

FONDO NACIONAL AGRARIO HASTA LA LEY 160 DE 1994

Autores: Julieth Daniela Toledo Carranza y Diana María Ocampo Duque

Palabras Clave: Fondo Nacional Agrario, reforma agraria, régimen parcelario unidad agrícola familiar, UAF, parcela, común y proindiviso.

La problemática de la tierra en el país ha tenido entre sus manifestaciones más sobresalientes los fenómenos cíclicos de concentración de la propiedad en pocas manos¹, cuyos orígenes se remontan a las primeras reparticiones que hicieron los españoles del territorio. En este contexto, se ha impulsado la reforma agraria a partir de compendios normativos que han pretendido dar respuesta con instrumentos de dotación de tierras agrícolas, teniendo en cuenta que desde la primera mitad del siglo XX la función social de la propiedad se estableció como un principio rector por la Ley 200 de 1936 y el Acto Legislativo 01 del mismo año, que le dio rango constitucional. Actualmente está consagrado en el artículo 58 de la Carta Política de 1991 y está íntimamente ligado al deber del Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra -artículo 64.

En las siguientes líneas se pretende estudiar uno de los mecanismos instituidos en los orígenes de la normatividad agraria para fomentar el acceso a la tierra y su instrumento por excelencia, el Fondo

Nacional Agrario, creado en la Ley 135 de 1961, así como las modalidades que se utilizaron para asignar sus tierras y las cifras en términos de hectáreas y familias que se beneficiaron de él en vigencia del régimen agrario anterior. Con ello se pretende exponer su concepción y desempeño en clave de los cambios normativos e históricos, para introducir un futuro análisis respecto de su régimen actual y las problemáticas que se presentan en la adjudicación de los predios que aún hacen parte del Fondo y están sometidos al régimen parcelario.

Origen y carácter de los bienes del Fondo Nacional Agrario

La Ley 135 de 1961, conocida como ley de reforma social agraria tuvo como principal antecedente la problemática social generada en el país por el enfrentamiento armado partidista entre liberales y conservadores conocidos como “La Violencia”, que tuvo lugar entre los años 1946 y 1966². A su vez, fue promovida por la iniciativa norteamericana contenida en la Alianza por el

¹ Pérez Castañeda, Juan Carlos. El proceso de acumulación de la tierra (concepto y tipos de latifundio). Revista Estudios Agrarios, México. página 75 “Los fenómenos territoriales de gran envergadura son de naturaleza cíclica, razón por la cual las megatendencias registradas por las estructuras agrarias se replican periódicamente”.

² Ver entre otros Reyes, A, (1987). “La violencia y el problema agrario”. En: Análisis político N°2. Bogotá: IEPRI - Universidad Nacional de Colombia. “Una buena parte de las estructuras de propiedad consolidadas de las regiones tradicionales de la frontera agrícola tiene su origen histórico

en las guerras de guerrillas locales o generalizadas del siglo pasado y en el periodo de violencia política y social que estalló abiertamente, luego de medio siglo de incubación, entre 1946 y 1966, casi en todo el país.” Disponible en <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/73821/66846>

Progreso³ en América Latina, con la que se pretendió contener las revueltas populares en el continente, tras la revolución cubana de 1953.

La reforma agraria buscaba la dotación de tierras rurales a los campesinos que carecían de ellas, la explotación económica de las tierras y la dotación de servicios sociales básicos para la población rural⁴. Fue así como el mencionado compendio normativo creó mecanismos para fomentar el acceso a la tierra y estableció la organización institucional para el cumplimiento de dichos objetivos.

Uno de los instrumentos de la reforma agraria fue el Fondo Nacional Agrario -en adelante FNA- creado mediante la citada Ley 135 de 1961, como una cuenta independiente del también entonces naciente Instituto Colombiano de la Reforma Agraria -en adelante INCORA-⁵. El FNA se conformaba por los bienes y recursos del patrimonio del INCORA, encargado de su administración⁶, pues los bienes que allí ingresarían se tenían como bienes del patrimonio propio del INCORA y su destinación no podía ser modificada por el Gobierno⁷.

