

# Proponen mecanismo para reactivar el agro y dignificar al campesino

Profesores de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario consideran que en la figura conocida como enfiteusis podría estar la clave para el gran desafío de la reforma rural integral en Colombia. Permitiría que los campesinos fueran dueños de la tierra y un tercero invirtiera para hacerla productiva.

Por Alejandro Ramírez Peña  
Fotos Alberto Sierra

Cuando se iniciaron las negociaciones del proceso de paz, uno de los puntos álgidos en las discusiones fue la reforma rural. Quedó convenido que esta fuera integral, pero aún no se tiene claridad de cómo lograr ese cometido. Los investigadores Tatiana Oñate Acosta, Luisa Fernanda García y Francisco Ternera, profesores de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, tienen algunas ideas para conseguirlo.

Tras analizar las diferentes aristas en el grupo de Derecho Privado de la Facultad de Jurisprudencia y llevar varios años estudiando los temas que están vinculados con la propiedad y, particularmente, a la propiedad estatal, consideran que la respuesta está en la figura del Derecho llamada enfiteusis, derecho real que consiste en dar la propiedad de un predio a una persona y la posibilidad de sacar provecho económico de esta a un tercero, con la obligación de cancelar una renta anual.

“A través del derecho de enfiteusis podrían entrar terceros (los enfiteutas), quienes harían las distintas inversiones a largo plazo, sin que los campesinos dejen de ser los propietarios de las tierras. Eso sí, los terceros obtendrían beneficios por los recursos aportados. Otra particularidad bien importante es que este derecho se transfiere por causa de muerte, es decir que, si el campesino muere durante el plazo en el que se está ejecutando ese proyecto, la propiedad va a pasar a manos de sus herederos, lo que en la actualidad con el modelo del usufructo sería imposible”, subraya Oñate.

A esta conclusión llegaron los profesores después de revisar por qué, a pesar de que en el país se han tenido varias figuras jurídicas para garantizar el acceso del campesino a la tierra, siempre se termina en una misma situación que catalogan de ‘círculo vicioso’. Esto es que se le entrega la tierra al campesino, pero este no tiene los recursos para explotarla, y quienes sí los tienen, las grandes empresas, no pueden recibirla debido a que en la legislación colombiana está prohibido que la tierra que es del Estado pueda pasar, por regla general, a manos privadas. Pero ellas son las que tienen el músculo para hacer las inversiones que se requieren y generar producción en el campo.

De esa manera, de acuerdo con los investigadores, el gran desafío en torno a la reforma rural integral es dar al campesino colombiano acceso a la tierra con una serie de condiciones que le permitan hacerla productiva. En eso se ha centrado el concepto de desarrollo rural en las últimas décadas.

De analizar esta realidad nació la motivación de estos profesores por tratar de hallar una figura que pudiera conciliar esos dos intereses, como

### Catastro multipropósito, elemento clave para toma de decisiones

Los profesores Tatiana Margarita Oñate, Luisa Fernanda García y Francisco Ternera tienen claro que la propuesta de la figura de enfiteusis requiere una discusión a fondo sobre los diferentes elementos que involucra. Mientras esto sucede, piden que se avance en el catastro multipropósito y en las tareas que fueron asignadas a la Agencia Nacional de Tierras (ANT) y a la Agencia de Desarrollo Rural (ADR).

Explican que en el último año Colombia recibió un crédito para actualizar su catastro y de esa manera tener información real de los predios con los que cuenta. “El país sabrá cuál es la dimensión de la tierra, cuántas son las hectáreas disponibles para ser explotadas, qué ha pasado con los predios, cuánto debería pagar el propietario por este y por impuestos sobre esos terrenos. Es decir, arrojará la data que se requiera para todos los tópicos relacionados con el campo”, explica Oñate. En cuanto a las entidades que fueron creadas para liderar la reforma rural integral y de esa manera mejorar la situación del campo, sostienen que las dos han venido trabajando fuertemente. La ANT, en todo lo relacionado con la formalización a través de los mecanismos tradicionales, y la ADR, en la estructuración y asignación de recursos para los proyectos productivos. “Mientras esas instituciones puedan contar con los recursos y se mantengan dentro de la estructura administrativa, se pueden generar avances para retomar el tema de la figura de la enfiteusis”, señalan los investigadores.

lo dejaron plasmado en el artículo *Por el derecho de enfiteusis: defensa de una útil desmembración de la propiedad*.

Oñate y Ternera muestran en el escrito que la situación del sector rural en Colombia resulta compleja, además de lo señalado, por dos factores: la disponibilidad de tierras que sean cultivables es limitada y existen unos compromisos por áreas protegidas y zonas de reserva forestal donde no es posible hacer explotación económica.

A esto se agrega que las tierras que tienen la opción de ser cultivadas deben priorizar derechos de comunidades negras y resguardos indígenas, entre otros, con lo cual el mapa de extensión territorial de Colombia para ser cultivado y explotado económicamente es, realmente, pequeño e incipiente en relación con las necesidades que habría que satisfacer.

Por esa y otras razones, los investigadores no dudan en calificar de penosa la situación de las personas que trabajan la tierra. Más cuando la principal característica que tiene en el país la explotación de este recurso es la informalidad, ya que los campesinos que logran cultivarla o tienen alguna actividad productiva en un terreno específico no cuentan con un título o un derecho que les permita tener la tranquilidad de que pueden permanecer y mantenerse en ese lugar.

En esta problemática inciden otros elementos que obstaculizan el acceso a la tierra como son los asociados con el conflicto armado y las limitaciones para establecer con cuánto territorio se cuenta, a quiénes pertenece y cuáles son las áreas disponibles para poderlas formalizar. De igual forma, la dificultad en el acceso al crédito, las políticas de emprendimiento y la capacitación, entre otros.

