Imprimir

Los terrenos baldíos son todos los bienes inmuebles o predios que pasaron a manos del Estado después de obtenido el triunfo sobre el ejército invasor español en la Batalla de Boyacá, una vez se iniciaron las administraciones gubernamentales, al nacer jurídicamente el Estado de la Gran Colombia (Colombia, Venezuela, Panamá, luego Ecuador en un solo país) , anunciado en Angostura en diciembre de 1819 al declararse por una Ley fundamental que el territorio del Virreynato español-colonial, se transformaba en República. Y se estructuró ese Estado en la Constitución de Cúcuta en 1821.
Los baldíos son todas las tierras que durante 310 años los españoles se apropiaron de ellas al habérselas quitado a las comunidades indígenas, a través de la invasión, el despojo, el exterminio, el avasallamiento, la esclavitud indígena, el invento de las encomiendas y toda suerte de trucos jurídicos como las capitulaciones, el adoctrinamiento evangelizador, los requerimientos notariales y la presión militar, sin ser al comienzo ni siquiera parte del ejército del Rey, sino mercenarios que le tributaban el *quinto real*, o sea la quinta parte del oro que se robaban.

Planteó Absalón Machado que, "*Empezando el siglo XIX no estaban definidos claramente los títulos de propiedad sobre la tierra después de las concesiones realengas y las capitulaciones otorgadas en el periodo colonial. Aún después del periodo de independencia y comienzos del siglo XX el país no disponía de un catastro nacional, y la Ley 110 de 1912 (Código Fiscal) permitía incluir en las concesiones de tierras una cláusula que hacía responsables a los solicitantes de verificar si los predios que pretendían tener eran realmente de dominio público y no propiedades privadas.*

La legislación del siglo XIX fue generosa y ayudó a conformar una estructura agraria bimodal bajo dominio de los terratenientes, a tiempo que estimulaba el establecimiento de colonos, en especial a partir de mediados del siglo. Con ello se conformó una estructura social dominada por los terratenientes, que usaron toda su influencia y poder en el proceso de estructuración del Estado, fundamentados en el control de la propiedad rural. Al momento de la independencia la tierra ya estaba concentrada en una reducida oligarquía, no necesariamente con títulos ajustados a la Ley, y las principales zonas aptas incorporadas

para el desarrollo de la actividad agrícola habían pasado a manos del sector privado. Pero existían todavía grandes extensiones en la frontera, sin asignar y legalizar, que fueron objeto de una carrera por su apropiación durante todo el siglo XIX y primera mitad del siglo XX constituyendo en una verdadera pesca donde se feriaron las mejores tierras disponibles, reforzando la República señorial que tan bien describió a mediados del siglo XX el profesor Antonio García". (Machado, 2009)

Desde los primeros gobiernos en la forma territorial y normas que iban adoptando, las élites gobernantes del centralismo a la Confederación y al pasar al federalismo; es decir de La Gran Colombia, a la Republica Granadina, la Confederación Granadina y Los Estados Unidos de Colombia, bajo el Olimpo Radical, las dificultades fiscales fueron una constante para pagar la deuda externa contraída con Inglaterra, dinero destinado a sostener la guerra de independencia que para Simón Bolívar, por la gesta que emprendió, abarcó el período 1812/ 1824. La afugias fiscales también se registraban durante las 8 grandes guerras civiles del Siglo XIX, encontrando una salida con la venta de los baldíos convertido en bonos para los acreedores.