Los bienes del FNA son bienes fiscales patrimoniales, esto es, conforme al artículo 674 del Código Civil⁸ y en los términos del Consejo de Estado, inmuebles cuyo "(...) uso no pertenece generalmente a los habitantes, de manera que el Estado los posee y los administra en forma similar a como lo hacen los particulares con los bienes de su propiedad."⁹ En virtud de dicha condición, como expresamente lo indica el actual reglamento del FNA "no pueden ser objeto de posesión, contra ellos no procede la declaración de pertenencia y su propiedad solo puede adquirirse mediante título traslativo del dominio otorgado por el Estado mediante adjudicación (...)."¹⁰

En general ingresaron al FNA los bienes adquiridos por el INCORA a cualquier título¹¹; siempre que tuviesen vocación agrícola o ganadera¹², pues con ellos se podía dar cumplimiento a los fines de la reforma agraria, en la medida que se podían adjudicar a trabajadores rurales. Igualmente, retornaron al FNA todos los bienes o derechos en común y proindiviso respecto de los cuales la entidad de reforma agraria o desarrollo rural declararon caducidades administrativas y revocatorias de adjudicación y por lo tanto, volvieron a ingresar al patrimonio de la entidad que originalmente los adquirió.

³ "La iniciativa de la Alianza para el Progreso, promovida por los Estados Unidos, sirvió para estimular la reforma agraria, en razón a que entre sus objetivos figuraba una modificación de las condiciones del campesinado latinoamericano, con base en la reestructuración de la tenencia de la tierra." (Balcazar, López, Orozco y Vega. 2001. *Colombia: Lecciones de su experiencia en reforma agraria*, p. 10). Disponible en https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/4493/So19751_es.pdf

⁴ Ley 135 de 1961, artículo 1.

⁵ Ley 135 de 1961, artículo 2.

⁶ Ley 135 de 1961, literal b, artículo 3.

⁷ Ley 135 de 1961, artículo 15.

⁸ "Bienes Públicos y Bienes de uso público. Se llaman bienes de la Unión aquéllos cuyo dominio pertenece a la República.

Si además su uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la Unión de uso público o bienes públicos del territorio. Los bienes de la Unión cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes de la Unión o bienes fiscales."

⁹ Sentencia de 30 de abril de 2012, C.P. Ruth Stella Correa Palacio, Sección Tercera, Subsección B, radicado 2500232600019950070401 (21.699).

¹⁰ Artículo 3º, Acuerdo 349 de 2014, expedido por el Consejo Directivo del INCODER.

¹¹ Por donación, compra, expropiación, transferencias del ICBF o de inmuebles rurales vinculados al narcotráfico, entre otras.

¹² Ley 135 de 1961, artículo 57.

Tipos de adjudicaciones de predios del FNA

El tratamiento jurídico aplicable a los predios ingresados al FNA fue el contemplado para el régimen parcelario¹³, inicialmente establecido en la Ley 135 de 1961, modificado por la Leyes 1ª de 1968, 4ª de 1973, y 30 de 1988, y derogado parcialmente por la Ley 160 de 1994.

Las reglas de las parcelaciones del FNA se definieron inicialmente por el artículo 50 de la Ley 135 de 1961 y siguientes. El INCORA debía adjudicar de manera preferente parcelas para la constitución de unidades agrícolas familiares -en adelante UAF-, que debían corresponder a una cantidad de tierra cuya explotación permitiera a una familia *"ingresos adecuados para su sostenimiento, el pago de las deudas originadas en la compra o acondicionamiento de las tierras, si fuere el caso, y el progresivo mejoramiento de la vivienda, equipo de trabajo y nivel general de vida"*¹⁴; y que para el efecto no requieran *"más que del trabajo del propietario y su familia"*¹⁵.

La forma como se adjudicaron las tierras que conformaban los predios ingresados al FNA fue por adjudicaciones en común y proindiviso o de parcelas individuales. Las adjudicaciones en común y proindiviso quedaban cobijadas bajo los

postulados de la comunidad establecidos en el artículo 2332¹⁶ del Código Civil y siguientes. En ese sentido, aunque materialmente se dividía un predio en cierta cantidad de UAF, que se repartían entre los parceleros, el acto administrativo de adjudicación transfería el dominio del predio en cuotas partes, sin realizar una división jurídica, lo que implicaba la copropiedad y gestión comunitaria de los fundos.

Para las adjudicaciones de parcelas individuales se realizaban loteos o desenglobes que implicaban la segregación de tantos folios de matrícula inmobiliaria como parcelas se adjudicaban en un predio de mayor extensión. Cada parcela representaba una UAF, un título y un predio física y jurídicamente hablando. Con todo, fue más utilizado el formato de adjudicación en común y proindiviso, que además se acomodaba a conceptos de áreas comunales o para la construcción de viviendas, que se planteó para algunas parcelaciones, pero que resultó ser indudablemente mucho más problemático para los beneficiarios.

