

EL SUBSIDIO INTEGRAL DE TIERRAS EN COLOMBIA Y LA REESTRUCTURACIÓN DEL MINIFUNDIO

Andrés Bernal-Morales

INTRODUCCIÓN

El esquema de la reforma agraria en Colombia según los postulados de la Ley 160 de 1994, se orientó fundamentalmente a proporcionar alternativas económicas a los campesinos para reducir el flujo migratorio hacia las ciudades y concertar, como se lo había propuesto la primera Ley de Tierras en Colombia (Ley 200 de 1936), la solución del conflicto social que surgía de la disputa por la tenencia de la tierra. Años después de todas estas experiencias acumuladas a lo largo del siglo XX, la reforma constitucional de 1991 logró hacer el ajuste a través de la identificación de las necesidades programáticas y jurídicas contenidas en los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución Política¹.

La Ley 160 de 1994 reclamó el carácter servicial de las instituciones, la creación de las condiciones para obtener un desarrollo económico y social auto sostenido, diseñando herramientas que permitieran fortalecer la democracia participativa, en búsqueda de la efectividad de los principios, derechos y deberes establecidos en la Constitución. El espíritu de la Ley fue por tanto generoso en mecanismos, los cuales fueron retomados en parte por la modificación que sobrevino con la Ley 1152 de 2007 o Estatuto de Desarrollo Rural (EDR). Sin embargo, esta última modificación tuvo una corta existencia, motivo por el cual en la actualidad es imposible realizar un diagnóstico de sus verdaderos resultados².

¹ **Artículo 64.** Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.

Artículo 65. La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras. De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.

Artículo 66. Las disposiciones que se dicten en materia crediticia podrán reglamentar las condiciones especiales del crédito agropecuario, teniendo en cuenta los ciclos de las cosechas y de los precios, como también los riesgos inherentes a la actividad y las calamidades ambientales

² Corte Constitucional, Sentencia c-175 del 18 de marzo de 2009.

Aún más incómodo resulta hoy en día el rol de la Institución ejecutora INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL –INCODER- quien después del derrumbe del EDR no tuvo otra cosa que acomodarse a la nueva realidad legal, con una estructura modificada y reducida que le obligó a asumir las competencias que antes tenían varias entidades del sector rural. No es un secreto que la política agraria debe procurar ante todo, objetivos a largo plazo que permitan ampliar la cobertura poblacional que genere un desarrollo en todos los niveles. La falta de seguridad jurídica y el abrupto cambio de legislación como consecuencia de un fallo judicial que obligó nuevamente a la aplicación de la derogada Ley 160 de 1994, no han permitido en los últimos 3 años consolidar la herramienta con la cual el Estado colombiano atienda de manera programática todo el grueso de los problemas derivados del conflicto social agrario.

El presente artículo pretende presentar, de forma sucinta, el mecanismo más importante con el cual cuenta la legislación agraria colombiana para el logro de la anhelada Reforma Agraria: El Subsidio Integral para la compra de Tierras. La importancia de esta herramienta como se verá, va ligada al hecho de ser un instrumento de planificación al tiempo que se constituye en un factor de seguimiento y evaluación de todo el proceso productivo. El análisis también pretende destacar las contradicciones y resultados negativos del esquema, ya que la dinámica social e institucional han dejado experiencias que deben advertirse para su posterior análisis y mejoramiento.

1. EL SUBSIDIO INTEGRAL DE TIERRAS

Dentro del grupo de competencias *naturales* del INCODER que logran subsistir luego de las distintas reformas, existe la del otorgamiento del Subsidio Integral para la Adquisición de Tierras (en adelante el *subsidio*) dispuesto en el artículo 20 y siguientes de la Ley 160 de 1994. Sin lugar a dudas, el *subsidio* es la herramienta más importante para llevar a cabo la verdadera Reforma Agraria en Colombia, reforma en la cual el Estado interviene en el mercado de tierras, adquiriendo las que tienen mayor vocación productiva y que se encuentran dentro de la frontera agrícola para entregarlas a quienes acrediten el cumplimiento de los requisitos establecidos por la Ley.

