

# ¿Qué tan efectiva es la prohibición que hace el Estado de acumular bienes baldíos?

Laura Camila Castilla Quintero\*  
Luisa Daniela Rodríguez Salas\*\*

## Resumen

Este trabajo brinda información necesaria y de gran importancia para conocer qué tan efectiva es la prohibición que hace el Estado de acumular bienes Baldíos, pues esta acumulación no puede pasar por inadvertida, ya que las tierras que hacen parte de los Baldíos, son de grandes extensiones de terreno y cuyo titular es el Estado y tienen el carácter de ser derechos imprescriptibles del mismo. Estas se han convertido en objeto de malas regulaciones en su adjudicación, explotación y conservación, que perjudican no solamente a los recursos naturales no renovables, sino que también aumentan el empobrecimiento y la indebida explotación de la tierra, pues están en el poder de personas y empresas nacionales y extranjeras, que solamente tienen como objetivo su explotación comercial y lucrarse en beneficio de ellos, sin importantes la perturbación grave que están causando. El presente proyecto plantea la que podría ser una posible y efectiva solución para la negligencia que vive el país en las tierras baldías adjudicadas de manera irregular para que sean explotadas de manera adecuada y efectiva.

*Palabras claves:* Baldíos, adjudicación, acumulación indebida, prohibición, explotación de la tierra, ANT (Agencia Nacional de Tierras), Estado colombiano

## Abstract

This work providing necessary and very important information to know how effective is the prohibition of the State to accumulate assets. Inadvertent, since the lands that are part of the Barrens, are of great extensions of land and whose holder is the State and have the character of being imprescriptible rights of the same. These have become the object of bad regulations in their adjudication, exploitation and conservation, which harm not only the non-renewable natural resources, but also increase the impoverishment and the undue exploitation of the land, since they are in the power of people and national and foreign companies, which only aim at their commercial exploitation and profit for them, without major the serious disturbance they are causing. The present project raises the possibility of a possible and effective solution for the negligence that the country lives in the uncultivated lands adjudicated of irregular way so that they are exploited of proper and effective way.

*Key words:* Barns, adjudication, undue accumulation, prohibition, land exploitation, ANT (National Land Agency), Colombian State

---

\* Estudiante de tercer año derecho de la Universidad Libre. Sede candelaria-Bogotá, tengo 18 años. Correo: lauracastilla99@gmail.com

\*\* Tripulante de Cabina y estudiante de tercer año de derecho de la Universidad Libre, seccional Bogotá, sede candelaria. Correo: luisarodriguez120@hotmail.com

## 1. Introducción

Por su naturaleza los bienes baldíos han sido objeto central de la forma como el Estado y la población ocupan e intervienen el territorio colombiano. Debido a esto se hace necesario un reconocimiento de la situación actual, especialmente de la política de adjudicación de baldíos en Colombia.

Existe una gran problemática a nivel territorial puesto que no se sabe el número exacto de los predios adjudicados en el país, ni siquiera se conoce con precisión la cantidad de terrenos baldíos que posee el Estado; esto se da en consecuencia de una falta de censo actualizado.

Para desarrollar la pregunta ¿qué tan efectiva es la prohibición que hace el Estado de acumular bienes baldíos?, se dividirá el documento en 4 partes, incluyendo esta introducción. En la segunda parte se realiza una conceptualización de los bienes baldíos, un recorrido por la trayectoria que ha tenido el tratamiento de los baldíos a través de la historia y su regulación jurídica actual. En la tercera parte presentaremos el procedimiento actual para la adjudicación de un terreno baldío, desde la solicitud de la adjudicación, las funciones y requisitos que debe cumplir el adjudicatario, hasta la terminación de esta. En un cuarto momento examinaremos la

situación que se presenta frente a la acumulación de baldíos y el papel del Estado frente a esta situación, así como una posible solución a esta problemática, para esto tendremos en cuenta la legislación colombiana, la doctrina, la jurisprudencia de las altas cortes, documentación, lecturas; con el propósito de que el lector tenga una visión completa de cuál es el tratamiento de los baldíos en Colombia.

Desarrollaremos este tema debido que se ha visto que en el tratamiento de estos bienes no está siendo el correcto, además de la función social que tienen estos; la función social de la propiedad se incorpora al contenido de ella para imponer al titular del dominio obligaciones en beneficio de la sociedad. En otros términos, el contenido social de las obligaciones limita internamente el contenido individual de facultades o poderes del propietario, según la concepción duguitiana de la propiedad función. En el caso de las tierras baldías rurales dicha función social se traduce en la obligación de explotarla económicamente y destinarla exclusivamente a actividades agrícolas, en no explotar el terreno si está destinado a la reserva o conservación de recursos naturales renovables, etc., en una palabra, la función social consiste en que el derecho de propiedad debe ser ejercido en forma tal que no perjudique sino que beneficie a la sociedad, dándole la destinación o uso acorde

con las necesidades colectivas y respetando los derechos de los demás.

## 2. Marco histórico

### 2.1. Historia de los baldíos

Los primeros hombres del mundo tomaron para ellos todo lo necesario para su existencia y desarrollo en donde las propiedades individuales y comunales. La apropiación es tan antigua como el hombre mismo. La ocupación, de las cosas y la posesión que se hace sobre estas es el modo originario por excelencia de adquirir la propiedad.

Cuando varios hombres llegan a una zona inmensa y despoblada y establecen sus viviendas, nace la división y distribución de los medios de subsistencia, y en primer lugar de los terrenos, elemento del trabajo y origen de la riqueza. Al ocupar los pueblos una extensión para establecerse y constituir nacionalidades, la desproporción entre el terreno y los habitantes, hacen que grandes comarcas queden inhabitadas, a merced del primer ocupante en un principio y luego a disposición del soberano, quien es el encargado de fijar los derechos que tengas los individuos sobre ellas. Para entender más claramente la naturaleza del derecho que el soberano tiene sobre los baldíos es la del dominio eminente, que significa, “un derecho anterior y superior

al de los particulares, en virtud del cual disfruta de la propiedad pública y dispone, como lo cree conveniente, de las tierras no apropiadas, las minas, el régimen de las aguas, etc.” (*Páscuale*, 1880, p. 361).

Esta teoría no parece justa, porque no se ve el comienzo de ese derecho superior, pues el derecho de propiedad existió anteriormente al Estado, y él está en la obligación sagrada de reconocer y respetar los derechos de los particulares.<sup>1</sup> Los ciudadanos tenemos un derecho potencial en esa riqueza, derecho que pasa al acto cuando se cumplen las condiciones que la ley impone. El soberano tiene, así como un encargo de fiducia que la comunidad le ha encomendado y que debe respetar<sup>2</sup>, convirtiéndose en un derecho adquirido la expectativa que tiene cada particular.

---

<sup>1</sup> Por esto los hombres han necesitado naturalmente, no solo de la sociedad, sino también de que en ésta haya una autoridad que regule los derechos de cada uno para asegurarlos y asegurar la libertad de los asociados. Tal es el oficio del soberano, quien quiera que sea (...) Por eso hemos definido la soberanía diciendo que es la protección suprema del derecho en un territorio determinado. (Restrepo Hernández, 2013, pág. 171)

<sup>2</sup> Arias Mejía, afirma en su obra: se ve, pues, que el Estado es poseedor, pero no propietario. Y para comprobar esto basta observar que el Estado no tiene sobre el territorio ninguna de las facultades amplísimas-no ilimitadas- que el dueño de un fundo tiene sobre él. El dominio del Estado es un dominio político, no civil. (pág. 69)

Hay cosas susceptibles de apropiación de las cuales nadie se ha hecho dueño tales como son los terrenos incultos, las islas marinas, los animales fieros, los peces y las aves. Pero se debe tener en cuenta que la ocupación de estas se puede hacer de dos maneras: en la totalidad de la cosa, como lo hacen los pueblos y los reyes, o de una parte de ella como lo hacen los particulares. (Grocio, 1877, p.122)

Pero hecha la ocupación en general, las cosas que no fueron ocupadas no quedan sin dueño, sino que pertenecen al pueblo o al soberano. Tales son ordinariamente los ríos y lagos, los estanques, bosques y montañas.

Nuestras constituciones y leyes han declarado siempre los baldíos, propiedad de la nación. Ejemplo: La Constitución Cundinamarquesa del año 12, Título preliminar, artículo 10; las de la Gran Colombia (1821, artículo 2.º; 1830, artículo 3.º) Constitución de 1853, artículo 12, numeral 19; Constitución, de 1858, artículo 6; Constitución de 1886, artículo 202, Constitución de 1991 artículo 102, Código Fiscal (Ley 110 de 1912) artículo 4.

Claramente se observa que siempre se ha considerado entre nosotros que los baldíos son bienes fiscales y que por tanto hacen parte de la hacienda nacional y también se ha venido reiterando en las Constituciones las

facultades que tiene el Congreso de dictar normas con respecto a la adjudicación y recuperación de los bienes nacionales.

Por otro lado, en Colombia se tiene una trayectoria en la distribución de baldíos desde 1874 a nuestros días, mirando nuestra legislación se desarrollan tres momentos que coinciden porque estas normas han antagonizado a terratenientes y empresarios con labriegos.