Bienes ingresados al FNA hasta la expedición de la Ley 160 de 1994

Con las cifras de la Oficina de Planeación del INCORA Balcázar et al ¹⁷ muestran el comportamiento del FNA, especialmente en

¹³(...) el conjunto de disposiciones legales especiales que regulan la situación jurídica de determinados inmuebles rurales en lo relativo a su adquisición, adjudicación, uso y aprovechamiento, las limitaciones del dominio, los deberes y derechos de determinados propietarios y la forma de extinguir el dominio". Ramos. Manuel. () Seminario de Capacitación de magistrados de las Salas Civiles de los Tribunales Superiores del Distrito Judicial, Jueces Civiles del Circuito, empleadas de la Rama Jurisdiccional, funcionarios del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Superintendencia de Notariado y Registro y la Procuraduría General de la Nación. Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla. Disponible en

https://www2.javerianacali.edu.co/sites/ujc/files/node/field_documents/field_document_file/derechoagrario.pdf p.39.

¹⁴ Artículo 50 Ley 135 de 1961, literal a).

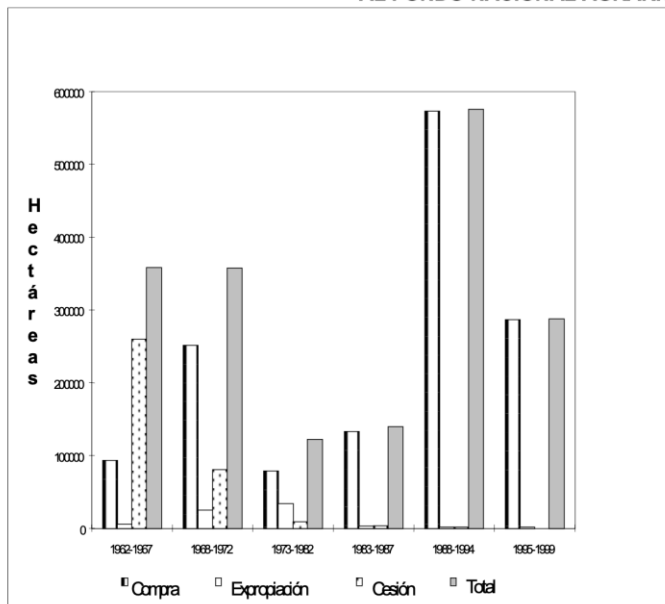
¹⁵ Ibídem, literal b).

¹⁶ "Cuasicontrato de comunidad. La comunidad de una cosa universal o singular, entre dos o más personas, sin que ninguna de ellas haya contratado sociedad, o celebrado otra convención relativa a la misma cosa, es una especie de cuasicontrato."

¹⁷ Balcázar, López, Orozco y Vega, Colombia: alcances y lecciones de su experiencia en reforma agraria, 2001. Serie Desarrollo Productivo, Naciones Unidas, Cepal, Eclac. Santiago de Chile. p. 11 Disponible en

vigencia de la Ley 135 de 1961 y sus modificaciones. Los autores agrupan unos periodos en perspectiva de los hitos histórico-normativos que marcaron ciertas tendencias de aumento o disminución. En el siguiente gráfico se observan las mencionadas cifras y se puede apreciar la variación; luego se realizará la narrativa detrás de ellas.

**EVOLUCIÓN DE LAS TIERRAS INGRESADAS
AL FONDO NACIONAL AGRARIO**



Fuente: INCORA, Oficina de Planeación, cálculos CEGA.

Justo después de su creación, durante 1962 a 1967, ingresaron al FNA 357.861 hectáreas; sin embargo, el esfuerzo en materia de redistribución

de la propiedad y cambio en las estructuras de tenencia de la tierra se observó insuficiente, teniendo en cuenta que la mayor parte del área entregada a los beneficiarios correspondía a predios cedidos gratuitamente al INCORA; mientras que solo el 25% correspondía a compras y el 1.6% a expropiaciones. Por lo anterior, mediante la Ley 1ra de 1968 se modificó la Ley 135 de 1961, para incrementar los predios privados que ingresaran al FNA.

Igualmente, en los términos del artículo 13 Ley 1ra de 1968, se habilitó la expropiación de aquellos predios que fuesen explotados por contratos de arrendamiento o aparcería. Esto produjo dos consecuencias que fueron la expulsión de aparceros y arrendatarios por parte de propietarios de inmuebles para evitar que los campesinos solicitaran la adjudicación de las parcelas que trabajaban y, simultáneamente, la invasión de haciendas por parte de los campesinos, que a su vez implicó que durante el periodo de 1968 a 1972 se diera un aumento de los beneficiarios de la reforma agraria que pasó a ser de 19.634 familias¹⁸.

