

Imprimir

“Cuando se despertó una mañana después de un sueño intranquilo,
se encontró sobre su cama convertido en un monstruoso insecto”

La Metamorfosis, Franz Kafka

El término “baldío”, incorporado al ordenamiento jurídico colombiano en el Código Civil (1873) [1], es una expresión colonial, derivada del árabe “bàtil” (*vano, inculto*) para definir aquellas tierras que, estando situadas dentro de las fronteras del país carecen de dueño y, en consecuencia, pertenecen al Estado.

Históricamente las tierras baldías fueron utilizadas para saldar deudas públicas, como un reconocimiento honorífico, para promover procesos de colonización y fomentar obras públicas.

La Revolución en Marcha y la explosión de los Baldíos

A comienzos del siglo XX, mediante la expedición de la Ley 200 de 1936, primera ley de reforma agraria, se adelantó una gigantesca operación de adjudicación de tierras baldías para conjurar las primeras protestas y reclamaciones de los campesinos sin tierra. Bajo el lema “*la tierra para quien la trabaja*”, el primer gobierno de López Pumarejo (1934 - 1938) dio inicio a un modelo de reforma agraria en Colombia basado en la expansión de la frontera agraria, que buscaba incorporar nuevas áreas a la explotación agrícola en las llamadas “tierras incultas”, sin resolver el problema de fondo de la alta concentración de la propiedad rural y la falta de clarificación de los derechos de propiedad de los campesinos. (Machado, A. 19 88)[2].

Esta visión del desarrollo agrario se basó en la confianza newtoniana de la capacidad ilimitada de la transformación humana del medio ambiente[3], según la cual la incorporación de nuevos territorios a la explotación agrícola ampliaba no solo la frontera agrícola, sino

especialmente la capacidad productiva del país.

De esta manera, la destrucción creativa promovida por la Ley 200/36 de Tierras- tuvo dos efectos perversos: por una parte, auspició la colonización agrícola de nuevas regiones del país, pero a diferencia de la colonización cafetera ocurrida en los valles interandinos a finales del siglo XIX, no condujo a la incorporación de estas zonas al mercado interno. Por el contrario, se hizo en espacios geográficos aislados y discontinuos por la ausencia de infraestructuras sociales y productivas y la falta de vías de comunicación.

Por otra parte, la destrucción creativa del modelo de colonización se hizo a costa de la destrucción de los bosques y ecosistemas frágiles de los valles y del piedemonte andino.

En ambos casos la falta de clarificación de los derechos de propiedad rural condujo a la concentración de la propiedad y al aumento de los conflictos por la tierra. El tímido intento de la Ley 200/36 de establecer unas reglas más claras en los contratos de arrendamiento y aparcería, prevalecientes en el viejo modelo de la hacienda colonial, fueron ahogados en un baño de sangre.

Las élites terratenientes y conservadoras desataron una rabiosa y violenta oposición a los intentos reformistas del Gobierno de la Revolución en Marcha. López Pumarejo fue acusado de ser un agente del comunismo internacional y la presión ejercida por las bancadas de oposición en el Congreso terminó por sacarlo de la presidencia en su 2º Mandato (1942-1945).

Las élites liberal-conservadoras llegaron al acuerdo de hacer una pausa en la titulación de baldíos y la expansión colonizadora en un intento de frenar la rebeldía campesina y apaciguar los caldeados ánimos de la oposición conservadora que veía en las tímidas reformas de la Ley 200/36 una amenaza al latifundio improductivo.

Durante más de tres décadas de mediados de siglo XX Colombia vivió un período de violencia política[4] que dejó un saldo de más de 200 mil muertos, decenas de miles de campesinos desplazados, el aumento de la inseguridad de los derechos de propiedad rural y la ampliación

de las brechas interregionales.

El modelo de colonización agraria promovido por las élites fue en realidad un modelo de poblamiento de espacios inacabados que trajo tres consecuencias indeseables del mal desarrollo: *primero* la expulsión de los campesinos sin tierra hacia la periferia de los valles interandinos, el piedemonte de la Orinoquia y la Amazonia y el Anden del Pacífico. *Segundo*, la destrucción de los bosques húmedos y de ecosistemas tropicales frágiles allí existentes. Y, finalmente, la localización de los colonos y pobladores rurales en espacios geográficos aislados y desarticulados.

Esta colonización se intensificó en los años 60-70 del siglo pasado, cuando el INCORA[5] adjudicó más de 100 mil hectáreas, bajo la estrategia de la “colonización dirigida”.

El Reformismo agrario y la Ley 135 de 1961 de Reforma Agraria

Durante este período, las políticas de reformismo agrario, promovidas por el Gobierno de los EE.UU. auspiciaron la expedición de la Ley 135 de 1961, conocida como ley de Reforma Agraria. La cual estableció el carácter inalienable, imprescriptible e inembargable[6] de los baldíos de la Nación. Destinados exclusivamente para el acceso de los trabajadores agrarios y los campesinos sin tierra a la propiedad rural, como sujetos de la reforma agraria.