## 2.2. Leyes que regían antes de la ley 160 de 1994

Entre estas se encuentran la Ley 61 del 1874 que determinaba el uso de la tierra en cultivos como criterio de asignación. La Ley 200 de 1936 que favoreció a que se establecieran estructuras de tenencia de tierra para hacendados; y el aumento de concesiones hasta 1500 hectáreas para compañías que no tenían ocupación previa.

## 2.3. Momentos críticos y donde se promulgan otra serie de leyes

### Primer momento:

Durante el siglo XIX los *baldíos* estuvieron destinados a promover el crecimiento rural y la colonización y fue una fuente de ingresos para

el Estado, pues lo vendía al mejor oferente para cobijar las pérdidas fiscales dadas por los conflictos regionales o los otorgaba en concesión para pagar deudas.

Desde 1850 los baldíos brindaron diferentes oportunidades para manejar la situación política y económica: fueron la alternativa democrática al rígido sistema de latifundios ya que se admitió el acceso a la tierra a campesinos pobres, dándoles independencia y oportunidad para unas mejores condiciones de vida y sirvieron como seguridad para descargar tensiones sociales, entre 1850 y 1930 la adjudicación de bienes baldíos ayudó a la consolidación de grandes propiedades y a generar conflictos por el oposición con los campesinos. (Las 2 Orillas, 2014).

La ley 61 de 1874 trato de establecer el uso de la tierra en cultivos como el criterio de asignación de los baldíos sin importar su extensión, entregando otra extensión adyacente de igual tamaño si se vivía y trabajaba en ella. Esto impulso a que las personas ricas a tuvieran todas las tierras que pudieran pagar. Los conflictos siguieron por más tiempo, por eso la ley 48 de 1882 reconoció a los colonos como independientes y definió entre sus objetivos que “los cultivadores de las tierras baldías establecidos en ellas con caza y labranza, serán conside-

rados como poseedores de buena fe y no podrán ser privados de la posesión sino por sentencia dictada en juicio civil ordinario”. (Las 2 Orillas, 2014).

La Ley 48 de 1882 introdujo regulaciones que contribuyeron en la reducción de la cantidad de tierra a ser asignada, que pasó de 5.000 hectáreas a 2.500 hectáreas, determinándose que tierras improductivas durante 10 años volverían al Estado. No obstante, el período entre 1870 y 1920 fue de intensos conflictos por la usurpación de los terratenientes y el acaparamiento de empresas.

Ejemplo de esto es cuando apareció el banano siendo un cultivo importante para el año 1900. La compañía Uniter Fruit Company en ese entonces alcanzo a acumular entre los años 1899 y 1929, aproximadamente 60.0000 hectáreas solo en Santa Marta. “La empresa American Colombian Corporation acumuló rápidamente 100.000 hectáreas en 5 municipios del Magdalena Medio y aproximadamente alcanzo a acumular 600.000 hectáreas más, y Union Oil Company tuvo 160.000 hectáreas entre Cundinamarca, Huila y Meta”.

Es un hecho trágico que el transcurso de todo el siglo XIX ninguna persona sabía cuáles eran las tierras de propiedad privada y cuáles las de dominio público. No se tenían de datos de las concesiones otorgadas.

Para este siglo XIX era costumbre que las familias prestantes, empresarias, comerciantes, financistas y profesionales, aspiraban a tener derechos privados sobre baldíos y convertir en trabajadores dependientes a los campesinos, cultivadores o colonos. Pues estas contaban con recursos económicos, conexiones políticas y buscaban beneficiarse de las condiciones creadas por la economía exportadora. Parecido a lo que se vive hoy en día.

### Segundo momento

Para los años 1928 hasta 1936 se presentaron muchas invasiones de tierra, lo cual puso en conocimiento que el tema de los baldíos era un problema político de transcendía nacional. De tal manera el presidente de ese entonces el señor Enrique Olaya Herrera planteo que todo aquel que usara la tierra para poder asignarla debía sembrar en ella, por un periodo de cinco años para poder de esta forma ser merecedor a título, es decir, para poder obtener el derecho, el trabajo era una condición y esto era beneficio para los colonos y campesinos y propendía por retornar los baldíos al dominio público. En esta propuesta también se trataba de evitar que se concentrara la propiedad, para esto se redujo el tamaño máximo de concesiones a 2.000 hectáreas y en los perímetros cercanos a centros

urbanos se redujo entre las 250 y 1.000 hectáreas. Al hacer exigir esto, se confirmó que en el departamento de Cundinamarca el 75% de los títulos eran falsos.

“Frente a esto hubo una reacción de terratenientes, políticos y empresarios. La Sociedad de Agricultores de Colombia –SAC- y la Federación de Cafeteros de Colombia asumieron la causa de los terratenientes, y en 1933 se dio origen al Sindicato de Propietarios y Empresarios Agrícolas”. Se trató de solucionar estos conflictos con la promulgación de la ley 200 de 1936, que se dio como la primera ley de reforma agraria, pero que en realidad fue la respuesta del gobierno. Según LeGrand (1988) esta se dio “para reforzar las aspiraciones de los grandes terratenientes y contribuyó así a implantar estructuras de tenencia de la tierra que hasta la fecha prevalecen en Colombia”.

### Tercer momento

Corresponde a un periodo extenso pues va desde la ley 135 de 1961 y ley 160 de 1994, hoy en cuestión. “Ley 135 de 1961 colocó el límite de 450 hectáreas para adjudicación, permitió 1.000 hectáreas en zonas especiales alejadas y 3.000 hectáreas en los Llanos Orientales; al igual que facilitó el uso de hasta 2.500 hectáreas para planes naturales o sociedades

con previa autorización del Consejo Nacional de Planeación. Inclusive arrendamientos hasta por esta última extensión a un plazo máximo de 50 años. Claramente impedía las transmisiones sin autorización del Incora”. (Las 2 Orillas, 2014).

Ley 30 de 1988 se amplió la extensión posible para sociedades hasta 1.500 hectáreas, sin que mediara ocupación previa, pero bajo contrato con el Incora y bajo obligación de explotación. Para extensiones superiores a 1.500 podía celebrarse otro contrato de usufructo, plazos entre 10 y 30 años, renovables destinado a cultivos de tardío rendimiento o agricultura, con un tope de 3.000 hectáreas. Esta ley también dejó en claro que las propiedades de tierras baldías adjudicadas no pueden consolidarse en cabeza de un solo propietario con tierras colindantes en extensiones que sumadas excedan el límite de la adjudicación individual de baldíos, ni aportarse a sociedades que las refundan en su patrimonio, ni incorporar inmuebles aledaños que excedan el mismo límite, con la debida autorización del Incora. Cuando esto suceda, será causal de nulidad y de sanción a notarios y registradores de instrumentos públicos.

Por otro lado, la Ley 160 de 1994 estableció los lineamientos de la política de baldíos en su Capítulo XIII, para los campesinos y para las empresas

especializadas reconocidas por el Ministerio de Agricultura. Esta Ley definió la *Unidad Agrícola Familiar (UAF)*<sup>3</sup> como unidad de reparto, que busca frenar la adquisición de baldíos por encima de esta unidad y prohibió su acumulación; también señaló criterios para usos campesinos con la figura de las *zonas de reserva campesina (ZRC)* y demarco el acceso de sociedades con la figura de *zonas de desarrollo empresarial (ZDE)*.

De la misma forma que las leyes anteriores, se requiere que cualquier uso de tierras baldías por sociedades se hace en extensiones y conforme a los requisitos definidos por el Consejo Directivo del Incoder y solo es viable la titulación si la explotación se ha hecho bajo un contrato celebrado con el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, que actualmente es la Agencia Nacional de Tierras ya que se liquidó a finales del 2016 (que el numeral 22 del artículo 4 del Decreto 2363 de 2015 confiere a la Agencia Nacional de Tierras, entidad ejecutora de la formalización, la función de “gestionar y financiar de forma progresiva la formalización de tierras de naturaleza privada a los trabajadores agrarios y pobladores rurales de escasos recursos en los términos señalados en el artículo 103

<sup>3</sup> La Resolución 041 de 1996 del Incora determinó las extensiones de UAF.



de la Ley 1753 de 2015”.. en el que se acuerde y lleve a cabo la explotación de mínimo dos terceras partes del predio dentro de 5 años posteriores a la firma del contrato. Se admite por una sola vez la solicitud de extensión que puede ser igual a la inicial bajo un contrato por dos años. Si se efectúan las medidas estipuladas el Instituto puede autorizar la venta del baldío y define su precio; si las condiciones no se efectúan, hay caducidad del contrato y se recuperan los baldíos respectivos.

El plan de desarrollo del presente gobierno, establecido en la Ley 1450 de 2011, intentó modificar en sus artículos 62 y 63 lo expresado en el contenido de la Ley 160 de 1994, en específico los artículos 82 y 83 relacionados con la UAF y ZDE, introduciendo, para el uso de los baldíos, figuras de leasing, arriendos de largo plazo, concesiones u otras maneras que no impliquen la transferencia de propiedad. La Corte Constitucional –Sentencia C-644 de 2012- declaró inexecutable los artículos al considerarlos regresivos y desfavorables porque además de esto ayudarían a que se aumentara la concentración de la propiedad, de tal manera que son un retroceso en el deber del Estado de proveer tierras a los campesinos.

