PROGRAMA NACIONAL DE CAPACITACION AGROPECUARIA
INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA

SERIE DE REUNIONES
CURSOS Y CONFERENCIAS

59

SEMINARIO SOBRE LEY 4A.

OCTUBRE 28 - 31 DE 1974
BOGOTA - COLOMBIA

IICA CIRA

~~003761~~

00000031

CONTENIDO

INTRODUCCION

INTRODUCCION

Con motivo de la vigencia de la Ley 4a. de 1973 sobre Reforma Agraria y la expedición de algunos decretos que la reglamentan, era conveniente unificar criterios sobre la interpretación y aplicación de estas normas.

El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA) en el mes de noviembre de 1973 solicitó al Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA)-Programa Nacional de Capacitación Agropecuaria (PNCA), por intermedio de su Comité Técnico la realización de un Seminario en el cual se analizarán las normas vigentes sobre legislación agraria. Esta solicitud fue reiterada por el actual Gerente General del Instituto, doctor Joaquín Vanín Tello.

En esta forma el PNCA con la colaboración directa del INCORA, realizó entre el 28 de octubre y el 4 de noviembre de 1974 un Seminario sobre Reglamentación de la Ley 4a., cuyo objetivo principal fue el de permitir a los participantes, mediante el estudio y análisis de las normas vigentes sobre legislación agraria, con énfasis en la Ley 4a. de 1973 y de sus decretos reglamentarios, unificar criterios acerca de la interpretación y aplicación de dichas normas.

Este evento contó con la participación de un grupo de 17 asesores adscritos a la planta central del INCORA y a los principales proyectos que el Instituto tiene en el país. Asistieron, además, dos funcionarios del Instituto Agustín Codazzi y dos del Instituto de Desarrollo de los Recursos Naturales Renovables (INDERENA).

Para el logro del objetivo propuesto los asesores jurídicos, bajo la coordinación técnica del doctor Jairo Charry, Subgerente Jurídico, conformaron las siguientes comisiones de trabajo:

1. Estudio y Análisis de las Normas sobre Adquisiciones
2. Estudio y Análisis de las Normas sobre Extinción de Derecho del Dominio Privado.
3. Estudio y Análisis de las Normas sobre Adjudicación de Tierras y Desarrollo Social Campesino.

En el presente documento, además de las conclusiones del Seminario, se incluye el material de una exposición sobre el tema "Conceptualización de la Reforma Agraria" que hizo el doctor Luis Flores, de la Representación del IICA en Colombia.

Esperamos que la unificación de criterios sobre la interpretación y aplicación de la Ley 4a., permitirá al INCORA agilizar la ejecución de los programas que adelanta en beneficio del sector agropecuario del país.

Mauro Villavisencio
Representante del IICA
en Colombia

PARTE I - INFORMACION GENERAL

PROGRAMA

Lunes 28

8 a 9 a.m.	Instalación del Seminario a cargo del doctor Joaquín Vanín T., Gerente General del INCORA y del doctor Mauro Villavisencio, Representante del IICA en Colombia.
9 a 10 a.m.	Exposición del doctor Luis Flóres, funcionario del IICA, sobre el tema: "Conceptualización de la Reforma Agraria".
10 a 10:15 a.m.	Receso
10:15 a 12 m.	Exposición de la doctora Sonia Rozo, sobre el tema: "Normas sobre Adquisiciones".
2 a 4 p.m.	Exposición del doctor Roberto Ramírez, sobre el tema: "Extinción del Derecho del Dominio Privado".
4 a 4:15 p.m.	Receso
4:15 a 6 p.m.	Exposición de la doctora Serena Mambi de Triviño, sobre el tema: "Normas sobre Adjudicaciones".
6 a 6:30 p.m.	Conformación de las comisiones.

Martes 29

8 a 8:30 a.m.	Explicación sobre el trabajo de las comisiones.
8:30 a 10 a.m.	Trabajo de comisiones
10 a 10:15 a.m.	Receso
10:15 a 12 m.	Trabajo de comisiones

2 a 4 p.m.	Trabajo de comisiones
4 a 4:15 p.m.	Receso
4:15 a 6 pm.	Trabajo de comisiones

Miércoles 30

8 a 10 a.m.	Trabajo de comisiones
10 a 10:15 a.m.	Receso
10:15 a 12 m.	Trabajo de comisiones
2 a 4 p.m.	Trabajo de comisiones
4 a 4:15 p.m.	Receso
4:15 a 6 p.m.	Trabajo de comisiones

Jueves 31

8 a 8:30 a.m.	Instalación de la Plenaria Final (explicación sobre los mecanismos de trabajo).
8:30 a 10 a.m.	Presentación y discusión del Informe de la Comisión Primera : Normas sobre Adquisiciones.
10 a 10:15 a.m.	Receso
10:15 a 12 m.	Presentación y discusión del Informe de la Comisión Segunda: Normas sobre Extinción del Derecho del Dominio Privado.
2 a 4 p.m.	Presentación y discusión del Informe de la Comisión Tercera: Normas sobre Adjudicaciones.
4 a 4:15 p.m.	Receso
4:15 a 7 p.m.	Integración de resultados y conclusiones finales.

I. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACION

La Gerencia General del INCORA solicitó oficialmente al Comité Técnica del PNCA la programación y ejecución de un seminario para análisis y estudio de las normas vigentes sobre legislación agraria. Esta solicitud fue conocida por el Comité en el mes de noviembre de 1973 e incluída dentro del plan de actividades para ser resalizada en el segundo semestre del año 1974.

En la actualidad con motivo de la vigencia de la Ley 4a., de 1973 y la expedición de sus decretos reglamentarios, se hace necesario unificar criterios sobre interpretación y aplicación de las citadas normas.

La unificación de estos criterios permitirá agilizar los programas y evitará contradicciones dentro de las actividades que adelanta el INCORA. Por todo lo anterior resulta conveniente realizar este seminario para estudio y análisis de las referidas normas, con participación de representantes de los diferentes proyectos y de la Oficina Central del INCORA.

II. OBJETIVOS

A. General

Permitir a los participantes, mediante el estudio y análisis de las normas sobre legislación agraria, con énfasis en la Ley 4a., y sus decretos reglamentarios, unificar criterios acerca de la interpretación y aplicación de estas normas y determinar su incidencia en los programas del INCORA.

B. Específicos

1. Estudiar y analizar las normas sobre Adquisiciones.
2. Estudiar y analizar las normas sobre Extinción de Derecho del Dominio Privado.
3. Estudiar y analizar las normas sobre Adjudicación de Tierras y Desarrollo Social Campesino.

III. METODOLOGIA

A. Mecánica del Seminario

1. Temario de trabajo. Inicialmente se llevará a cabo una reunión plenaria durante la cual se presentarán y sustentarán tres temarios de trabajo.

   a. Temario sobre Adquisiciones. Será sustentado en la Plenaria por la doctora Sonia Rozo.

   b. Temario sobre Adjudicaciones. Será sustentado en la Plenaria por la doctora Serena Mamby de Triviño.

   c. Temario sobre Extinción del Derecho de Dominio Privado. Será sustentado por el doctor Roberto Ramírez.

   Estos tres temarios versarán sobre los problemas surgidos en la interpretación y aplicación de las normas correspondientes y su incidencia en el desarrollo actual del programa.

2. Comisiones de Estudio y Análisis. En la reunión plenaria inicial, los temarios de trabajo propuestos serán suficientemente debatidos y complementados mediante la discusión y el análisis; de esta forma se dispondrá de tres temarios definitivos que marcarán la pauta para el estudio en grupos especializados. Para tal efecto se constituirán tres comisiones:

   1a.Comisión: Trabajará en el estudio y análisis del temario propuesto Adquisiciones.

   2a.Comisión: Trabajará en el estudio y análisis del temario propuesto sobre Extinción de Derecho del dominio privado.

   3a.Comisión: Trabajará en el estudio y análisis del temario propuesto sobre Adjudicaciones.

3. Plenaria Final. Concluído el trabajo en comisiones se realizará una reunión plenaria final en la cual se presentarán oficialmente las tres ponencias, fruto del trabajo en grupos.

   Mediante la discusión de dichas ponencias en la Plenaria final, se replantearán los problemas en su verdadera dimensión y definirá su incidencia en el sector y se aprobará un conjunto de conclusiones y recomendaciones para su solución.

B. Documentos Básicos

Además de los temarios presentados en la primera plenaria, serán documentos básicos para cada una de las Comisiones de trabajo, los siguientes:

1a. Comisión: Adquisiciones

-Ley 135/61 y Leyes que la adicionan y modifican (Ley 1a./68 y 4a./73).
-Decreto 2895/63
-Ley 19/67
-Decreto 1368/73
-Decreto 1368/74
-Decreto 1369/74
-Decreto 1576/74

2a. Comisión: Extinción

-Ley 200/36 (Decreto 59/38 con adiciones y modificación y 4a./73).
-Ley 135/61
-Ley 1a./68
-Decreto 1577/74

3a. Comisión: Adjudicaciones

-Ley 135/61
-Decreto 2073/73
-Decreto 389/74

mgm

AUTORIDADES DEL SEMINARIO

INCORA:	Joaquín Vanín Tello Gerente General Bogotá
IICA-CIRA	Mauro Villavisencio Representante Nacional Bogotá

FUNCIONARIOS DEL SEMINARIO

Responsable IICA-CIRA:	Mauro Villavisencio Representante Nacional Bogotá
Coordinador General INCORA:	Jairo Charry Subgerente Jurídico Bogotá
Coordinadores PNCA-IICA-CIRA	Nízar Vergara Codirector Programa Nacional de Capacitación Agropecuaria, PNCA Bogotá
	César Rodríguez Profesor en Mercadeo - PNCA Bogotá

EXPOSITORES

IICA-CIRA:

Luis Flores Quirós
Sociólogo Rural
Bogotá

INCORA:

Sonia Rozo
Coordinador Adquisición de Tierras
Bogotá

Roberto Ramírez Gastelbondo
Asesor Jurídico
Bogotá

Serena Mambi de Triviño
Jefe Oficina Adjudicaciones
Bogotá

PRESIDENTES DE COMISION

Comisión I:	Sonia Rozo Coordinador Adquisición de Tierras Instituto Colombiano de la Reforma Agraria - INCORA Bogotá
Comisión II:	Roberto Ramírez G. Asesor Jurídico Instituto Colombiano de la Reforma Agraria - INCORA Bogotá
Comisión III:	Serena Mamby de Triviño Jefe Oficina Adjudicaciones Instituto Colombiano de la Reforma Agraria - INCORA Bogotá

PARTICIPANTES

INCORA:

Manuel Ricardo Amaya
Jefe Unidad Jurídica
Proyecto Norte de Santander
Calle 3 No. 0-26
Cúcuta

Víctor Ramiro Angulo
Abogado Negociador
Avenida 2 No. 67-86 Crespo
Cartagena

Efrén Arias Orozco
Abogado Adquisiciones y Extinción
del Derecho de Dominio Privado
Calle 11 No. 8-68
Fusagasugá

Amulfo Bernal Cruz
Jefe Unidad Jurídica
Carrera 18 No. 23-58
Pasto

Marco Tulio Borja G.
Asesor Jurídico
Montería

Bernardo Carvajal Florez
Jefe del Departamento Jurídico
Proyecto Cauca
Popayán

José Angel Farfán Florez
Jefe Sección Tabulación Baldíos
Subgerencia Jurídica
Carrera 51B No. 2B-68
Bogotá

INCORA:

Miguel García Camargo
Jefe Unidad Jurídica
Neiva, Huila

Manuel A. Jiménez
Abogado Grupo Extinción del Dominio
Diagonal 104 No. 47-36
Bogotá

Armando Mendoza Mendoza
Revisor Negociaciones y Expropiaciones
Calle 95 bis No. 43-33
Bogotá

Edgar Roberto Muñoz Urrego
Jefe Unidad Jurídica
Proyecto Valle
Avenida 4 No. 9-77
Cali

Roberto Ramírez Gastelbondo
Asesor de Jurídica
Carrera 28A No.50-30
Bogotá

Guillermo Rivadeneira Vargas
Jefe Unidad Jurídica
Cundinamarca No.1
Carrera 76 No. 8B-04
Bogotá

Sonia Rozo
Coordinador Adquisición de Tierras
Trasversal 34A No. 140-34
Bogotá

INCORA:

Armando Salcedo
Abogado
Subgerencia Jurídica
Carrera 14 No. 48-26
Bogotá

Armando Sumosa Narváez
Asesor Jurídico
Calle Real No. 24-48
Sincelejo

Serena Mamby de Triviño
Jefe Oficina Adjudicaciones
Avenida 37 No. 81A-26
Bogotá

INDERENA:

Roberto Gómez J.
Asesor División Desarrollo Social
Carrera 6 No. 82-55, Apto. 403
Bogotá

Diego A. Marín
Asesor Jurídico
División Legal de Bosques
Bogotá

Instituto Geográfico "Agustín Condazzi":

Luis Arévalo Salazar
Secretario Jurídico-Administrativo
Catastro Nacional
Trasversal 22A No. 86-28
Bogotá

José Olivo Muñoz
Jefe Sección Peritos para la Reforma Agraria
Carrera 73 No. 75A-88
Bogotá

PARTE II - CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

ADQUISICION DE TIERRAS

En desarrollo de los objetivos propuestos por el seminario, sobre unificación de criterios con relación a la Ley 4a. de 1.973 y sus Decretos Reglamentarios, le correspondió a esta comisión el estudio y análisis de los siguientes tópicos referentes a la Adquisición de Tierras y Mejoras.

1. Vigencia de los programas adoptados por la Junta Directiva con anterioridad a la Ley 4a. de 1.973.
2. Adopción de nuevos programas
3. Tierras afectables
4. Calificación de la explotación económica
5. Avalúos
6. Precio y forma de pago
7. Derecho de exclusión
   a. Afectabilidad del área excedente de 30 hectáreas en los Distritos de Riego
   b. Unidad Predial (Artículo 63, Ley 135 de 1.961)
8. Negociación de créditos hipotecarios y otros derechos reales
9. Oferta de compra - formalidades; y
10. adquisición de mejoras en las parcelaciones adelantadas por el INCORA.

1. Vigencia de los programas adoptados por la Junta Directiva con anterioridad a la Ley 4a. de 1.973.

Al tratar de estudiar la vigencia y operatividad de los programas adoptados por la Junta Directiva del Instituto con anterioridad a la expedición de la Ley 4a. de 1973, se expusieron dos criterios que se resumen así:

El primero consistente en que el programa continúa vigente en su alcance jurídico en relación con los predios afectados. En cuanto a los predios sobre los cuales no se han iniciado las respectivas diligencias de adquisición se requiere, en aplicación a la Ley 153 de 1887 para afectarlos, la adopción de nuevos programas de acuerdo con el Artículo 22 del Decreto 1576 de 1974.

Para adquirir tierras o mejoras ubicadas en las áreas de los antiguos programas y cuyo procedimiento adquisitivo no se hubiere iniciado, se requiere adopción del programa, por haber ocurrido modificaciones a las normas sustantivas y procedimentales (Artículo 3o. de la Ley 153 de 1887), sin que la facultad conferida en vigencia de la Ley anterior se hubiera concretado en un acto administrativo de carácter individual o de iniciación de las diligencias adquisitivas.

Y en segundo lugar, en razón del Artículo 40 de la citada Ley que establece el sometimiento de la ritualidad a la nueva Ley, desde su iniciación hasta su terminación, y principalmente conforme a la nueva norma que regula íntegramente la materia, o sea el Artículo 22 del Decreto 1576 de 1974, que derogó expresamente el Decreto 719 de 1968. Además, de acuerdo con el Parágrafo del Artículo 61, las diligencias administrativas de adquisición se inician con la Resolución de afectación predial, surtido ya el trámite anterior del Artículo 22 del Reglamentario.

Se considera, por otra parte, que los programas adoptados por la Junta Directiva del Instituto, con anterioridad a la expedición de la Ley 4a. de 1973, están vigentes, y por tanto pueden afectarse nuevos predios, por las siguientes razones:

a. Los programas se adoptarán de acuerdo con el procedimiento previsto por las normas vigentes al momento de su aprobación.

b. Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir. Pero los términos que hubieren empezado a correr y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, se regirán por la Ley vigente al tiempo de su iniciación (Artículo 40 de la Ley 153 de 1887).

c. El numeral 2o. del Artículo 22 del Decreto 1576 de 1974 establece que adoptado el programa, el Gerente General del Instituto o el funcionario delegado dictará Resolución de afectación del predio o predios que se pretende adquirir.

En consecuencia, cumplido el requisito del numeral 1o. de la citada norma, corresponde al Instituto dictar la Resolución de afectación y continuar los trámites de acuerdo con el nuevo procedimiento.

Si este criterio es adoptado, la delegación conferida a los Directores de Proyecto por el Gerente General, se encuentra igualmente vigente.

2. Adopción de nuevos programas. En este aspecto, vale la pena observar que el Artículo 22 del Decreto 1576 de 1974, trae como nuevo requisito oir el concepto de INDERENA.

Se recomienda definir con INDERENA tanto el contenido, como el sistema de obtención del respectivo concepto. Entre tanto es aconsejable solicitarlo directamente a las oficinas seccionales de ese Instituto.

3. Tierras afectables. Tanto la Ley 135 de 1961 como el Decreto 1576 de 1974, establecen cuáles son las tierras afectables y los requisitos que deben reunir para adelantar programas de reforma agraria.

Sin embargo, encontramos dos aspectos que merecen aclaración o explicación, debido al tránsito de legislación.

a. La calidad de expropiables y el derecho de exclusión de las tierras explotadas por arrendatarios y aparceros, en los términos del numeral 3o. del Artículo 55 de la Ley, no está claramente definido en la Ley 4a.; sin embargo, el Decreto 1576 de 1974, en el Parágrafo del Artículo 3o., subsana este vacío estableciendo que tales tierras, además de la calificación ordinaria, recibirán la "adicional de explotadas por arrendatarios y aparceros para los efectos del orden de prelación allí establecidos y la forma de pago". Esto significa que la sola explotación por arrendatarios o aparceros no las hace expropiables.

b. Afectabilidad del área excedente de 30 hectáreas en los Distritos de Riego que se construyan por INCORA.

Se considera afectable el excedente de 30 hectáreas en razón de que el Artículo 72 de la Ley 135 se refiere a los Distritos de Riego que se construyan por el INCORA o sus entidades delegatarias, entendiéndose por tales los que aún no se han concluído.

Además, esta norma consagra una limitación a la propiedad en los Distritos de Riego, incluídos los derechos de exclusión ejercidos con anterioridad a la Ley 4a.

4. Calificación de la explotación económica. La calificación de la explotación económica, hasta el momento, se debe efectuar en virtud de los criterios objetivos contemplados por el Artículo 44 del Decreto 1576 de 1974.

5. Avalúos. Es conveniente practicar el avalúo administrativo en todos los procesos de adquisición.

El avalúo catastral queda congelado en la fecha de notificación de la Resolución de afectación del inmueble.

Los avalúos jurídicos fiscales, desplazan a los simplemente fiscales.

El avalúo de que trata el Artículo 61, ordinal 2o. inciso tercero, de la Ley, no es auto avalúo, sino facultad del propietario de solicitar, con sujeción de las normas de catastro, que se practique un nuevo avalúo catastral.

6. Precio y forma de pago. Las nuevas normas adoptaron las doctrinas del Instituto sobre la materia; especialmente las disposiciones del Acuerdo 24 de 1965 emanado de la Junta Directiva.

La forma de pago se simplifica por cuanto se suprimen el tope máximo acumulable a pagar como primer contado, en el caso de concurrencia de calificaciones.

Las normas transitorias contempladas en el Parágrafo del Artículo 62 de la Ley, solo son aplicables a los predios adecuadamente explotados.

Se observa que la Ley no consagra valores mínimos a pagar por tierras adecuada o inadecuadamente explotadas, como tampoco la forma de pago de las mejoras, situación que debe ser reglamentada mediante Decreto.

