

Tendencias históricas y regionales de la adjudicación de baldíos en Colombia¹

Juanita Villaveces Niño*
Fabio Sánchez**

SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO

No. 179

Febrero de 2015

Tendencias históricas y regionales de la adjudicación de baldíos en Colombia¹

Juanita Villaveces Niño*

Fabio Sánchez**

Resumen

El presente documento hace una revisión de la política de reforma agraria en Colombia desde principios del siglo XX hasta 2012, caracterizada por la adjudicación de baldíos a campesinos. En este documento, se busca dar cuenta de la magnitud e importancia de esta política pública que ha perdurado a lo largo del tiempo y con una dinámica continua desde sus inicios, con el fin de aportar a la amplia literatura sobre reforma agraria en Colombia que, si bien analiza las tensiones propias de esta política no cuenta con datos desagregados del comportamiento de la política para más de un siglo. Igualmente se hace un recorrido regional que evidencia la dinámica de la reforma agraria en diferentes regiones a lo largo del tiempo.

Palabras clave: reforma agraria, baldíos, Colombia

Clasificación JEL: Q15

¹ Agradecemos los aportes de Adriana Vélez, Diana Vásquez, María Claudia Paez y Elsa Acuña. Agradecemos al INCODER el acceso a la información del SIDER y a los asistentes de investigación Laura Salas y Sergio Montoya. Este trabajo es el resultado de un proyecto financiado por USAID a través de AECOM. Este documento hace parte de una investigación más extensa que aborda el efecto de la reforma agraria en el desarrollo económico y la distribución de la tierra. Las expresiones aquí presentadas sólo comprometen a los autores.

* Profesora Asociada, Facultad de Economía, Universidad del Rosario. marta.villaveces@urosario.edu.co

** Profesor Titula, Facultad de Economía, Universidad de los Andes. fasanche@uniandes.edu.co

Abstract

This paper analyses land reform policy in Colombia since the early twentieth century to 2012, characterized by allocation of public land to peasants. We seek to show the magnitude and importance of this constant public policy and shows its dynamic at national and regional level, in order to contribute to the vast literature on land reform in Colombia that it although analyzes the tensions of this policy, it does not have disaggregated data from the period we describe here.

Keywords: land reform, public land, Colombia

JEL Classification: Q15

I. Introducción

La reforma agraria en Colombia ha sido un tema recurrente, académicamente y en la agenda pública. En 2010, varios hechos volcaron nuevamente la atención en la cuestión de la tierra y las vicisitudes de la reforma agraria o la adjudicación de baldíos en Colombia. Específicamente, el debate en torno a la ley de víctimas y restitución planteó nuevamente el debate sobre la importancia de la tierra como variable presente en el conflicto armado y la necesidad de implementar mecanismos para enfrentar situaciones de despojo y abandono de tierras en medio del conflicto armado.

En 2011, el informe del PNUD, *Colombia Rural* contribuyó al debate en torno a la dimensión del campo en la economía y sociedad colombiana y la difícil situación de tenencia de la tierra, la concentración, el nivel de pobreza de la población rural, la economía ilegal y la falta de políticas públicas claras enfocadas a la Colombia rural que abarca alrededor del 25% de la población.

Este renacer de la cuestión agraria y de la tierra en Colombia exigió también un reconocimiento del estado actual de la situación, especialmente de la política de adjudicación de baldíos es decir, nuestra reforma agraria, con el fin de entender el alcance que ha tenido y verificar el potencial de tierras con el que aún cuenta el Estado para profundizar el acceso a la tierra. Resultado de esto, el INCODER hizo un esfuerzo por reconstruir la dinámica de adjudicación de baldíos desde 1901 hasta la fecha, recogiendo las resoluciones de adjudicación para saber quién accedió a un baldío, en dónde, en qué año y de qué tamaño. Estos datos, claramente buscan apoyar la ley 1148 de 2011-*Ley de Víctimas y Restitución de Tierras*- y también tienen resultados indirectos como la posibilidad de indagar sobre el desempeño e impacto de la reforma agraria en Colombia.