Es un largo período de más de siglo y medio pues la tensión por los bal-

díos aún continua y se manifiesta de distintas maneras, que se ve en las contradicciones entre campesinos, terratenientes y empresarios que no llegan a un acuerdo dada la unión de intereses y prácticas mutuas entre un Estado que no ha asumido una política clara para el manejo del territorio nacional y el comportamiento de élites empresariales que estiman que sus decisiones económicas son más determinantes que la ley misma.

### 3. Conceptos previos

Para poder orientar la investigación lo primero que se debe tener en cuenta son algunos conceptos, descripciones y cifras sobre los cuales se trabajará a lo largo de la investigación. Entre estos se encuentran el concepto de bien baldío, sus características, función pública; entre otros como se expone a continuación.

#### 3.1. Bienes baldíos

De acuerdo con la legislación colombiana, un baldío es un bien inmueble de propiedad de la Nación y ubicado en zonas rurales que, como regla general, debe ser adjudicado a quienes lo ocupen y cumplan con los requisitos previstos por la ley de reforma agraria. El bien baldío se distingue del bien de uso público,



pues, aunque ambos son del Estado y son inembargables e imprescriptibles, el primero es enajenable por vía de la adjudicación, mientras que el segundo es inalienable por encontrarse afectado a un servicio público.

Según el Código Civil Colombiano define los bienes baldíos así:

Artículo 675. Bienes baldíos. Son bienes de la Unión todas las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales carecen de otro dueño.

Son definidos en la sentencia C-595/95 de la siguiente manera, “los baldíos son bienes públicos de la Nación catalogados dentro de la categoría de bienes fiscales adjudicables, en razón de que la Nación los conserva para adjudicarlos a quienes reúnan la totalidad de las exigencias establecidas en la ley”

### 3.1.1. Características

Según el Observatorio de restitución y regulación de derechos de propiedad agraria, los baldíos son imprescriptibles, es decir, que una persona no puede adquirir el dominio por prescripción adquisitiva (Cartilla de baldíos, 2014).

El artículo 63 de la Constitución consagra que los bienes de uso público entre otros, son inalienables, impres-

criptibles e inembargables. Por su parte, el artículo 407 del Código de Procedimiento Civil, al desarrollar lo respectivo a la declaración de pertenencia, dispuso, en su numeral 4º, que esta no procede respecto de bienes imprescriptibles o de propiedad de las entidades de derecho público. En efecto, al igual que la Carta del 91, la jurisprudencia constitucional ha reconocido el carácter imprescriptible de los terrenos baldíos, pues dicho atributo responde, entre otras, a la necesidad de promover el desarrollo rural en pro de quienes trabajan el campo, razón por la cual se encuentra justificado que se les aplique un régimen distinto del de los demás bienes.

Esta característica se ha consagrado en el ordenamiento jurídico nacional desde 1882, primero en la Ley 48, artículo 3: “(...) Las tierras baldías se reputan de uso público y su propiedad no prescribe contra la Nación (...)”; luego, en el Código Fiscal (Ley 110 de 1912) que dispuso en el artículo 61: “(...) El dominio de los baldíos no puede adquirirse por prescripción (...)”. Además, la Ley 160 de 1994, artículo 65, impuso la regla de que la propiedad de los terrenos baldíos adjudicables, sólo pueden adquirirse mediante título traslativo de dominio otorgado por el Estado; y, al mismo tiempo, los ocupantes meramente precarios de tierras baldías, por ese solo hecho, no tienen la calidad de poseedores conforme

al Código Civil y frente a la adjudicación por el Estado sólo existe una mera expectativa.

Esta posición fue reiterada en el Código de Procedimiento Civil, artículo 407, modificado por el artículo 1 del Decreto 2282 de 1989: “(...) La declaración de pertenencia no procede respecto de bienes imprescriptibles o de propiedad de entidades de derecho público (...)”

El Constituyente de 1991 le asignó al legislador en el artículo 150-18 de la C.P. la tarea de *“dictar las normas sobre apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías, lo cual permite constatar que el carácter de bien fiscal adjudicable le es reconocido a las tierras baldías por el mismo ordenamiento superior”*.

En la Sentencia STC1776-2016 de febrero 9 de 2016. Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil, para sostener la imprescriptibilidad de un terreno baldío se tiene que partir del supuesto, que tiene esa calidad, puesto que si no es así se ha de presumir, si es explotado económicamente por un particular se trata de un predio privado susceptible, por tanto, de prescribirse en los términos que la ley establece.

La presunción que tiene que ver con los predios rurales que no se reputan baldíos, obliga al Estado a demostrar

lo contrario, esto es, que no se dan las circunstancias que la ley exige para tener en cuenta que un fundo es de esa naturaleza. Entonces, un terreno, que no sea de los clasificados como reservados, que sea ocupado con la incorporación de actividades económicas de explotación como destaca la ley, se debe respetar.

### 3.2. Finalidad de la adjudicación de bienes baldíos

La adjudicación de los bienes baldíos tiene como objetivo central permitir que quienes carecen de propiedad puedan acceder a ella para de esta forma lograr una mejor calidad de vida, tanto para el individuo como para la sociedad, pero también orientado a cumplir con la obligación en cabeza del Estado, según la cual, se deben adoptar las medidas pertinentes en pro de quienes hacen parte del sector agropecuario, pero que por su situación económica se encuentran en condiciones de debilidad, para de esta manera propender por una igualdad real y efectiva.

Si la adjudicación de baldíos tiene como objetivo primordial satisfacer, en el caso de personas naturales, las necesidades del ocupante y posterior adjudicatario, permitir el acceso a la propiedad a quienes carecen de ella y contribuir a mejorar las condiciones

económicas y sociales de los adjudicatarios; y en el caso de personas jurídicas, satisfacer necesidades colectivas y de servicio público en favor de la comunidad, nada se opone a que se prohíba la transferencia a otras personas de la ocupación para efectos de la adjudicación, a diferencia de la suma de posesiones, legalmente autorizada cuando se trata de bienes prescriptibles.

### 3.3. Los bienes baldíos y su pertenencia a la Nación

La Constitución Política de 1886 señaló en su momento que los bienes baldíos pertenecían a la Nación (art. 202-2), *“Pertenece a la República de Colombia... 2 Los baldíos, minas y salinas que pertenecen a los Estados cuyo dominio recobra la Nación, sin perjuicio de los derechos constituidos a favor de terceros por dichos Estados, o a favor de éstos por la Nación a título de indemnización”*.

Es bien claro que esta naturaleza jurídica se mantuvo inalterada en la Carta Política de 1991 pese a que no hizo un señalamiento expreso sobre el particular. Pues el artículo 102 de la Constitución Política de 1991 dispone que *“el territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la Nación”*.

Esta norma tiene dos dimensiones, por un lado, se ve la expresión de la

soberanía del Estado como dominio eminente pues este cuenta con la capacidad de poder regular el derecho de propiedad tanto público como privado e imponer restricciones y cargas que considere necesarias para el cumplimiento de sus fines, respetando los límites que la misma Constitución impone.

De otro lado, esta norma también consagra el derecho de propiedad sobre los bienes públicos que forman parte del territorio, lo cual es “expresión de una característica patrimonial específica que se radica en cabeza de la persona jurídica de derecho público por excelencia en nuestro ordenamiento constitucional como es la Nación”.

De tal forma que la denominación que adopta el artículo 102 de la Constitución Política comprende los bienes de uso público y los bienes fiscales.

Los baldíos se adquieren mediante la expedición de un título traslativo de dominio por parte de la Agencia Nacional de Tierras (el artículo 67 de la Ley 160 de 1994, modificado por el artículo 1 de la Ley 1728 de 2014, habilita a la Agencia Nacional de Tierras para dar el carácter de baldíos reservados, susceptible de ser adjudicados a otros campesinos, en los casos de áreas que exceden el tamaño de la Unidad Agrícola Familiar), para que

proceda la adjudicación deben ejecutarse sobre el predio hechos positivos (explotación con cultivo o ganado), por parte del dueño o propietario.

*Instituciones que administran baldíos:* Ministerio de Agricultura. Agencia Nacional de Tierras (creada con la liquidación del Incoder). Oficina de Instrumentos Públicos. Notarias. IGAC.

#### 4. Cifras de predios baldíos en Colombia

Hasta el 2012 se habían adjudicado en Colombia veintitrés millones cuatrocientos ocho mil cuatrocientas seis hectáreas desde 1901, el departamento con la mayor área adjudicada es el Meta, a su vez, el Archipiélago de San Andrés es el de menor área de baldíos adjudicada (tabla 1). Entre las razones para que ésta situación se presente están las características de los terrenos, que permiten desarrollar diferentes proyectos productivos, además del plan de ordenamiento territorial.