7. Derecho de exclusión.

a. De tierras inadecuadamente explotadas. El propietario de tierras calificadas como inadecuadamente explotadas, acreedor a derecho de exclusión por encontrarse en la situación prevista por el Parágrafo 1o. del Artículo 59 de la Ley, deberá aportar la prueba que acredite tal circunstancia hasta el término que tiene para contestar la oferta de compra. Si no lo hace así el derecho no será reconocido.

b. Unidad predial.

1) Con el objeto de dar cumplimiento a lo ordenado por el Artículo 63 de la Ley, se recomienda hacer efectiva la exigencia de que en la Resolución de afectación del inmueble se indique la obligación de presentar, por parte del propietario, la declaración descriptiva de todos los inmuebles rurales que posea en el territorio nacional. Entendemos que el propietario que no tiene otros inmuebles no está obligado a esta declaración y conserva su derecho de exclusión. Para que el Instituto pueda negarle este derecho deberá comprobarle además que tiene inmuebles en otros lugares del país.

2) Para efectos de la aplicación de la misma norma, en lo relativo a la forma de pago, y al derecho de exclusión, se recomienda tener en cuenta que el criterio de la unidad predial a nivel nacional rige para todos los derechos concedidos y los pagos efectuados a partir de la vigencia de la Ley 4a. de 1973 y en relación con inmuebles afectados por el Instituto.

c. Para fijar la cabida del área excluíble, de acuerdo con lo dispuesto por el Artículo II del Decreto 1576, se recomienda poner en práctica el sistema propuesto por los funcionarios del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

3. Adquisición y pago de Créditos Hipotecarios. El Instituto se halla facultado para adquirir mediante negociación o expropiación los derechos reales de hipoteca, por cuanto la Ley establece que existe interés social. Se trata solamente de reconocer que nos encontramos ante un derecho accesorio que sigue la suerte del principal.

Importa aclarar que su titular tiene un verdadero interés jurídico, razón por la cual se debe vincular al proceso de adquisición, preferiblemente al momento de formular oferta verbal de compra al propietario del inmueble. En todo caso antes de la oferta de compra efectuada por escrito al propietario del fundo.

La vinculación del acreedor hipotecario en estas oportunidades hace ver su conveniencia al considerar que en caso de ruptura de negociaciones, el crédito es expropiable. El Artículo 67 de la Ley 135 de 1961 preceptúa que el proceso judicial de expropiación del predio y del crédito hipotecario se adelantará bajo la

misma cuerda y se fallará simultáneamente. De esta manera se evita que el Instituto adquiera el crédito y posteriormente se halle en imposibilidad de adquirir el predio, o viceversa.

El mismo criterio legal fue acogido por el Decreto Reglamentario en su Artículo 23, puesto que determina que la oferta de compra se debe formular conjuntamente al propietario del predio y a los titulares de los demás derechos reales; siendo por lo mismo expropiables estos derechos.

Teniendo en cuenta que la hipoteca es divisible, en caso de que el Instituto solamente adquiera parte de un fundo afectado con este gravamen, el monto de la deuda más los intereses pendientes, se distribuirán entre estas dos partes; o sea, entre el área negociable y el área de exclusión, de acuerdo con el valor de las mismas.

En cuanto a los intereses, cabe anotar que el Instituto en ningún caso puede reconocer un porcentaje mayor al señalado en la Ley 135 de 1961, así como tampoco puede liquidar un tipo de interés mayor al bancario corriente, para determinar el derecho actual del acreedor hipotecario de percibir el exceso.

9. Oferta de Compra - Formalidades. Interpretamos el Artículo 25 del Decreto 1576 de 1974 en el siguiente sentido:

El Instituto tiene la facultad de formular la oferta personalmente o por escrito. No es necesario efectuarla personalmente como requisito para llegar a la oferta escrita; puede formularse de éste último modo si apareciere más conveniente; pero si el propietario no concurriere a la diligencia a que hubiere sido citado para efectuarla personalmente, se impone la oferta por escrito.

Creemos conveniente anotar, además, que el término de 10 días que tiene el propietario para manifestar su aceptación, rige tanto para la oferta personalmente efectuada como para la que se formule por escrito, esto es, que no está obligado a manifestar su aceptación en la misma diligencia cuando el Instituto opte por la forma personal.

Nos permitimos recomendar que en la oferta de compra se determinen las servidumbres que sean necesarias y el reparto de aguas, en los casos de adquisición de parte de un predio.

Por lo demás, señalamos la circunstancia de que la oferta debe ser aprobada previamente por la Junta Directiva cuando se trate de negociaciones de un valor de doscientos mil pesos ($ 200.000) o más (literal b), Artículo 7o., Ley 135 de 1961).

Examinado el contenido de la oferta de compra, encontramos que el Artículo 24, letra g, del Decreto 1576 de 1974 exige que se señale "fecha, hora, lugar y notaría donde deba procederse a la firma de la escritura, o a la suscripción del contrato de promesa de compra-venta". Esta norma es más rigurosa en esta exigencia que el Artículo 89 de la Ley 153 de 1887, cuya regla 3a. prescribe para la promesa de compra-venta, que ésta contenga un plazo o condición que fije la época en que ha de celebrarse el contrato.

Teniendo en cuenta qué fecha es cada uno de los días que transcurren desde uno determinado, según la Real Academia Española, en la oferta de compra podemos indicar que la escritura de compra-venta se suscribirá transcurridos tantos días a partir del asiento contable en la División Financiera.

10. Adquisición de Mejoras en las Parcelaciones adelantadas por el INCORA. Teniendo en cuenta que la adquisición de mejoras de propiedad de adjudicatarios del Instituto, por regla general proviene de la declaratoria de caducidad por incumplimiento del contrato o por muerte del adjudicatario, encontramos que es una situación diferente a la contemplada por los Artículos 54 y 61 de la Ley 135 de 1961, razón por la cual no se puede aplicar el mismo procedimiento.

La reglamentación vigente es la contenida en el Acuerdo No. 02 de 1971 de la Junta Directiva, la cual es inconveniente porque aún consagra el principio de perito de parte; igualmente, es inconveniente esta norma porque establece que en caso de desacuerdo sobre el monto del avalúo se deberá acudir al procedimiento ordinario de adquisición de las mejoras, bien por negociación directa o por expropiación.

Estas razones nos inducen a recomendar que con base en la facultad consagrada en el literal l) del Artículo 29 de los Estatutos del INCORA, la Junta Directiva reglamente el procedimiento a seguir.

EXTINCION DEL DERECHO DE DOMINIO PRIVADO

En cumplimiento al programa del Seminario, la Comisión adelantó un estudio minucioso sobre las normas que regulan materia tan importante como la Extinción del Dominio en especial la Ley 200 de 1936, su Decreto Reglamentario 59 de 1938, la Ley 4a. de 1973 y su Decreto reglamentario 1577 de 1974, adoptando como metodología para el cumplimiento de su misión, el estudio de las diferentes etapas del procedimiento y su incidencia en el resultado final.

Se analizan los siguientes aspectos:

A. Etapa Previa. Visita

B. Algunos Aspectos de Procedimiento

1. Delegación a Proyectos
2. Designación de peritos
3. Término para practicar pruebas. Alindación de zonas.

C. Presunción del Artículo 1o. de la Ley 200/36

1. En predios explotados en agricultura y/o ganadería
2. En predios cuya explotación es el subsuelo

D. Explotación de Bosques Naturales

E. Predio a más de 3.000 metros sobre el Nivel del Mar

F. Aspectos Generales

1. Predios con cabida inferior a 100 hectáreas

2. Prueba en los casos de fuerza mayor y caso fortuito

3. Tierras extinguidas. Sustracción de la reserva y recuperación

4. Programa de extinción para el año de 1976

5. Artículo 5o. del Decreto 1577/74

A. Etapa Previa. Visita

En cuanto dice relación con la visita previa, la Comisión es de parecer que tal diligencia no debe llevarse a cabo hasta tanto se haya obtenido el certificado de inscripción del inmueble en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos y Privados correspondientes, único documento que permite precisar la existencia de dominio privado sobre los inmuebles a más de la identificación de los mismos por linderos ciertos. La pretermisión de dicho documento puede eventualmente hacer estéril la tramitación y por lo menos imprecisa, en cuanto al predio materia del procedimiento.

La diligencia, por razones de conveniencia e idoneidad, debe realizarse por más de un funcionario, que deberían ser cuando menos dos, un experto agropecuario ampliamente calificado y un abogado. Al efecto sería recomendable adiestrar tanto al experto agropecuario como al abogado en asuntos legales agropecuarios y de recursos naturales, para lo cual sería deseable la colaboración del INDERENA.

La comisión es de parecer que en el cumplimiento de la diligencia de la visita previa debe ser en realidad una minuciosa inspección ocular sobre el predio, previa la utilización de un formato que permita anotar, tanto los aspectos referentes a explotación o inexplotación, como dejar determinados ab-initio las zonas que se presumen explotadas de conformidad con los artículos 5o., literal a).

B. Algunos Aspectos de Procedimiento

1. Delegación a Proyectos. La Comisión considera de suma importancia para la agilización del programa, la delegación en los Directores de Proyecto (Gerentes Regionales), para proferir las Resoluciones que inician la

etapa administrativa o que deciden con fundamento en la información previa que no hay lugar a ella, cuando el fundo se encuentre explotado en las condiciones previstas en la Ley (Parágrafo del Artículo 9o., Decreto 1577).

Lo anterior por cuanto actualmente no existe delegación para declarar que un predio se halla económicamente explotado; y la delegación conferida para iniciar dichos procedimientos se fundamentaba en el Decreto 1902 de 1962, que fue derogado por el Artículo 28 del Decreto 1577.

2. Designación de peritos. En cuanto dice relación con la designación de los peritos que deben actuar en la diligencia de inspección ocular, aprecia la Comisión la necesidad de determinar un mecanismo que permita la rápida designación del perito que ha de actuar en representación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi sin dilatar la tramitación. En efecto, el propietario designaría su perito cuando pide la prueba o dentro del término legal previsto; el INCORA designaría el suyo en el auto por el cual decrete la prueba, providencia que debe señalar la fecha de la diligencia y los puntos materia de pericia; el perito del Codazzi debe ser designado por este Instituto previo requerimiento del INCORA. Sugerimos adoptar como política, que tal requerimiento y designación se cumplan dentro del término para solicitar pruebas.

3. Término pruebas. Alindación de zonas. El término de que dispone el INCORA para decretar pruebas oficiosas en el procedimiento de extinción del dominio, parece limitarse en el Decreto al término común establecido para decretar las pedidas por el Ministerio Público y por los interesados; piensa

entonces que a nivel de política deberá definirse si las pruebas oficiosas pueden decretarse en cualquier tiempo aplicando por analogía las normas del Código de Procedimiento Civil, o han de decretarse todas dentro del lapso previsto.

En vista de la brevedad del término para decretar prueba (5 días), es recomendable que dentro del mismo auto que decrete las solicitadas, se prevea el caso de que, si el interesado no consigna la cantidad de dinero que se le fija como suma provisional para atender a los gastos que ocasione la diligencia, se practicará la alindación de zonas en los términos del Artículo 13 del Decreto 1577 de 1974.

Debe anotarse que existe contradicción entre los Artículos 13, Inciso Segundo y 23, Inciso Segundo del Decreto 1577/74, por cuanto, según el primero, obliga al Instituto ordenar la realización de una diligencia de alindación de zonas; y el segundo, nos está indicando que el asunto se puede resolver con fundamento en la información previa. Para mayor seguridad y en consideración a que el Artículo 13 es más afirmativo, debe de todas maneras efectuarse la diligencia de alindación de zonas porque, entre otras razones, procura elementos de juicio más frescos para decidir.

Para concluir, se recomienda que el término para la práctica de pruebas, empiece a contarse a partir de la fecha en que vence el que se haya concedido para consignar la suma señalada para gastos de la diligencia.

C. <u>Presunción del Artículo 1o. de la Ley 200 de 1936</u>

1. Predios explotados en agricultura y/o ganadería. Como la presunción que establece el Artículo 1o. de la Ley 200 de

1936 (modificado por el Artículo 2o. de la Ley 4a. de 1973), se extiende a las porciones incultas cuya existencia se demuestre necesaria para la explotación del predio o como complemento para el mejor aprovechamiento, éste se considerará, cuando a ello hubiere lugar, sobre los terrenos potencialmente aptos para agricultura o ganadería; y para efecto de fijar su extensión, ella se determinará según el área sobre la cual el propietario demostró explotación económica. Los peritos tendrán en cuenta el interés en la explotación, las técnicas con que ella se realice, las obras anexas y complementarias, planes concretos, etc.

La Comisión opina recomendar a los peritos oficiales, referirse a tales porciones indicando los porcentajes en que el ensanche o complemento es factible, teniendo en cuenta el límite máximo legal, es decir, hasta la mitad de lo explotado.

2. Explotación del subsuelo. Cuando los predios o parte de estos se utilizan para el aprovechamiento industrial efectivo del subsuelo, las áreas requeridas para el efecto no son materia de extinción del dominio en los términos del Artículo 11 de la Ley 200 de 1936.

Al efecto, los peritos determinarán las áreas en que las obras y labores de exploración y explotación del subsuelo sean de tal naturaleza que excluyan el beneficio del suelo, así como las zonas que sean necesarias como complemento para el desarrollo de la respectiva explotación. Esto significa que se analice la naturaleza y conformación del predio para determinar si parte o todo puede ser complemento de la explotación industrial del subsuelo, cuando el aprovechamiento sea efectivo, según la citada norma.

Es necesario un adiestramiento a los integrantes del cuerpo de peritos sobre todos estos aspectos.

D. Explotación de Bosques Naturales

Cuando en un predio exista bosque natural, no explotado a la fecha de las diligencias que practique el Instituto, deberá determinarse por los peritos o los funcionarios del INCORA cuando por la naturaleza de las diligencias no concurrieren aquellos, qué área cumple funciones protectoras de suelos o de aguas, interpretándose por tal la denominada zona forestal protectora. Igualmente debe establecerse el área boscosa necesaria para provisión de maderas para el servicio del fundo.

Se entiende que el bosque natural no comprendido dentro de estas situaciones está sujeto a la prueba a que se refieren los Artículos 24, numeral 4o. de la Ley 135 de 1961 y 20 del Decreto 1577 de 1974.

Cuando se trate de terrenos de propiedad privada situados dentro de las zonas declaradas como reserva por la Ley (ejemplo Ley 2a. de 1959) o dentro de las áreas que corresponden a Parques Naturales Nacionales, no exime a los propietarios de probar explotación en los sitios factibles de ella, es decir, sobre las áreas que no se consideran como zonas forestales protectoras.

E. Predios a más de 3.000 Metros sobre el Nivel del Mar

En cuanto a los terrenos ubicados en cotas superiores a 3.000 metros sobre el nivel del mar consideramos no debe exigirse explotación económica por cuanto de por sí, no son aptas para explotación agrícola o ganadera.

F. Aspectos Generales

1. Predios con cabida inferior a 100 hectáreas. En ejercicio de la facultad conferida por el Artículo 22 de la Ley 135 de 1961, el INCORA ha venido reduciendo paulatinamente, en cuanto al área se refiere, la obligación para los propietarios de presentar declaración descriptiva de los predios, la que según el Acuerdo 03 de 1971, se exige a propietarios de inmuebles con cabida superior a 100 hectáreas; valdría entonces la pena establecer la política de que, en tratándose de conflictos de orden social, se adelanten procedimientos sobre predios de cabida inferior, tesis respaldada por el Inciso 2o. del Artículo 24 del Decreto 1577 de 1974.

2. Fuerza mayor y caso fortuito. La Comisión considera que a la luz del decreto, es inequitativa o inarmónica la situación cuando para demostrar explotación se exige prueba principal o complementaria taxativamente señalada en la norma reglamentaria, mientras la fuerza mayor o caso fortuito, se prueban libremente. De esta consideración resulta más fácil justificar la inexplotación que demostrar la explotación. Valdría la pena considerar la reforma de la norma reglamentaria, en el sentido de limitar tal demostración; por ejemplo, no teniendo como fuerza mayor o caso fortuito las situaciones derivadas de la incapacidad personal o legal del propietario, la insuficiencia o la falta de recursos, carencia de vías, etc.

3. Tierras extinguidas. Sustracción de la reserva y recuperación. Al tenor del Artículo 27 del Decreto 1577, las tierras que ingresan al patrimonio del Estado con ocasión del procedimiento de Extinción del Dominio, quedan con el carácter de baldíos reservados para colonización especial en los términos del Artículo 40

de la Ley 135 de 1961. Señala el mismo Decreto que el INCORA cuando así lo disponga, puede sustraer las tierras extinguidas de dicho régimen.

Ha sido política tradicional del Instituto cuando se hace necesario sustraer del régimen de colonización especial esas áreas, cumplir lo preceptuado en el Artículo 39, Inciso 2o. de la Ley, es decir obtener la aprobación del Gobiemo para ese cambio de destinación.

Considera la Comisión que a la luz de la nueva norma reglamentaria no se hace necesaria la aprobación gubernamental, por lo cual recomienda que en el futuro se suprima este paso, con mayor razón, cuando ya no se requiere la aprobación ejecutiva para declarar extinción del dominio privado.

Si bien el Artículo 38 Bis de la Ley 135 de 1961 establece que los baldíos indebidamente ocupados pueden ser recuperados por el INCORA mediante un procedimiento señalado en el Decreto Reglamentario de dicho Artículo, no se ha producido hasta la fecha. Ello impide al INCORA recuperar de manera efectiva las tierras sobre las cuales se declara la extinción del dominio privado cuando los antiguos propietarios no se allanen a abandonarlas, o sean compelidos a ello por la presión colonizadora. Tenemos entonces que eventualmente el expropietario de un predio extinguido podría continuar impunemente detentando la posesión material y aun la posesión económica convirtiéndose inclusive por esta última en sujeto apto para la adjudicación del mismo, con lo cual flaco servicio se prestaría al Estado, pues la extinción tendría como único resultado la ausencia de la obligación de pagar impuestos prediales. La Comisión recomienda entonces, obtener del Ejecutivo la rápida expedición del Decreto Reglamentario sobre tan importante materia, en el cual debiera establecerse el sistema de pago y avalúo de las mejoras existentes, no solamente sobre los

baldíos indebidamente ocupados sino sobre los baldíos resultantes de los procedimientos de extinción del dominio cuando las mejoras, en este último caso, se hubieren implantado con posterioridad a la diligencia de inspección ocular como establece el Artículo 27, Inciso 2o. de la Ley 135 de 1961 y el Parágrafo del Artículo 25 del Decreto 1577.

4. Programa de extinción para el año de 1976. Por cuanto la reducción a tres años del término de inexplotación para que opere la extinción del dominio tendrá plena vigencia a partir del 29 de marzo de 1976 considera la Comisión indispensable la preparación oportuna del Instituto para evacuar el gran número de trámites a que habrá lugar. Sería entonces conveniente prever los diferentes mecanismos presupuestales y administrativos necesarios para la efectividad en la aplicación de las normas.

De la misma manera recomendamos que el personal de abogados recien ingresados al Instituto, se dediquen de preferencia a las diligencias de campo requeridas a fin de obtener una real y efectiva vinculación a los problemas del campesino, así como una frecuente rotación del personal sobre los distintos programas que se desarrollan.

5. Artículo 5o. del Decreto 1577 de 1974. Consideramos que el Artículo 5o. del Decreto 1577 de 1974 es incompatible con las leyes 200 de 1936 (artículos 1o. y 9o.), y 135 de 1961 (Artículo 27), por cuanto confunde las porciones de terreno no extinguible por ser protectoras forestales, con las de ensanche y complemento, especialmente en su parágrafo 1o. Son fenómenos totalmente diferentes que no han debido mezclarse en el mismo artículo.

ADJUDICACION DE TIERRAS

En desarrollo de los objetivos del Seminario se analizaron los siguientes temas:

A. <u>Indígenas</u>

1. Interpretación del Artículo 29 de la Ley 135 de 1961.
2. Crédito para Indígenas.
3. Dotación de Personal necesario a los Proyectos.
4. Colonos en tierras reservadas.
5. Terceros que acrediten titulación en Zonas de Resguardo.