Este documento retoma la información del INCODER de asignación de baldíos desde 1901 hasta 2012 con el fin de hacer una descripción de la dinámica de la reforma agraria en Colombia a la luz de la legislación y reconociendo las diferencias regionales. Es un primer

acercamiento al análisis de estos datos que permitirá, más adelante, realizar estudios de impacto de la reforma agraria en desarrollo económico y concentración de la tierra.²

El documento está dividido en 4 partes incluyendo esta introducción. En la segunda parte se hace un recuento tanto del estado del arte como de la legislación sobre reforma agraria en Colombia para mostrar los principales debates académicos, la tendencia de la legislación y señalar la carencia de datos desagregados en los estudios, especialmente para un lapso tan largo como el acá presentado. En la tercera parte, se presenta la dinámica nacional y regional de la reforma agraria, los cambios acorde con las modificaciones legales resaltando la importancia de esta política pública en el sentido de ser una política continua en el tiempo sin rupturas a pesar de los múltiples reformas legales que modificaban las condiciones de aplicación de la reforma agraria. Por último, se concluye la importancia de la política de asignación de baldíos a lo largo del siglo XX, en su intención de permitir el acceso a la tierra a campesinos. Si bien no se evalúa su impacto en el desarrollo económico o en distribución de la tierra, la descripción general permite constatar su dinámica de largo plazo.

Es importante subrayar que este documento sólo tiene en cuenta la adjudicación de baldíos a particulares y no incluye ni la adjudicación de baldíos a comunidades étnicas ni tampoco la adjudicación para fines públicos (proyectos hidroeléctricos, apertura de vías, entre otros). En este sentido, se describe la adjudicación de tierra baldía a ciudadanos que cumplen con los requisitos de ley para ser sujetos de adjudicación de baldíos a lo largo del siglo XX y hasta diciembre de 2012.

II. ¿Qué se ha dicho sobre la Reforma Agraria en Colombia?

a. Estado del arte

La literatura académica ha señalado la importancia de la tierra, su distribución, uso, derechos de propiedad y vínculos locales como determinante para entender la estructura del poder económico, los intereses de las élites locales y las dinámicas del conflicto de larga

² La información del INCODER se encuentra sistematizada en el Sistema de Información de Desarrollo Rural - SIDER

duración. Sin embargo, el tema específico de la dinámica de la adjudicación de baldíos ha menos analizada quizá por la falta de información y la dificultad de tener datos municipales que permitan entender la tendencia de la política de reforma agraria. Se destaca el aporte de autores como Parsons (1961), LeGrand (1988), Balcázar et al, (2001), Machado (2009), Palacios (2011), y Montalvo (1914), quienes han hecho manifiesto el asunto de la adjudicación de baldíos en Colombia sus vicisitudes y tensiones políticas, económicas y sociales en el país.

Machado (2009) hace un análisis de largo plazo, desde la colonia hasta la década de los sesentas del siglo XX para mostrar las políticas de distribución de la propiedad y la dificultad para modificar la concentración de la propiedad rural. El análisis permite entender las tensiones sociales que llevan a las políticas y leyes de tierras; y los obstáculos institucionales y políticos para lograr efectos importantes en cuanto a la adjudicación de tierras. La revisión de la amplia legislación de tierras baldías permite concluir que la normatividad es amplia y desarticulada aunque no una razón suficiente para explicar la inoperancia de las políticas y la dificultad del Estado para dar solución a los problemas históricos de acceso a la tierra en Colombia. Otros trabajos históricos como el de Montalvo (1914) hace un recuento de toda la legislación de adjudicación de tierras realengas y baldías desde la colonia hasta principios del siglo XX. En este trabajo se observa el esfuerzo hecho durante la época republicana para adjudicar tierras del Estado como mecanismo de pago de deuda interna y como incentivo para la inmigración internacional. Luego se concentra en los cambios que se dan en 1912 con la expedición del Código Fiscal y las posibles ambigüedades legales referentes a los mecanismos para acceder a la propiedad de la tierra, la posibilidad de transarla y la entrada de extranjeros al país para explotar en tierras baldías. En esta misma dirección están los trabajos de recopilación de todas las leyes de baldíos en Colombia Amézquita (1961), INCORA (1970), Botero (1994) y Castañeda (1998) que hacen un recuento descriptivo de los cambios legales referentes a tierras baldías y bosques y reservas naturales.

Desde una perspectiva regional, el trabajo de Parsons (1961) se concentra en explicar el modelo de colonización antioqueña en el occidente del departamento desde mediados del siglo XIX hasta principios del XX. Bajo la idea de modelo de colonización que llevó a la

conformación de una sociedad democrática de pequeños y medianos propietarios con acceso libre a tierra entre 60 y 150 fanegadas por familia. Este análisis ha sido retomado y ampliado por López Toro (1968) quien además de caracterizar el acceso a la tierra en Antioquia plantea la importancia del contexto particular que experimentó esta región lo que aportó al crecimiento más que una característica específica de su cultura y gente.

Estos trabajos se complementan con otros que han hecho una revisión y análisis particular de la reforma agraria a la luz de las distintas leyes, donde se destaca el énfasis en la ley 200 de 1936, la ley 135 de 1961 y algunos trabajos que revisan el más reciente cambio legal en 1994.