En el gobierno de Lleras Restrepo (1966-1970) las políticas de reforma agraria cobraron gran importancia, gracias a la creación de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC, 1969).

Sin embargo, la radicalización de la ANUC y la promoción de la “toma de tierras”, como mecanismo más efectivo para el acceso directo de los campesinos a la tierra, produjo la reacción de los grandes propietarios y ganaderos en contra de los programas de reforma agraria del INCORA.

El Pacto del Chicoral y la contra reforma agraria

Durante el gobierno de Misael Pastrana, los grandes latifundistas lograron, mediante el Acuerdo del Chicoral (Tolima, 1973) y la expedición de la Ley 4ª de 1973, frenar el ímpetu reformista. El artículo 4º de esta Ley introdujo la “*prescripción rural especial*”, que abrió un boquete en la adjudicación de los baldíos, al permitir la sustracción y apropiación indebida de más de 1.200.000 has, con la complicidad de los jueces y notarios corruptos.

A esta situación de confusión e inseguridad jurídica en la propiedad de la tierra, contribuyó la Sentencia STC 9823 de 2015 de la Corte Suprema de Justicia quién mediante la estableció que “suponer la calidad de baldío solamente por la ausencia de registro o por carencia de titulares de derecho reales inscritos en el mismo, implica desconocer la existencia de fundos privados históricamente poseídos carentes de formalización legal”.

Situación que fue parcialmente aclarada por la Corte Constitucional mediante la Sentencia T-488 de 2014 que consideró que: “cuando sobre determinado inmueble no exista registro inmobiliario, ni dueños reconocidos, existen indicios suficientes para considerar que se trata de un baldío”

La violencia paramilitar, el despojo y acaparamiento de tierras.

Desde finales de los años 90 del siglo pasado y, particularmente, durante el gobierno del presidente Álvaro Uribe (2002-2010), se desató un recrudecimiento de la violencia paramilitar que provocó el desplazamiento forzado de 6,9 millones de campesinos y el despojo brutal de aproximadamente 10 millones de hectáreas[7].

Esta situación condujo a un aumento en la concentración de la propiedad rural en Colombia. Según las cifras del DANE (2016) el índice Gini paso del 0,88 en el 2009 al 0,89 en el 2014. Un aspecto particularmente grave en estos años, fue el papel que desempeñó el INCODER que contribuyó a la asignación de baldíos a personas no sujetos de reforma agraria[8].

El Acuerdo de Paz de la Habana y la Reforma Rural Integral

Para conjugar el “*estado de cosas inconstitucional*”, declarado por la Corte Constitucional

mediante la Sentencia T-025 de 2004, el gobierno de J.M Santos expidió la Ley 1448 de 2011 de Víctimas y Restitución de Tierras que estableció el marco de justicia transicional y creó la Unidad de Restitución de Tierras Despojadas.

De acuerdo con la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado[9], el 13% de la superficie agrícola del país fue afectada por desplazamiento forzado[10].

Igualmente, en el segundo período presidencial de Santos (2014-2018) se firmó el Acuerdo de Paz de La Habana (2016) con las FARC-EP, que desmovilizó la mayoría de las estructuras armadas y permitió la firma de la Reforma Agraria Integral (RAI).

El gobierno de la época, mediante la expedición del Decreto 902 de 2017, creó el Fondo de Tierras como un mecanismo para democratizar el acceso a la tierra en Colombia y estableció la meta de adjudicar 3 millones de has en 12 años a campesinos sin tierra o con poca tierra, a través de la Agencia Nacional de Tierras (ANT).

Sin embargo, durante los gobiernos de Santos y Duque solo se logró adjudicar aproximadamente 20 mil hectáreas por parte del Fondo de Tierras.

Por estas razones, la Corte Constitucional mediante la Sentencia T-488 de 2022 llamo la atención del Gobierno ante la lentitud en el avance en el cumplimiento de los compromisos del Acuerdo N.º 1 de la Reforma Agraria Integral y, especialmente, en materia de la recuperación de baldíos: *“El Gobierno ha tenido un avance conceptual y normativo importante, pero su implementación material avanza con lentitud debido a intereses económicos muy arraigados y a la débil presencia institucional en los territorios”*.

Para avanzar en el cumplimiento de los Acuerdos de La Habana, la Corte Constitucional recomendó establecer un Plan de Recuperación de Baldíos y fijo la meta de recuperación de 1.202.336 hectáreas de baldíos indebidamente sustraídos.