La política de tierras a través de casi todo el siglo XIX se inclinó por la negociación de tierras baldías entregadas a pagar deuda pública, entrega de tierras a militares por la contribución a la independencia; tierras ofertadas a inmigrantes extranjeros que poblaran algunas regiones; la colonización interior por empresarios y campesinos colonos, sobre todo en las tres oleadas de la *colonización antioqueña* en lo que hoy son los departamentos de Risaralda, Caldas, Quindío el norte del Valle y el eje cafetero conexo al Quindío como Sevilla y Caicedonia; entrega de baldíos ofrecidos por la construcción de obras públicas y creación de poblados, animaban a campesinos pobres para descuajar montes y planear la toma de tierras fundando un poblado, con ellos los que ya habían acumulado tierras tenían mano de obra campesina barata para sus fincas, a fin de mover la agricultura y formas actividades hacia los productos de exportación, luego a algunos los entrampaban para quitarles los predios sino pagaban un valor de venta porque esgrimían el argumento de títulos nobiliarios, consignados en capitulaciones y decretos realengos, como sucedió con la sociedad Burila que se atribuía terrenos desde Zarzal hasta Bugalagrande; también otra clase de despojo se registró con la

violencia aplicada contra comunidades indígenas y afrodescendientes .

La política pública sobre los bienes del Estado, especialmente los baldíos fue caótica y errática, muy pocas veces acertaron los mandatarios para defender el patrimonio público como ocurrió con la Ley Galindo, o con las decisiones tomadas por Manuel Murillo Toro, y en parte Tomas Cipriano de Mosquera, pero se excedió en algunas de las decisiones. En términos generales los analistas del siglo XIX consideran que se registró una concentración de la propiedad que acreció la Hacienda colonial, enriqueció a la casta de los terratenientes, o sea, una feria con los baldíos. Y a los colonos que se arriesgaban a tumbar árboles y desmontar partes de las cordilleras acompañados de campesinos pobres, esos gobiernos pasando por los de La Regeneración (1886/1903), les entregaban minifundios, pocas hectáreas para su economía familiar y para calmar la presión que ejercían con el reclamo de tierras, pero no hubo una verdadera reforma agraria.

José Hilario López, con las reformas que hizo a mediados del siglo (1849/1853) incluyó la abolición de la esclavitud, se *eliminaron los censos, siendo una carga patrimonial sobre las propiedades urbanas y rurales (era un impuesto típico de la economía agraria colonial). También se eliminaron los mayorazgos, institución que limitaba la libre enajenabilidad de la propiedad, esta inmovilización de la propiedad heredada facilitaba el mantenimiento del latifundio (*Ramirez.2019). Luego con Mosquera la expropiación de tierras ociosas a algunos terratenientes y bienes de la iglesia improductivos, para liberar tierras que entraran al mercado; Tomás Cipriano de Mosquera, en su tercer gobierno (el primero dentro del Olimpo Radical 1863/1865), decretó la desamortización de bienes de manos muertas, sacando de la órbita privada de terratenientes y curas, las grandes extensiones de tierra para ejercer una especie de reforma agraria. "*tenemos que esta reforma tendió a liquidar las antiguas estructuras coloniales con el fin de poner a circular todos los bienes en un mercado libre. Con esto se pretendía promover el crecimiento de la industria y, por lo tanto, la consolidación del desarrollo y el progreso, con el objeto de darle el impulso necesario a una economía de corte liberal. No obstante, los recaudos no se correspondieron con los ingresos esperados por la Hacienda nacional, pues desde el punto de vista estrictamente financiero fue una reforma en la que la nación no sólo perdió propiedades (representadas en casas y tierras, entre otras),*

*sino que además, por la compleja estructura de este ramo, motivó la corrupción entre sus funcionarios y la reconcentración de bienes en manos de los que ya los poseían de tiempo atrás". (*De la Cruz Vergara, 2014)

Las 8 guerras civiles generales y las guerras regionales del siglo XIX terminaron favoreciendo la concentración de más tierra para los latifundistas por las expropiaciones que se hicieron y los premios que a otros se dieron, cada una de las guerras civiles generales fueron ganadas por el gobierno de turno excepto la guerra por las soberanías (1859/1861), de esta manera operaron las expropiaciones. Así se fortaleció la República Señorial y las inequidades fueron mayores. Paradójicamente de expidieron cantidad de normas agrarias y casi todas atinentes a los baldíos, pero nunca una profunda reforma agraria para flexibilizar la propiedad rural y reparar tierras a los campesinos necesitados al menos de minifundios suficientes para sostener la economía familiar, pero si fueron utilizados para descuajar montañas.