Lo que ocurre a partir de la entrega de la tierra, esto es, la forma como se desarrollan los proyectos productivos y cómo se regularizan los sistemas de tenencia de la tierra, son resultados de capital importancia para el éxito de la

Reforma Agraria. La visión histórica del campesinado propietario cambia sustancialmente a partir del momento en que ingresa al sistema económico de producción como propietario. No obstante, las herramientas existentes proveen el acceso a la tierra pero no le enseñan al pequeño productor a comercializar los productos, pues dicho cambio cultural no ha operado aún en la sociedad campesina, y tampoco, valga decirlo, en la sociedad civil que interactúa continuamente con ella.

El *subsidio* es fundamental porque con él se crean nuevos propietarios, se legaliza la tenencia de la tierra en un país donde la informalidad de la transmisión de la propiedad es la constante, porque se reestructura el minifundio, se reconstruye el tejido social y se garantiza a mediano y largo plazo la estabilización de la seguridad alimentaria, la cual representa hoy en día una preocupación de orden mundial.

2. EVOLUCIÓN DEL SUBSIDIO INTEGRAL DE TIERRAS

En desarrollo de las leyes 135 de 1961 y 30 de 1988 el estado asignaba tierras a través del esquema del mercado asistido de tierras. En aquél entonces se trataba de un *subsidio* implícito, pues se entregaba un empréstito con amplios plazos para la amortización e intereses moderados en favor de los campesinos. Con la Ley 160 de 1994 el *subsidio* se convirtió en un instrumento **explícito**, es decir que siguió teniendo el carácter de crédito no reembolsable, pero donde se efectúa un efectivo desembolso a los propietarios de los predios particulares seleccionados por los campesinos beneficiarios, previo cumplimiento de los requisitos.

La extensión de tierra que se adquiere con dicho subsidio por parte del Estado se denomina Unidad Agrícola Familiar (UAF), la cual se traduce en una extensión de tierra determinada previamente de acuerdo a unos criterios metodológicos que varían según la región del país en la cual se encuentra ubicada. La condición que impone el Estado para el otorgamiento de esa UAF es el sometimiento de la adjudicación por espacio de 12 años, al denominado régimen parcelario, que se traduce simplemente en el respeto de unas exigencias y obligaciones relacionadas con la transferencia del dominio o posesión de la parcela subsidiada, con la explotación del predio y las calidades para ser sujeto de los programas de dotación de tierras.

Como se ha advertido, es indudable que el *subsidio* es un importante instrumento de planificación que debe permitir generar un ingreso equivalente a la

remuneración del trabajo del campesino y su grupo familiar y la producción de un excedente económico derivado de la explotación de la UAF. También porque permite hacer seguimiento y evaluación a los procesos productivos que se llevan a cabo en las parcelas adjudicadas. El Estado debe preparar y fortalecer las competencias para que el seguimiento de las adjudicaciones sea efectivo. La adjudicación por sí sola, sin la verificación posterior, no permitirá conocer el verdadero avance de la empresa básica de producción constituida por el grupo familiar de base. Ante las dificultades que representa el acceso al mercado agrícola, la responsabilidad de los ejecutores de la Reforma no termina con la adjudicación del *subsidio*. Puede decirse en otras palabras que la entrega efectiva de los recursos constituye el principio del proceso y que por tratarse de un crédito (no reembolsable), el Estado como acreedor debe tener la responsabilidad de cuidar su inversión como un buen profesional en el ámbito de los negocios, de asegurar que el “deudor” tenga la suficiente solvencia y ordenada gestión de los recursos, esto es que la asignación de tales recursos impacte realmente sobre la economía, el desarrollo social.

El *subsidio*, con las diferentes modificaciones legislativas³, se ajustó a los propósitos de la Ley 160 de 1994 vinculando un proyecto productivo. Esta racionalización del *subsidio* constituyó un beneficio de doble vía al crearse para el beneficiario, la obligación de generar alianzas productivas con sus pares o con capitales ajenos al proyecto (las adjudicaciones, en su gran mayoría, son realizadas en común y proindiviso para promover la participación mancomunada de propietarios. El acceso al *subsidio*, se da a través de convocatorias públicas realizadas a través del INCODER, para beneficio de la comunidad de campesinos y población desplazada.