B. <u>Titulación de Baldíos</u>

1. Integración y radicación de comisiones de titulación.
2. Reglamentación de trabajos topográficos levantados por el Instituto.
3. Procedimiento para adjudicación a personas de Derecho Público.
4. Notificaciones en el trámite de adjudicación.
5. Impedimentos y recusación de peritos.
6. Revocación de la providencia de adjudicación de tierras baldías.

C. <u>Caducidad de los Contratos de Asignación y Adjudicación</u>

1. Caducidad de los contratos de asignación: requisitos y eventos que se presentan.

ADJUDICACION DE TIERRAS

En desarrollo de los objetivos del Seminario se analizaron los siguientes temas:

A. Indígenas

1. Interpretación del Artículo 29 de la Ley 135 de 1961.
2. Crédito para Indígenas.
3. Dotación de Personal necesario a los Proyectos.
4. Colonos en tierras reservadas.
5. Terceros que acrediten titulación en Zonas de Resguardo.

B. Titulación de Baldíos

1. Integración y radicación de comisiones de titulación.
2. Reglamentación de trabajos topográficos levantados por el Instituto.
3. Procedimiento para adjudicación a personas de Derecho Público.
4. Notificaciones en el trámite de adjudicación.
5. Impedimentos y recusación de peritos.
6. Revocación de la providencia de adjudicación de tierras baldías.

C. Caducidad de los Contratos de Asignación y Adjudicación

1. Caducidad de los contratos de asignación: requisitos y eventos que se presentan.

[illegible]

[illegible]

1. [illegible]
2. [illegible]
3. [illegible]
4. [illegible]
5. [illegible]

[illegible]

1. [illegible]
2. [illegible]
3. [illegible]
4. [illegible]
5. [illegible]
6. [illegible]

[illegible]

1. [illegible]

2. Caducidad de los contratos de adjudicación definitiva; requisitos y revocación de la Resolución.
3. Medios de prueba para establecer las causales de caducidad en los contratos de asignación y adjudicación.
4. Efectividad de la declaratoria de caducidad.
5. Ocupaciones de hecho en terrenos adquiridos por el Instituto.
6. Procedimiento para resolver recursos de reposición.
7. Prestaciones mutuas en el caso de recuperación de predios adjudicados por el Instituto.

D. Empresas Comunitarias

1. Aportes a la Empresa.
2. Avalúo de los aportes.
3. Liquidación de la Empresa.
4. Seguros para los adjudicatarios.
5. Adjudicación en zonas de Distritos de Riego.
6. Interpretación del Artículo 53 del Decreto 2073 de 1973.

Las conclusiones que se obtuvieron sobre cada uno de los temas analizados son las siguientes:

A. Indígenas

1. Interpretación del Artículo 29 de la Ley 135 de 1961. Para aplicar este Artículo debe hacerse previamente un estudio a fin de establecer si el terreno baldío de que se trata ha estado ocupado por indígenas, caso en el cual no hay lugar a la adjudicación.

Si se presenta conflicto porque se niega la adjudicación, deberán estudiarse las situaciones desde el punto de vista de los colonos que pretenden la adjudicación y de los indígenas, de acuerdo con el Ministerio de Gobierno.

2. Crédito para Indígenas. Actualmente no hay facilidades de crédito para los indígenas. Se sugiere la adopción de un tipo de Empresa que se adapte a las comunidades indígenas a fin de que puedan obtener préstamos de las entidades crediticias, de acuerdo con las condiciones culturales y sociales de cada comunidad; ya que los indígenas son incapaces únicamente para disponer de las tierras del Resguardo o gravarlas.

3. Dotación de personal necesario a los Proyectos. Para adelantar el programa de indígenas, debe dotarse de personal a los Proyectos, a fin de conformar los grupos de trabajo que sean necesarios.

4. Colonos en tierras reservadas. Debe programarse la reubicación de colonos que se encuentren dentro de tierras de resguardo o reservadas para los indígenas.

5. Terceros que acreditan titulación en zonas de resguardo. En tierras de resguardo en donde hay terceros que acrediten también titulación, se deberán adelantar las acciones judiciales correspondientes a fin de que por la justicia ordinaria se decida y si favorece a los colonos el INCORA entrará a adquirir las tierras, tratando de reubicarlos según las circunstancias.

B. Titulación de Baldíos

1. Integración y radicación de comisiones de titulación. Competencia.

a. Las Comisiones de Titulación que se integren tendrán el siguiente personal:

-Un jefe de Comisiones.

-Dos topógrafos.

-Un experto agrícola.

Para el nombramiento del experto se presentan dos alternativas:

1) Que se habiliten supervisores de crédito, y se integren en las comisiones.

2) Que se nombren los expertos agrícolas necesarios.

b. Se debe determinar de acuerdo con el respectivo Director de Proyecto, el número de comisiones necesarias para atender los diversos frentes de trabajo, y suministrar los recursos operativos del caso.

c. La competencia de cada comisión se fijará de conformidad con el área de trabajo del Proyecto al cual pertenece.

2. Reglamentación de trabajos topográficos levantados por el Instituto. Se recomienda la unificación del criterio para los levantamientos topográficos, desde el punto de vista técnico y se fijen las tarifas respectivas.

3. Procedimiento para adjudicación a personas de Derecho Público. El procedimiento para la titulación de baldíos a entidades de Derecho Público será el mismo que se aplica para adjudicar baldíos a personas naturales.

4. Notificación en el trámite de Adjudicación.

a. En cuanto a la notificación al Inspector de bosques, deberá aplicarse el trámite previsto en el Artículo 315 del Código de Procedimiento Civil.

b. Nulidad por falta de notificación. La falta de notificación a uno o más colindantes genera nulidad, semejante a la que se presentaría en caso de falta de notificación, a una de las partes, dentro de un proceso civil (Artículo 152, numeral 9o.), C.P.C.

En salvaguardia de los derechos de los colindantes del predio solicitado en adjudicación y para mayor seguridad en el trámite administrativo, la falta de notificación a colindantes debe tenerse como una nulidad de carácter saneable y por consiguiente el procedimiento que se debe aplicar es el indicado en el Artículo 157 del Código de Procedimiento Civil.

5. Impedimento y recusación de peritos. Es aplicable lo dispuesto por el Código de Procedimiento Civil en su Artículo 235 (Artículo 102 del Código Contencioso Administrativo).

6. Revocación de la providencia de adjudicación de Tierras Baldías. El Artículo 16 de la Ley 4a., de 1973, estableció que si el Instituto hallare inexactitud o falsedad en los documentos o diligencias que hubieren servido de base a la adjudicación, revocará la respectiva providencia y ordenará la cancelación del registro. Esta disposición la trascribió nuevamente el Artículo 16 del Decreto 389 de 1974. Por lo anterior, se puede afirmar que la revocación en referencia es especial dentro de la Legislación Agraria, y en consecuencia, una excepción de la considerada por el Decreto 2733 de 1959.

C. <u>Caducidad de los Contratos de Asignación y de Adjudicación</u>

1. Caducidad de los Contratos de Asignación: Requisitos y eventos que se presentan.

a. Cuando el contrato se encuentra vigente y hay incumplimiento de obligaciones debe requerirse por escrito previamente al interesado, antes de iniciar el trámite administrativo de caducidad.

Si se trata de retiro voluntario deberá suscribirse un acta de terminación del contrato por mutuo acuerdo de las partes.

b. Cuando el contrato se encuentra vencido, pueden presentarse las siguientes situaciones:

1) Si se están cumpliendo las obligaciones contractuales el INCORA deberá adjudicar el predio.

2) Si se están cumpliendo las obligaciones contractuales y por circunstancias especiales no puede hacerse la adjudicación definitiva, deberá celebrarse nuevo contrato (Distritos de Riego).

3) Si vencido el contrato no se están cumpliendo las obligaciones, no se podrá tramitar la caducidad administrativa. Ello en virtud de que el contrato de asignación ha terminado.

4) Cuando se ha concluído el trámite de caducidad y han desaparecido las causas que la motivaron antes de la sentencia en el proceso civil que se adelante para la recuperación del predio, debe revocarse la Resolución respectiva, previo concepto favorable del Comité de Selección.

2. Caducidad de los contratos de adjudicación definitiva: requisitos y revocación.

   a. Cuando se presenta el incumplimiento de obligaciones contractuales a cargo del adjudicatario se adelantará el trámite de caducidad, previo requerimiento por escrito al interesado.

   b. Cuando se ha dictado resolución de caducidad y han desaparecido las causas que la motivaron antes de la sentencia en el proceso civil que se adelante, deberá revocarse la resolución respectiva previo concepto favorable del Comité de Selección.

3. Medios de prueba para establecer las causales de caducidad en los contratos de asignación o de adjudicación.

   a. Certificación del Director del Proyecto cuando las causales sean:

      -Incumplimiento de obligaciones de crédito con el Instituto.

      -Trasferencia, arrendamiento o cesión parcial o total de los derechos sin autorización escrita del Instituto.

      -Abandono injustificado del predio objeto del contrato.

      -Renuencia al pago del 4 por mil sobre el valor de la parcela o cuota parte asignada.

      -No constitución de los fondos de reserva legal y previsión social o la destinación de ellos a fines diferentes.

   b. Certificación del funcionario competente cuando las causales sean:

-Perturbación a los demás asignatarios, adjudicatarios o comodatarios.

-Condena a cumplir pena de presidio o prisión.

-Condena a cumplir pena por delitos o contravenciones en contra de los intereses de los demás asignatarios, adjudicatarios o comodatarios.

c. Certificación del Jefe de Zona de Crédito o del Jefe del Distrito por:

-Desacato a los reglamentos del Distrito respectivo.

-Incumplimiento del pago proporcional por concepto de adecuación de tierras al cultivo.

d. En caso de fallecimiento, mediante la correspondiente partida de registro civil de defunción.

4. Efectividad de la declaratoria de caducidad.

a. Para los contratos de asignación se debe adelantar el proceso de lanzamiento contemplado en el Artículo 435 del Código de Procedimiento Civil por cuanto la relación contractual es a título de tenencia. En caso de que la parcela está ocupada por terceros a cualquier título la demanda debe dirigirse también contra ellos.

b. Para los contratos de adjudicación definitiva se debe iniciar la acción de entrega contemplada en el Artículo 431 del Código de Procedimiento Civil, por cuanto la tradición se ha efectuado mediante la inscripción del título en el registro.

Debe tenerse en cuenta que en este evento la demanda solamente se dirigirá contra el adjudicatario.

En el supuesto de que terceros se opongan a la diligencia de entrega se adelantará el procedimiento a que se refiere el Artículo 338 del Código de Procedimiento Civil.

Fuera de lo anterior, para hacer efectivas las caducidades se recomienda la dotación a los Proyectos de los recursos financieros necesarios, a fin de que el Instituto pueda recuperar oportunamente los predios adjudicados o asignados.

5. Ocupaciones de hecho en terrenos adquiridos por el Instituto. De acuerdo con el concepto de la Procuraduría General de la Nación, no procede la acción policiva para la restitución de predios que se encuentren ocupados por personas que no tengan legalizada la entrega por parte del Instituto.

Para agilizar la legalización de la tenencia se recomienda celebrar contratos de asignación o adjudicar las tierras a quienes sean sujetos de Reforma Agraria y acepten estas modalidades. En caso contrario, se deben preconstruir pruebas a fin de proponer proceso abreviado de lanzamiento, de conformidad con lo establecido en el Artículo 435 del Código de Procedimiento Civil.

6. Procedimiento para resolver Recursos de Reposición. Si se interpusiere, recurso de reposición

contra la Resolución de Caducidad Administrativa de un contrato de Dotación de Tierras, para resolverlo se solicitará concepto al Comité de Selección; este antes de emitirlo comisionará a un funcionario que no haya intervenido en el trámite de caducidad, para verificar los hechos materia de recurso; diligencia ésta que deberá practicarse en asocio del interesado o de un representante de los campesinos ante el Comité de Selección. En caso de que el interesado no asista se dejará la respectiva constancia, pero la diligencia no podrá efectuarse sin la presencia del representante de los campesinos comisionado por el Comité de Selección.

7. Prestaciones Mutuas en el caso de recuperación de predios adjudicados por el Instituto. Cuando por motivo de caducidad diferente de la muerte del adjudicatario el INCORA o la Empresa deba adquirir el dominio de los predios o cuotas partes adjudicadas se observarán las siguientes reglas:

El avalúo de las mejoras o del incremento del interés social, se efectuará tomando como referencia los libros de contabilidad de la empresa. Estos valores serán acordados por peritos designados uno por la empresa y otro por el interesado si el adquirente es la empresa. En caso de desacuerdo designarán un tercero cuyo dictamen será obligatorio. Si el adquirente es el Instituto se seguirá el procedimiento que la Junta Directiva señale al respecto.

El INCORA reintegrará lo abonado al capital de la deuda por concepto de tierra.

No habrá lugar al reintegro de intereses y prima de seguro liquidados hasta la fecha de la restitución del predio o cuota parte, ya que ese valor se toma como compensación por el usufructo que ha tenido el adjudicatario o el beneficiario que le ha reportado la empresa. (Ley 135 de 1961, Artículo 81, numeral 4, inciso segundo).

Cuando el pago por concepto de tierra se haya concluído por el adjudicatario utilizando el plazo a que se refiere la Ley, el avalúo será comercial.

Cuando la caducidad se declara por causa de muerte o por incapacidad total o permanente, el Instituto o la Empresa pagará el valor comercial de la tierra o cuota parte, de las mejoras o del incremento del interés social, aplicando las normas del seguro.

D. Empresas Comunitarias

1. Aportes a la Empresa.

a. El aporte en unidades o jornadas de trabajo deberá ser obligatorio e igual para cada socio.

b. Cuanda los campesinos, en asociaciones de hecho (empresas actuales) han contraído créditos que se encuentren garantizados con bienes en especie, dichos bienes podrán ser aportados a la Empresa Comunitaria que se constituya y ésta a su vez asumiría como cesionaria o subrogatoria el respectivo crédito.

Cuando los créditos han sido contraídos a título individual, la Asamblea estudiará en cada caso la conveniencia de aceptar o rechazar como aporte los bienes en que se ha invertido el crédito y aceptar la cesión o subrogación.

2. Avalúos de los aportes. Los bienes en especie se avalúan por el valor actual en el mercado.

Para los bienes inmuebles se tendrá como base el avalúo efectuado por peritos del Instituto Geográfico "Agustín Codazzi". Si se trata de inmuebles adjudicados por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, su valor será el mismo de la adjudicación.

El valor del usufructo, se determinará teniendo en cuenta lo que debería pagar la empresa por el bien en caso de arrendamiento.

El avalúo del aporte de unidad o jornada de trabajo se fijará por el valor del jornal vigente en la respectiva zona.

3. Liquidación de la Empresa. Para efecto de la liquidación de la empresa se hará un balance general que será la base para la distribución del capital y pago de las deudas que resulten. Canceladas las deudas, el capital restante se distribuirá entre los socios en forma proporcional a sus aportes.

Se deberá tener en cuenta para la liquidación lo señalado en el punto "prestaciones mutuas" a que se refiere el tema de caducidad.

4. Seguros para los Adjudicatarios. Se recomienda la reglamentación de la constitución y pago del seguro para los adjudicatarios de tierras y especialmente cuando la adjudicación se haga a una empresa comunitaria.

5. Adjudicación en zonas de Distritos de Riego. La comisión considera que por la forma como quedó redactado el Artículo 72 de la Ley 135 de 1961, por el espíritu de la misma y por su obligatoriedad frente a personas naturales o jurídicas, las Empresas Comunitarias no podrán ser propietarias de predios de más de 50 hectáreas en zonas de Distritos de Riego. Como la aplicación de la norma es lesiva de los intereses de las Empresas Comunitarias, la Comisión propone adicionar el Artículo 72 mencionado, en el sentido de excluír de tal norma a las Empresas Comunitarias.

6. Interpretación del Artículo 53 del Decreto 2073 de 1973. El Artículo citado se refiere a las Empresas Comunitarias ya constituídas. Como entendemos que ninguna de las Empresas que han venido funcionando lo estaban, se requiere adaptarlas de acuerdo a los ordenamientos del Decreto 2073 para que obtengan su personería jurídica.

mgm
XI.26.74

PARTE III - TRABAJO DE COMISIONES

COMISION I

TEMA: ADQUISICIONES

Sonia Rozo, Presidente de la Comisión
Manuel Ricardo Amaya
Luis Arévalo
Marco Tulio Borja
Miguel García
Armando Mendoza
Armando Sumosa N.

ADQUISICION DE TIERRAS

En desarrollo de los objetivos propuestos por el seminario, sobre unificación de criterios con relación a la Ley 4a. de 1.973 y sus Decretos Reglamentarios, le correspondió a esta comisión el estudio y análisis de los siguientes tópicos referentes a la Adquisición de Tierras y Mejoras.

1. Vigencia de los programas adoptados por la Junta Directiva con anterioridad a la Ley 4a. de 1.973.
2. Adopción de nuevos programas
3. Tierras afectables
4. Calificación de la explotación económica
5. Avalúos
6. Precio y forma de pago
7. Derecho de exclusión
   a. Afectabilidad del área excedente de 30 hectáreas en los Distritos de Riego
   b. Unidad Predial (Artículo 63, Ley 135 de 1.961)
8. Negociación de créditos hipotecarios y otros derechos reales
9. Oferta de compra - formalidades; y
10. adquisición de mejoras en las parcelaciones adelantadas por el INCORA.

1. Vigencia de los programas adoptados por la Junta Directiva con anterioridad a la Ley 4a. de 1.973.

Al tratar de estudiar la vigencia y operatividad de los programas adoptados por la Junta Directiva del Instituto con anterioridad a la expedición de la Ley 4a. de 1973, se expusieron dos criterios que se resumen así:

El primero consistente en que el programa continúa vigente en su alcance jurídico en relación con los predios afectados. En cuanto a los predios sobre los cuales no se han iniciado las respectivas diligencias de adquisición se requiere, en aplicación a la Ley 153 de 1887 para afectarlos, la adopción de nuevos programas de acuerdo con el Artículo 22 del Decreto 1576 de 1974.

Para adquirir tierras o mejoras ubicadas en las áreas de los antiguos programas y cuyo procedimiento adquisitivo no se hubiere iniciado, se requiere adopción del programa, por haber ocurrido modificaciones a las normas sustantivas y procedimentales (Artículo 3o. de la Ley 153 de 1887), sin que la facultad conferida en vigencia de la Ley anterior se hubiera concretado en un acto administrativo de carácter individual o de iniciación de las diligencias adquisitivas.

Y en segundo lugar, en razón del Artículo 40 de la citada Ley que establece el sometimiento de la ritualidad a la nueva Ley, desde su iniciación hasta su terminación, y principalmente conforme a la nueva norma que regula íntegramente la materia, o sea el Artículo 22 del Decreto 1576 de 1974, que derogó expresamente el Decreto 719 de 1968. Además, de acuerdo con el Parágrafo del Artículo 61, las diligencias administrativas de adquisición se inician con la Resolución de afectación predial, surtido ya el trámite anterior del Artículo 22 del Reglamentario.

Se considera, por otra parte, que los programas adoptados por la Junta Directiva del Instituto, con anterioridad a la expedición de la Ley 4a. de 1973, están vigentes, y por tanto pueden afectarse nuevos predios, por las siguientes razones:

a. Los programas se adoptarán de acuerdo con el procedimiento previsto por las normas vigentes al momento de su aprobación.

b. Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir. Pero los términos que hubieren empezado a correr y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, se regirán por la Ley vigente al tiempo de su iniciación (Artículo 40 de la Ley 153 de 1887).

c. El numeral 2o. del Artículo 22 del Decreto 1576 de 1974 establece que adoptado el programa, el Gerente General del Instituto o el funcionario delegado dictará Resolución de afectación del predio o predios que se pretende adquirir.

En consecuencia, cumplido el requisito del numeral 1o. de la citada norma, corresponde al Instituto dictar la Resolución de afectación y continuar los trámites de acuerdo con el nuevo procedimiento.