“No tenemos mecanismos que faciliten la identificación catastral de los predios, por lo que se han empezado a tomar medidas encaminadas a darles solución a esos problemas. Todas van alineadas a la posibilidad de formalizar”, explica Oñate.

#### Buscando la solución

De acuerdo con el análisis realizado por los investigadores, la tierra generalmente ha sido explotada por personas que tienen la condición de poseedores (explotadores informales) o de tenedores (arrendatarios de los predios); sin embargo, esto no se refleja en el derecho vigente conocido como desmembración de la propiedad, porque solamente existen dos figuras a las que se hace referencia cuando se piensa en la posibilidad de que alguien pueda ser titular de derechos sobre el predio junto con el propietario (con todas las potestades y facultades sobre el bien para usarlo, gozarlo y disponer de este), que son: el usufructo y el uso y la habitación.

“Lo que nosotros evaluamos cuando escribimos el artículo es que esas figuras vigentes de la desmembración de la propiedad, es decir, donde se va a permitir que coexistan dos titulares de derechos reales (uno que es el propietario y otro que actúa como usufructuario) no tienen los ‘dientes’ que se requerirían para que en esa coexistencia de derechos las dos partes pudieran obtener un

beneficio que dé la posibilidad de un acceso a la tierra con unas condiciones económicas encaminadas a consentir esa explotación”, sostiene la docente.

El profesor anota que el usufructo en Colombia no ha cumplido casi ninguna función. Es prácticamente la única desmembración de la propiedad y no parece tener un propósito muy claro.

“Incluso se ha utilizado en algunos escenarios para evadir cargas tributarias a nivel familiar, lo que no necesariamente está prohibido, pero en ese ámbito se le ha dado un enfoque anticipatorio de una sucesión. Los padres en vida se constituyen en usufructuarios y los hijos en nudos propietarios, de tal manera que cuando fallecen los padres, el nudo propietario se convertiría en propietario”, explica Ternera. Y añade que más allá de esa aplicación a nivel del derecho de familia no se ve ninguna incidencia del usufructo en general.

En cambio, señalan él y la profesora Oñate, la figura de derecho enfiteusis puede tener un rol importante en esta situación, como lo está teniendo en otros países, principalmente de Europa —no solo en el sector agropecuario sino también en el urbano—, porque puede ser una herramienta valiosa y útil en la construcción de riqueza y de emprendimiento.

En su concepto, puede dar respuesta a la eterna pregunta: ¿En manos de quién debe estar la tierra en Colombia? Para ellos, este mecanismo permite que la tierra esté en manos de los campesinos, quienes serían los propietarios de los bienes, y de un tercero que tendría los recursos y la infraestructura necesarios para poder sacarle provecho. De esa manera, acabaría el temor de los campesinos de ser propietarios por carecer de las formas de hacer uso de las tierras y se daría una relación ventajosa para todos, incluyendo al mismo campo, ya que permitirá que se den las mejores prácticas en las diferentes actividades agroindustriales.

“Creemos que este mecanismo puede asegurar que los campesinos tengan una vida digna, dedicándose a cultivos lícitos, por lo que hay que crear espacios para discutirlo con más detalle y conocer otras visiones que no sean exclusivamente jurídicas”, anota la investigadora. Y da un elemento más a favor de la figura de enfiteusis: posibilitará sobrepasar el escollo del número reducido de hectáreas para explotar económicamente.

“Entonces, si se adapta la figura del derecho de la enfiteusis tal y como está concebido en los otros ordenamientos jurídicos, y no tratamos de crear una versión mixta de varios modelos denominándolo derecho de superficie (como se ha hablado en algún momento), puede funcionar para Colombia”, enfatiza la investigadora. ■

→ “Creemos que este mecanismo puede asegurar que los campesinos tengan una vida digna, dedicándose a cultivos lícitos, por lo que hay que crear espacios para discutirlo con más detalle y conocer otras visiones que no sean exclusivamente jurídicas”, anota la investigadora de la Universidad del Rosario, Tatiana Oñate Acosta.

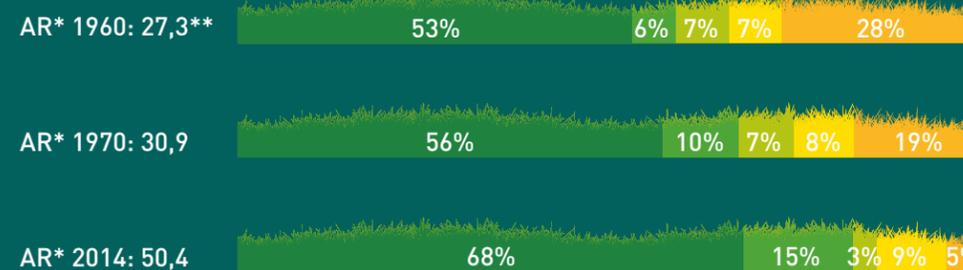


→ El profesor de la Facultad de Jurisprudencia Francisco Ternera sostiene que el usufructo en Colombia no ha cumplido casi ninguna función. Es prácticamente la única desmembración de la propiedad y no parece tener un propósito muy claro.



## Aprovechamiento de la tierra

El 53 % de las 27,3 millones de hectáreas de referencia del Censo Agropecuario de 1960 se utilizaban en pastos; para el año 1970, el 56 %, es decir, 17,3 millones de hectáreas; y para 2014, el 77 % de la superficie de referencia (43,8 millones de hectáreas) fueron destinados a este mismo uso. En proporción, los cultivos permanentes han ampliado su cobertura en 2014 al doble de lo que se registró en 1960, pasando del 6 al 12 %.



Fuente: Departamento Nacional de Estadística (Dane)