2. AMÉRICA LATINA Y LOS SUBSIDIOS PARA LA ADQUISICIÓN DE TIERRAS

La inclusión del *subsidio* como mecanismo que permite la reestructuración del minifundio no es un asunto exclusivo del sistema colombiano. En el Ecuador el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario en sus programas prevé que las tierras de su patrimonio sean adjudicadas a personas naturales, cooperativas, empresas, comunidades indígenas, asociaciones u organizaciones para que las hagan producir eficientemente y cuyos planes de manejo no atenten al medio ambiente y

³ Decreto Ley 1300 de 2003, la Ley 812 de 2003 (incluido el Decreto 1250 de 2004) y Ley 1151 de 2007

al ecosistema. Sus beneficiarios son campesinos, indígenas, montubios o afroecuatorianos y entidades asociativas de los mismos, a quienes se les conceden plazos de reembolso favorables sobre tasas de interés preferenciales. Esta figura es un crédito implícito como el que existía en el sistema colombiano en vigencia del artículo original de la Ley 160 de 1994.⁴

En Chile existe el subsidio de tierras como un aporte estatal directo otorgado a quienes resultan beneficiados, sin cargo de restitución, que se debe destinar exclusivamente a la adquisición de tierras. Se trata de un beneficio de carácter permanente, orientado de manera preferencial a las postulaciones de familias y comunidades indígenas sin o con superficies suficientes de tierra. Esta postulación prevé al mismo tiempo que pueden acceder al subsidio quienes sean dueños de predios (no importando su tamaño)⁵.

Las leyes venezolanas por su parte, consagran que el Estado a través del Instituto Nacional de Tecnología Industrial INTI, puede otorgar al campesino o campesina el derecho de propiedad agraria sobre unas tierras para que puedan trabajarlas y percibir sus frutos, basado en un proyecto de desarrollo integral sustentable, teniendo siempre presente el compromiso de trabajar la tierra y adaptado a los planes agrícolas de la Nación. La Ley de Tierras y Desarrollo Agrario sin embargo prevé que podrán ser beneficiarios de los programas de reforma agraria quienes sean poseedores de parcelas insuficientes, debiendo expresar las condiciones y características por las cuales se considera insuficiente el fundo⁶.

De forma general, la reestructuración del minifundio debe implicar varios actores que permitan armonizar el sistema mismo. Legislaciones de distintos países reconocen en la razón de ser de dicha armonización de instrumentos, la necesidad de vincular a quien no es propietario por razones obvias y a quien no tenga tierra en condiciones suficientes que le permitan derivar su sustento.

⁴ Viteri Diaz G. (2007) Reforma Agraria en el Ecuador. Edición Electrónica gratuita. Texto completo en www.eumed.net/libros/2007b/298/

⁵ http://www.participemos.cl/index.php?option=com_content&task=view&id=478&Itemid=1

⁶ http://www.inti.gob.ve/images/Leyes/ley_tierras_y_desarrollo_agrario_gacofiext5771.pdf

3. LA REESTRUCTURACIÓN DEL MINIFUNDIO

La reestructuración del minifundio, acorde con el desarrollo de los objetivos de la Reforma Agraria en Colombia, en términos globales se convierte en uno de los puntos capitales de la legislación agraria; en virtud de esta reestructuración, se han implementado modificaciones al sistema del mercado de tierras y la dotación de tierras en favor de los destinatarios de la misma Reforma.

El artículo 47 de la Ley 160 de 1994 orientado a contribuir con la solución de esta problemática, establece que el INCODER debe adelantar programas de adquisición y dotación de tierras en zonas de minifundio, con el fin de complementar la UAF de los minifundistas. Una visión integral de la reestructuración del minifundio trae consigo proveer el acceso a aquellos minifundistas y en general a los pequeños propietarios que no puedan derivar su sustento de la explotación de su propiedad, a los programas de reforma agraria.