Producto del descontento de los propietarios del país se generó la firma del Pacto Chicoral¹⁹, donde se acordó la expedición de la Ley 4 de 1973, que reorientó la gestión institucional a las colonizaciones dirigidas en zonas baldías

https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/4493/S019751_es.pdf

¹⁸ Se "pasó de 357.700 hectáreas del período anterior [1968-1972] a 121.860 hectáreas en este período [1973-1982]; mientras que las familias beneficiadas disminuyeron a 6.770." *Idem*. p. 13

¹⁹ De acuerdo con Darío Fajardo se tomó una de decisión muy costosa para el país: "impulsar un programa de titulación de baldíos en regiones remotas como alternativa a la ya debilitada reforma agraria [...], el Estado encaminó a

los campesinos sin tierra hacia los bosques húmedos de la amazonia, el litoral Pacífico, el Darién y el piedemonte araucano, con el señuelo de los "proyectos de colonización" que ofreció sostener y que en realidad abandonó a su suerte". (zonas donde proliferó el cultivo de la coca y se fortaleció la guerrilla, y donde los paramilitares entraron a disputar el negocio de la droga). En La reforma agraria: como alma en pena. (2008) En *Razón Pública*. Disponible en <http://www.razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/438-la-reforma-agraria-como-alma-en-pena.html>.

periféricas, la otra vía descrita por la Ley 135 de 1961 para la materialización de la reforma agraria. En la práctica, con la Ley 4 de 1973 se frenó la redistribución de la propiedad y sobre todo el acceso a tierras a través de predios que ingresaban al FNA. Así las cosas, el ingreso de tierras al FNA disminuyó considerablemente entre 1973 y 1982²⁰. Posteriormente, hubo un leve aumento en virtud de la participación que tuvo el INCORA en el componente rural en el Plan Nacional de Rehabilitación, en virtud de la cual se expidió la ley de amnistía -Ley 35 de 1982.

Fue a partir de 1988, con la modificación de la Ley 30 a la Ley 135, que se dio más dinámica al FNA. En esa época ingresaron a las 575.756 hectáreas que en su mayoría (80%) provenían de compra de tierras y el número de familias beneficiarias aumentó a 33.670.

Ahora bien, tras la expedición de la Constitución Política de 1991, fue promulgada la Ley 160 de 1994, que introdujo la figura de entregar subsidios -dinero, ya no tierra- para que los campesinos adquirieran UAF en el mercado y el proceso de negociación voluntaria entre campesinos y propietarios. Estas nuevas figuras buscaban que los bienes no ingresaran al patrimonio del Estado, en respuesta a las dificultades que observó el INCORA en torno a la aplicación de las figuras de caducidad y revocatoria del régimen parcelario y a las limitaciones que tenía esta entidad para administrar parcelas dispersas a lo largo y ancho del territorio nacional, inmersas en parcelaciones de mayor extensión. No obstante, el FNA continuó vigente y su administración continuó en cabeza del INCORA²¹, aunque se puede observar en la gráfica insertada que entre 1995 y 1999 las

tierras ingresadas al FNA disminuyeron de manera significativa.

En conclusión, se puede decir que el FNA como instrumento de reforma agraria fue de la mayor importancia para el régimen legal agrario anterior, contenido en la Ley 135 de 1961, pues era el repositorio de tierras para la intervención directa del Estado en la dotación de tierras agrícolas a favor de la población campesina. Sin embargo, perdió protagonismo con la expedición de la Ley 160 de 1994, que buscó cambiar la lógica para el acceso a la tierra por los trabajadores agrarios.

Con todo, es indudable que como instrumento que recogía tierras ingresadas por diferentes rutas -compra, cesión o expropiación- ha sido el mayor aporte que ha realizado el país para modificar la estructura de la tenencia de la tierra. Como se puso a observar, más de 1,5 millones de hectáreas se adjudicaron en el transcurso de 3 décadas.

Si se supusiera que en todos los casos se trató de área con vocación productiva, se estaría hablando de un 5,6% del total del área apta para ser cultivada en Colombia, según cifras de la Unidad de Planificación Agropecuaria – UPRA²², que no resulta despreciable, sobre todo teniendo en cuenta que la tierra es el principal y generalmente más costoso activo productivo para el área rural.

²⁰ *Idem*. p. 15

²¹ Ley 160 de 1994, artículo 12.

²² Véase: https://upra.gov.co/sala-de-prensa/noticias/-/asset_publisher/GEKyUuxHYSXZ/content/colombia-26-5-millones-de-hectareas-con-vocacion-agro