La parte jurídica sobre baldíos se intentó organizar, pero nunca tuvo continuidad y eficacia. Desde junio de 1844 se ordenó en una Ley que cada Cantón de la República tuviera una oficina de Registro público; ya en 1873 el código fiscal trató de poner en cintura a muchos poseedores transgresores de reglamentación sobre baldíos, pero hubo falencias que se trataron de corregir en 1912 con otro Código Fiscal.

Miremos este ringlero de normas repartiendo baldíos que cita Absalón Machado citando a Salazar. Ley de mayo 22 de 1826. Suspendida por el Decreto del 27 de febrero de 1830 y derogada por el artículo 47 de la Ley del 20 de abril de 1838. Inicia la política se pagar la deuda externa con el producto de la venta o arrendamiento de las tierras baldías. Ley del 31 de julio de 1829. Derogada por la Ley 15 de 1865. Sobre demarcación de baldíos, prohibición de sacar de ellas maderas preciosas o de construcción, etc., sin licencia competente, y exportación de quinas y otras sustancias medicinales. Decreto Legislativo del 16 de marzo de 1832. Autoriza al Poder Ejecutivo para distribuir 500.000 fanegadas de tierras baldías en la Provincia de Casanare. Ley del 19 de mayo de 1834 y Ley del 2 de mayo de 1845. Dispone que se entregue a cada Provincia de quince a veinticinco mil fanegadas de baldíos, comprendidas en la misma Provincia, para su libre disposición. Ley del 27 de mayo de 1836.

Aplica fondos al crédito de la deuda interior y exterior. Dispuso que no se vendieran en adelante tierras baldías sino por vales de la deuda exterior. Decreto Legislativo del 6 de junio de 1836. Modificado por el Decreto Legislativo del 26 de abril de 1837. Por el cual se faculta al Poder Ejecutivo para conceder en propiedad a Tyrell Moore hasta 100.000 fanegadas de tierras baldías en el Cantón de Antioquia, con ciertas condiciones. Ley del 29 de mayo de 1837. Deroga el Decreto del Poder Ejecutivo del 13 de julio de 1830. Aclara disposiciones de la Ley del 22 de mayo de 1826 sobre registro de escrituras y anotación de hipotecas. Ratifica que las escrituras públicas de todo género de contratos y sus cancelaciones deberán registrarse en las oficinas del cantón donde se otorguen. Se cobrarán cuatro reales por el registro cualquiera sea el valor del bien; se pagarán 8 reales por la anotación de hipotecas. La escritura debe registrarse dentro de los 20 días contados desde su otorgamiento. Ley del 20 de abril de 1838. Funda y organiza el crédito nacional y autoriza la venta de tierras baldías por dinero o por vales de la deuda exterior o de la deuda interior. En 1839 se destinan 2 millones de fanegadas para el pago de intereses de la deuda exterior (entregar a extranjeros acreedores tierras hasta no más de 200.000 fanegadas de una misma Provincia). La adjudicación se hará en los puntos que designen los acreedores y la enajenación se hará al mejor precio que pueda obtenerse. Los pobladores y colonos estarán sujetos en todo al Gobierno, la Constitución y las Leyes de la Nueva Granada. Ley del 12 de mayo de 1842. Asigna gastos para agrimensura y reparto de tierras baldías a nuevos pobladores. Ley del 30 de marzo de 1843 y Decreto reglamentario de mayo 4. Adicionada por Ley del 20 de mayo de 1847. Reglamenta el procedimiento de venta de baldíos. Dispone que se venderán por dinero o por vales de deuda exterior o de deuda interior y se fijan los equivalentes a los que se pueden recibir los diferentes papeles. Las tierras que se deseen comprar se denuncian ante el gobernador de la provincia respectiva; hecho el avalúo y la medición, su venta se hará en almoneda ante la junta de hacienda, avisándole al público por pregones o carteles con veinte días por lo menos de anticipación. Se rematan al mejor postor; se pagan en vales de deuda consolidada de inscripción al 5% por su valor. Lo que se reciba en dinero o en vales se aplicará a la amortización del capital de la deuda exterior, según la Ley del 20 de abril de 1838. El anotador de hipotecas dará certificado de libertad del bien y sobre los censos y gravámenes que tenga. La Ley se reglamentó por el Decreto del 1° de octubre de 1844, que establece las oficinas de registro en 16 provincias. (Machado, 2009)

