la tradición agraria, de sus exagerados perfiles individualistas, de su altivo principio de la autonomía de la voluntad y de los limitados atributos de goce y disposición que otorgan o reconocen al propietario”

*“En forma paradójica
el país se ha empeñado
en magnificar y
sobreestimar el mundo
de la **norma** y la **ley**,
con un criterio
que privilegia
la norma sobre el
comportamiento”*

nal a la naturaleza e inequitativo con el campesino. La tradición agraria, que puede erigirse en costumbre jurídica, riñe con la tendencia de este derecho a establecer un orden social de justicia e igualdad en el disfrute de los bienes naturales y de los servicios del Estado y que así mismo haga compatibles aprovechamiento y preservación de los recursos de la naturaleza”.

De manera que la disfunción de la legislación agraria tanto en la provincia de Tunja, como en el país en general, ha generado un verdadero fetichismo legal, valerosamente denunciado por RAFAEL ECHEVERRI PERICO en su investigación sobre el agro colombiano titulada *Colombia en Transición* que a la letra dice:

“En forma paradójica el país se ha empeñado en magnificar y sobreestimar el mundo de la *norma* y la *ley*, con un criterio que privilegia la norma sobre el comportamiento. Como producto de ello, se ha convertido en tradición la capacidad de incorporar en las leyes y en los desarrollos institucionales normas que carecen de toda viabilidad en el mundo real, prácticas legislativas que crean normatividad, con la conciencia clara de que las leyes no se van a cumplir, o que su aplicación será lo suficientemente limitada porque no cambien, en lo esencial, las situaciones que teóricamente se pretende modificar”.

Este fetichismo legal coincide con otra práctica perniciosa en materia jurídica que en Europa se denomina *mimetismo constitucional*, el cual consiste en involucrar en las Cartas Fundamentales de los Estados toda clase de normas protectoras de los débiles, pero sin implementarlas con disposiciones que permitan desarrollar los factores para lograr su cabal ejecución y se evite que aquellos mandatos

constitucionales que suscitan expectativas políticas, económicas y sociales apenas queden incorporados como letra muerta en los respectivos Estatutos.

Esta práctica deshonesto constituye un fraude a la opinión y un engaño para el elector que votó favorablemente el cambio institucional e ingenuamente creyó en la promesa de hacer de la Nación una entidad justa, respetada y libre por el gran acento social que se promete imprimir a sus instituciones representativas.

Esta la razón para que el tratadista de Derecho Agrario, MARDONIO SALAZAR en su importante obra *Proceso Histórico de la Propiedad en Colombia* haya hecho el siguiente enjuiciamiento político, pues la falta de una dirigencia eficiente y honesta es quizá una de las mayores causas que provocan la disfunción de la Legislación Agraria en Colombia:

“La política representa y ha representado en Colombia la más brillante y pingüe de las actividades profesionales. Quien cosecha en ella éxitos, en forma de disponer permanentemente de una curul, y de un electorado, suyo pasa a ejercer las funciones naturales de los colegisladores, de los supremos Prudentes de la República, como Padre de la Patria o hijo mimado de ella. Y como para ser político no se necesita sino de audacia personal, de vocación arribista y amoral, de hecho hacen carrera en ella los fenicios de todos los partidos, los comerciantes de ideales, casi los apátridas. De hecho también, al familiarizarse bien pronto con el oscuro y horrísono medio, se metalizan y convierten al baalismo financiero que inspira la siniestra actividad de las plutocracias. Allí, pues, de otro motivo fundamental de queja del pueblo colombiano y de inconformidad por la orientación timocrática de sus Gobier-

... la falta de una dirigencia eficiente y honesta es quizá una de las mayores causas que provocan la disfunción de la Legislación Agraria en Colombia ...