Un factor influyente en el cambio a través de los periodos han sido las leyes que se utilizaban para el procedimiento de adjudicación, durante la primera parte del siglo la cantidad de tierra adjudicada, así como el número de adjudicaciones, se mantuvieron en

un nivel bajo. No hay una tendencia creciente sino hasta más adelante, en los años 30. A partir de la expedición de la ley 200 de 1936 parece iniciarse un proceso ascendente, que fue sin embargo muy modesto, contrario a la idea generalizada, no fue en este periodo que se dio la gran aceleración en la adjudicación de baldíos, sino más adelante con la ley 100 de 1944, que revierte parte de las reformas de la ley 200

Según datos suministrados por la Subgerencia de Tierras Rurales del INCODER, a mayo de 2013, se han expedido los actos administrativos que dan inicio a 80 procesos en Caquetá, y 25 procesos en Meta. En el desarrollo de dicha labor, el INCODER analizó 360 predios con 27.467 hectáreas. De este análisis, se han podido identificar 203 inmuebles con 16.415 hectáreas, que tienen aptitud agropecuaria; de los cuales, solo 85 predios no presentan limitaciones del derecho de dominio, que impidan su utilización para programas de reforma agraria.

#### 5. Adjudicación de baldíos en la actualidad

Según el Decreto 2664 de 1994, art.12, modificado por el Decreto 982 de 1996, para la solicitud de adjudicación de un baldío se debe tener en cuenta:

¿Qué tan efectiva es la prohibición que hace el Estado de acumular bienes baldíos?

Tabla 1

Departamento	Periodos						Área total adjudicada por Departamento
	1901-1935	1936-1944	1945-1960	1961-1973	1974-1994	1995-2012	
Meta	36.149,2	25.223,3	717.485,1	553.667,1	1.520.878,8	1.023.317,1	3.876.720,6
Vichada	-	-	-	54.053,1	640.048,1	1.629.656,8	2.323.758,0
Antioquia	274.271,5	42.377,8	240.852,3	798.498,2	771.671,3	100.467,0	2.228.138,0
Casanare	7,1	-	43.434,3	377.567,0	989.367,9	450.734,3	1.861.110,6
Caqueta	14.323,2	24.548,4	122.759,0	578.172,2	692.754,2	267.346,6	1.699.903,5
Arauca	31,5	73,8	25.990,1	85.830,3	670.323,8	629.852,1	1.412.101,5
Santander	8.169,0	17.611,8	242.416,7	498.655,8	374.427,4	168.312,6	1.309.593,1
Cesar	61.611,8	11.144,1	206.412,7	461.600,9	327.708,2	21.307,7	1.089.785,4
Cordoba	214.369,1	15.867,8	166.364,6	230.226,6	180.162,4	22.366,9	829.357,4
Tolima	115.391,1	30.804,6	134.284,1	311.920,2	138.782,1	12.944,6	744.126,7
Magdalena	94.886,4	19.391,4	128.234,2	183.008,4	270.332,0	45.993,8	741.846,3
Valle Del Cauca	72.374,4	55.883,0	340.588,5	105.246,8	68.510,0	1.844,4	644.447,1
Bolivar	77.291,5	638,5	7.416,3	218.755,4	109.404,4	110.640,4	524.146,5
Norte De Santander	12.100,5	1.514,2	35.045,0	137.400,1	305.147,0	24.798,4	516.005,2
Putumayo	18.041,6	11.889,6	35.896,5	128.750,4	167.091,4	151.261,4	512.930,9
Huila	13.426,5	9.022,6	86.038,2	154.791,0	122.192,5	52.318,3	437.789,1
La Guajira	5.190,0	8.185,1	75.259,2	165.087,8	83.722,4	71.149,4	408.593,9
Narino	36.893,2	5.804,4	61.600,1	93.516,2	144.306,7	40.213,0	382.333,6
Cundinamarca	29.762,5	15.226,6	56.256,6	122.939,6	102.815,3	37.428,3	364.428,9
Cauca	26.378,3	9.906,5	41.732,2	75.243,5	106.463,4	22.396,6	282.120,4
Choco	46.860,5	32.433,9	9.829,5	70.176,0	112.258,7	8.787,7	280.346,3
Boyaca	25.337,1	-	48.782,4	132.693,6	46.006,9	21.572,9	274.392,8
Guaviare	-	-	0,2	918,6	140.691,5	93.902,6	235.512,9
Quindio	67.102,9	8.778,1	27.146,9	12.786,5	3.396,0	129,0	119.339,4
Caldas	20.573,9	4.562,4	37.579,6	14.702,0	27.770,7	3.579,0	108.767,6
Risaralda	30.503,3	3.531,1	8.476,6	31.986,8	18.766,2	567,7	93.831,7
Sucre	18.023,3	582,9	1.342,8	8.403,7	15.101,8	5.108,1	48.562,5
Atlantico	1.336,8	53,3	472,2	1.816,2	10.896,5	5.589,7	20.164,6
Bogota, D.C.	-	-	75,0	10.780,9	3.080,5	1.325,9	15.262,3
Amazonas	7,4	-	1.953,5	555,5	5.948,4	3.674,3	12.139,1
Guainia	-	-	-	792,7	896,3	5.113,8	6.802,8
Vaupes	-	-	850,0	249,1	2.528,7	-	3.627,8
Archipiélago De San Andrés y Providencia	-	1,8	-	418,3	-	-	420,1
<b>Área total adjudicada por periodo</b>	<b>1.320.413,5</b>	<b>355.056,7</b>	<b>2.904.574,3</b>	<b>5.621.210,4</b>	<b>8.173.451,4</b>	<b>5.033.700,5</b>	<b>23.408.406,7</b>

Fuente: Villaveces y Sánchez (2015). *Tendencias históricas y regionales de la adjudicación de baldíos en Colombia*

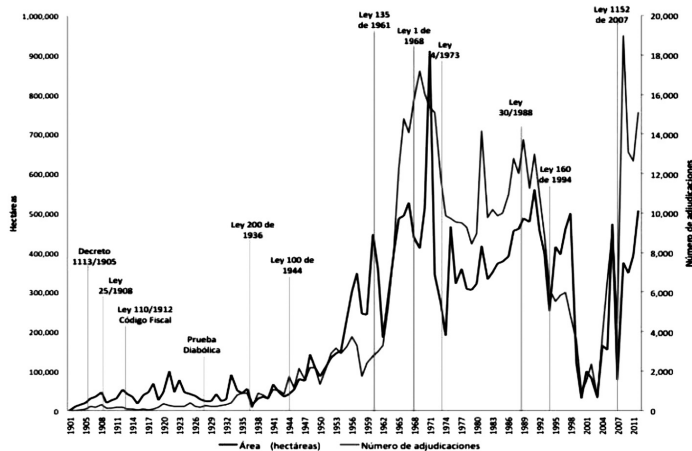


Gráfico 1.

Fuente: Villaveces y Sánchez (2015). *Tendencias históricas y regionales de la adjudicación de baldíos en Colombia*

Las personas naturales o jurídicas que requieran la adjudicación de un terreno baldío, deberán presentar la solicitud ante la Agencia Nacional de Tierras (ANT) en ella se deben indicar diferentes datos tanto personales, como del predio.

### 5.1. Revocación de la adjudicación

Para poder abordar este tema se deben tener en cuenta dos puntos, el primero que hará referencia a la regulación legal de la revocación de la adjudicación y el segundo que tiene que ver con la posibilidad de terminar la adjudicación, que es un acto administrativo, de manera unilateral por parte del Estado en los casos donde exista irregularidades en la adjudicación.

En el Decreto 2664 de 1994, art. 26, nos habla de la “terminación” de la adjudicación debido al incumplimiento o caducidad del contrato de adjudicación:

Se trata de una facultad excepcional ya que la regla general, según el Código Contencioso Administrativo, es la de que la administración pública pueda revocar los actos de carácter particular y concreto (como lo es una adjudicación a un colono), única y exclusivamente si ese particular está de acuerdo con la decisión, salvo el

caso de la ocurrencia de delitos en el trámite administrativo.

Es importante hacer notar que la revocatoria de baldíos constituye una herramienta muy poderosa en manos del Estado, y que, por lo mismo, su aplicación debe estar precedida, en todos los casos, de un examen riguroso de las circunstancias en las cuales ocurrió la adjudicación cuestionada.

Titulación ilegal hay en ocasiones en que, por ejemplo, el Incoder adjudica como baldíos terrenos que en realidad son de propiedad privada.

En estos casos, administradores, arrendatarios o individuos inescrupulosos se aprovechan del descuido o ingenuidad de los propietarios y presumiblemente abusando de la buena fe de los funcionarios del Instituto declaran estar ocupando o explotando tierras baldías y así obtienen el correspondiente título de adjudicación.

### 6. ¿Qué ocurre con los casos de acumulación de tierras baldías antes de la entrada en vigor de la ley 160 de 1994?

Para resolver este interrogante es necesario hacer un recuento de que ha pasado en los últimos tiempos en



Colombia con respecto a esta figura. A finales de abril del año 2017 llego con un comunicado de prensa de la Contraloría General de la República (CGR) con una lista de personas y empresas señaladas que posiblemente han acumulado tierras que fueron adjudicadas como baldíos. En este comunicado sobresalieron los nombres del senador Álvaro Uribe y sus familiares o de parientes del actual Ministro de Agricultura, Aurelio Iragorri Valencia.