Tirado Mejía describe un ejemplo que muestra cómo los empresarios se comprometían a entregar parte de las tierras a colonos, pero ello se cumplía muy parcialmente o no se cumplía. Por ejemplo, la Ley 97 de 1870 adjudicó 200.000 hectáreas de baldíos a la empresa del Canal Interoceánico de Panamá. En la sola década de 1870-1880 se emitieron títulos de concesión territorial sobre 3,3 millones de hectáreas; sólo un 8% de ellos se dieron a campesinos y en los ochenta se otorgaron baldíos por una cifra cerca a la anterior. Entre 1885-1895, dentro de un período de La Regeneración, las tierras otorgadas ascendieron a 4.6 millones de hectáreas.

Durante el siglo XX las leyes agrarias destacadas, fueron la ley 200 de 1936 (López Pumarejo), la ley 135 de 1961 (Lleras Camargo) y la ley 160 de 1994 (César Gaviria, sancionada 4 días antes de la posesión de Samper Pizano), las tres saboteadas e incumplidas. Durante el Gobierno de JM Santos se firmó el proceso de PAZ con las Farc el 24 de noviembre del año 2016 , Teatro Colón, pero necesitaba ser implementado ya que el proceso en La Habana se demoró casi 5 años (allí estuvo el primer gran error), y de contera fue sometido innecesariamente a un plebiscito, sin considerar que la Paz es contra-mayoritaria, porque es un mandato que está en el preámbulo, esto alentó a las ultraderecha del Centro Democrático entorpecer y obstruir la implementación e hicieron trizas la PAZ, impidiendo entre otros aspectos la reforma agraria del punto 1, donde estaba la entrega de tres millones de baldíos y las tierras incautadas y expropiadas al narcotráfico , ello se pensó para no expropiar a los latifundistas y calmar los ánimos de ganaderos y empresarios de las grandes haciendas, pero ni así. Veamos como en el Gobierno de Ivan Duque intentó, además, en el año 2020 crear desde la Agencia Nacional de Tierras (ANT), normas que facilitaban la entrega la entrega de baldíos a grandes empresas.

En una columna de ese mismo año de octubre 2020, nos dice Absalón Machado, que El primer proyecto reglamentaba las Zonas de Desarrollo Empresarial (ZDE), que existen desde la Ley 160 de 1994; el gobierno permitiría que las empresas exploten baldíos de la Nación y que puedan quedarse con esas tierras. El segundo proyecto permitiría que el gobierno les entregue a las empresas más de una Unidad Agrícola Familiar (UAF), es decir, que pueda adjudicarles grandes extensiones de tierra. Los proyectos son controversiales, entre otras

cosas, porque van en contravía del Acuerdo de La Habana y de lo que ha dicho la Corte Constitucional sobre la entrega de baldíos: El Acuerdo de Paz creó un Fondo para repartir gratuitamente tierras a las comunidades campesinas que carezca de ellas y a otras poblaciones vulnerables, como los desplazados por la violencia. La principal fuente de este Fondo de Tierras son los baldíos de la Nación y, desde luego, se trata de un recurso escaso. Durante años, la Corte Constitucional ha afirmado que el Estado debe evitar el acaparamiento de tierras y garantizar que la población campesina acceda progresivamente a la propiedad rural.