Si este criterio es adoptado, la delegación conferida a los Directores de Proyecto por el Gerente General, se encuentra igualmente vigente.

2. Adopción de nuevos programas. En este aspecto, vale la pena observar que el Artículo 22 del Decreto 1576 de 1974, trae como nuevo requisito oir el concepto de INDERENA.

Se recomienda definir con INDERENA tanto el contenido, como el sistema de obtención del respectivo concepto. Entre tanto es aconsejable solicitarlo directamente a las oficinas seccionales de ese Instituto.

3. Tierras afectables. Tanto la Ley 135 de 1961 como el Decreto 1576 de 1974, establecen cuáles son las tierras afectables y los requisitos que deben reunir para adelantar programas de reforma agraria.

Sin embargo, encontramos dos aspectos que merecen aclaración o explicación, debido al tránsito de legislación.

a. La calidad de expropiables y el derecho de exclusión de las tierras explotadas por arrendatarios y aparceros, en los términos del numeral 3o. del Artículo 55 de la Ley, no está claramente definido en la Ley 4a.; sin embargo, el Decreto 1576 de 1974, en el Parágrafo del Artículo 3o., subsana este vacío estableciendo que tales tierras, además de la calificación ordinaria, recibirán la "adicional de explotadas por arrendatarios y aparceros para los efectos del orden de prelación allí establecidos y la forma de pago". Esto significa que la sola explotación por arrendatarios o aparceros no las hace expropiables.

b. Afectabilidad del área excedente de 30 hectáreas en los Distritos de Riego que se construyan por INCORA.

Se considera afectable el excedente de 30 hectáreas en razón de que el Artículo 72 de la Ley 135 se refiere a los Distritos de Riego que se construyan por el INCORA o sus entidades delegatarias, entendiéndose por tales los que aún no se han concluído.

Además, esta norma consagra una limitación a la propiedad en los Distritos de Riego, incluídos los derechos de exclusión ejercidos con anterioridad a la Ley 4a.

4. Calificación de la explotación económica. La calificación de la explotación económica, hasta el momento, se debe efectuar en virtud de los criterios objetivos contemplados por el Artículo 44 del Decreto 1576 de 1974.

5. Avalúos. Es conveniente practicar el avalúo administrativo en todos los procesos de adquisición.

El avalúo catastral queda congelado en la fecha de notificación de la Resolución de afectación del inmueble.

Los avalúos jurídicos fiscales, desplazan a los simplemente fiscales.

El avalúo de que trata el Artículo 61, ordinal 2o. inciso tercero, de la Ley, no es auto avalúo, sino facultad del propietario de solicitar, con sujeción de las normas de catastro, que se practique un nuevo avalúo catastral.

6. Precio y forma de pago. Las nuevas normas adoptaron las doctrinas del Instituto sobre la materia; especialmente las disposiciones del Acuerdo 24 de 1965 emanado de la Junta Directiva.

La forma de pago se simplifica por cuanto se suprimen el tope máximo acumulable a pagar como primer contado, en el caso de concurrencia de calificaciones.

Las normas transitorias contempladas en el Parágrafo del Artículo 62 de la Ley, solo son aplicables a los predios adecuadamente explotados.

Se observa que la Ley no consagra valores mínimos a pagar por tierras adecuada o inadecuadamente explotadas, como tampoco la forma de pago de las mejoras, situación que debe ser reglamentada mediante Decreto.

7. Derecho de exclusión.

a. De tierras inadecuadamente explotadas. El propietario de tierras calificadas como inadecuadamente explotadas, acreedor a derecho de exclusión por encontrarse en la situación prevista por el Parágrafo 1o. del Artículo 59 de la Ley, deberá aportar la prueba que acredite tal circunstancia hasta el término que tiene para contestar la oferta de compra. Si no lo hace así el derecho no será reconocido.

b. Unidad predial.

I) Con el objeto de dar cumplimiento a lo ordenado por el Artículo 63 de la Ley, se recomienda hacer efectiva la exigencia de que en la Resolución de afectación del inmueble se indique la obligación de presentar, por parte del propietario, la declaración descriptiva de todos los inmuebles rurales que posea en el territorio nacional. Entendemos que el propietario que no tiene otros inmuebles no está obligado a esta declaración y conserva su derecho de exclusión. Para que el Instituto pueda negarle este derecho deberá comprobarle además que tiene inmuebles en otros lugares del país.

2) Para efectos de la aplicación de la misma norma, en lo relativo a la forma de pago, y al derecho de exclusión, se recomienda tener en cuenta que el criterio de la unidad predial a nivel nacional rige para todos los derechos concedidos y los pagos efectuados a partir de la vigencia de la Ley 4a. de 1973 y en relación con inmuebles afectados por el Instituto.

c. Para fijar la cabida del área excluíble, de acuerdo con lo dispuesto por el Artículo II del Decreto 1576, se recomienda poner en práctica el sistema propuesto por los funcionarios del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

3. Adquisición y pago de Créditos Hipotecarios. El Instituto se halla facultado para adquirir mediante negociación o expropiación los derechos reales de hipoteca, por cuanto la Ley establece que existe interés social. Se trata solamente de reconocer que nos encontramos ante un derecho accesorio que sigue la suerte del principal.

Importa aclarar que su titular tiene un verdadero interés jurídico, razón por la cual se debe vincular al proceso de adquisición, preferiblemente al momento de formular oferta verbal de compra al propietario del inmueble. En todo caso antes de la oferta de compra efectuada por escrito al propietario del fundo.

La vinculación del acreedor hipotecario en estas oportunidades hace ver su conveniencia al considerar que en caso de ruptura de negociaciones, el crédito es expropiable. El Artículo 67 de la Ley 135 de 1961 preceptúa que el proceso judicial de expropiación del predio y del crédito hipotecario se adelantará bajo la

misma cuerda y se fallará simultáneamente. De esta manera se evita que el Instituto adquiera el crédito y posteriormente se halle en imposibilidad de adquirir el predio, o viceversa.

El mismo criterio legal fue acogido por el Decreto Reglamentario en su Artículo 33, puesto que determina que la oferta de compra se debe formular conjuntamente al propietario del predio y a los titulares de los demás derechos reales; siendo por lo mismo expropiables estos derechos.

Teniendo en cuenta que la hipoteca es divisible, en caso de que el Instituto solamente adquiera parte de un fundo afectado con este gravamen, el monto de la deuda más los intereses pendientes, se distribuirán entre estas dos partes; o sea, entre el área negociable y el área de exclusión, de acuerdo con el valor de las mismas.

En cuanto a los intereses, cabe anotar que el Instituto en ningún caso puede reconocer un porcentaje mayor al señalado en la Ley 135 de 1961, así como tampoco puede liquidar un tipo de interés mayor al bancario corriente, para determinar el derecho actual del acreedor hipotecario de percibir el exceso.

9. Oferta de Compra - Formalidades. Interpretamos el Artículo 25 del Decreto 1576 de 1974 en el siguiente sentido:

El Instituto tiene la facultad de formular la oferta personalmente o por escrito. No es necesario efectuarla personalmente como requisito para llegar a la oferta escrita; puede formularse de éste último modo si apareciere más conveniente; pero si el propietario no concurriere a la diligencia a que hubiere sido citado para efectuarla personalmente, se impone la oferta por escrito.

Creemos conveniente anotar, además, que el término de 10 días que tiene el propietario para manifestar su aceptación, rige tanto para la oferta personalmente efectuada como para la que se formule por escrito, esto es, que no está obligado a manifestar su aceptación en la misma diligencia cuando el Instituto opte por la forma personal.

Nos permitimos recomendar que en la oferta de compra se determinen las servidumbres que sean necesarias y el reparto de aguas, en los casos de adquisición de parte de un predio.

Por lo demás, señalamos la circunstancia de que la oferta debe ser aprobada previamente por la Junta Directiva cuando se trate de negociaciones de un valor de doscientos mil pesos ($ 200.000) o más (literal b), Artículo 7o., Ley 135 de 1961).

Examinado el contenido de la oferta de compra, encontramos que el Artículo 24, letra g, del Decreto 1576 de 1974 exige que se señale "fecha, hora, lugar y notaría donde deba procederse a la firma de la escritura, o a la suscripción del contrato de promesa de compra-venta". Esta norma es más rigurosa en esta exigencia que el Artículo 89 de la Ley 153 de 1887, cuya regla 3a. prescribe para la promesa de compra-venta, que ésta contenga un plazo o condición que fije la época en que ha de celebrarse el contrato.

Teniendo en cuenta qué fecha es cada uno de los días que transcurren desde uno determinado, según la Real Academia Española, en la oferta de compra podemos indicar que la escritura de compra-venta se suscribirá transcurridos tantos días a partir del asiento contable en la División Financiera.

10. Adquisición de Mejoras en las Parcelaciones adelantadas por el INCORA. Teniendo en cuenta que la adquisición de mejoras de propiedad de adjudicatarios del Instituto, por regla general proviene de la declaratoria de caducidad por incumplimiento del contrato o por muerte del adjudicatario, encontramos que es una situación diferente a la contemplada por los Artículos 54 y 61 de la Ley 135 de 1961, razón por la cual no se puede aplicar el mismo procedimiento.
La reglamentación vigente es la contenida en el Acuerdo No. 02 de 1971 de la Junta Directiva, la cual es inconveniente porque aún consagra el principio de perito de parte; igualmente, es inconveniente esta norma porque establece que en caso de desacuerdo sobre el monto del avalúo se deberá acudir al procedimiento ordinario de adquisición de las mejoras, bien por negociación directa o por expropiación.
Estas razones nos inducen a recomendar que con base en la facultad consagrada en el literal l) del Artículo 29 de los Estatutos del INCORA, la Junta Directiva reglamente el procedimiento a seguir.

COMISION II

TEMA: EXTINCION

Roberto Ramírez, Presidente de la Comisión
Efrén Arias
Roberto Gómez
Manuel Jimenez
Diego A. Marín
José Olivo Muñoz
Guillermo Rivadeneira

NORMAS SOBRE EXTINCION DEL DERECHO DE DOMINIO PRIVADO

En cumplimiento al programa del seminario, la Comisión adelantó un estudio minucioso sobre las normas que regulan materia tan importante como la Extinción del dominio en especial la Ley 200 de 1936, su Decreto Reglamentario 59 de 1938, la Ley 4a. de 1973 y su Decreto Reglamentario 1577 de 1974, adoptando como metodología para el cumplimiento de su misión, el estudio de las diferentes etapas del procedimiento y su incidencia en el resultado final.

En cuanto dice relación con la Visita Previa, la Comisión es de parecer que tal diligencia no debe llevarse a cabo hasta tanto se haya obtenido el Certificado de inscripción del inmueble en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos y Privados correspondientes, único documento que permite precisar la existencia de dominio privado sobre los inmuebles a más de la identificación de los mismos por linderos ciertos. La pretermisión de dicho documento puede eventualmente hacer estéril la tramitación y por lo menos imprecisa, en cuanto al predio materia del procedimiento.

La Comisión recomienda en cuanto dice relación con la visita previa en sí, lo siguiente:

1. Que la diligencia por razones de conveniencia e idoneidad se realice por más de un funcionario, que deberían ser cuando menos dos, un experto agropecuario ampliamente calificado y un abogado. Al efecto sería recomendable adiestrar tanto al experto agropecuario como al abogado en asuntos legales agropecuarios y de recursos naturales, para lo cual sería deseable la colaboración del INDERENA.

2. La Comisión es de parecer que en el cumplimiento de la diligencia de visita previa debe hacerse una minuciosa Inspección Ocular sobre el predio, previa la utilización de un formato que permita anotar, tanto los aspectos referentes a explotación o inexplotación, como dejar determinadas ab-initio las zonas que se presumen explotadas de conformidad con los Artículos 5o., literal a) y 21 del Decreto 1577 de 1974.

Lo anterior, por cuanto eventualmente, la diligencia de visita previa puede ser único elemento a tenerse en cuenta para la decisión final sobre la extinción del dominio, a la luz del Inciso 2o. del Artículo 23 ibidem.

Etapa Administrativa

La Comisión considera de suma importancia para la agilización del programa, la delegación en los Directores de Proyecto (Gerentes Regionales), para proferir las Resoluciones que inician la etapa administrativa o que deciden con fundamento en la información previa que no hay lugar a ella, cuando el fundo se encuentre explotado en las condiciones previstas en la Ley (Parágrafo del Artículo 9o., Decreto 1577).

Lo anterior por cuanto actualmente no existe delegación para declarar que un predio se halla económicamente explotado o que no hay lugar a iniciar el procedimiento de extinción; y la delegación conferida para iniciar dichos procedimientos se fundamentaba en el Decreto 1902 de 1962, que fue derogado por el Artículo 28 del Decreto 1577.

Pruebas

La Comisión considera que el término de que dispone el INCORA para decretar pruebas oficiosas en el procedimiento de Extinción del Dominio, parece limitarse en el Decreto al término común establecido para decretar las pedidas por el Ministerio Público y por los interesados; piensa entonces que a nivel de política deberá definirse si las pruebas oficiosas pueden decretarse en cualquier tiempo aplicando por analogía las normas del Código de Procedimiento Civil, o han de decretarse todas dentro del lapso previsto.

Esta aclaración se hace necesaria desde el punto de vista de que la prueba oficiosa como parte del procedimiento administrativo de extinción , debe propender hacia la integración de los conceptos que servirán de base para una decisión adecuada. De otra parte, parece inconveniente que el término previsto para realizar las pruebas solicitadas sea común y simultáneo para la práctica de la prueba oficiosa, por cuanto esta última se encamina a completar los elementos de juicio necesarios para la decisión que ha de tomarse.

Inspección Ocular

En los casos en que la presunción que establece el Artículo 1o. de la Ley 200 de 1936 se extienda a porciones incultas, previa demostración de su necesidad, la Comisión opina recomendar a los peritos oficiales, referirse a tales porciones indicando los porcentajes en que el ensanche o complemento es factible, teniendo en cuenta el límite máximo legal.

Para considerar el área a que tiene derecho un propietario para ensanche y complemento, los peritos en su dictamen han de tener en cuenta el área explotada en agricultura o ganadería y las zonas que no son objeto de extinción por hallarse destinadas a la protección de aguas, de suelos, a la provisión de maderas para el servicio del fundo, u obras de irrigación, conforme a los Artículos 5o. y 21 del Decreto 1577 de 1974, tantas veces citado.

Al respecto se sugiere un adiestramiento sobre tales aspectos legales al Cuerpo de Peritos.

En cuanto dice relación con la designación de los peritos que deben actuar en la diligencia de inspección ocular, aprecia la Comisión la necesidad de determinar un mecanismo que permita la rápida designación del perito que ha de actuar en representación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi sin dilatar la tramitación. En efecto, el propietario designaría su perito cuando pide la prueba o dentro del término legal previsto; el INCORA designaría el suyo en el auto por el cual decrete la prueba, providencia que debe señalar la fecha de la diligencia y los puntos materia de pericia; el perito del Codazzi debe ser designado por este Instituto previo requerimiento del INCORA, antes de decretar la prueba. Sugerimos adoptar como política, que tal requerimiento y designación se cumplan dentro del término que se señale al propietario para depositar el valor correspondiente a los emolumentos provisionales para la práctica de la prueba. El término para la práctica de pruebas comenzaría a contarse a partir de la designación de la totalidad de los peritos o de la fecha en que habiéndose cumplido tal evento se haya consignado la suma señalada para gastos de la diligencia.

La Comisión piensa que debiera también instruírse a los peritos en el sentido de que cuando los predios o parte de estos se utilizan para el aprovechamiento industrial efectivo del subsuelo, las áreas requeridas para el efecto no son materia de extinción del dominio en los términos del Artículo 11 de la Ley 200 de 1936, por lo cual deberán indentificarse detalladamente, lo mismo que las áreas escarpadas e inutilizables del predio, esto último con el objeto de dar mejores elementos de juicio al Instituto para su decisión.

Otros Aspectos

1. La Comisión considera que a la luz del Decreto, es inequitativa o inarmónica la situación cuando para demostrar explotación se exige prueba principal o complementaria taxativamente señalada en la norma reglamentaria, mientras la fuerza mayor o caso fortuíto, se prueban libremente. De esta consideración resulta más fácil justificar la inexplotación que demostrar la explotación. Valdría la pena considerar la reforma de la norma reglamentaria, en el sentido de limitar tal demostración; por ejemplo, no teniendo como fuerza mayor o caso fortuíto las situaciones derivadas de la incapacidad personal o legal del propietario, la insuficiencia o la falta de recursos, carencia de vías, etc.

2. Como el Decreto 1577 nada dice sobre objeción al dictamen pericial, impedimento o recusación de los peritos, surge la duda sobre si tales aspectos no son de recibo en esta clase de trámites. Estima la Comisión que deben aplicarse por analogía las disposiciones del Código de Procedimiento Civil sobre esta materia.

3. En ejercicio de la facultad conferida por el Artículo 22 de la Ley 135 de 1961, el INCORA ha venido reduciendo paulatinamente, en cuanto al área se refiere, la obligación para los propietarios de presentar declaración descriptiva de los predios, la que según el Acuerdo 03 de 1971, se exige a propietarios de inmuebles con cabida superior a 100 hectáreas; valdría entonces la pena establecer la política de que, en tratándose de conflictos de orden social, se adelanten procedimientos sobre predios de cabida inferior, tesis respaldada por el Inciso 2o. del Artículo 24 del Decreto 1577 de 1974.

4. Al tenor del Artículo 27 del Decreto 1577, las tierras que ingresan al patrimonio del Estado con ocasión del procedimiento de Extinción del Dominio, quedan con el carácter de baldíos reservados para colonización especial en los términos del Artículo 40 de la Ley 135 de 1961. Señala el mismo Decreto que el INCORA cuando así lo disponga, puede sustraer las tierras extinguidas de dicho régimen.

Ha sido política tradicional del Instituto cuando se hace necesario sustraer del régimen de colonización especial esas áreas, cumplir lo preceptuado en el Artículo 39, Inciso 2o. de la Ley, es decir obtener la aprobación del Gobiemo para ese cambio de destinación.

Considera la Comisión que a la luz de la nueva norma reglamentaria no se hace necesaria la aprobación gubemamental, por lo cual recomienda que en el futuro se suprima este paso, con mayor razón, cuando ya no se requiere la aprobación ejecutiva para declarar extinción del dominio privado.

5. Si bien el Artículo 38 Bis de la Ley 135 de 1961 establece que los baldíos indebidamente ocupados pueden ser recuperados por el INCORA mediante un procedimiento señalado en el Decreto Reglamentario de dicho Artículo, no se ha producido hasta la fecha. Ello impide al INCORA recuperar de manera efectiva las tierras sobre las cuales se declara la extinción del dominio privado cuando los antiguos propietarios no se allanen a abandonarlas, o sean compelidos a ello por la presión colonizadora. Tenemos entonces que eventualmente el expropietario de un predio extinguido podría continuar impúnemente detentando la posesión material y aún la posesión económica convirtiéndose inclusive por esta última en sujeto apto para la adjudicación del mismo, con lo cual flaco servicio se prestaría al Estado, pues la extinción tendría como único resultado la ausencia de la obligación de pagar impuestos prediales. La Comisión recomienda entonces, obtener del Ejecutivo la rápida expedición del Decreto Reglamentario sobre tan importante materia, en el cual debiera establecerse el sistema de pago y avalúo de las mejoras existentes, no solamente sobre los baldíos indebidamente ocupados sino sobre los baldíos resultantes de los procedimientos de extinción del dominio cuando las mejoras, en este último caso, se hubieren implantado con posterioridad a la diligencia de inspección ocular como establece el Artículo 27, Inciso 2o. de la Ley 135 de 1961 y el Parágrafo del Artículo 25 del Decreto 1577.

6. Cuando en un predio exista bosque natural, no explotado a la fecha de las diligencias que practique el Instituto, deberá determinarse por los peritos o los funcionarios del INCORA cuando por la naturaleza de las diligencias no concurrieren aquellos, qué área cumple funciones protectoras de suelos o de aguas, interpretándose por tal la denominada zona forestal protectora.