Ley 160 de 1994, como se expresó anteriormente introdujo uno de los conceptos que rigen el ordenamiento de la propiedad: la unidad agrícola familiar (UAF), que es la extensión de tierra mínima que en Colombia resulta razonable para que una familia campesina pueda subsistir y tener una vida digna. En ese sentido, las personas a quienes se les adjudique tierras baldías sólo podrán recibir una UAF, porque al tener más de una UAF en terrenos de origen baldío es una acumulación indebida.

Por medio de página web El Espectador se dice lo siguiente: “Esta discusión se avivó en 2013 a raíz de un debate de control político realizado por los parlamentarios del Polo Democrático Jorge Enrique Robledo, Iván Cepeda y Wilson Arias, quienes expusieron la masiva acumulación de baldíos en la altillanura por grandes

empresas. En aquella ocasión, los congresistas denunciaron que compañías del tenor de Riopaila, Cargill, Manuelita, Brigard & Urrutia o la Poligrow habían violado la prohibición de acumular tierra que debía destinarse a campesinos pobres”. (Jimeno & Medina, 2017)

*“El núcleo del debate es la distribución de la tenencia de la tierra rural con vocación agropecuaria. La evidencia en nuestro país muestra un alto índice de concentración inequitativa de la tierra”,* opinó Andrés Ocampo, exdirector de procesos agrarios del Incoder.

Uno de los temas claves en este problema, que sigue generando dudas y enfrentamientos es saber desde que momento se configura la acumulación indebida de baldíos. Nuestra Honorable Corte Constitucional ha dejado claro que la fecha que parte en dos este dilema es el 3 de agosto de 1994, fecha en que se expidió la Ley 160. Tesis que Jorge Enrique Vélez (exsuperintendente de Notariado y Registro) mantiene en su análisis del fallo del alto tribunal que declara exequible la discusión de la Ley de Zidres.

Retomando nuevamente para Ocampo (2017) “la prohibición de acumular bienes que tuvieron origen baldío se extiende incluso a aquellos



adjudicados con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 160 de 1994, siempre que el negocio jurídico que genera la acumulación se efectúe con posterioridad a la entrada en vigencia de la misma". Serán los jueces quienes determinen caso a caso la situación jurídica, pues cada caso es diferente. En lo que se ha expresado hasta el momento se toma el año de 1994 en donde comienza la acumulación de baldíos, siempre que la prohibición esté expresamente publicada en el acto de adjudicación y en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria.

Según Vélez (2017), en Colombia no existe ninguna sentencia por acumulación de baldíos y, tras la sentencia de la Corte sobre las zidres, *"queda una responsabilidad importante de la Agencia Nacional de Tierras para que en las resoluciones de adjudicación establezca expresamente que esa tierra no puede ser acumulada con otra, con el fin de que eso pase a registro de propiedad y nos evitemos la desinformación que hoy existe"*.

Expertos de las Universidades de los Andes, Externado y Eafit respecto a lo que se ha planteado últimamente con el proyecto del Gobierno han dicho que "Las personas que han obtenido baldíos después de la entrada en vigencia de la Ley 160 de 1994 podrían ser merecedoras de

una consideración especial para la regularización de la situación, siempre y cuando se hayan resuelto las necesidades de acceso y formalización de los beneficiarios a título gratuito" En caso contrario, expresaron los estos que "aquellos sujetos que no logren acreditar una explotación económica sostenida y sostenible de los terrenos, ni su buena fe objetiva o que hayan sacado provecho de situaciones de desplazamiento forzado o hayan despojado a campesinos, deben ser objeto de actuaciones contundentes por parte de las autoridades enderezadas a la recuperación de las extensiones indebidamente ocupadas o de los excedentes ilegales". (El Tiempo, 2017).

Este proyecto de ley se encuentra construyéndose, pues en el momento no existe una forma ya establecida para que se le dé fin al tema de acumulación de los baldíos.

La Contraloría General pidió a la Agencia Nacional de Tierras (ANT) para que examine si han ocurrido irregularidades en la adjudicación o venta de baldíos a particulares en varias regiones del país. El organismo de control a esta solicitud respondió que no contaba con la facultad para investigar los hechos que corresponden a negocios con particulares, por lo que pide a las autoridades competentes que examinen esos procesos.

Según informe fueron investigados en auditorías realizadas entre los años 2013 y 2015 unos 322 predios con extensiones de más de 123.000 hectáreas. Por medio de un artículo publicado en la página web Dinero se dice que “esos terrenos están situados en Córdoba, Meta, Caquetá, Vichada y Antioquia. La Contraloría remitió este informe a la Fiscalía General y a la Procuraduría para que investiguen si en estos casos en verdad existe responsabilidad penal o irregularidades disciplinarias por parte de funcionarios, ya que existe la posibilidad de que hayan violado las leyes que prohíben la acumulación de baldíos que superan la Unidad Agrícola Familias (UAF)” (Varela, 2017).

De esta forma se podría determinar por qué y quiénes incumplieron su obligación institucional de evitar que predios particulares adjudicados originalmente como baldíos fueran vendidos y consolidados en unidades de UAF (Unidad Agrícola Familiar) por encima a las permitidas por la Ley.

Es un proceso que requiere tiempo, pues actualmente en Colombia no existe un censo actualizado y La Contraloría manifiesta que a la fecha todavía está pendiente por solucionar 10 casos más que concentran 183 predios, que equivalen aproximadamente a 199.871 hectáreas.

## 6.1. Objeto de la ley 160 de 1994 en el tema de baldíos

Los propósitos o fines más importantes de la nueva ley sobre bienes baldíos es la creación del Sistema Nacional de la Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino; promueve el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores para mejorar el ingreso y la calidad de vida de la población campesina; busca consolidar la paz a través de la justicia social, de la democracia participativa y el bienestar de la población campesina; busca eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico y dotar de tierras a los campesinos, procura elevar el nivel de vida de la población campesina y generar empleo productivo en el campo; fomentar la adecuada explotación y la utilización social de las aguas y de las tierras rurales patas para la explotación silvoagropecuaria; y regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías de la nación, dando preferencia a los campesinos de escasos recursos.

## 6.2 Políticas sobre la adquisición de tierras

El gobierno ha tratado de flexibilizar el límite de la UAF pero no ha tenido éxito. Otra forma de comprar masi-

vamente tierras y validar una buena parte de las transacciones irregulares que ya se tienen reside en restringir su aplicación a los baldíos que hubieran sido adjudicados a partir del 5 de agosto de 1994, fecha en que entró en vigor la Ley 160. Esta reforma se ha incluido en uno de los bosquejos de un nuevo proyecto de ley sobre baldíos que está preparando el gobierno.

Se tienen cálculos de que el Estado adjudicó en torno a 24,3 millones de hectáreas de baldíos entre 1900 y 2012, de las cuales sólo 5,8 millones fueron adjudicados a partir de 1994. De aplicarse, la disposición de la nueva ley dejaría fuera de la restricción tres cuartas partes de las tierras que fueron originalmente baldíos (Oxfam, 2013). Pero esta acción se separa del concepto que da el Consejo de Estado (OXFAM, 2013).

Propone el gobierno que para poder superar restricción en la Altillanura y otras regiones de interés de los inversores y resolver las situaciones ya creadas de acumulación de baldíos, radicaría en contratos de usufructo o leasing por plazos de hasta 30 años y por un monto simbólico, del que se restaría la inversión realizada cuando adquirieron la tierra. Siendo así, las empresas que han acumulado tierras irregularmente pierden su titularidad, pero mantienen el uso, y a cambio se comprometen a invertir

en infraestructura y asociarse con los campesinos, ya no los contrariarían solo por su quehacer o mano de obra. Sin embargo, esta propuesta preocupa puesto que el control de la tierra estaría en cabeza de unos pocos, y pone empeoraría la concentración, y en la práctica esas tierras dejarían de servir para desarrollar la economía campesina, perdiendo su función social.

También hay varias propuestas en el sentido contrario, que buscan un mayor control de la inversión extranjera en el agro para evitar la especulación y la acumulación. Se han presentado varios proyectos de ley y actos legislativos al respecto por parte de los partidos de la oposición como de la coalición de gobierno, pero no han sido prósperos. Hasta la fecha su discusión no ha prosperado. Por otro parte, las organizaciones de pequeños productores campesinos e indígenas agrupadas en la Mesa de Unidad Agraria elaboró una propuesta de Ley Alternativa de Desarrollo Rural. Esta tiene como uno de sus objetivos impulsar la desconcentración y distribución más equitativa de la tierra para las comunidades rurales, la priorización de políticas que fomenten la producción de alimentos para suplir la demanda nacional y apoyen la economía campesina (por ejemplo, mediante subsidios focalizados y acceso a crédito) asegurando además un

uso adecuado de los suelos y el manejo sustentable del medio ambiente. Estas nuevas propuestas que no se habían considerado en las políticas públicas de desarrollo rural, han sido tenidas en cuenta las demandas de muchos sectores en el marco del actual Paro Nacional Agrario. La discusión sobre la adquisición de tierras a gran escala se encuentra aún lejos de haber terminado y sin duda consiste en un aspecto clave e importante para obtener un desarrollo con equidad y avanzar en la materialización de la paz en Colombia.