*"Esta Nación nuestra
tiene que seguir
siendo sencilla tierra
de igualdad efectiva
que a todos reconoce
iguales derechos
y para todos tiene
idéntico respeto,
abierta a todos los
esfuerzos, propicia a
todas las iniciativas"*

nos. Porque son los políticos los que han hecho tabla rasa de la República. Ellos, con su cinismo; ellos, con su felonía; ellos, con su antipatriotismo connatural. Senilizados por la pereza mental, ni han necesitado de disciplinas intelectuales ni de estudios especiales, para el manejo de las cosas del Estado, que de rigurosamente científicas y técnicas que deberían ser, lo son hoy del molondrismo, la torpeza y la rutina. Y en verdad que de ellos no se puede esperar más, porque en Colombia, por definición, y en esta vez sí salvadas honrosas y contadas excepciones, los políticos representan una caterva de charlatanes, audaces e ignorantes".

El ideal de lo que debe ser esta noble tierra colombiana quedó cifrado en la elocuente y autorizada opinión del ilustre ex presidente Eduardo Santos, consignada en el discurso de agradecimiento al homenaje que se le rindió al dejar la Presidencia en 1942:

"Esta Colombia nuestra no es ni debe ser tierra de faustos plutocráticos; no debe ser tierra donde la riqueza de unos pocos haga contraste ofensivo con la miseria de los más y en que a la mansedumbre sumisa de los unos pueda contraponerse la altivez imperiosa de los otros. No. Esta Nación nuestra tiene que seguir siendo sencilla tierra de igualdad efectiva que a todos reconoce iguales derechos y para todos tiene idéntico respeto, abierta a todos los esfuerzos, propicia a todas las iniciativas. Cuando trato de adivinar entre las nieblas del porvenir la fisonomía gloriosa de mi Patria aspiro a que los hombres de pensamiento que nos visiten lleven en sus espíritus la impresión de un país honrado y sencillo, en que la igualdad es un hecho y la vida es libre y amable; que no recuerden grandes palacios sino campos ubérrimos esmaltados de casitas

campesinas en donde hombres libres llevan una vida noble y sana, dignificada por el trabajo; de barrios obreros que son la expresión de la familia concebida bajo los auspicios de la dignidad; de hogares seguros y tranquilos. La imagen de una civilización que nada tiene de agresiva ni de asfixiante y sí tiene todo de humanitario sentimiento generoso”.

A guisa de conclusión planteamos el interrogante de establecer si la disfunción crónica que acusa la Legislación Agraria en materia de reforma estructural y de cambio social en el área rural, puede asimilarse a factor determinante o alienante, del perfil jurídico de la identidad boyacense.

La triple circunstancia de que Boyacá haya tenido como actividad primordial de su desarrollo el campo, que sus habitantes amen con intensidad la tierra y que en su arisca defensa hayan concurrido hasta los campos de batalla, induce a pensar que en el laborioso proceso de integrar los recios perfiles de la identidad boyacense, el ingrediente jurídico, que proviene del ancestro por tradición y se robustece con la vocación natural por el Derecho, provoca en materia agraria esa inevitable disfunción que ante el hecho frustrado se transforma en melancolía y resignación, pero que a la vez, engendra desconfianza, porque la gente campesina, fatigada de promesas, capta la magnitud del engaño y se torna escéptica cuando comprende que la normatividad vigente no concilia el interés de lo que se promete con lo que se hace y que cada día es más profunda y lacerante la brecha entre la utopía redentora y la dolorosa realidad que la consume.

*... porque la gente
campesina, fatigada
de promesas, capta
la magnitud del
engaño y se torna
escéptica cuando
comprende que la
normatividad vigente
no concilia el interés
de lo que se promete
con lo que se hace...*



BIBLIOGRAFÍA

AGUILERA CAMACHO, ALBERTO. *Derecho Agrario Colombiano*. Editorial Tercer Mundo, Bogotá, 1962.

GUTIÉRREZ GIRARDOT, RAFAEL. *Provocaciones*. Editorial Ariel S.A., Santafé de Bogotá, 1977.

SALAZAR, MARDONIO. *Proceso Histórico de la Propiedad en Colombia*. Editorial ABC, Bogotá, 1948.

VANIN TELLO, JOAQUÍN. *Derecho Agrario*. Publicaciones Externado de Colombia, Bogotá, 1985.