Cuando la Ley habla de bosques no calificados como reserva, entendemos se refiere expresamente a los que comprenden esa zona forestal protectora, es decir, la que está defendiendo nacimientos y cursos de aguas y conservación de suelos. Igualmente debe establecerse el área boscosa necesaria para provisión de maderas para el servicio del fundo. Se entiende que el bosque natural no comprendido dentro de estas situaciones está sujeto a la prueba a que se refieren los Artículos 24, numeral 4o. de la Ley 135 de 1961 y 20 del Decreto 1577 de 1974.

Cuando se trate de terrenos de propiedad privada situados dentro de las zonas declaradas como reserva por la Ley (ejemplo Ley 2a. de 1959) o dentro de las áreas que corresponden a Parques Naturales Nacionales, no exime a los propietarios de probar explotación en los sitios factibles de ella, es decir, sobre las áreas que no se consideran como zonas forestales protectoras.

En cuanto a los terrenos ubicados en cotas superiores a 3.000 metros s.n.m. consideramos no debe exigirse explotación económica por cuanto de por sí, no son aptas para programas de reforma agraria.

7. Por cuanto la reducción a tres años del término de inexplotación para que opere la extinción del dominio tendrá plena vigencia a partir del 29 de marzo de 1976, considera la Comisión indispensable la preparación oportuna del Instituto para evacuar el gran número de trámites a que habrá lugar. Sería entonces conveniente prever los diferentes mecanismos presupuestales y administrativos necesarios para la efectividad en la aplicación de las normas.

De la misma manera recomendamos que el personal de abogados recien ingresado al Instituto, se dedique de preferencia a las diligencias de campo requeridas a fin de obtener una real y efectiva vinculación a los problemas del campesino, así como una frecuente rotación del personal sobre los distintos programas que se desarrollan.

8. El espíritu de la Ley 4a. de 1973 es el de que se demuestre la necesidad de una porción para ensanche o complemento sobre los terrenos incultos que puedan ser explotables. Para efecto de considerar la zona de ensanche y complemento, solo se tendrá en cuenta el área explotada.

Por lo anterior consideramos que el Artículo 5o. del Decreto 1577 de 1973 es incompatible con las Leyes 200 de 1936 y 135 de 1961, Artículo 27, por -

cuanto confunde las porciones de terreno no extinguible por ser protectoras fo - restales, con las de ensanche y complemento en su parágrafo 1o.

COMISION III

TEMA: ADJUDICACIONES

Serena de Triviño, Presidente de la Comisión
Víctor Angulo
Arnulfo Bernal
Bernardo Carvajal
José Farfán
Edgar Muñoz U.
Armando Salcedo

CONCLUSIONES SOBRE TITULACION DE BALDIOS

1. Integración y radicación de comisiones de Titulación. Competencia.

   a. Las comisiones de Titulación que se integren tendrán el siguiente personal:

      Un jefe de comisiones

      Dos Topógrafos

      Un experto agrícola

      Para el nombramiento del experto se presentan dos alternativas:

      1) Que se habiliten supervisores de crédito, y se integren en las comisiones.

      2) Que se nombren los expertos agrícolas necesarios

   b. Se debe conformar el número de comisiones necesarias para atender los diversos frentes de trabajo, adscribirlos al Proyecto respectivo y suministrar los recursos operativos del caso.

   c. La competencia de cada comisión se fijará de conformidad con el área de trabajo del Proyecto al cual pertenece.

2. Reglamentación de trabajos topográficos levantados por el Instituto

   Se recomienda la unificación del criterio para los levantamientos topográficos, desde el punto de vista técnico.

3. Procedimiento para adjudicación a personas de derecho público

   Por la técnica jurídica del decreto, el procedimiento para la titulación de baldíos a Entidades de Derecho Público es el mismo que para personas naturales.

4. En cuanto a Notificación al Inspector de Bosques se surtirá el trámite del Artículo 315, CPC, personalmente o con un testigo.

5. Nulidades por falta de notificación

Partiendo de la base de que en derecho administrativo tan sólo se puede hablar de interesados, la falta de notificación a uno o más colindantes genera nulidad, semejante a la que se presentaría en caso de falta de notificación, a una de las partes, dentro de un proceso civil (Art. 152, numeral 9o.).

En salvaguardia de los derechos de los colindantes del predio solicitado en adjudicación y para mayor seguridad en el trámite administrativo, la falta de notificación a colindantes debe tenerse como una nulidad de carácter saneable y por consiguiente el procedimiento que se debe aplicar es el del Artículo 157 del C.P.C.

6. Impedimento y recusación de peritos

Es aplicable lo dispuesto por el C.P.C. en su Art. 235 del C.P.C. (Art. 102 del C. Contencioso Administrativo)

7. Revocación de la adjudicación (Art. 16)

a. El Decreto 2733 de 1959 es reglamentario del derecho de petición y el 389 de 1974 reglamentario de la adjudicación. Por tanto son normas de igual jerarquía. De lo anterior, se puede afirmar, que la revocación del artículo 16 del Decreto 389, especial dentro de la legislación agraria, constituye una excepción a la revocación directa para todos los actos de la administración, contemplada en el Decreto 2733 de 1959.

b. Constituye una excepción por las siguientes razones:

1) Solamente es viable dentro de los dos años siguientes a la notificación o a la publicación de la Resolución.

2) Tiene un trámite especial previsto por el mismo Decreto

3) Las causales son distintas a las establecidas por el Decreto 2733

4) Es facultativa del INCORA la iniciación del respectivo trámite

8. Las normas de carácter sustantivo contempladas en las normas anteriores al Decreto Reglamentario 389 de 1974 continúan vigentes.

INDIGENAS

1. Interpretación del Artículo 29 de la Ley 135 de 1961. Para aplicar este artículo debe hacerse un estudio a fin de establecer si el terreno de que se trata ha estado ocupado por indígenas, caso en el cual no hay lugar a la adjudicación.

   Si se presenta el conflicto porque se niega la adjudicación, deberán estudiarse las situaciones desde el punto de vista de los colonos que pretenden la adjudicación y de los indígenas.

2. Actualmente no hay facilidades de crédito para los indígenas. Se sugiere la adopción de un tipo de empresa que se adapte a las Comunidades indígenas a fin de que puedan obtener préstamos de las entidades crediticias.

3. Dotación de personal necesario en los Proyectos en donde debe adelantarse el programa de indígenas, a fin de conformar los grupos de trabajo que sean necesarios.

4. Debe programarse la reubicación de colonos que se encuentren dentro de tierras de resguardo o reservadas para los indígenas.

5. En tierras de resguardo en donde hay terceros que acrediten también titulación, se deberán adelantar las acciones judiciales correspondientes a fin de que por la justicia ordinaria se decido y si favorece a los colonos el INCORA entrará a adquirir las tierras, tratando de reubicarlos según las circunstancias.

EMPRESAS COMUNITARIAS

1. Aportes

   a. El aporte en unidades o jornadas de trabajo deberá ser obligatorio e igual para cada socio.

   b. Cuando los campesinos, en asociaciones de hecho (empresas actuales) han contraído créditos que se encuentran garantizados con bienes en especie, dichos bienes podrán ser aportados a la Empresa Comunitaria que se constituya y ésta a su vez asumiría como cesionaria o subrogatoria el respectivo crédito.

   Cuando los créditos han sido contraídos a título individual, la Asamblea estudiará en cada caso la conveniencia de aceptar o rechazar como aporte los bienes en que se ha invertido el crédito y aceptar la cesión o subrogación.

2. Avalúos

   Los bienes en especie se avalúan por el valor actual en el mercado.

   La propiedad sobre inmuebles tendrá como base el avalúo efectuado por peritos del Instituto Geográfico Agustín Codazzi. La propiedad de inmuebles adjudicados por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria por el valor de adjudicación.

   El usufructo, por el equivalente a lo que se podría pagar por el bien en caso de arrendamiento.

El aporte de unidad o jornada de trabajo por el valor del jornal vigente en la respectiva zona.

3. Liquidación

Para efecto de la liquidación de la Empresa se hará un balance general que será la base para la distribución del capital y pago de las deudas que resulten. Canceladas las deudas, el capital restante se distribuirá entre los socios en forma proporcional a sus aportes.

Se deberá tener en cuenta para la liquidación lo señalado en el punto "prestaciones mutuas" a que se refiere el tema de caducidad.

4. Seguros

Se recomienda la reglamentación de la constitución y pago del seguro para los adjudicatarios de tierras y especialmente cuando la adjudicación se haga a una Empresa Comunitaria.

5. Adjudicación en Zonas de Distritos de Riego

La Comisión considera que por la forma como quedó redactado el Artículo 72 de la Ley 135 de 1961, por el espíritu de la misma y por su obligatoriedad frente a personas naturales o jurídicas, las Empresas Comunitarias no podrán ser propietarias de predios de más de 50 hectáreas en zonas de Distritos de Riego. Como la aplicación de la norma es lesiva de los intereses de las Empresas Comunitarias, la Comisión propone adicionar el

Artículo 72 mencionado, en el sentido de excluír de tal norma a las Empresas Comunitarias.

6. Interpretación del Artículo 53 del Decreto 2073 de 1.973.

El Artículo citado se refiere a las Empresas Comunitarias ya constituídas. Como entendemos que ninguna de las Empresas que han venido funcionando lo estaban, se requiere adaptarlas de acuerdo a los ordenamientos del Decreto 2073 para que obtengan su personería jurídica.

CADUCIDAD DE LOS CONTRATOS DE ASIGNACION Y DE ADJUDICACION

1. Caducidad de los Contratos de Asignación.

   a. Cuando el contrato se encuentra vigente y hay incumplimiento de obligaciones debe iniciarse el trámite de caducidad previo aviso al interesado.

      Si se trata de retiro voluntario deberá suscribirse un acta de mutuo desistimiento.

   b. Cuando el Contrato ha vencido, pueden presentarse las siguientes situaciones:

      1) Si se están cumpliendo las obligaciones contractuales el INCORA debe adjudicar.

      2) Si se están cumpliendo las obligaciones contractuales y por circunstancias especiales no puede hacerse la adjudicación definitiva deberá celebrarse nuevo contrato (Distritos de Riego).

      3) Si vencido el contrato no se están cumpliendo las obligaciones, se celebrará nuevo contrato. Ello en virtud de que el contrato de asignación una vez vencido no se entiende prorrogado tácitamente; ha terminado y no sería posible su caducidad. Si el interesado no acepta el nuevo contrato se adelantará un juicio de lanzamiento en base a lo previsto por el Artículo 435 del C.P.C.

4) Cuando se ha producido la caducidad y han desaparecido las causas que la motivaron antes de la sentencia en el proceso civil que se adelante, debe revocarse la Resolución respectiva, previo concepto favorable del Comité de Selección.

2. Caducidad de los Contratos de Adjudicación Definitiva.

a. Cuando se presenta el incumplimiento de obligaciones contractuales por el adjudicatario se adelantará el trámite de caducidad, previo aviso al interesado.

b. Cuando se ha producido la caducidad y han desaparecido las causas que la motivaron antes de la sentencia en el proceso civil que se adelante, debe revocarse la Resolución respectiva previo concepto favorable del Comité de Selección.

3. Medios de prueba para establecer las causales de caducidad en los contratos de asignación o de adjudicación.

a. Certificación del Director del Proyecto cuando las causales sean:

Incumplimiento de obligaciones de crédito con el Instituto.

Transferencia, arrendamiento o cesión parcial o total de los derechos sin autorización escrita del Instituto.

Abandono injustificado de la parcela objeto del contrato.

Renuencia al pago del 4 por mil sobre el valor de la parcela o cuota parte asignada.

No constitución de los fondos de reserva legal y previsión so - cial o la destinación de ellos a fines diferentes.

b. Certificación del funcionario competente cuando las causales sean:

Perturbación a los demás asignatarios, adjudicatarios o como - datarios.

Condena a cumplir pena de presidio o prisión.

Condena a cumplir pena por delitos o contravenciones en contra de los intereses de los demás asignatarios, adjudicatarios o comodatarios.

c. Certificación del Jefe de Zona de Crédito o del Jefe del Distrito de Riego por:

Desacato a los reglamentos del Distrito respectivo.

Incumplimiento del pago proporcional por concepto de adecuación de tierras al cultivo.

d. En caso de fallecimiento, mediante la correspondiente partida de registro civil de defunción.

4. Efectividad de la declaratoria de caducidad.

a. Para los contratos de asignación se debe adelantar el proceso de lanzamiento contemplado en el Artículo 435 del Código de Procedimiento Civil por cuanto la relación contractual es a título de tenencia. En caso de que la parcela esté ocupada por terceros a cualquier título la demanda debe dirigirse también contra ellos.

b. Para los contratos de adjudicación definitiva se debe iniciar la acción de entrega contemplada en el Artículo 431 del Código de Procedimiento Civil, por cuanto la tradición se ha efectuada mediante inscripción del título en el registro.
Debe tenérse en cuenta que en este evento la demanda solamente se dirigirá contra el adjudicatario.
En el supuesto de que terceros se opongan a la diligencia de entrega se adelantará el procedimiento a que se refiere el Artículo 338 del Código de Procedimiento Civil.
Fuera de lo anterior, para hacer efectivas las caducidades se recomienda la dotación a los Proyectos de los recursos financieros necesarios, a fin de que el Instituto pueda recuperar oportunamente los predios adjudicados o asignados.

5. Ocupantes de hecho en terrenos adquiridos por el Instituto.

De acuerdo con el concepto de la Procuraduría General de la

Nación, no procede la acción policiva para restitución de predios que se encuentren ocupados por personas que no tengan legalizada la entrega por parte del Instituto.

Tampoco existe norma en el Código de Procedimiento Civil que reglamente el lanzamiento por ocupación de hecho para recurrir ante la justicia ordinaria.

La ocupación de hecho puede dar origen a la prescripción agraria ordinaria o extraordinaria. A objeto de agilizar la legalización de la tenencia se recomienda celebrar contratos de asignación o adjudicar las tierras a quienes sean sujetos de reforma agraria y acepten estas modalidades. En caso contrario, se deben preconstituír pruebas para colocarlos en la posición de tenedores a fin de proponerles proceso abreviado de lanzamiento. Si no es posible, obligatoriamente se adelantará la acción posesoria o reivindicatoria respectiva.

6. Recurso de reposición procedimiento.

Si se interpusiere, para resolverlo se solicitará concepto al Comité de Selección; este antes de emitirlo comisionará a un funcionario que no haya intervenido en el trámite de caducidad, para verificar los hechos materia de recurso. Esta diligencia deberá practicarse en asocio del interesado o de un representante de los campesinos ante el Comité de Selección. En caso

de que el interesado no asista se dejará la respectiva constancia, pero la diligencia no podrá efectuarse sin la presencia del representante de los campesinos comisionado por el Comité de Selección.

NOTA: Se recomienda que antes de iniciar cualquier acción judicial se llame al interesado a un arreglo amigable.

7. Prestaciones Mutuas.

Cuando por motivo de caducidad diferente de la muerte del adjudicatario el INCORA o la Empresa deba adquirir el dominio de los predios o cuotas partes adjudicadas se observarán las siguientes reglas:

El avalúo de las mejoras o del incremento del interés social, tomando como referencia los libros de Contabilidad de la Empresa y los índices de fluctuación de la moneda según certificación del Banco de la República. Estos valores serán acordados por peritos designados uno por la Empresa y otro por el interesado si el adquirente es la Empresa. En caso de desacuerdo designarán un tercero cuyo dictamen será obligatorio. Si el adquirente es el Instituto se seguirá el mismo procedimiento.

El INCORA reintegrará lo abonado al Capital de la deuda por concepto de tierra.

No hay lugar al reintegro de intereses y prima de seguro liquidados hasta la fecha de la restitución del predio o cuota parte. Ese valor se toma como compensación por el usufructo que ha tenido el adjudicatario o el beneficio que le ha reportado la Empresa. (Artículo 81, numeral 4, inciso segundo).

Cuando el pago por concepto de tierra se haya hecho utilizando el plazo a que se refiere la Ley, el avalúo será comercial.

Cuando la caducidad se declara por causa de muerte o por incapacidad total o permanente, el Instituto o la Empresa pagará el valor comercial de la tierra o cuota parte, de las mejoras o del incremento del interés social aplicando las normas del seguro.

PARTE IV - ANEXOS

CONCEPTUALIZACION DE LA REFORMA AGRARIA

Luis Flores Quirós
Sociólogo Rural IICA-CIRA

Anexo 1

CONCEPTUALIZACION DE LA REFORMA AGRARIA

Luis Flores Quirós*

ESQUEMA

A. La Reforma Agraria como parte del proceso de desarrollo

1. Producción, consumo, equilibrio social y subdesarrollo
2. Recursos humanos rurales, racionalidad de la organización productiva y Desarrollo
3. Racionalidad en el uso de los recursos naturales rurales y Desarrollo
4. Racionalidad de la inversión de recursos financieros de origen agrario y Desarrollo
5. Racionalidad empresarial, política empresarial y Desarrollo
6. Composición social del grupo empresario, racionalidad empresarial y Desarrollo
7. Conceptualización de la Reforma Agraria en función del Desarrollo

B. La Reforma Agraria como respuesta a las presiones existentes sobre la Estructura Agraria

1. La presión campesina
2. La presión de las empresas modernas de los otros sectores
3. La presión nacional por el consumo de bienes de origen agrario
4. Las presiones de intelectuales y técnicos
5. Revisión de la conceptualización de la Reforma Agraria en función de las presiones

* Sociólogo Rural del IICA-CIRA

C. La Reforma Agraria como problema Técnico

1. Introducción: La estrategia de Reforma Agraria como problema Técnico

2. La estrategia de atender en forma privilegiada la presión campesina

3. La estrategia de conciliación entre la presión campesina y la presión del empresariado moderno

4. La estrategia de atender en forma privilegiada los objetivos nacionales para el desarrollo

D. Conclusiones

INTRODUCCION

La conceptualización de la Reforma Agraria puede ser abordada desde diferentes puntos de vista, cada uno de los cuales permite apreciar algunos de los elementos que la definen.

Uno de los puntos de partida puede ser el concepto de Desarrollo; a partir del cual nos es posible deducir las características que debe tener una reforma agraria para que sus resultados sean una contribución al proceso de Desarrollo. Por este proceso podemos llegar a conceptualizar un deber ser de la reforma agraria.

Otro punto de partida puede ser el análisis del origen de la reforma agraria, con la intención de descubrir, en las razones que originaron la decisión de hacerla, los condicionamientos a los que quedará sujeta y que contribuirán a definirla en los hechos.

Un tercer punto de partida puede ser el estudio de las características que manifiesta la reforma agraria en su propia realización. Esto ya es posible en América Latina pues existen reformas agrarias en casi todos los países y algunas de ellas ya han logrado algunas de sus principales metas.

La mejor forma de obtener elementos conceptuales suficientes para definir la Reforma Agraria puede ser, entonces, tomar por lo menos estos tres puntos de vista. Eso es lo que trataremos de lograr en esta conferencia, tal como lo previene el esquema anotado: comenzaremos por revisar el concepto de Desarrollo aplicable a la

situación de América Latina y de él deduciremos una primera formulación conceptual sobre Reforma Agraria; luego estudiaremos las fuerzas que actúan en nuestros países en el sentido de propiciar y apoyar la realización de reformas agrarias, tratando de descubrir sus orígenes, sus orientaciones y su relación con las metas para el Desarrollo; por último estudiaremos los principales tipos de reformas agrarias tratando de descubrir en las características de su operación sus relaciones con las fuerzas originantes y con las metas del Desarrollo.

A lo largo de toda la reflexión que haremos, trataremos de no regir nuestros razonamientos por posiciones de origen ideológico; sino más bien de hacer análisis rigurosamente lógicos de realidades conocidas mediante investigaciones científicoas y experiencias de contacto directo. Utilizaremos algunos marcos indispensables que nos proveen las ciencias sociales, especialmente algunas reglas básicas para el análisis sociológico; por ejemplo los dos siguientes: que el comportamiento social de los individuos no está desligado de la composición social del grupo o la categoría sociológica a la que pertenecen y que el análisis de los procesos sociales tiene que ser hecho en relación con los resultados que producen en la sociedad total de la que forman parte.