Son tres los hallazgos reportados por la Contraloría, el primero de ellos tiene que ver con el incumplimiento de la Ley 160 de 1994, con ocasión de la acumulación ilegal de baldíos en los departamentos de Meta, Vichada y Casanare. El segundo de los hallazgos se relaciona con la acumulación de terrenos baldíos por parte de particulares a partir de actualizaciones de área sin el lleno de requisitos. Finalmente, el tercero de los hallazgos, hace referencia a la ineficiente gestión jurídica del INCODER en la recuperación de los terrenos baldíos acumulados irregularmente por particulares.

Según la Contraloría, varias personas naturales y jurídicas han estado acumulando clandestinamente más de un baldío, contrariando al ordenamiento legal.

## 7. ¿Qué puede hacer el estado frente a los casos de acumulación de baldíos?

El Estado cuenta con varios instrumentos para hacer cumplir la legislación contribuyendo a que no violen los preceptos constitucionales y la normativa vigente sobre el acceso a la propiedad de la tierra. El Incoder está facultado por la Ley 160 de 1994 entre otros fines, para gestionar los procedimientos administrativos agrarios encaminados en cumplir la función social y ecológica de la propiedad, asegurar el dominio y preservación de los bienes públicos y corregir situaciones irregulares o ilegales de apropiación de dichos bienes, aun cuando éstos ya no correspondan al dominio estatal. Algunos de estos procedimientos son:

1. La clarificación de la situación de las tierras desde el punto de vista de la propiedad, con el objeto de determinar si han salido o no del dominio del Estado; y
2. La devolución al dominio de la Nación de un terreno baldío adjudicado, cuando se compruebe la violación de las normas y el incumplimiento de las condiciones y obligaciones bajo las cuales se produjo la adjudicación del predio, o no se destine a los fines que se hubieren previsto.

Según un informe del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, entre 2010 y 2013 el Incoder ha investigado 14 casos de acumulación indebida de baldíos en todo el país, los cuales afectan a 231 predios con una extensión total de 87.424 hectáreas.

En los casos en donde se evidenció violación la ley, se aplicaron medidas administrativas con el fin de revertir la concentración de la propiedad, información obtenida en informes de investigación de OXFAM. Divide y comprarás. Una nueva forma de concentrar tierras baldías en Colombia (2012, p. 24), entre las cuales están:

- Solicitud de investigación disciplinaria a la Procuraduría General de la Nación y a la Superintendencia de Notariado y Registro, cuando se detectó que registradores de instrumentos públicos registraron compras sobre tierras, omitiendo la observancia del Art. 72 de la Ley 160 de 1994 que prohíbe la concentración de UAF.
- Instauración de demandas de nulidad contra los contratos de compra-venta: se han presentado 12 demandas de nulidad contra los contratos realizados sobre predios adjudicados como baldíos por presunto objeto ilícito, debido a la vulneración a la prohibición de concentración prevista en la Ley 160 de 1994.

- Solicitud de actuaciones administrativas a la Superintendencia de Notariado y Registro, para lograr la revocatoria o cancelación de los registros de las compraventas que dieron lugar a la concentración indebida de tierras, así como para identificar las presuntas irregularidades registrales que se pudieran presentar por la misma región de los casos identificados.
- Traslado a las distintas dependencias y entidades adscritas al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de los diagnósticos realizados por el Incoder, para que se suspenda o se excluya de los programas de ayuda o incentivo al desarrollo rural a las sociedades o personas naturales que vulneraron la normativa, así como los predios que fueron concentrados de forma ilegal.

Uno de los problemas que tiene el Estado para combatir este problema es que no hay un registro detallado de los terrenos baldíos que tiene la Nación. Pese a que ha sido una obligación de los gobiernos documentar los millones de predios, no hay una forma de llevar el control, entre otras, porque el sistema de catastro es deficiente.

Por la misma dimensión que lleva hacer el registro, no hay claridad de cuáles son los baldíos que están ocupados y los que no. Sin embar-

go, se presume que la gran mayoría están ocupados por campesinos o ganaderos. De ahí la importancia de clarificar cuáles han salido del dominio del Estado, los que siguen siendo baldíos y resolver esa situación.

El 1 % de los propietarios es dueño del 54 % de la tierra en el país. La concentración de los terrenos agrarios y la desigualdad no paran de crecer. El índice Gini rural, que mide la desigualdad, está en 0.87. Es decir, si el índice está en uno significa que un sólo propietarios es dueño de toda la tierra en el país y si está en cero traduce que todos los campesinos son dueños de su parcela y hay una buena distribución.

El debate alrededor de quiénes pueden acceder o no a títulos baldíos siempre ha existido, pese a que la ley dice que son para los campesinos que no tienen tierras que trabajar. En los últimos 50 años se han titulado 25 millones de hectáreas, más del 90 % de ellas baldíos o títulos colectivos.

Con el paso de los años uno de los ajustes más importantes que se le hizo a la norma fue en 1994 cuando se estableció que las tierras que fueron entregadas como baldíos a campesinos no pueden acumularse para convertirse en grandes propiedades. Aunque se estipulan diferentes extensiones, la concentración viola el

régimen Agrícola Familiar. El liquidado Incoder era el encargado de definir cuál es la extensión de la Unidad Agrícola Familiar en cada municipio, ahora la encargada de esa tarea es la Agencia Nacional de Tierras.

Una de las trampas que fomentan quienes practican la acumulación de baldíos es que suelen dividir la propiedad en varias sociedades para así respetar el límite de extensión de la Unidades Agrícolas Familiares que se delimitan para cada territorio. Por ejemplo, en la altillanura las UAF tienen que ser de 1.800 hectáreas, pero si se supera esa extensión se reparte en muchas sociedades que casi siempre aparecen a nombre de un mismo propietario.

## 6.1 Debate sobre la acumulación de predios baldíos en el 2017, la decisión en manos de la Corte Constitucional.

Actualmente existe un debate jurídico sobre la fecha a partir de la cual la acumulación de baldíos está prohibida. Para la Corte Constitucional, en Sentencia C-077/17 sobre la Ley Zidres, solamente se puede hablar que hay acumulación en los casos en que los baldíos fueron adjudicados después de la Ley 160 de 1994. Existen nociones anteriores del Consejo de Estado y la Contraloría en el sentido

de que la acumulación de baldíos está siempre prohibida, sin importar la fecha en que hayan sido adjudicados. Sin embargo, como la Corte Constitucional es la última instancia y sus decisiones es la palabra definitiva y, por lo tanto, las tierras de la mayoría de los mencionados en la lista por la Contraloría están en regla.

Por otro lado, se presenta que la Ley de ZIDRES es regresiva por lo menos en tres aspectos: “respecto de la prohibición de acumular baldíos, en relación con el uso y la destinación de los mismos, y sobre las condiciones para que los campesinos accedan de manera progresiva a la propiedad de la tierra”. (Sentencia C-077/17).

*Respecto de la prohibición de acumular baldíos (art. 72 de Ley 160 de 1994 y C-644 de 2012), la Ley de ZIDRES en su artículo 3° parágrafo 3° faculta para que se integren dentro de estas zonas bienes adjudicados como baldíos con antes de la entrada en vigor de la Ley 160 de 1994, sin considerar que la prohibición de acumular baldíos se dio antes de la Ley 160 y que se encuentra expresa en la normatividad precedente (art. 29 y 37 de la Ley 135 de 1961 y 13 inc. 8 de la Ley 30 de 1988).*

Por el contrario, según los representantes de la Defensoría, consideran que se deben recuperar los bienes

adjudicados como baldíos con anterioridad a la Ley 160, que hayan sido acumulados indebidamente, con el fin de garantizar a los campesinos un camino progresivo a estos bienes. Es decir, que para ellos los cambios que plantea la Ley de ZIDRES al régimen legal de baldíos (Ley 160 de 1994) anteriormente descritos no cuentan con una argumentación o justificación constitucional plena, que posibilite valorar de manera positiva las medidas regresivas que estos cambios incorporan.

Este debate ha llevado a confusiones, incluso la inversión en tierras esta quieta y quienes compraron en los últimos 23 años predios, que el comienzo fueron dados bajo la modalidad de adjudicación de baldíos, están hoy en día en tela de juicio, pues son acusados por comportarse de manera diferente a lo dispuesto por la ley que impedía la acumulación.