El Gobierno del Petro y el compromiso con la Reforma Agraria Integral

El gobierno del presidente Petro para superar esas deficiencias se propuso en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida” la meta de adquirir y entregar 3 millones de has, a través del Fondo Nacional de Tierras para la Reforma Agraria Integral.

Sin embargo, durante los 3 ½ años, el Gobierno solo ha logrado adquirir 750.000 has. que, si bien es un logro gigantesco, está muy lejos de lograr la meta del Plan.

Varios factores han contribuido a obstaculizar y ralentizar la implementación de las metas del Plan. En *primer lugar*, el debilitamiento de la capacidad de la ANT para adquirir y entregar tierras a los trabajadores agrarios y campesinos sin tierra. Durante el segundo gobierno de Álvaro Uribe Vélez, las facultades establecidas en el artículo 31 de la Ley 160 de 1994 para adquirir directamente tierras para la Reforma Agraria, le fueron cercenadas por el artículo 27 de la Ley 1151 de 2007, del Plan de Desarrollo. Paradójicamente, la Corte Constitucional de la época no encontró ninguna objeción para declarar exequible el artículo transitorio del Plan de Desarrollo de Uribe que recortaba las facultades de una ley ordinaria, como si lo hizo con el artículo 55 de la Ley 2294 de 2023 del Plan de Desarrollo de Petro (2022-2026), que le devolvía a la ANT las atribuciones para adquirir y facilitar la compra directa de tierras, aduciendo “vicios de trámite y violación a la unidad de materia” (Sic!).

En *segundo lugar*, la ANT requiere de modificaciones en su estructura para fortalecer su capacidad operativa para adquirir y entregar tierras a campesinos, tales como disponer de una dirección de Asuntos Campesinos que le permita agilizar y concertar con las organizaciones campesinas que hacen parte del Sistema de Reforma Agraria, especialmente en la operación de los Comités de Reforma Agraria.

En tercer lugar, se requiere dotar a la ANT de facultades precisas para adelantar por la vía administrativa los procesos de delimitación, recuperación y extinción de dominio de baldíos de la Nación que fueron adjudicados o sustraídos ilegalmente. Esta limitación de la ANT se agrava ante la carencia de una Jurisdicción Agraria que le permita agilizar los trámites y mecanismos. Jurisdicción que ha sido negada y engavetada sistemáticamente en el Congreso

por una oposición filibustera que, como lo señalamos a continuación, ha sido participe o se ha beneficiado de la apropiación ilegal de las tierras baldías de la Nación.

El Laberinto de la recuperación de las tierras Baldías

El cumplimiento de las metas del Plan de Recuperación de Baldíos ordenado por la Sentencia T-488 de 2022 ha tenido que sortear muchos escollos.

Si bien la Corte Constitucional, mediante el Auto 604 de 2023 de seguimiento a la Sentencia T-488/22, reconoce los avances de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) en la protección de los baldíos; sin embargo, señala que los esfuerzos han sido insuficientes: *“El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la ANT no han desplegado las acciones excepcionales que exige la Sentencia T-488/22”*.

Dentro de esas limitaciones, el Auto señala:

- las falencias en la protección de los derechos colectivos de las comunidades étnicas.
- La falta de cronogramas claros para la actualización catastral y la implementación del Catastro Multipropósito y,
- La carencia de una base de datos de los baldíos indebidamente ocupados.

Para subsanar estas deficiencias, la ANT con el apoyo del IGAC identificaron aproximadamente 1,5 millones de hectáreas que estarían en posesión irregular, localizadas especialmente en las regiones de los Llanos Orientales, el Magdalena Medio y el Bajo Cauca.

En estas regiones se priorizaron y focalizaron 17 núcleos veredales donde se concentra el acaparamiento de tierras baldías.

Dentro de las modalidades más utilizadas en las prácticas de acaparamiento están: el uso de *“falsos tradentes”* o testaferros que realizan la compra-venta de los baldíos; la utilización de escrituras falsas; y el registro de predios privados de posesiones o mejoras. Bajo estas (3) modalidades, la ANT ha identificado más 2 millones de hectáreas de baldíos indebidamente ocupados.

Los 17 núcleos veredales que hacen parte del Plan de Recuperación de Baldíos están localizados en territorios de alta conflictividad y con presencia de grupos armados ilegales como:

1. La *Altilanura* y los *Llanos Orientales*, en los municipios de Puerto Gaitán, Mapiripan, Macarena, San Martín y Puerto López en el departamento del Meta, donde tiene su fortín electoral el senador liberal Julián Duran Dussan. En el departamento de Casanare (Aguazul y Yopal), donde el senador por el Centro Democrático Alirio Barrera está siendo investigado por la ocupación ilegal de baldíos de la Nación.
2. El *Magdalena Medio* que comprende los municipios de San Pablo, Cantagallo y Santa Rosa del Sur, en el Sur de Bolívar y en Puerto Boyacá, hasta donde extiende sus dominios el Clan de los Gnecco, José Félix Lafaurie y Eduardo Diaz Mateus (Santander).
3. En el *Caribe continental* que comprende las regiones del Sinú, la Mojana (Córdoba y Sucre) y Los Montes de María (Bolívar), donde los senadores Lidio García Turbay (Bolívar), Musa Besaile, Bernardo “Ñoño” Elías y el gobernador de Córdoba Erasmo Zuleta Bechara, están siendo investigados por el acaparamiento de tierras baldías.
4. La región del *Bajo Cauca* y el *Nordeste Antioqueño* que comprende los municipios Caucasia, El Bagre, Zaragoza y Segovia, donde tienen ascendencia electoral los senadores uribistas Daniel Pineda, Ester Vitar, Hernán Cadavid y Esteban Quintero que están siendo investigados por acumulación de baldíos.
5. La región del *Caquetá* y *Putumayo* en los municipios de San Vicente del Caguán y Cartagena del Chaira (Caquetá), Puerto Asís, Orito y Valle del Guamuez (Putumayo), donde los familiares de Paloma Valencia enfrentan investigaciones por acaparamiento de baldíos.
6. La región del *Pacífico* (étnico) en los departamentos de Nariño (Tumaco y Barbacoas) y Choco (Bajo Atrato y Urabá), donde familiares del excandidato presidencial Aníbal Gaviria están involucrados en el acaparamiento de tierras.

Es por estas razones que lo expresado por el presidente Petro ante las Naciones Unidas (Viena, marzo 2026) de la necesidad de un nuevo *fast track* para acelerar el cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo, uno de cuyos propósitos centrales sería la adquisición exprés de la tierra para la reforma agraria y, especialmente, la recuperación de los baldíos ilegalmente acaparados por los grandes propietarios y políticos clientelistas. Con

lo cual el próximo gobierno podría disponer de la tierra suficiente en el Fondo de Tierras para adjudicar a los trabajadores agrarios y a los campesinos sin tierra, cumpliendo así con los compromisos y metas del Acuerdos de Paz de La Habana.

Ñapa 1: El contundente triunfo del Pacto Histórico en las elecciones parlamentarias del 8 de marzo abre las anclas alamedas para la continuidad de las reformas sociales del Gobierno del Cambio 2.0

Ñapa 2: El fallido intento de Paloma Valencia de echarse al bolsillo, del inflado resultado de la Gran Consulta de la derecha, los votos que obtuvo Daniel Oviedo, no solo chocan con las líneas rojas del proceso de Paz, sino que ignoran que esos votantes lo hicieron contra su discurso incendiario.

[1] El Código Civil colombiano fue expedido el 26 de mayo de 1873, a través de la Ley 84 de 1873, redactado principalmente por el presidente Andrés Bello. Aunque solo fue adoptado para toda la nación, mediante la Ley 57, el 15 de abril de 1887.

[2] Machado, Absalon (1988). Tenencia de tierras, problema agrario y conflicto. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

[3] De acuerdo con James Swaney (1998) la “Tranquila mentalidad de la tierra” se transformó en “La frágil mentalidad de la tierra”, en Neoinstitucional al Environmental Economics”.

[4] Fals O., Guzmán G. y Umaña E. (1962). La Violencia en Colombia: un estudio de un proceso social. Ediciones Tercer Mundo, Bogotá.

[5] Instituto Colombiano de Reforma Agraria - INCORA-, creado por la Ley 135 de 1961.

[6] Esto significa que los baldíos, en su calidad de bienes de la Nación, no se pueden vender, no pierden su condición con el paso del tiempo (prescripción) y no pueden ser sujetos de

embargos judiciales, garantizando su destinación para el acceso progresivo de los trabajadores agrícolas y campesinos sin tierra a la propiedad rural.

[7] De acuerdo con las cifras de ACNUR (2016), dependiendo de la metodología utilizada, se calcula entre 6 y 10 millones de hectáreas fueron abandonadas, una superficie muy similar a la del departamento de Antioquia o de Suiza.

[8] De acuerdo con las investigaciones del Observatorio de Tierras (Gutiérrez, Sanín, 2014) se estima que más de 1.202.000 hectáreas fueron sustraídas indebidamente y otorgadas a particulares con la anuencia del INCODER.

[9] Ver III Encuesta Nacional de Verificación de Derechos de la Población Desplazada, 2010.

[10] Según la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, esta cifra se distribuyó así: cerca de 1 millón de has. entre 1980 y 1997; 5,3 millones de hectáreas entre 1998 y 2008; y 1,3 millones entre 2009 y julio de 2010.

Luis Alfredo Muñoz Wilches, Economista y MSc en Análisis de Problemas Económicos, Políticos e Internacionales Contemporáneos.

Foto tomada de: Colombia Plural