Un criterio valorativo que guía nuestras reflexiones, y que deriva de la orientación humanista del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, es que en nuestras sociedades los individuos necesitamos unos de los otros; que sólo del esfuerzo mancomunado puede derivar la satisfacción de todos y que, en este contexto, el valor de cada persona en tanto que tal es igual al de cada uno de los demás, y su cultivo y desarrollo son irremplazablemente importantes como responsabilidad del conjunto social.

CONCEPTUALIZACION DE LA REFORMA AGRARIA

A. La Reforma Agraria como parte del proceso de Desarrollo

1. Producción, consumo, equilibrio social y subdesarrollo. Nuestras economías están tipificadas por el intercambio: ningún individuo consume solamente lo que él produce; por ello, el nivel de vida del conjunto depende de la capacidad para producir con que cuente el conjunto.

Si la capacidad para producir de una parte del conjunto social es baja, el conjunto entero enfrenta una escasez real. En estos casos, se generan frecuentemente procesos de concentración del poder de consumo en algunos individuos, lo cual ocasiona que los demás individuos queden en situación de escasez relativamente mayor. Esto puede ser tipificado como un desequilibrio en la distribución, que disimula para algunos y exagera para otros la situación real de escasez.

La baja capacidad de aporte productivo individual, cuando es ligada a una baja posibilidad de consumo, adquiere una dinámica acumulativa: el individuo poco capaz de producir no tendrá acceso a ocasiones de perfeccionamiento individual; y mientras él se mantiene en su incapacidad, va quedando relativamente más atrás porque hay otros que sí avanzan. También es transmisible de una generación a otra, porque la incapacidad de consumo del padre priva a los hijos de la posibilidad de consumir alimentación, vestido, vivienda, cuidado de la salud, recreación y, educación, lo cual hace que se reproduzca, multiplicada, en la generación siguiente, la baja capacidad de aporte a la producción.

La reproducción de la incapacidad productiva es selectiva. Son los hijos de los poco productivos quienes reproducirán esa característica; mientras los hijos de quienes sí aportaron y gozaron de altos niveles de vida, por haber tenido ocasión de consumir antes de producir llegarán a la edad económicamente activa con sus potencialidades de aporte desarrolladas. Se configuran así categorías sociales diferentes que tienden a reproducirse, con las mismas características, de una generación a otra.

Una sociedad con escasez real, en la que se producen fenómenos de concentración de la capacidad de consumo en algunos individuos, va progresivamente deteriorándose más, pues si en un momento quienes concentran el poder de consumo son minoría (de lo contrario los bienes no serían suficientes ni para ellos) en la generación siguiente serán una minoría relativamente más restringida por consecuencia de crecimiento demográfico de cada categoría en proporción a su cantidad inicial.

El fenómeno puede ser estudiado desde el punto de vista del equilibrio en la distribución; sin embargo el fondo del problema se encuentra en que la categoría mayoritaria es poco capaz de producir y que la consecuente escasez es real: aún si se distribuyera equitativamente el total de lo producido, el conjunto social quedaría con necesidades no satisfechas. En otras palabras, mientras una mayoría de individuos tengan subdesarrolladas sus potencialidades de aporte productivo, la sociedad entera está subdesarrollada.

Mediante este análisis sociológico elemental es posible detectar claramente al fenómeno de concentración del poder de consumo en una minoría como uno de los principales condicionantes para la configuración de una sociedad subdesarrollada. Aplicando este criterio a la previsión del futuro, deduciremos que se requeriría necesariamente dar participación en el consumo a las mayorías para que este mecanismo las haga aptas para aportar a la producción y al desarrollo.

La elevación del nivel de vida de los sectores mayoritarios aparece así más como una necesidad de la sociedad para su desarrollo que como una reivindicación de los derechos de los desfavorecidos. Esto, a la vez, nos proporciona un parámetro para evaluar las acciones para el Desarrollo: mientras estas no lleven a una significativa elevación del nivel de vida de las mayorías, su aporte al proceso de desarrollo no será significativo.

Este contexto conceptual nos permite señalar dos objetivos básicos de las reformas agrarias: que hagan posible un aumento significativo del aporte productivo de la población rural y, a la vez, que garanticen para ella una elevación de sus niveles de vida.

El óptimo resultado social a obtener consistiría en garantizar que todo individuo hijo de campesino adquiera acceso real al consumo en nivel no menor que el de ningún otro individuo de su sociedad, con el fin de que no le quede negada la posibilidad de desarrollar sus capacidades individuales de aportar a la producción.

2. Recursos humanos rurales, racionalidad de la organización productiva y Desarrollo. El aporte que un individuo dé a la producción no depende solamente de su aptitud individual. Depende, también en forma determinante, de que tenga acceso a una organización productiva en la cual su aptitud de trabajo sea empleada plenamente y desarrollada. Esta reflexión nos conduce a analizar otro de los mecanismos básicos que deben ser tratados por las reformas agrarias:

Cuando los individuos aportan rendimientos bajos en la actividad económica, esto manifiesta que las organizaciones económicas han sido previstas para emplear individuos de bajos rendimientos y que, por consecuencia, no estimularán el aumento del rendimiento de sus trabajadores. Las condiciones para el funcionamiento de estas organizaciones productivas no están basadas en una racionalidad de alto rendimiento del recurso humano, y, si esto se produjera, la organización productiva entraría en crisis.

En general las empresas que emplean recurso humano de bajo rendimiento, fundamentan su subsistencia en la posibilidad de compensar con baja remuneración al trabajo, convirtiéndose así en factor causal para el bajo nivel de consumo y de vida de los trabajadores.

Después de haber analizado la repercusión del bajo rendimiento del recurso humano sobre el desarrollo de la sociedad en su conjunto, podemos calificar a este tipo de empresas como incompatibles con las acciones para el Desarrollo y deducir de ello otro criterio básico para definir las reformas agrarias: es responsabilidad de la reforma agraria eliminar todas aquellas empresas cuya racionalidad implica operar con bajos rendimientos del recurso humano y remplazarlas por entes productivos más dinámicos en este sentido.

3. Racionalidad en el uso de los recursos naturales rurales y Desarrollo. La puesta en acción de los recursos humanos de un País es determinante de su riqueza o de su disponibilidad de bienes y servicios para el consumo de sus miembros. Pero estos recursos humanos lo que hacen es actuar sobre los recursos naturales transformándolos en bienes para el consumo. Al pensar, entonces, en la dinamización de los recursos humanos dentro de modelos empresariales racionales, no debemos descuidar la materia sobre la que actuarán y las condiciones que esto exige al comportamiento productivo.

Es posible ocupar por completo el recurso humano de una empresa descuidando al mismo tiempo el óptimo empleo del recurso natural (por ejemplo no explotando minas, haciendo mal uso del agua, subutilizando los bosques, o, en general, dedicando las tierras a producir aquello que ecológicamente resulta menos conveniente). También es posible destruir recursos naturales no renovables, o descontinuar la reposición de recursos renovables. Por cualquiera de estos mecanismos se está atentando contra la posibilidad nacional de satisfacción permanente de las necesidades de consumo.

A la vez, el subempleo o la destrucción de recursos naturales, aunque al primer análisis parece no ser incompatible con la ocupación plena del recurso humano, analizado con más profundidad sí lo es; porque el problema nacional de empleo no se soluciona manteniendo ocupado a tiempo completo al personal actualmente empleado en las empresas sino, además de esto, creando ocasiones de ocupación productiva para los demás miembros de la comunidad.

Si bien dentro de las actuales concepciones del sistema empresarial, cada empresario agrario puede limitar su autocrítica al ámbito de lo que él considera su empresa, en términos de reforma agraria nacional no podríamos encerrarnos en esos límites. Si nuestro problema es la escasez real nacional, resulta imperativo movilizar todos los recursos humanos rurales para el aprovechamiento de todos los recursos naturales situados en las áreas rurales.

Esta reflexión nos lleva a otro aspecto conceptual básico de la reforma agraria: se requiere implantar un tipo de dinámica empresarial que lleve al aprovechamiento racional (y a la reposición, en su caso) de los recursos naturales, contribuyendo con ello al pleno empleo del recurso humano rural. Esto implicará con frecuencia una diversificación de actividades productivas (lo cual puede ser considerado incongruente con la concepción actual de empresa agraria); también implicará una reorientación del destino de los excedentes generados en la actividad agraria, con el fin de financiar las nuevas actividades.

4. Racionalidad de la inversión de recursos financieros de origen agrario y Desarrollo. Cuando estamos configurando una concepción del desarrollo como un proceso de dinamización de los recursos humanos para un uso progresivamente mayor de los recursos naturales, nos encontramos con que este proceso solo es posible en el contexto de una racionalidad empresarial de crecimiento y diversificación. Se hace visible así el rol determinante que desempeña la racionalidad que guía las inversiones porque de ella dependen las características que adoptarán las empresas y las consecuencias que estas ocasionarán en el proceso de desarrollo.

Por definición, una empresa agraria genera un excedente de producto que será consumido fuera de la empresa. Los consumidores, en nuestras actuales normas económicas, pagan a la empresa una cantidad de dinero mayor que los costos de producción. El excedente así recibido por la empresa no tiene por qué ser gastado necesariamente en la operación siguiente (pues el costo de producción ya fue cubierto) y constituye un capital acumulado disponible. Si esto no se produce, según los parámetros que nos proporciona la ciencia económica actual, la empresa es considerada deficiente y debe ser sometida a reformas.

El excedente acumulado, que también puede ser denominado capital disponible, puede ser reinvertido en la propia empresa para posibilitar un mejor aprovechamiento de sus recursos naturales y humanos; puede también ser invertido en la generación de nuevas actividades productivas en el mismo lugar aprovechando otros recursos naturales y ofreciendo empleo a más recursos humanos; también puede ser invertido en otros lugares del país movilizando así otros recursos naturales y humanos nacionales; puede ser invertido fuera del país, beneficiando economías extranacionales; puede ser gastado en consumo, acrecentando la demanda para otras empresas productivas del país o del extranjero; o puede, por último, ser mantenido inactivo.

Las consecuencias, en pro o en contra del desarrollo, que originan las decisiones sobre inversión, son de responsabilidad de quien las toma. Esto nos permite apreciar que entre las causas del subdesarrollo de nuestros países, figura con notable incidencia la racionalidad contraria al desarrollo que ha venido guiando a quienes tuvieron poder de decisión sobre el destino de los excedentes originados en el sector agrario:

si nos mantenemos en una situación de subdesarrollo, es decir de bajo aprovechamiento de nuestros recursos humanos y naturales, es porque quienes tomaron las decisiones sobre la inversión de los excedentes generados en las empresas, no lo hicieron con el fin de hacer crecer la economía nacional sino con otras miras.

5. Racionalidad empresarial, política empresarial y Desarrollo. En muchas ocasiones se ha aducido, para atenuar responsabilidades, que las empresas agrarias no permiten la formación de capitales nuevos porque el Estado interfiere el libre juego de oferta y demanda fijando precios bajos a los productos agrarios con miras a evitar el descontento de los consumidores; es decir, que la interferencia de intereses políticos inmediatistas estorba al desarrollo de una racionalidad económica y mantiene, mediante subsidios y privilegios, empresas no rentables, cortando así las posibilidades de capitalización e inversión.

Esto lleva nuestro análisis a otro nivel: el de la política económica del país y, concretamente, al análisis de la concepción de la empresa.

Teóricamente, las empresas que se requeriría para el desarrollo tendrían que ser aquellas que se dedican a producir aquello que el país requiere para sus necesidades de consumo humano, de abastecimiento de materias primas para industria y de exportación; funcionan con la más alta productividad posible; aprovechan plenamente sus recursos naturales y humanos; generan la mayor cantidad posible de productos y lo ponen a disposición de los consumidores en las mejores condiciones; constituyen capitales mediante acumulación de excedentes y los invierten en aumentar la eficiencia de la propia empresa o en generar nuevas con una racionalidad similar a la de ellas mismas. Con esas condiciones contribuirían a la superación de la situación de escasez del país.

Sabiendo que es la situación real de escasez la causa permanente, aunque no siempre visible, del malestar social y de los conflictos políticos más importantes, cualquier partido político debería teóricamente, desde el gobierno, tender a la implantación de esa racionalidad en las empresas pues, de lo contrario, su posibilidad de mantenerse en el gobierno sería efímera. Es decir, que si los partidos gobernantes aceptan la subsistencia de empresas con una racionalidad distinta es en contra de sus propios intereses como partido.

El mecanismo explicativo se encuentra en la propia situación de escasez del conjunto social: los modelos de empresa inconvenientes para el desarrollo, si bien no permiten que la empresa contribuya a dinamizar el uso de los recursos humanos y naturales del país y a superar la escasez, sí pueden permitir a quienes tienen poder de decisión sobre las empresas, que destinen los excedentes generados en ésta a convertirse en instrumento para concentrar capacidad de consumo, liberando así a sus propietarios de las limitaciones originadas por la escasez nacional.

Por estos mecanismos, el poder de consumo del propietario resulta privilegiado. Pero como las consecuencias de este privilegio tienen repercusiones inmediatas en el nivel de satisfacción que ellos alcanzan y repercusiones a largo plazo sobre el desarrollo personal y la seguridad de consumo futuro para sus hijos (que son a la vez sus herederos) el propietario trata de defenderlo por encima de cualquier circunstancia política o económica.

Una empresa no rentable; o que produce bienes que benefician más a otra sociedad que a la suya propia; o que no destina sus excedentes a dinamizar el desarrollo nacional, puede no dejar por eso de garantizar el consumo privilegiado de su propietario. Los intereses de los propietarios se hacen, así, divergentes de los intereses nacionales y, en muchos casos, llegan a hacerse contradictorios.

Una política de desarrollo nacional no podrá hacerse, entonces, sin suprimir las contradicciones entre la racionalidad de inversión para el crecimiento económico y la racionalidad de obtención de consumo privilegiado de algunos empresarios. El problema político de la reforma agraria no está tanto en el conflicto entre algunos campesinos que reclaman tierras y el Estado, sino entre un gobierno que quiera la superación de la escasez real y un conjunto de empresarios, sea cual fuere su origen, que quieran mantener su posibilidad de consumo privilegiado a costa de mantener empresas e inversiones con una racionalidad contraria al óptimo aprovechamiento de los recursos del país para beneficio de la nación.

El cambio principal que debe lograr la reforma agraria, en esta situación, es el de remplazar una racionalidad seudo empresarial inmediatista y privilegiante por una racionalidad empresarial dinámica que tienda a la óptima movilización de los recursos nacionales para suprimir la escasez; y será, por ello, en las consecuencias del comportamiento empresarial de los nuevos propietarios, que se podrá apreciar los resultados del cambio.

6. Composición social del grupo empresario, racionalidad empresarial y Desarrollo.

Al percibir la necesidad de una nueva racionalidad empresarial, hemos detectado que se requiere esta racionalidad en los gobernantes, para que normen la política empresarial en el nuevo sentido, a la vez que una nueva racionalidad en los propios empresarios para que actúen de acuerdo con esas normas. Desde que un gobierno decide hacer reforma agraria y comienza a implementar su ejecución, se puede presuponer que lo hace porque ya tiene la nueva racionalidad. Por ello, continuaremos el estudio analizando el proceso de implantación de la nueva racionalidad en los empresarios.

Recordemos como antecedente, que la posibilidad de usar los excedentes como medio para obtener un consumo privilegiado es el mecanismo principal que hace divergir los intereses del propietario de los intereses nacionales. Este mecanismo y sus consecuencias no son casuales: Su aparición se ha verificado en todo nuestro continente hasta llegar a configurar una creencia generalizada de que lo normal en toda

sociedad es que algunos individuos gocen de un poder privilegiado de consumo y que estos privilegiados sean precisamente los propietarios.

Para analizar este problema, recordemos que un privilegio no es apreciable más que en términos comparativos; es decir, que si todos los individuos de una sociedad fueran propietarios en igualdad real de condiciones, ninguno de ellos podría utilizar su condición de propietario como fuente de privilegio.

El problema agrario actual se presenta porque, aunque se reconozca formalmente el derecho de todos a la propiedad (incluso en algunos países a nivel de Derecho Natural) en la práctica la gran mayoría de los individuos ligados a la tierra no son propietarios de ella o no pueden ejercer sus derechos de propietarios, cuando la tienen, porque otras empresas controlan sus operaciones. Las condiciones de transferencia de la propiedad agraria (por herencia, venta o cesión decidida por el propietario) ponen a la gran mayoría de los trabajadores agrarios en imposibilidad real e insuperable de adquirir derechos de propietarios y ejercerlos.

De esta comprobación podemos deducir que una condición necesaria para que los actuales propietarios usen su condición de tales como fuente de privilegios y se distancien de los intereses nacionales es la existencia de discriminación en el acceso a la propiedad agraria. Obviamente si todos los individuos rurales fueran propietarios, las empresas serían conducidas según los intereses de todos ellos; pero los intereses de todos ellos son los mismos que se persigue atender mediante la reforma agraria.

Si toda la población rural adquiere poder de decisión sobre los excedentes económicos generados en las empresas agrarias se hace visible la insuficiencia de esos excedentes para garantizar a todos consumo en niveles satisfactorios; es decir, se destruye el mecanismo disimulador de la escasez real. Una minoría privilegiada sí puede liberarse de las restricciones originadas por la escasez concentrando el poder de consumo y privando un poco más a los demás; pero lo contrario es físicamente imposible: la mayoría no podría privilegiarse ni engañarse en esa situación.

En América Latina ya no es indispensable demostrar a nivel puramente especulativo una posibilidad como la señalada, puesto que algunos experimentos en reforma agraria están dando ya resultados suficientemente demostrativos de que al concentrarse poder de decisión sobre montos significativos de capital en manos de comunidades rurales, éstas los invierten en la financiación de nuevas actividades productivas que tienden a optimizar el aprovechamiento de recursos naturales y a generar, para ellos mismos, más y mejores posibilidades de ocupación.

7. Conceptualización de la reforma agraria en función del Desarrollo. Sobre la base de estas reflexiones, el concepto de reforma agraria queda configurado por los siguientes elementos:

-Es un proceso cuya realización es decidida por un gobierno como parte de un plan de acciones para el desarrollo del país.

-Tiene como objetivos básicos propender al desarrollo y al óptimo empleo de los recursos humanos y al aprovechamiento óptimo de los recursos naturales como medios necesarios para superar la situación de escasez real del país y crear las condiciones para un consumo satisfactorio de las mayorías.

-Una meta instrumental indispensable para ello es transferir a las mayorías el poder de decisión que las minorías tenían sobre la actividad productiva de la empresa y sobre el control de los excedentes, para evitar así que las decisiones sean orientadas hacia el consumo privilegiado de algunos en desmedro de las posibilidades de desarrollo nacional.

-Una meta complementaria de la anterior es diseñar e implantar nuevos modelos empresariales cuya racionalidad de operación y de uso de sus excedentes sea verdaderamente coincidente con las necesidades nacionales para el desarrollo.

B. La Reforma Agraria como respuesta a las presiones existentes sobre la Estructura Agraria

Las decisiones de hacer reforma agraria en América Latina han sido tomadas en diversidad de circunstancias; pero en el origen de todas ellas se encuentran conflictos sociales manifiestos, originados por el descontento explícito de diferentes sectores de la población nacional ante las normas de operación de los organismos que constituyen el sector agrario.

Cada sector de la población que considera sus intereses lesionados, ejerce presiones sobre los gobernantes y sobre el resto de la población, con miras a obtener cambios en el sector agrario. Pero como cada cual defiende sus propios intereses, las diferentes presiones propenden hacia objetivos diferentes, con diferentes metas y por procedimientos diferentes.

Se llega a establecer así un sistema de fuerzas entre los diferentes propugnadores del cambio agrario, las cuales muchas veces tienden a neutralizarse en aspectos importantes hasta convertirse prácticamente en frenos mutuos. Por ello, conviene analizarlas por separado a fin de dilucidar la orientación de cada una y prever las consecuencias de privilegiar alguna de ellas descuidando la atención a las demás.