## 6.2 Decreto 902 del 29 de mayo de 2017

En este decreto se tienen en cuenta numerosos aspectos que hacen referencia a los terrenos baldíos, entre ellos se encuentran:

- Que en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 1753 de 2015, el legislativo ordena en el artículo



- 103 que “sin perjuicio de las disposiciones propias para la titulación de baldíos o regularización de bienes fiscales, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o la entidad ejecutora que este determine, gestionará y financiará de forma progresiva la formalización de tierras de naturaleza privada, para otorgar títulos de propiedad legalmente registrados a los trabajadores agrarios y pobladores rurales de escasos recursos que tengan la calidad de poseedores. Esta posesión debe respetar las exigencias legales de la prescripción adquisitiva de dominio, sucesión, saneamiento de que trata la Ley 1561 de 2012 o ratificación notarial de negocios jurídicos, según sea el caso”
- Que en Sentencia C-595 de 1995 la Corte afirmó que “si bien es cierto el Estado tiene el deber de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra, especialmente, a quienes la trabajan, no es menos cierto que tal fin no se logra únicamente con la adjudicación de tierras baldías, que es una forma de hacerlo, sino también con otras políticas, como por ejemplo, la concesión de créditos a largo plazo y con facilidades de pago; la creación de subsidios para la compra de tierras, el fomento de las actividades agrícolas, etc., que también buscan esa finalidad”.
  - Que igualmente la Corte Constitucional en la Sentencia C-644 de 2012 afirmó que existe un “número dramático de población campesina desplazada por la violencia y una comprobada escasez de tierra disponible”; que “ha sido una preocupación constante del legislador colombiano establecer regímenes normativos que permitan mejorar la calidad de vida de los campesinos, así como la productividad de los sectores agrícolas” y que “la jurisprudencia constitucional, ha ido reconociendo a través de los casos objetivos y concretos, las características específicas que posee el campo como bien jurídico de especial protección constitucional, tanto desde los imperativos del Estado social de derecho, como desde la óptica del progreso a través de la competitividad y el correcto ejercicio de las libertades económicas”.
  - Que la Corte Constitucional en Auto de Seguimiento 222 de 2017 a la sentencia T-488 de 2014, identificó, con base en los informes presentados por las diferentes entidades que conforman la Mesa Intersectorial para el cumplimiento de la misma, entre otras, las siguientes problemáticas: a lo largo de la historia no se ha construido una base de datos completa, consistente e interoperable que dé cuenta bajo criterios

de confiabilidad, calidad, actualización y precisión la información de la propiedad rural.

- El Plan Nacional de Clarificación y Recuperación de Tierras Rurales prima facie, parece enfocarse exclusivamente en la recuperación de las más de 1.202.366 hectáreas baldías sustraídas de la Nación, sin establecer mecanismos de titulación masiva que permitan garantizar a las personas sujetas de reforma agraria, la inmediata adjudicación de la tierra que han explotado desde hace décadas bajo la convicción de ser propietarias (buena fe exenta de culpa). En este orden de ideas, la ejecución de dicha política sin un programa masivo de titulación o compensación podría ser el detonante de mayores conflictos en el campo.

## 8. Estadísticas

Al pedir mediante derecho de petición a la Agencia Nacional de Tierras (ANT) para que se nos informara sobre la acumulación indebida de tierras baldías, se brinda las siguientes estadísticas:

Tabla 2: En esta se individualizan los casos de acumulación de tierras baldías de los cuales tuvo conocimiento el Incoder y de los que ahora se encarga

la Agencia Nacional de Tierras. En estos casos la agencia está dando impulso a las acciones judiciales que interpuso el Incoder para obtener la nulidad de los contratos o actos que permitieron la acumulación. Los 19 procesos referidos en la tabla se encuentran inactivos por rechazo, inadmisión o desistimiento, y por esta razón de acuerdo al Decreto 1850 de 2016 no debían ser entregados por el Incoder a la ANT, sin embargo tres de estos expedientes fueron entregados físicamente. Por tratarse de procesos inactivos, no se han otorgado poderes para ejercer representación judicial alguna, no obstante, la agencia está recopilando información a fin de establecer la posibilidad de presentarlos nuevamente ante despachos judiciales. Sólo 8 procesos judiciales se encuentran activos, la ANT realiza la vigilancia judicial a través de la firma Litigando punto Com., la cual representa la Agencia en cada uno de los procesos.

## 8. Posibles soluciones

En la actualidad no se tienen estas tierras dadas en arriendo puesto que son tierras de propiedad privada según lo expuesto por la Agencia Nacional de Tierras, entre las posibles soluciones que encontramos más factibles es permitir la coexistencia y colaboración, para lograr esto es

¿Qué tan efectiva es la prohibición que hace el Estado de acumular bienes baldíos?

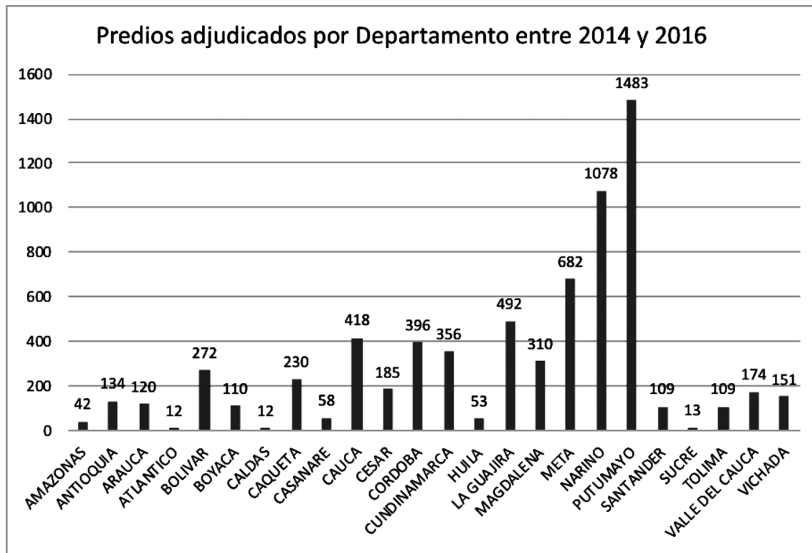
Tabla 2.

No	Demanda-dante	Demandado / propietario o beneficiario de la acumulación	Nro. de predios	Superficie total acumulada	Ubicación del inmueble	Estado actual	Entregado ant
1	Incoder	Sociedad Poligrow Colombia Ltda	3	5577 has 5800 m <sup>2</sup>	Mapiripán - Meta	Activo	Entregado
2	Incoder	Ecopalma S.A.S.	2	48 has 8750 m <sup>2</sup>	Tibú - Norte de Santander	Activo	Entregado
3	Incoder	Bioagroindustrial de Colombia Ltda.	21	987 has	Tibú - Norte de Santander	Activo	No entregado
4	Incoder	Fondo Ganadero De Córdoba S.A.	9	605 has	Turbo - Antioquia	Activo	No entregado
5	Incoder	Palmeros Aliados S.A.S.	1	447 has	Tibú - Norte de Santander	Activo	Entregado
6	Incoder	Sociedad Proyectos Vichada S.A.S., Sociedad Agro Elbita S.A.S., Sociedad Cabriolel Ltda, Camilo Casa Ortiz, Francisco Jose Matiz Salazar, Pablo Valencia Irragorri	3	3815 has 16087 m <sup>2</sup>	La Primavera - Vichada	Activo	Entregado
7	Incoder	Grupo Timberland – Holding	13	4014 has	La Primavera - Vichada	Activo	No entregado
12	Incoder	Sociedad Campo Azul S.A.S., Inversiones Zacor S.A.S., Inversiones Campo Caucho S.A.S., Santiago Lizarralde Campo y otros	4	5064 has 17000	Puerto Carreño – Vichada	Inactivo	Entregado
13	Incoder	William Moisés, María Victoria, Abraham Elias y Rosa Maria Ganem	17	570 has	Montería, Tierra Alta y Valencia - Córdoba	Inactivo	Entregado
14	Incoder	Fondo ganadero de Córdoba S.A.	9	605 has	Turbo - Antioquia	Inactivo	No entregado
15	Incoder	Fondo ganadero de Córdoba S.A.	9	605 has	Turbo - Antioquia	Inactivo	No entregado
16	Incoder	Fondo Ganadero de Córdoba S.A.	9	605 has	Turbo - Antioquia	Inactivo	No entregado
17	Incoder	Zulma Yibi Romero Cerquera			Turbo - Antioquia	Inactivo	No entregado
18	Incoder	Sociedad Poligrow Colombia Ltda	3	5577 has 5800 m <sup>2</sup>	Mapiripán - Meta	Inactivo	No entregado
19	Incoder	Fondo Ganadero de Córdoba S.A.	9	605 has	Turbo - Antioquia	Inactivo	No entregado