4. EL BENEFICIARIO DEL SUBSIDIO INTEGRAL DE TIERRAS EN COLOMBIA

¿Quiénes son entonces los llamados acceder al subsidio integral de tierras en su condición de sujetos de reforma agraria? La Ley colombiana⁷ hace referencia a los campesinos que: 1. Carecen de tierra propia o suficiente; 2. Que tengan tradición en labores rurales; 3. Que se hallen en condiciones de pobreza y marginalidad y 4. Que deriven de la actividad agropecuaria la mayor parte de sus ingresos; y 5, como criterio adicional dispuso dar atención preferencial a las mujeres campesinas jefes de hogar y a las que se hallen en estado de desprotección económica y social⁸.

El Decreto 2000 de 2009 (artículo 5.1.), desarrolló la necesidad de la reestructuración del minifundio al entregar el 100% del valor de la UAF cuando el beneficiario del subsidio carezca de tierra propia y un subsidio proporcional para completar la UAF cuando el beneficiario es propietario de una extensión de tierra

⁷ Los criterios generales o mejor, la definición de sujetos del subsidio se ha mantenido inmodificable desde la redacción efectuada en el año 2004 por el Decreto 1250⁷, el cual reglamentó la Ley 160 de 1994. Esta definición fue retomada por la Ley 812 de 2003, criterios que se mantienen en la actualidad (Decreto 2000 de 2009)

⁸ Art. 24 de la Ley 160 de 1994.

inferior a dicha unidad. Esta fórmula simple es integradora en la medida en que reconoce la necesidad de vincular como beneficiarios a sujetos que hoy en día son propietarios.

En este aspecto, el sistema de regularización de la tenencia de la tierra debe fortalecerse. Si bien está dispuesto de acuerdo a los fines esenciales de la Ley 160 de 1994 el que los pequeños propietarios accedan al *subsidio*, en la práctica quienes son titulares de pequeñas propiedades rurales de las cuales es imposible derivar el sustento, son excluidos del beneficio.

El beneficiario del subsidio integral básicamente es el campesino que tiene un ingreso derivado de la venta de su fuerza de trabajo, con patrimonio muy limitado y baja capacidad de gestión. En tales condiciones, es tarea del Estado y de las organizaciones campesinas el convertir a este campesino en un empresario. Los beneficiarios del subsidio integral de tierras, acorde con los parámetros antes referidos, pueden ser *los minifundistas y los asalariados*, pero estos requieren ser cabeza de familia, en otras palabras, ser responsables del sustento familiar. Es importante aclarar también que la Reforma Agraria no beneficia a personas individualmente consideradas sino que tiene como propósito beneficiar a núcleos de familias campesinas.

Como se ha advertido, el Decreto 2000 de 2009 regula en la actualidad lo relativo al subsidio integral de tierras definido por la Ley 1151 de 2007. El artículo 18 del referido Decreto en relación con las condiciones de los aspirantes campesinos establece:

“Artículo 18. *Condiciones de los aspirantes campesinos.* Podrán ser aspirantes a obtener el subsidio integral para la compra de tierras, las personas naturales mayores de dieciséis (16) años de edad que integran Unidades Familiares y que cumplan con los siguientes requisitos:

a) Ser pobladores rurales que no sean propietarios de tierra, o que siéndolo, detentan el derecho de dominio sólo en extensiones inferiores a una Unidad Agrícola Familiar UAF;

(...)

d) No haber sido beneficiarios de subsidios de tierras, de adjudicación de tierras o de titulación de baldíos...”

El Decreto establece con ello unas limitaciones que restringen el campo de acción en el cual debe operar el subsidio, exceptuando del mismo a quienes ya han sido beneficiarios del mismo subsidio de tierras, de adjudicación de tierras o de titulación de baldíos. Es entendible que la limitación pretenda mejorar los criterios de distribución de la tierra pues democratiza el instrumento, permitiendo que quienes no han logrado obtener un beneficio del Estado puedan participar en igualdad de condiciones frente a otros que si lo han recibido. Pero fue insuficiente la limitación del literal d) al excluir a los pequeños minifundistas. Dicha exclusión es una de las falencias que reporta el sistema actual pues los minifundistas o pequeños propietarios son destinatarios de los fines esenciales de la Ley agraria.