Desde el comienzo de su Gobierno el presidente Petro empezó con su ministra Cecilia López, unos acercamientos son FEDEGAN para la adquisición de tierras a fin de entregarlas a campesinos pobres y cumplir con el Acuerdo 1 de La Habana, no cabría en esta columna reseñar los avatares y tropiezos, pero los lectores los conocen por los registros televisivos; con la intención de cumplir el primer punto del Acuerdo de Paz de 2016, el gobierno Petro destinó 1,2 billones de pesos en 2022 y 4 billones de pesos en 2023 para la compra de tierras para campesinos, indígenas, afrodescendientes y víctimas. Luego los intentos se hicieron con la ministra Jennifer Mujica, a la par que se aplicaba la Ley de Víctimas, con muchos esfuerzos se han logrado entregar más de 160.00 hectáreas a campesinos sujetos de derecho para avanzar en la reforma agraria estipulada en el tratado de paz como declaración unilateral del Estado Colombiano.

Pero el culmen de las dificultades llegó con la sentencia de la Corte Constitucional anunciada el viernes 19 de julio de 2024, las diferentes agencias de prensa han transcrito los boletines con alguna similitud , pero los observadores vemos otra manera de Lawfare (guerra jurídica), impulsada por grandes latifundistas y empresarios del campo para evitar que se les toquen las tierras improductivas o en la ociosidad, entonces la Sentencia está disfrazada de falta de formalidades del trámite final de la Ley, la Corte Constitucional expuso que el artículo 61 del Plan Nacional de Desarrollo, Ley 2294 de 2023 (ley Orgánica) quedaba inexequible (o sea, inaplicable) porque adujeron haber identificado vicios de trámite insubsanables en las normas que eliminaban los controles judiciales en ciertos procedimientos para la adquisición de tierras por parte del Estado, destinados a la reforma agraria. Y porque vieron

disposiciones que transformaban en un proceso puramente administrativo, sin intervención judicial, para los procedimientos como la clarificación de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos, extinción judicial del dominio sobre tierras incultas, caducidad administrativa, condición resolutoria del subsidio, y reversión y revocatoria de titulación de baldíos. El fallo se produce justo cuando el presidente Petro propone utilizar el mecanismo de fast-track para agilizar el cumplimiento de los Acuerdos de La Habana, incluida la redistribución de tierras. En síntesis, están frenando la reforma agraria contenida en el Acuerdo de La Habana. Esto deja una sensación de inconformidad porque se repiten las obstrucciones del siglo XX con las tres leyes indicadas en esta columna, y se repiten los vicios del siglo XIX con los extravíos sobre los baldíos.

Bibliografía:

Camacho Absalón. *Historia de la política de tierras en Colombia. De la Colonia a la creación del Frente Nacional.* Libro publicado por la Universidad Nacional. Facultad de Ciencias Económicas. Centro de investigación para el Desarrollo CID. Bogotá, año 2009.

De la Cruz Vergara Maribel. *América Latina en la historia económica. Remates y ventas de bienes desamortizados en Colombia. El caso del Estado Soberano de Bolívar, 1861-1875.*Ensayo publicado. *versión On-line.* México ene./abr. 2014

Ramírez Kevin. *La revolución liberal de mitad del siglo XIX.* Artículo publicado por la Universidad del Rosario. Revista Nova et Vetera. Volumen 5 – No 55 – Diciembre del año 2019. Bogotá.

Alberto Ramos Garbiras, Abogado de la Universidad Santiago de Cali (USC) ;especialización en derecho constitucional de la Universidad Libre ; Magíster en Ciencia Política (Universidad Javeriana); PhD en Política Latinoamericana, Universidad Nacional de Madrid (UNED- España); ha sido profesor de las cátedras: derecho internacional, ciencia política, derechos humanos y derecho ambiental ,en la Universidad Libre, Cali .

Foto tomada de: Ámbito Jurídico