No	Demanda-dante	Demandado / propietario o beneficiario de la acumulación	Nro. de predios	Superficie total acumulada	Ubicación del inmueble	Estado actual	Entregado ant
20	Incoder	Fondo Ganadero de Córdoba S.A.	9	605 has	Turbo - Antioquia	Inactivo	No entregado
21	Incoder	Fondo Ganadero de Córdoba S.A.	9	605 has	Turbo - Antioquia	Inactivo	No entregado
22	Incoder	Fondo Ganadero de Córdoba S.A.	9	605 has	Turbo - Antioquia	Inactivo	No entregado
23	Incoder	Grupo Empresarial Monica Colombia SAS - Sociedades Tilavia SAS, Agrocaxias SAS, Agromarchett Sas, Manacacias Sas, Sergio Joao Marchett, Francisco Marchett, Ricardo Antonio Cambruzzi	10	12238 has	Puerto Gaitán - Meta	Inactivo	No entregado
24	Incoder	Helm Trust S.A. y Otros			Puerto López - Meta	Inactivo	No entregado
25	Incoder	Sociedad Comercial Inversiones Palma Oriente S.A.			Tibú - Norte de Santander	Inactivo	No entregado
26	Incoder	Dagoberto Meza Meza, Edilberto de La Cruz Serpa, Elisa Esther Pua Gamez, María Ocampo Torregrosa, Ana María de La Cruz Polo, José Rodrigo Lara Pertuz, Eivira Rosa Polosandoval, Etilvia Elena Cervantes de La Cruz			Plato, Chibolo - Magdalena	Inactivo	No entregado
27	Incoder	Joaquín Alfonso Cortina Calanche, Alejandro Akle Rivera			Plato, Chibolo - Magdalena	Inactivo	No entregado
28	Incoder	Eduardo Correa Cano y Felix Trujillo Penagos	10	16865 has	San Vicente del Caguan - Caquetá	Activo	Entregado
29	Incoder	Víctor Manuel Martínez Moreno	4	7865 has 4000 m <sup>2</sup>	Puerto Rico - Caquetá	Activo	Entregado
30	Incoder	Jorge Ignacio Pretel Chaljud	5	243 has 2500 m <sup>2</sup>	Turbo, Arboletes - Antioquia	Activo	Entregado

Fuente: Cálculo de autores con base en información otorgada por la ANT

¿Qué tan efectiva es la prohibición que hace el Estado de acumular bienes baldíos?



Gráfica 2: En esta podemos observar el número de predios adjudicados por departamento entre los años 2014 y 2016, los cuales equivalen a un total de 152.735,2377 hectáreas, repartidas en 6.999 predios, de estos, 6.694 fueron para campesinos (151.654,1011 hectáreas), 115 para desplazados (1.006,7868 hectáreas) y 190 para Entidades de Derecho Público (74,3498 hectáreas)

Fuente: Cálculo de autores con base en información otorgada por la ANT

necesario que las empresas tanto nacionales como extranjeras a las cuales se les adjudique tierras baldías paguen arriendos y que tengan un límite de hectáreas adjudicadas según el proyecto productivo que vayan a realizar. Por otro lado consideramos que sería buena opción que los proyectos a realizar incluyan trabajadores de la región, además que el dinero recaudado de estos arriendo sirvan para invertir en el sector, para la construcción de vivienda, infraestructura, colegios,

fundaciones, parques, centros culturales entre otras.

De igual forma se podría plantear que las empresas que quieran asociarse con el Estado reciban el beneficio de tener más tiempo el terreno baldío para el funcionamiento de su proyecto productivo. Esto con el motivo de que se le aparte del dinero recibo por concepto del arriendo, también otorguen ganancias de su proyecto para incrementar la economía en el país.

Para las personas desplazadas, campesinos, campesinas, grupos étnicos deberían ser adjudicadas a título gratuito para que puedan explotar económicamente la tierra, de tal forma que ayude esto a la pobreza y a la economía de nuestro país.

Ya han transcurrido alrededor 2 años de haber realizado la liquidación del INCODER y hoy en día la ANT que es la entidad encargada de orientar la política de ordenamiento social de la propiedad rural, no cuenta con una estadística clara a cerca de las fallas en el proceso de adjudicación, lo que impide que se agilice los trámites judiciales y así poder declarar la nulidad de los actos o contratos que permitieron la acumulación. Con respecto a este problema claramente evidenciado consideramos que se debe agilizar y dar prioridad en juzgados a realizar las respectivas investigaciones para que el Juez Agrario y Rural ordene la recuperación inmediata del bien inmueble y estas tierras regresen al Estado y una vez resueltas las condiciones de la propiedad, de ser el caso, se tomen las medidas que se estimen necesarias para garantizar que el beneficiario tome posesión del inmueble e incorpore en él un proyecto productivo. Teniendo en cuenta que las condiciones del ejercicio de la propiedad se someterán al régimen de la UAF.

## 9. Conclusiones

La historia de los baldíos enseña dos cuestiones una de ellas es la incapacidad ya sea por acción y omisión del Estado colombiano para definir una política de manejo completa e integral del territorio nacional, pues es este el responsable de las dinámicas conflictivas que vivió y vive el país, y sobre la problemática actual en torno a la tierra, la otra cuestión importante es el comportamiento de las élites del empresariado nacional, en alianzas con capitales extranjeros, pues se ve reflejada su incapacidad para promover el desarrollo rural, defender la ley y respetar los derechos ciudadanos de la población rural. Pues como se evidencio las leyes del siglo XIX y XX parecen que se promulgaron en favor de los terratenientes lo que faculto para la acumulación de tierras y haciendo responsable al Estado por la violencia generada por la tierra.

La legislación colombiana establece límites a la compra de tierras que hayan sido anteriormente adjudicadas por el Estado en procesos de reforma agraria, con el fin de evitar su concentración y preservar su función social. El mandato constitucional respecto al acceso de propiedad, ha sido desarrollado a través de normas que estipulan

los objetivos para distribución de la tierra, pero este no es cumplido por la entidad encargada de vigilar su cumplimiento bien sea por limitación de orden estructural o por corrupción, pero fuese la razón que sea, el problema de cómo se deben de cómo se deben adjudicar los baldíos que todavía tiene Colombia nos incumbe a todos ya que va más allá de un simple proceso de titularización de la propiedad. Es una cuestión profunda de reflexión sobre cuál es el modelo de desarrollo económico que queremos para Colombia. Si bien el país no puede decir que no está de acuerdo con el desarrollo de proyectos agroindustriales que demandan grandes extensiones de tierra, tampoco se puede excluir el derecho tan esencial que tienen los campesinos más pobres del país de tener un pedazo de tierra para trabajar. Por esta razón nuestra posible razón va dirigida a la coexistencia y colaboración, pues es entregar estas tierras en arriendo a las empresas nacionales y extranjeras que deseen desarrollar proyectos productivos sostenibles social y ambientalmente por un período de tiempo según el proyecto que vayan a realizar y su aporte a la región, brindado la oportunidad laboral a las personas vulnerables como son los campesinos, campesinas y grupos étnicos.

## Bibliografía

- LeGrand, C., (1988) "*Colonización y protesta campesina en Colombia 1850-1950*", Bogotá. Colombia. Universidad Nacional.
- La Resolución 041 de 1996 del Incora.
- Restrepo, J., (1914). *Derecho Internacional Privado*. Bogotá. Editorial: La Luz.
- Pascuale, F., (1880). *Derecho Internacional Público, Tomo I*. Madrid. Imprenta de la revista de legislación a cargo de M. Ramos. Ronda Atocha, núm. 15.
- Arias, G., (1943). *Lecciones sobre Derecho Minero colombiano*. Medellín. Ed. Librería Siglo XX.
- Grocio, H., (1877). *El derecho de la guerra y de la paz, tomo I, Libro II, Cap. II*. París. Traducción de Pradier Fodèr.
- Las 2 Orillas. (2014). *El problema de los baldíos en Colombia, un asunto sin resolver*. Recuperado de <http://www.las2orillas.co/el-problema-de-los-baldios-en-colombia-un-asunto-sin-resolver/>
- Revista Semana, (2017). *Once claves para entender el chicharrón de los baldíos*. Recuperado de: <https://semana.com/Item/ArticleAsync/524743?nextId=524759&nextId=524752>
- Informes de investigación de oxfam. Divide y comprarás*. (2012) Una nueva forma de concentrar tierras baldías en Colombia. Recuperado de:



- <http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/rr-divide-and-purchase-land-concentration-colombia-270913-es.pdf>
- Jimeno y Medina., (2017). *Amnistía a la acumulación de baldíos*. El Espectador. Recuperado de: <http://www.elespectador.com/economia/amnistia-la-acumulacion-de-baldios-articulo-693691>
- Herrera, H., (2017) *Contraloría pide investigar 322 predios por acumulación de baldíos*. EL TIEMPO. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/contraloria-pide-que-se-investigue-acumulacion-de-baldios-86182>
- Villaveces Niño J. y Sánchez F., (2014) *Tendencias históricas y regionales de la adjudicación de baldíos en Colombia*
- Corte Suprema de Justicia, Sala Civil. Sentencia STC1776-2016. Feb 16/16.
- Constitución Política de Colombia 1886.
- Constitución Política de Colombia 1991.
- Código Civil Colombiano.
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-595 de 1995.
- Ley 200 de 1936.
- Ley 110 de 1912
- Ley 160 de 1994.
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-077 de 2017. 08 de febrero de 2017. Magistrado Ponente. Luis Ernesto Vargas Silva.
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-644 de 2012. 23 de agosto de 2012. Magistrada ponente. Adriana María Guillen Arango
- Decreto número 902 del 29 de mayo de 2017, Decreto de Reforma Rural de Paz.