Por ello, si la misma Ley considera como sujetos de reforma agraria a los minifundistas y pequeños propietarios, incluidos dentro de este grupo a los beneficiarios que han recibido adjudicaciones por debajo de la UAF⁹, ¿cómo entender que quienes reciben a título de adjudicación de baldíos de extensiones mínimas, inferiores a la UAF, sean excluidos del subsidio y en general, de todo el programa de la Reforma Agraria? ¿Cómo justificar la necesidad de completar el tamaño de las unidades de producción conforme lo dispone la Ley¹⁰, cuando se excluye a quien recibe una porción muy por debajo de la unidad agrícola familiar?

La UAF fue definida como una empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio¹¹. En tal sentido, si los postulantes al subsidio detentan pequeñas propiedades rurales, cabría una revisión de sus títulos de propiedad preexistentes y del provecho que emana de la explotación agrícola que en ellos existe para considerarlos como eventuales sujetos de la política agraria.

⁹ Acuerdo No. 014 de 1995 de la Junta Directiva del INCORA

¹⁰ Art. 47 de la Ley 160 de 1994: ARTÍCULO 47. El Instituto adelantará programas de adquisición y dotación de tierras en zonas de minifundio, con el objeto de completar el tamaño de las unidades de producción existentes, o establecer Unidades Agrícolas Familiares especiales, según las características de los predios y la región, la clase de cultivos, las posibilidades de comercialización y demás factores de desarrollo que permitan mejorar la productividad.

¹¹ Art. 38 de la Ley 160 de 1994.

5. LA ADJUDICACIÓN DE EXTENSIONES MENORES, LA TITULARIDAD DE POSESIONES Y LA INFORMALIDAD EN LA TRANSMISIÓN DE LA PROPIEDAD FRENTE AL MECANISMO DEL *SUBSIDIO*.

La necesidad de corregir los mecanismos es imperante. Ya se ha resaltado que lo importante del sistema es la democratización de la propiedad y todo el proceso de legalización de la tenencia que son elementos que van de la par con el esquema de acceso a la propiedad rural. Sobre éste último cabría un estudio extenso que no tendrá lugar en esta breve reseña introductoria.

No obstante la existencia y adecuación de normas registrales desde 1970¹² y a pesar de la exigencia que cada día con más rigor acompaña los distintos procedimientos y negocios jurídicos para la transferencia de la propiedad (formalización), la venta de posesiones, la venta de mejoras, la construcción de mejoras en baldíos de la Nación y en general la informalidad en la transmisión de la propiedad, son la regla en Colombia. Es usual encontrar en distintas regiones del país la venta de tierras a través de documentos particulares, privados de cualquier formalidad, que tienen como objeto la transferencia de derechos de los cuales el vendedor no es titular. Tales negocios dan pie a la creación o al menos, a la apertura de folios de matrícula sobre inmuebles, documentos que constituyen la hoja de vida y el nacimiento jurídico del registro de la propiedad inmobiliaria en Colombia. También existe la posibilidad de que el Estado mismo haya adjudicado pequeñas extensiones de tierra en desarrollo de los programas de legalización de posesiones, entregándolas como baldíos o como consecuencia de los procesos de saneamiento de la pequeña propiedad rural. Todas estas situaciones generan unos derechos que son susceptibles de registro, aunque sus consecuencias jurídicas sean muy disímiles y generen expectativas también diferentes.

Por ello, quienes en el pasado han recibido del estado pequeñas extensiones rurales por debajo del límite de la UAF, quienes han sido beneficiarios de pequeñas extensiones a través del mecanismo del saneamiento, quienes son titulares de algunos derechos sobre pequeños predios rurales como “compraventa de mejoras” y otras anotaciones que deriven una falsa tradición¹³, a nuestro juicio

¹² Decreto 1250 de 1970.