Como la fuerza de cada corriente de presión no depende necesariamente de su adecuación a los intereses de la Nación en su conjunto ni del Desarrollo, resulta innegable la posibilidad teórica de que algunos gobiernos, en algunos momentos,

definan sus reformas agrarias con caracteres que no sean precisamente los más convenientes para el Desarrollo; pero que no puedan hacerlo de otro modo por la vigencia real de las presiones más fuertes. En América Latina existen diversos estudios sobre las presiones, sus orientaciones y sus consecuencias; existen claras advertencias formuladas por científicos sociales, sobre la inconveniencia nacional de privilegiar la atención a determinadas presiones y descuidar determinadas otras. El reconocimiento de la orientación de cada fuerza, puede constituir un elemento útil para que quienes toman las decisiones operativas sepan a qué intereses atienden y a qué fuerzas quedan enfrentados con sus acciones.

1. La presión campesina. La presión campesina se origina en la situación desfavorecida que en la estructura agraria actual tienen los campesinos, y se orienta hacia el mejoramiento de esa situación.

Los mecanismos por los cuales los campesinos resultan desfavorecidos son diversos, y también son diversos los agentes sociales que actúan sobre los campesinos para desfavorecerlos. Por ello, las demandas campesinas son diferentes y sus acciones se dirigen contra diversos otros individuos; por ejemplo:

-Los asalariados tienden a reclamar mejores condiciones de trabajo y de remuneración, y sus acciones se orientan contra el propietario a cuyas decisiones están directamente sometidos, ya sea para privarlo de ese poder mediante la transferencia de la propiedad o para enmarcar el ejercicio de su poder de decisión dentro de normas que no los desfavorezcan tanto.

-Los minifundistas tienden a reclamar que se les dote de más tierras y de servicios de comercialización; de abastecimiento de insumos, de bienes finales de consumo, de crédito, etc., y sus acciones se orientan en general contra los intermediarios y contra la administración pública.

-Los campesinos que no tienen tierras ni trabajo estable en tierra ajena, cuando presionan lo hacen directamente sobre los propietarios para que les den empleo y, a veces, para que les mejoren las condiciones de remuneración; pero en general quedan inermes, especialmente los itinerantes.

-Los trabajadores rurales no agrícolas (pequeños artesanos, sirvientes o productores de servicios considerados de poca importancia, desempleados disfrazados, etc., generalmente quedan también inermes sin definir un enemigo concreto; o reclaman servicios del Estado (escuelas, servicios médicos, etc.)) sin llegar a ejercer presión significativa sobre la estructura agraria.

Muy raras veces se ha podido apreciar en el Continente que los campesinos masivamente reclamen un cambio en la estructura agraria conducente a revalorizarlos como recurso humano productivo generando nuevos modelos de organización de la explotación agraria en los cuales su potencial de aporte productivo sea cultivado y

desarrollado para ganarse con ello el derecho socialmente reconocido a consumir en condiciones no inferiores que ningún otro miembro de su sociedad. Más frecuentemente se ha apreciado movimientos de campesinos asalariados o minifundistas que reclaman tierras para ellos sin mayor profundización del análisis de lo que esto significa para la Nación.

Existen en la historia de América Latina experiencias de reforma agraria orientadas a satisfacer esta demanda no elaborada de algunos campesinos mediante dotaciones de pequeñas unidades de explotación a cada uno, con lo cual se ha logrado aplacar las presiones explícitas y suprimir las manifestaciones del conflicto; pero poco después han aparecido nuevos mecanismos de dominación que han llevado nuevamente al campesinado adjudicatario a una situación socialmente desfavorecida; que han mantenido a los pobladores rurales no agrícolas en la situación anterior y que han originado para el país problemas de productividad baja y desabastecimiento.

La dificultad mayor de la presión campesina para ser atendida, es que muy fácilmente se dispersa en metas diversas y que muy raramente está basada en un análisis completo de las deficiencias de la estructura agraria. En general tiende a ser una reacción más o menos primaria frente a una situación objetivamente desfavorable. Es difícil esperar que el sector de la población más desfavorecido, especialmente desde el punto de vista educacional, sea capaz de autorreconocerse como el recurso humano cuantitativamente más importante del Continente y plantee en forma autónoma la necesidad que tienen nuestras naciones de cultivarlo.

En general, la presión campesina no refleja la importancia social y económica de la categoría sociológica que la origina; y por ello aparece menos fuerte que las otras presiones. Además, como no señala el argumento de su importancia productiva sino se autodesvía hacia el reclamo de la tierra como medio de subsistencia, es fácilmente controlable mediante dotaciones de tierra aún si esto se hace en condiciones que ni mejoran la situación de la mayoría campesina ni favorecen el desarrollo de la Nación.

2. La presión de las empresas modernas de los otros sectores. Los bajos rendimientos productivos de las empresas agrarias y la incapacidad de consumo de la mayor parte de la población rural han motivado a las empresas modernas del país a presionar para que cambien las condiciones de operación en el agro. Consecuentemente esa presión se orienta hacia la modernización del agro, entendida ésta como el aumento de los rendimientos en calidad y cantidad; para contar con materias primas adecuadas y oportunamente, con capitales provenientes del agro para contribuir al desarrollo de las empresas modernas, con divisas provenientes de la exportación agraria para poder importar lo que las empresas modernas requieran, y con mercados nacionales más amplios.

La coincidencia más importante entre esta presión y la presión campesina se puede apreciar en que, para el crecimiento del mercado interno, los empresarios modernos propugnan el aumento del poder de compra de la población rural. En casi todo

lo demás divergen o se contraponen; especialmente en que los campesinos solicitan la transferencia de la propiedad de la tierra mientras que el modelo de empresa en los otros sectores se basa en el control total del propietario sobre la producción, los productos y los excedentes económicos, sin participación de los trabajadores.

La presión de los empresarios modernos está orientada a hacer cambiar la racionalidad productiva de las empresas agrarias y no necesariamente a cambiar la estructura agraria. Por el contrario, en general propugna el mantenimiento del mecanismo básico que define la estructura social agraria: el sometimiento de las decisiones de los trabajadores bajo las decisiones del propietario de la tierra. Por ello, aún si apoya la realización de reformas agrarias, el sentido de este apoyo no es coincidente con el de los campesinos, y consecuentemente, los modelos de reforma agraria que propugnan son también distintos, aunque una de las metas parezca común a ambos.

Cuando los propietarios agrarios anteriores han asumido una racionalidad que implica inversión, tecnologización, alta productividad, altos rendimientos y remuneraciones de la mano de obra y búsqueda de los más altos rendimientos de las inversiones, su comportamiento resulta coincidente con lo que demandan los empresarios de las otras empresas modernas de cualquier sector. La presión de ellos, en esos casos, se orienta al mantenimiento de este tipo de empresas agrarias; y solo exige transferencia de propiedad para los casos en que las empresas agrarias funcionan sin la racionalidad modernizante.

Existen en América Latina reformas agrarias hechas sobre la base de la presión modernizante de los otros sectores. Ellas son fácilmente reconocibles porque exceptúan legalmente de expropiación a las empresas agrarias modernas; en su aplicación privilegian las zonas donde los conflictos sociales podrían poner en riesgo la vigencia del derecho de propiedad; y sus acciones no llegan más que a determinados grupos campesinos, desatendiendo los intereses de las mayorías, especialmente los más distantes de los puntos de comercialización en el territorio nacional.

La atención privilegiada a la presión modernizante, si bien no llega a ser tipificable como contradictoria con el Desarrollo Nacional, implica abandonar en la mayor parte del territorio nacional la atención a la presión campesina y, especialmente, no atender racionalmente el desarrollo de los recursos humanos rurales pues permite que los excedentes económicos generados en las empresas agrarias modernas no sean empleados en la dinamización del resto del sector agrario.

3. La presión nacional por el consumo de bienes de origen agrario. El crecimiento demográfico y la concentración de población en las ciudades, con las consecuentes variaciones de modelos de consumo, al hacer más visibles las insuficiencias de nuestra producción agraria, generan malestares sociales que motivan a los gobiernos a revisar sus políticas agrarias.

No es esta una presión directamente orientada hacia los cambios estructurales agrarios. No propone ningún modelo de reforma agraria ni exige ninguna característica especial a su operación. Solamente exige un resultado: que se ponga a disposición de la población mayor cantidad de bienes finales de consumo de origen agrario. Sin embargo, este requerimiento es utilizado por quienes propugnan las reformas agrarias como argumento válido.

Esta presión, lamentablemente la menos directa por su propia naturaleza, es la única que no quedará satisfecha mientras no se haga una verdadera reforma agraria para explotar eficientemente los recursos naturales del país mediante el máximo rendimiento de sus recursos humanos y un aprovechamiento racionalmente orientado en este sentido de las inversiones agrarias en todo el país. Esta presión se origina en la situación real de escasez de nuestros países y es, por ello, la que más profundamente exige cambios y la que debería constituir preocupación principal en la toma de decisiones.

Se supone, en nuestro medio, que el canal para esta presión deberían ser los partidos políticos; pero el gobierno, sea cual fuere su origen partidario, es legalmente el custodio de los intereses de la Nación en su conjunto. Teórica y legalmente, entonces, esta presión debería estar representada por los propios gobernantes, constituyéndose así en la corriente de presión más importante en la toma de las decisiones sobre reforma agraria tanto para su definición como para su ejecución.

La atención a esta corriente de presión en forma privilegiada no es necesariamente incompatible con la atención a las otras presiones; pero la atención a las otras sin considerar ésta sí puede resultar incompatible con ella porque cada uno de los sectores que presiona puede formular exigencias cuyos resultados sean desfavorables al conjunto social total.

4. Las presiones de los intelectuales y técnicos. En todos nuestros países han aparecido grupos de intelectuales, de origen nacional o extranacional, que han propugnado la realización de reformas agrarias e influído sobre los políticos, gobernantes y no gobernantes, para que decidan hacerla. En algunos países estos intelectuales han tratado de influir directamente sobre los trabajadores agrarios para abastecerlos de conceptos, modelos de organización, estrategias de acción e incluso recursos para que hagan visible su presión a nivel nacional. También en algunos países han aparecido grupos de intelectuales que apoyan la presión de los empresarios modernos en forma voluntaria o por contrato con ellos.

En general, la presión de estos grupos no tiene una orientación independiente sino que tiende más bien a apoyar alguna de las otras presiones que hemos mencionado, en alianza con los grupos sociales que la originan. Con frecuencia son grupos de intelectuales quienes asumen el liderazgo visible de las manifestaciones de presión de los diferentes grupos, aún en los casos en que no son ellos quienes deciden la orientación de la presión ni quienes se beneficiarán más con la obtención de resultados.

Es frecuente que estos grupos de intelectuales elaboren marcos conceptuales destinados a fundamentar la validez de la presión que ellos representan y a justificar las acciones de los grupos en quienes se apoyan.

Los orígenes de estos grupos de intelectuales son diversos: algunos parten de sus vinculaciones anteriores con determinados grupos de presión, especialmente los empresarios modernos; otros parten de sus vinculaciones con ideologías que propugnan modelos sociales distintos a los vigentes en sus países; otros parten de un análisis de la realidad de sus países y el descubrimiento de necesidades de cambios para el Desarrollo.

Si bien la utopía de una integración de esfuerzos intelectuales de un país para el análisis y la búsqueda de soluciones a sus problemas no parece accesible, a pesar de ello, el aporte que cada grupo ofrece a la discusión puede ser útil si es sometido a una revisión por parte de quienes tienen que tomar las decisiones sobre la reforma agraria. Esto se puede apreciar, por ejemplo, en la aceptación que progresivamente se ha venido notando en los gobiernos latinoamericanos de los conceptos básicos de la reforma agraria.

Sin embargo, se requiere tener presente que si bien el intelectual es capaz de hacer abstracción de sus intereses individuales para analizar objetivamente su realidad social, no siempre esta capacidad de abstracción aplicable al estudio se hace también aplicable al comportamiento. No es extraño el caso de intelectuales que habiendo analizado lúcidamente la realidad objetiva de su país con igual lucidez, opten por apoyar aquella tendencia que los favorezca más a ellos como individuos en forma inmediata aunque con ello estén descuidando los intereses nacionales.

Un fenómeno que deriva de esta situación es la relativa inseguridad intelectual que tienen que enfrentar los técnicos responsables de la ejecución de la reforma agraria, ante una verdadera maraña de afirmaciones de intelectuales y seudo intelectuales que se contradicen entre ellos. Sin embargo, este fenómeno está motivando la aparición de otro fenómeno correctivo: la intensificación de la actividad intelectual en los técnicos ejecutores de la reforma agraria. Este último fenómeno tiene gran importancia no solo porque representa una revalorización de recursos humanos que se ven desafiados a desarrollar potencialidades individuales más allá de la rutina de aplicación de normas; sino porque sus elementos de juicio provienen del contacto directo con los grupos de interés en la reforma y con las posibilidades y dificultades reales del país para cambiar.

Los debates sobre reforma agraria en el Continente se van haciendo cada vez más con participación de técnicos y prestando cada vez menos importancia al brillo de la exposición. En esta situación, el análisis del problema agrario se hace cada vez más realista, menos fácil de desviar por razones ideológicas y más tendiente a obtener criterios para guiar la toma de decisiones y la ejecución.

La actividad intelectual de los técnicos requiere, para ser completamente eficiente, un riguroso cuidado sobre la amplitud de las reflexiones: nuestras universidades no han preparado a los profesionales técnicos para el análisis de conjunto de la problemática social; y el contacto directo con problemas concretos puede llevarlos a elaborar conclusiones en base a informaciones incompletas sobre las necesidades sociales del país en su conjunto. En la circunstancia mencionada se hace visible la necesidad de propiciar ocasiones en que de manera constante y progresiva el personal técnico ejecutor de la reforma agraria sea provisto de método de análisis sociológico e información sobre la realidad nacional.

A pesar de las limitaciones en la formación de nuestros profesionales, es alentador comprobar que, allí donde los gobiernos han decidido hacer procesos verdaderos de reforma agraria, se han formado grupos de técnicos-intelectuales capaces de crear modelos de acción y ejecutarlos. Lo que falta todavía en nuestro continente es que los técnicos se afirmen en su capacidad para interpretar autónomamente la realidad económico-social del país, evaluar las fuerzas que tienden a mantener situaciones, apreciar las diversas orientaciones de las presiones, elaborar estrategias factibles para el cambio y ejercer una presión real y efectiva para su aplicación aún allí donde los gobernantes, por diversas razones, no hayan tomado la decisión de hacer efectivamente los cambios que el país requiera. La presión de los técnicos, si llega a efectivizarse, podría alcanzar gran fuerza ya que estaría respaldada por la capacidad operativa de quienes la ejercerían.

5. Conceptualización de la reforma agraria en función de las presiones. Las reflexiones hechas nos llevan a revisar la conceptualización teórica que concebimos en función del desarrollo para tener en cuenta que

- Es un proceso cuya realización es decidida por un gobierno cuando existen en el país presiones explícitas suficientemente fuertes como para exigir y respaldar esa decisión.

- Asume como objetivos básicos aquellos que propugnen las fuerzas políticas originadoras de la decisión.

- Los procedimientos que emplee dependerán de sus objetivos. Su dimensión en el territorio nacional dependerá de los intereses de las fuerzas políticas que la dirigen o de la conciliación entre éstas y las demás actuantes en el país.

C. La Reforma Agraria como problema Técnico

De todo lo que hemos reflexionado se puede deducir que la reforma agraria comprende un conjunto de medidas de orden jurídico y administrativo, tendientes a introducir modificaciones en las normas de operación de entes económicos, con miras a la obtención de resultados sociales; y que su realización depende de un juego de fuerzas políticas, cuya influencia está ligada a las concepciones y escalas de valores vigentes en el país, es decir, al nivel de la cultura. Su complejidad es grande, pues es a todos estos niveles que se configura la estructura social de un país. Obviamente el problema no puede ser reducido a la introducción de innovaciones tecnológicas en la ejecución de las actividades agrarias.

El proceso de reforma agraria no comienza con el montaje de organismos administrativos encargados de aplicar una legislación. Su origen está en la existencia de problemas en el sector agrario y en el país; en la aparición de corrientes de presión hacia el cambio y en la configuración de estrategias para responder a estas presiones. A ese nivel es que son definidos los objetivos de la reforma, sus límites, los instrumentos que podrá emplear y las metas a que podrá aspirar. Todas las demás características y los resultados de la reforma agraria dependerán de cómo fue ella definida al adoptar una estrategia.

El problema técnico principal de la reforma agraria está, entonces, en la concepción y la implementación de una estrategia que permita operar en el contexto de las fuerzas de presión vigentes tanto para atenderlas como para contribuir a su modificación en función del Desarrollo.

En América Latina han sido ensayadas diferentes estrategias cuyas características han definido la significación de esas reformas agrarias para sus países. Para aprovechar esas experiencias, estudiaremos sus características principales como elemento de juicio en nuestro esfuerzo de conceptualización.

1. La estrategia de atender en forma privilegiada la presión campesina. Esta estrategia fue concebida y aplicada en los primeros procesos de reforma agraria en el Continente; en situaciones de violencia campesina y cuando el sector modernizante no ejercía una presión visible equivalente a la presión campesina. Su atención se centró, consecuentemente, en dotar de tierras a los campesinos mediante la expropiación de todos los predios explotados en ese entonces.

La racionalidad de subempleo que regía las empresas anteriores (sobrecarga de mano de obra en las tierras)fue, por ello, ineludiblemente transmitida a la adjudicación, convirtiendo a los antiguos asalariados y afines en nuevos minifundistas, y la transferencia del poder de compra a los campesinos puso de manifiesto la verdadera situación de escasez del país.

La oposición del sector financista de la nación, la imposibilidad de abastecimiento de insumos de origen industrial, la oposición del sector servicios, especialmente el transporte y el comercio, contribuyeron a dificultar aún más la actividad productiva agraria y el país entero se vio sometido a situaciones agravadas de desabastecimiento, con las consecuentes crisis políticas.

Los beneficiarios de la reforma, viéndose incapaces de cubrir la satisfacción de sus necesidades exigieron a los sucesivos gobiernos que les subsidien indirectamente el consumo mediante la construcción de viviendas, escuelas, servicios médicos, vías de comunicación, etc. Pero en situación de escasez real, estos subsidios no podían llegar a niveles suficientes y la situación de los campesinos siguió siendo la de desfavorecidos, a pesar de su emancipación frente a quienes habían sido sus dominadores directos antes de la reforma.

El resto de las tierras del país quedaron sin explotar. Años después los gobiernos sucesivos han iniciado planes de colonización empleando recursos financieros provenientes de otros sectores (incluso del extranjero) pero con tendencia a la constitución de grandes unidades de explotación que absorban, como mano de obra asalariada, a los excedentes de recurso humano sin empleo que van haciéndose cada vez más numerosos en las zonas reformadas.

Ciertamente estos casos, los más estudiados en América Latina, presentan muchos otros aspectos cuyo análisis es importante; sin embargo, para nuestro estudio requeríamos solamente el conjunto mencionado de indicadores y dejamos para otras ocasiones la complementación de esta información.

2. La estrategia de conciliación entre la presión campesina y la presión del empresariado moderno. Prácticamente en todos los casos en que se ha aplicado esta estrategia, la reforma agraria se ha definido más por la presión modernizante que por la presión campesina, aunque, en algunos momentos, las operaciones en diversos países han podido presentar una apariencia distinta.

Sus límites están invariablemente marcados por la conservación del concepto de propiedad privada (individual o grupal) justificada socialmente por la eficiencia productiva, y por la compensación económica a los propietarios ineficientes cuando sus tierras les son expropiadas, con apoyo para que inviertan en empresas más dinámicas en otros sectores.

Esto ha implicado en todos los casos la intangibilidad de las empresas agrarias altamente productivas (o que logren hacerse reconocer como tales) y cuando la presión campesina exigía su expropiación, en muchos casos se ha recurrido a la represión, poniendo así de manifiesto cuál de las presiones era atendida con prioridad.