El trabajo emblemático de LeGrand (1988), hace una búsqueda y revisión de documentos históricos para presentar un recuento histórico de la colonización campesina, la expansión de la frontera agrícola y las luchas que surgieron alrededor de la ocupación de la tierra en Colombia. Afirma que la economía exportadora propició la apropiación en gran escala de la tierra y del trabajo por parte de la élite empresarial a fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX, y que la apertura de mercados de ultramar hacia 1850 ofreció nuevas oportunidades económicas para campesinos y terratenientes. Muchas familias sin títulos de propiedad, limpiaban y sembraban la tierra, y luego eran desalojadas por empresarios y grandes terratenientes que habían solicitado títulos de propiedad cuando los precios de la tierra habían aumentado. De hecho, la formación de grandes propiedades mediante la desposesión de colonos fue una tendencia dominante entre 1870 y 1920 y la creciente concentración de la propiedad dio origen a muchas luchas por la tierra.

LeGrand (1988) también menciona que existieron dos tendencias claras en la adjudicación de baldíos: la primera, una política de tierras que procuraba fomentar el crecimiento económico rural y la colonización mediante la distribución de tierra a precios bajos. La segunda, era una política en la que los baldíos eran una fuente de recursos para el estado, por lo cual era lógico vender la tierra al mejor postor. En esta medida, la legislación de baldíos reflejaba los apuros fiscales del gobierno.

Este argumento es retomado por autores como Bejarano (1988) y Palacios (2009). Según Bejarano, en Colombia y América Latina en general, ha persistido “la estrategia

bimodal³”, que debilita la eficiencia de las cadenas productivas y los enlaces hacia adelante y hacia atrás entre la agricultura y los sectores urbanos. De hecho, la distribución de la tierra ha sido una de las distorsiones fundamentales de la economía agrícola.

Por su parte, Palacios (2011) se hace una pregunta compleja aunque simple en su formulación: ¿De quién es la tierra? Interrogante que le permite abordar la importancia de la tierra desde tres puntos de vista: político, social y económico que ha llevado a conflictos tanto por el acceso, la propiedad y el uso de la tierra, situación que se observa en la década de los treinta del siglo XX que presencié la presión por la tierra por las rentas asociadas al uso en actividades de exportación, la presión de los terratenientes por demostrar su posesión y el conflicto con los colonos que ven posibilidades de uso y de acceso a través de las nuevas leyes.

En cuanto a los alcances y desempeño de la reforma agraria posterior a la ley 135 de 1961 Tobón (1972), subraya que los efectos en la distribución no fueron los señalados en la ley, es decir el carácter social, sino que favoreció intereses capitalistas y no logró una modificación de la estructura de tenencia del país. Al respecto se menciona que la gran propiedad apenas fue afectada, solo se expropiaron 23 predios mayores a 960 hectáreas que no alcanzan a ser 60.000 hectáreas de tierra. Además, el 52% del área comprada para las parcelaciones necesitó de obras de adecuación, indicando que eran tierras de mala calidad que debían ser acondicionadas antes de ser entregadas. Esto provocó un aumento en los precios que los campesinos tenían que pagar, mientras que los terratenientes hacían dinero vendiendo malas tierras. En las actividades de adecuación se gastaron 2/3 partes del presupuesto invertido en compras, mientras que las tierras que se podían entregar de forma inmediata requirieron 1/3 del presupuesto. En general, el autor encuentra que los recursos que se utilizaron para la desconcentración de la tierra por medio de compra o expropiación fueron insuficientes para lograr el objetivo de redistribución, porque los precios de las tierras se encontraban sobrevaluados debido a la alta concentración de la oferta de tierras.

³ Dispersión del tamaño de los predios resultante de la desigualdad en la distribución de la tierra.

Por su parte, Balcázar et al (2001) parten de una afirmación contundente según la cual el Estado colombiano ha gastado sumas significativas para intentar una reforma redistributiva de la tierra pero los resultados son menos que marginales. Evalúan el impacto social y en actividades agropecuarias a partir de una encuesta aplicada en tres regiones donde se han realizado acciones de reforma agraria (Tolima, Huila y Sucre), escogiendo al azar fincas en cada región para aplicar las encuestas a hogares que hayan sido beneficiarios de la reforma agraria desde 1962. Según los resultados, los hogares beneficiados por la reforma agraria, utilizan mayor porcentaje de su tierra para actividades agrícolas que hogares en similares circunstancias sin beneficios. El efecto es aún mayor entre quienes recibieron tierra a través del mercado de tierras, es decir quienes fueron beneficiados después de la Ley 160 de 1994. En cuanto a ingresos, se observó que los hogares que no fueron beneficiados generan más ingresos que los beneficiarios, y también tienen mejores indicadores de calidad de vida, como educación, saneamiento básico y grado de hacinamiento. Finalmente concluyen que además de cambios de orientación de la política de tierras (de intervención directa a fomento de mercado), la gran falla ha sido la baja capacidad política para llevar a cabo una reforma agraria redistributiva.