¹³ “...no existe discrepancia en torno a que los títulos que se inscriben en el folio de matrícula inmobiliaria, concretamente en la columna reservada para la “falsa tradición”, *verbi gratia*, enajenación de cosa ajena o la transferencia de derecho incompleto o sin antecedente propio, como los del caso, en lo cual también hay total acuerdo, no son justos títulos del derecho de dominio, sino, en palabras de la recurrente, justos títulos de la posesión material, o al decir del sentenciador emplazado, sirven de medio para “transmitir la posesión”, que

deben ser considerados como sujetos de las políticas de Reforma Agraria, lo cual no acontece hoy en el país. Esta exclusión no permite en sentido lato, la reestructuración del minifundio de forma integral.

De otra parte, la adjudicación de baldíos obedece en su gran mayoría a la legalización de ocupaciones de hecho sobre predios ubicados en los límites de la frontera agrícola¹⁴. Esta legalización de las posesiones de los tenedores es una herramienta importante de la política agraria para promover el acceso a la tierra de las comunidades campesinas, muy a pesar de que no es por excelencia el mecanismo con el cual se cumplan los propósitos de la verdadera Reforma Agraria.

REVISIÓN DEL MECANISMO - CONCLUSIÓN

En los párrafos precedentes se ha precisado que el elemento más importante es la participación del Estado en la adquisición de las mejores tierras que puedan satisfacer las exigencias del mercado agrícola¹⁵.

El *subsidio*, la expresión más apropiada para enmarcar la intervención del Estado en el mercado de tierras debe ser fortalecido en tres niveles fundamentalmente. El primero de ellos, es el fortalecimiento institucional que permita una reestructuración de las instituciones del Estado que intervienen en el marco de las convocatorias. La forma de acceso a ellas debe ser simplificado de forma tal el campesino pueda acceder y comprender toda la información. Segundo, la ampliación de la cobertura poblacional, la inclusión de los minifundistas y la especial atención en la creación de zonas especiales de producción. Lo anterior implica que el subsidio no sólo requiere del componente de productividad sino del elemento de ordenamiento territorial que permita un desarrollo rural planificado. Tercero, el efectivo seguimiento de los subsidios entregados. La tarea del Estado

no la propiedad. Referencia: Expediente C-2529731030012002-00003-01. Corte Suprema de Justicia (Colombia) Sentencia del 4 de diciembre de 2009. MP. ARRUBLA PAUCAR Jaime Alberto. Referencia: Expediente C-2529731030012002-00003-01

¹⁴ Artículo 4 del Decreto 2664 de 1994.

¹⁵ “La Contraloría General de la República registra cómo de las 6,6 millones de hectáreas intervenidas con base en las leyes de reforma agraria solamente 1,4 millones, equivalentes a poco más del 22% corresponden a adquisiciones de tierras y 4,7 millones, equivalentes al 71,4% a baldíos: por cada hectárea adjudicada se titularon 29 de baldíos; el 81% de los propietarios constituidos por el Incora fueron colonos a quienes se legalizó una posesión de hecho y solamente el 18,8% fueron adjudicatarios.” Tomado de la Revista Economía Colombiana No. 309. La Cuestión Agraria, la Democracia y la Paz.

no termina con la adjudicación de los recursos para la compra de tierras. Esta etapa es apenas el primer eslabón del proceso, razón por la que deben existir estrictos controles de cada uno de los procesos productivos que se generan con el acompañamiento de los entes territoriales. La auditoría externa debe hacer parte del proceso de seguimiento de las inversiones, del desarrollo de los proyectos. Estos procesos de seguimiento no son complejos pues son varios los factores de mercado que hoy en día advierten sobre el comportamiento e incidencia de determinados productos en la región. Los factores constituyen alertas y al mismo tiempo pueden evidenciar si la generación de proyectos productivos ha sido eficiente, si la inversión cumplió sus objetivos o si por el contrario el impacto es mínimo y se deban generar nuevas perspectivas.