La subsistencia de propietarios agrarios inafectables ha condicionado notablemente las operaciones, porque ellos, mediante maniobras de reducción de la inversión, de la producción y del empleo, o maniobras de acaparamiento, han provocado crisis de abastecimiento para frenar las otras presiones y para hacer más visible su propio poder de ejercer presión.

El concepto de propiedad privada individual o de pequeños grupos se aplica en la adjudicación. Contando conque, solo se puede adjudicar una parte de las tierras en actual explotación, y que además, en esas tierras la sobrecarga de mano de obra subempleada era una de sus características de atraso, se llega a la conclusión de que las nuevas unidades de explotación serán ineludiblemente pequeñas y quedarán, por ello, imposibilitadas de competir en condiciones de igualdad con las empresas modernas subsistentes.

El carácter selectivo de la expropiación impide la configuración de unidades continuas de adjudicación. Si a esto se agrega el carácter selectivo de la adjudicación (con la justificación de garantizar la eficiencia de quienes sean seleccionados para beneficiarios de la reforma) se llega a que las nuevas unidades de explotación resultarán dispersas y constituídas en diferentes épocas, lo cual agrega dificultades a la posibilidad de que se asocien para resistir la competencia.

Otra de las medidas de las reformas agrarias de este tipo, es la supresión de las formas indirectas de tenencia y explotación mediante la dotación de tierras a los antiguos arrendatarios, aparceros y afines. Con ello se depura la eficiencia de la explotación de los predios que se mantienen inafectables, pero la situación de los beneficiarios queda también sujeta a las condiciones de la competencia con sus antiguos patrones.

Los pequeños propietarios y minifundistas que no han sido tocados por las reformas se encuentran también enfrentados a las nuevas condiciones del mercado y en imposibilidad financiera para tecnificar su producción y elevar y mejorar su productividad.

Las consecuencias de la competencia desigual no se hacen esperar: los mercados, condicionados por sus antiguos abastecedores (los empresarios agrarios modernizantes) imponen condiciones desfavorables a los nuevos propietarios y los someten, en muchos casos, a que usen como intermediarios a los propietarios subsistentes.

Ante estas circunstancias, los organismos de reforma agraria han recurrido a la política de subsidiar el mejoramiento de la producción de los pequeños beneficiarios mediante el otorgamiento de asistencia técnica y crediticia, el establecimiento de servicios de abastecimiento de insumos, la construcción de obras de infraestructura, la dotación de servicios médicos, de educación, vivienda e incluso para el consumo, todo con cargo al erario nacional; pero esta política solo podría ser mantenida si el Estado tuviera fuentes de ingreso de otros orígenes en cantidad y disponibilidad suficiente (que no es el caso general).

En ningún caso este tipo de atención estatal podría llegar a todo el campesinado nacional porque implicaría la existencia de recursos organizacionales y humanos de un volumen evidentemente desproporcionado con relación a las otras tareas que corresponde atender a la Administración Pública; e implicaría reconocer la incapacidad del sistema productivo agrario para generar riqueza suficiente para la atención de las necesidades de quienes actúan en él.

Por todos estos mecanismos, la mayor parte de la población rural queda sin ser atendida en la reforma agraria; y los pocos "beneficiarios" resultan en situaciones que no corresponden a sus aspiraciones. Es en estas circunstancias que algunos de los beneficiarios prefieren abandonar la conducción directa de sus tierras dándolas a empresarios modernos para que las exploten y dedicándose a trabajar parcial o exclusivamente en tierras ajenas, o emigrando. Por su parte, muchos de los que estarían en riesgo de convertirse en beneficiarios de la reforma agraria pierden el interés en llegar a serlo y prefieren emigrar del campo. Se concentran así nuevas unidades de explotación agraria en manos de empresarios modernos, mientras que parte de la población rural pasa a incrementar la oferta de mano de obra urbana.

No se puede negar que, a pesar de la existencia de los mecanismos mencionados, en cada país se ha logrado que determinadas cantidades de campesinos mejoren notablemente su situación, desarrollen su potencial de aporte a la producción y se integren al mercado interno de consumo; especialmente quienes forman parte de empresas asociativas que les permiten mejores condiciones para competir; sin embargo, cuantitativamente quienes han logrado esta situación no llegan a constituir la mayoría del campesinado, ni siquiera una proporción suficientemente significativa como para pensar que la reforma agraria está produciendo un verdadero cambio en la estructura agraria.

Tampoco se puede negar que la reconcentración de tierras en unidades de explotación moderna puede permitir que aumente la productividad de las tierras y la constitución de capitales que, teóricamente, contribuirán a la dinamización de la economía nacional.

Pero es ineludible reconocer que la causa originante de la presión campesina no desaparece con esta estrategia de reforma agraria y que los conflictos podrán reactualizarse en cualquier momento. Además, conviene recordar que, por la existencia de criterios selectivos de expropiación y adjudicación, el proceso de reforma agraria se hace lento y costoso para el Estado; por lo cual subsistirán ineludiblemente durante muchos años un sector reformado y otro sin reformar en el agro; y el sector aún no reformado no está sujeto a la racionalidad de alta productividad ni contribuye a la superación de la escasez nacional.

2. La estrategia de atender en forma privilegiada los objetivos nacionales para el Desarrollo. Esta estrategia solo parece aplicable cuando el gobierno cuenta con fuerza suficiente como para controlar cualquiera de las presiones que se oponga a sus medidas y cuando los objetivos de los gobernantes coinciden con los objetivos del desarrollo nacional. En la práctica, su realización ha dependido más de la habilidad con que los responsables de la reforma agraria arbitran la actualización de las diferentes presiones para reforzarse con ellas mediante la atención selectiva de sus demandas, pero teniendo muy claramente fijados sus propios objetivos hacia el Desarrollo.

Ha implicado la incorporación de todo el territorio nacional al proceso de reforma, sin intangibilidades preestablecidas, para poder planificar la constitución exclusivamente de unidades racionales de explotación agraria según un plan cronológicamente adecuado.

Ha implicado también la eliminación de criterios selectivos seudo productivistas para los posibles beneficiarios, pues de lo que trata es de dar ocasión a los recursos humanos rurales del país para que se desarrollen y actúen productivamente.

Ha exigido la expropiación al inicio del proceso, de todos los predios cuyos propietarios podían atentar contra los objetivos de la reforma mediante maniobras de reducción de la inversión, de la producción o del empleo, o mediante el acaparamiento.

Ha tenido como necesidad básica la creación de modelos de empresas agrarias cuya operación garantice su propio desarrollo, el óptimo empleo de los recursos humanos y naturales y una racionalidad orientada a ello en las decisiones sobre el uso de sus excedentes económicos.

Ha requerido basarse en un conocimiento veraz de la cultura de los pueblos en que actúa para que sus medidas fueran comprendidas y ejecutadas con acuerdo y participación activa de la población sin deformarlas por la intromisión de intereses divergentes.

En los países en que ha sido aplicada, los modelos de empresas implantados han sido siempre de preferencia no individuales sino diversas formas de organización para la explotación colectiva de la tierra, ya sea mediante la constitución de empresas estatales o mediante empresas asociativas cuyas tierras fueron adjudicadas a los antiguos trabajadores de los predios expropiados junto con los demás componentes de las comunidades vecinas a esos predios.

Las empresas asociativas así constituídas (las no estatales) han quedado tipificadas por la participación de la Comunidad entera en la toma de las decisiones empresariales, especialmente para decidir el destino de los excedentes económicos generados por la Empresa. Esta característica ha determinado que las inversiones sean

hechas en función de poner en explotación los recursos naturales aún no explotados de las comunidades copropietarias con miras a generar nuevas fuentes de empleo para quienes, por razones técnicas, no tienen cabida como trabajadores estables en la parte adjudicada.

Los resultados obtenidos en esta estrategia manifiestan que su dinámica es espontáneamente coincidentes con la dinámica que se quiere imprimir al sector agrario para que contribuya al Desarrollo Nacional, pues están poniendo en explotación nuevos recursos naturales y contribuyendo al mayor y mejor empleo de los recursos humanos del país.

Ciertamente esta estrategia implica una modificación del concepto de propiedad y el concepto de empresa. La propiedad queda sujeta no solamente a obligaciones legales o contractuales de cumplir una función social, sino que, además de ello, por la composición social de los propietarios, queda sujeta a condicionantes sociológicos que propician la utilización de sus recursos, especialmente los excedentes económicos acumulados como capital invertible, con un sentido de promoción social.

Conviene destacar que esta concepción de la estrategia de reforma agraria es fruto del avance de las Ciencias Sociales, cuyos descubrimientos han permitido percibir que las tendencias propias de cambio o de mantenimiento que se generan en las sociedades pueden ser orientables si se actúa sobre los mecanismos que las condicionan. Esto ha llevado a percibir que la planeación de las acciones para el cambio implica no solamente contar con poder para normar el comportamiento de los individuos y los grupos, sino también contar con una información suficiente sobre las tendencias que deben ser apoyadas o corregidas y los mecanismos sociales que las originan.

En los casos que estamos estudiando, la estrategia de reforma agraria ha sido construída buscando establecer una coherencia entre los objetivos sociales de la reforma agraria y la composición social de los grupos de poder en el agro. Sabiendo que el poder agrario se origina en la propiedad de las tierras, se ha tomado como estrategia la transferencia de la propiedad para ofrecer una fuente de poder a quienes, por su situación actual, tienen interés en que se mejore la explotación de los recursos naturales y que se desarrolle y aproveche los recursos humanos rurales.

El mecanismo más importante para esto ha sido el otorgar poder a los desempleados y subempleados para participar en las decisiones sobre el destino de los excedentes económicos generados y acumulados por unidades grandes y racionales de explotación; contando con que ellos influirán para que esos excedentes, que constituyen porcentaje importante del capital de origen agrario, sean empleados en mejorar su situación principalmente dándoles mejores oportunidades de empleo.

El riesgo aducido por los opositores a este tipo de estrategia, ha sido que, por ignorancia, los nuevos controladores de las inversiones agrarias tomaran decisiones

no racionales y la producción bajara; además de que la conducción de empresas grandes de propiedad colectiva fuera dificultada por las actitudes individualistas tradicionalmente atribuídas al campesino. Sin embargo, en aquellos países en que se está aplicando esta estrategia, los campesinos han puesto de manifiesto una actitud solidaria que permite superar, sin necesidad de discusión teórica, esos prejuicios.

Sociológicamente se reconoce que la ignorancia de determinados sectores de la población es superable cuando los no educados son puestos en una situación tal en que su propia actividad diaria les exige el empleo de conocimientos que no tienen a la vez que les da la posibilidad de obtenerlos (es decir de disponer de recursos y de tiempo para educarse); mientras que las experiencias de intentar educar a los campesinos sin cambiar su situación en el sistema productivo han terminado frecuentemente en fracasos en América Latina. (Un ejemplo claro de esto último son las campañas de alfabetización).

El problema de la capacitación del campesino para el rol de empresario se reduce, así, a un problema técnico de planificar contenidos y métodos para hacerla, pues se cuenta con el interés de los educandos y los recursos para las acciones educativas; mientras que en la situación anterior, la educación campesina constituía un factor discordante con la racionalidad empresarial (basada en la baja remuneración al trabajo por bajo rendimiento por baja capacitación) y, por decisión del propietario, la empresa no destinaba recursos a cubrir gastos de educación.

En cambio el problema de la orientación de los propietarios anteriores para que adopten una racionalidad empresarial diferente basada en el alto rendimiento de los recursos naturales y humanos no se podría plantear como un problema de educación (no fue por ignorantes que adoptaron esa racionalidad) sino como un conflicto político originado por la incompatibilidad de intereses entre los propietarios y el Desarrollo Nacional.

La característica funcional más importante de esta estrategia es, entonces, la dotación de una fuerza propia a la presión campesina, poniendo, al mismo tiempo, al campesinado en una situación que le exige profundizar el análisis de sus propios intereses, lo provee de los medios para educarse y le posibilita que descubra que la solución no está en fórmulas simplistas cómo "la tierra para el que la trabaja" sino en procesos más profundos de cambio que pongan, mediante una reorientación de la racionalidad de la inversión, los recursos al servicio del desarrollo del potencial productivo de las mayorías nacionales y del Desarrollo.

Un mecanismo que ha aparecido en las nuevas empresas creadas por esta estrategia (y en muchos casos por propia iniciativa de los campesinos) es el abastecimiento de bienes y servicios colectivos financiados por la empresa para el consumo de sus miembros. Con ellos se tiende a la uniformización del acceso al consumo por encima de las diferencias de rendimiento actual de cada trabajador y superando la concepción de que el consumo depende de los ingresos individuales. Ello está garantizando a la ge-

neración siguiente un mínimo de satisfacción para todos y tendiendo así a evitar que en ella se reproduzca la frustración selectiva del potencial de aporte productivo de algunos individuos.

Si bien este tipo de estrategia solo es aplicable a nivel nacional cuando el sistema de fuerzas de las presiones vigentes lo permite, conviene destacar que existe la posibilidad de ir creando empresas con esta nueva racionalidad en zonas en que su aparición no motive actualizaciones inmediatas de los conflictos de intereses entre las diversas presiones aún en países cuya estrategia haya sido orientada de otra forma; especialmente porque, existiendo decisión de hacer reforma agraria y habiendo tierras por adjudicar, la adopción de un modelo determinado de empresa para cada circunstancia depende del criterio de los técnicos responsables de su creación y apoyo: más aún en los países cuya legislación ya prevé la constitución de empresas campesinas de tipo asociativo.

En todo caso, si las empresas creadas con esta nueva racionalidad producen los resultados que de ellas se espera, exigirán una redefinición de la conceptualización de empresa, especialmente por su tendencia a la incorporación de actividades productivas diversificadas; así como una redefinición del concepto de propiedad en relación con el trabajo más allá de las redefiniciones que implica toda reforma agraria, pues ya no se trata solamente de la "propiedad de la tierra para el que la trabaja" sino de "control sobre los excedentes para aquellos que lo necesitan" cuando esta necesidad coincide con las necesidades nacionales para el Desarrollo.

D. Conclusiones

Revisando de conjunto lo analizado en los tres capítulos precedentes, podemos proponer las siguientes conclusiones:

1. Para el Desarrollo de nuestros países, es condición necesaria que se cultive el potencial de aporte productivo de las mayorías, lo cual exige garantizarles posibilidades reales de consumo.

2. El incremento del potencial de aporte productivo de la población exige una creciente y racional utilización de los recursos naturales del país y su reposición, cuando ello es posible.

3. La introducción de esta racionalidad en el tratamiento de los recursos naturales y humanos requiere una reorientación en el mismo sentido de la racionalidad en la toma de las decisiones sobre destino de los excedentes económicos generados por la actividad agraria.

4. La incompatibilidad entre la racionalidad que consideramos deseable y el comportamiento de los anteriores propietarios agrarios no es casual, ni es producida por la ignorancia de estos. Es consecuencia de la vigencia en

ellos de una racionalidad distinta que considera la propiedad de la tierra como un medio para autogarantizarse un poder de consumo privilegiado y liberarse individualmente de las privaciones que origina la situación real de escasez de nuestros países.

5. Mientras subsista la situación de escasez nacional, los actuales propietarios de la tierra tendrán interés en mantener su posición de tales, salvo que se les presenten situaciones conflictivas que pongan en riesgo su posibilidad de concentrar poder de consumo; en cuyo caso es posible que prefieran convertir sus tierras en capital invertible en otros sectores de la economía en que encuentren mayor garantía a su poder de consumo privilegiado.

6. La presión de los campesinos sobre la estructura agraria no siempre conlleva una lucidez de la importancia de ellos como recurso humano para el Desarrollo. En determinadas ocasiones solicitan solamente que se les dote de tierras y aceptan que esto sea hecho aún en condiciones que no les garanticen aportar lo que el Desarrollo Nacional requeriría de ellos ni consumir en iguales condiciones que el resto de la población nacional.

7. La modernización de los sectores no agrarios de la economía nacional origina una presión de estos sectores sobre el sector agrario. Esta presión no se orienta hacia el cambio de la estructura agraria sino hacia su modernización para que produzca cuantitativamente y cualitativamente lo que aquellos requieren de éste.

8. La presión modernizante parece coincidir con la presión campesina en que ambos consideran conveniente el incremento del poder de compra de los campesinos. Sin embargo, la atención a la presión campesina implicaría una acción de dimensión nacional, mientras que las empresas urbanas modernas solo propugnan el crecimiento de los mercados internos hasta el límite en que absorban sus productos; llegando a satisfacerse cuando algunos campesinos, especialmente los que residen cerca de los puntos accesibles como mercados, adquieren poder de compra, aún si el país sigue subutilizando sus recursos naturales, humanos y financieros.

9. En las circunstancias anotadas, la reforma agraria aparece como manifestación de una situación conflictiva, en la cual cada grupo de interés ejerce una presión a su favor y entra en conflicto con los grupos cuyos intereses resultan contrapuestos. Ello condiciona a que las decisiones sobre reforma agraria no siempre puedan ser tomadas en función de un plan racional de acciones para el desarrollo sino, a veces, en atención a los intereses defendidos por las presiones manifiestamente más fuertes.

10. El problema técnico más importante para definir la reforma agraria, es el de confeccionar una estrategia orientada hacia Desarrollo Nacional. Esta estrategia tiene que tomar en cuenta las diferencias de orientación y de fuerza relativa entre las presiones.

11. Uno de los principales mecanismos por el cual la reforma agraria puede ser así orientada es la implantación de modelos de empresa cuya propia conformación les permita actuar y desarrollarse en la situación competitiva actual, sin requerir que el Estado las apoye o subsidie más allá de sus posibilidades reales y que la racionalidad de sus decisiones, especialmente en referencia a la inversión de sus excedentes, sea la misma que se requiere para el Desarrollo del país.

12. La racionalidad que guía las decisiones en una empresa está ligada al carácter minoritario o mayoritario de quienes toman las decisiones. Si es una minoría quien decide, lo más probable es que, para librarse de las consecuencias de la escasez real del país se oriente a autoprivilegiarse. Si es la mayoría quien decide, las decisiones se orientarán en sentido favorable a esa mayoría.

13. En las empresas actualmente existentes en América Latina en las cuales tienen participación en las decisiones sobre inversión los miembros de las comunidades vecinas a la parte adjudicada pero que no reciben de ella ingresos individuales ni oportunidad de trabajo estable, las decisiones tomadas están orientándose hacia la creación de nuevas actividades productivas de propiedad colectiva, posibilitando el aprovechamiento de recursos naturales anteriormente no utilizados y generando nuevas fuentes de empleo.

14. El funcionamiento de estas empresas está demostrando que cuando la reforma agraria opera mediante la creación de empresas con dimensiones que les permitan generar excedentes y capitalizar, éstas no exigen del Estado un apoyo que lo obligue a concentrarse en ellas descuidando sus otras responsabilidades.

15. La adjudicación de grandes unidades a conjuntos numerosos de campesinos, por requerir menos cantidad de operaciones preparatorias (en promedio por persona atendida) sí posibilitaría que los organismos responsables de la adjudicación atiendan a porcentajes significativos del campesinado.

16. La adjudicación en forma de pequeñas unidades para explotaciones familiares, además de ser lenta y costosa, no garantiza que los adjudicatarios podrán desempeñarse con eficiencia como productores y los ubica en desventaja para la competencia con las empresas grandes.

17. Las reformas agrarias se definen en los hechos según la estrategia que adoptan. Y la característica más importante de la estrategia es el modelo (o los modelos) de empresa que originan.

18. Al interior de procesos de reforma agraria que responden a un tipo dado de estrategia es posible crear empresas que correspondan a otro tipo de estrategia, con miras a que los resultados de estas últimas posibiliten la superación de prejuicios y contribuyan a la modificación de la fuerza relativa de cada una de las presiones sobre la estructura.

19. Parte del poder de decisión sobre el modelo de empresa que corresponde adoptar para cada adjudicación está en los técnicos responsables de la reforma agraria. Por consecuencia, es importante que ellos cuenten con información suficiente sobre la problemática nacional total, las presiones vigentes sobre la estructura agraria y las consecuencias previsibles de cada estrategia posible de reforma agraria, así como con una clara conceptualización sobre el Desarrollo.