En cuanto al alcance de la ley 160 de 1994, el trabajo del Banco Mundial (2004) examina el funcionamiento del mercado de tierras y de la transferencia de tierras a menores productores por medio de la compra-venta de tierras y de los mercados de arrendamientos. A partir de una estimación de un modelo probit, en el estudio se encuentra que existe una probabilidad mayor de acceder a tierras mediante los mercados de arrendamientos, es decir que el programa de reforma agraria del gobierno fue menos efectivo que el mercado para transferir tierra a pequeños productores.

Por su parte, Heshusius (2005) hace una evaluación de impacto de la reforma agraria en Colombia sobre el ingreso y la calidad de vida de los beneficiarios. En su estrategia empírica utilizó una aproximación matching, con los datos de la encuesta de calidad de vida y eficiencia (Pecve) para 1997 y 1999, y con la información de las Unidades Productivas Agrícolas (UPAS) para 55 municipios del país. A partir de la estimación y con una significancia del 90%, la autora encontró que la reforma agraria tiene un efecto significativo y positivo si los hogares tienen acceso a crédito formal; en particular, el

ingreso de los hogares se incrementa en \$319.219. Sin embargo, este resultado se obtuvo con tan solo 17 hogares beneficiarios de la muestra que tienen acceso a crédito, razón por la cual los resultados no son lo suficientemente confiables. En cuanto al resto de beneficiarios, no se encuentra ninguna diferencia significativa en el ingreso con los hogares que no participaron en programas de reforma, aunque el impacto de la reforma sobre el índice de calidad de vida (ICV), fue positivo si las personas recibieron algún tipo de capacitación y si por lo menos un miembro del hogar tenía al menos 5 años de educación o conocimientos en ciencias sociales.

Desde una perspectiva más amplia de la reforma agraria, se encuentran los trabajos de Gutiérrez (2012), Machado (1991), Rosas (2005), Berry (2002), Kalmanovitz y López (2006), entre otros, han abordado el tema de la asignación de tierra asociado a los conflictos agrarios que ha experimentado el país y las políticas de tierras o de “reforma agraria”. No son trabajos explícitos sobre la adjudicación de baldíos en Colombia pero si han planteado algunas hipótesis sobre el alcance de la política de baldíos en Colombia. Entre otras, Kalmanovitz y López (2006) señalan que en las primeras décadas del siglo XX hay una tendencia a la concentración de los baldíos adjudicados y que los derechos de propiedad de la adjudicación de tierras baldías han sido difíciles de proteger tanto por los terratenientes como por el Estado por la incapacidad del este de proteger y hacer valer estos derechos.

Berry (2002) afirma que el patrón de control y uso de la tierra en Colombia se caracteriza por: la ambigüedad de quién controla la tierra; la importancia relativa del Estado como gran poseedor de tierra baldía; la incoherencia de la política del Estado que cambia dependiendo del partido en el poder y el estrecho vínculo entre tierra y otros asuntos rurales como el acceso a la fuerza de trabajo. Es decir, en términos de la política de baldíos, el país no ha contado con el entorno apropiado, en especial desde el punto de vista de voluntad política que permita resolver las dificultades que una buena política de reforma agraria intenta.

Por su parte, Gutiérrez (2012), retoma los análisis de Machado y Balcázar et al. para señalar las vicisitudes y fracaso de las políticas redistributivas a lo largo de la historia y en

especial en la década de los noventa, mostrando en parte la dificultad de romper estructuras de poder y de organización entre quienes demandan titulación de baldíos (campesinos y élite rural) y la incapacidad de la política de tierras para moderar si no reducir los altos niveles de desigualdad rural.

Estudios más recientes vinculan la cuestión de la tierra con el conflicto que ha experimentado el país y retoman el alcance de la política de acceso a la tierra para mostrar que aún subsiste la tensión social asociada al acceso a la tierra. En particular el PNUD (2011) señala que las reformas agrarias en Colombia han fracasado como mecanismos para disminuir la pobreza y reducir la inequidad. A esto se incorporaron componentes de una nueva violencia que involucra a las guerrillas, el narcotráfico y los paramilitares que dificultaron y dejaron sin efectos las leyes de redistribución que se impusieron en el país a partir de la política agraria de 1994.

Frente a esta situación otros autores han tratado de estudiar algunas alternativas de políticas públicas para aumentar el acceso a la tierra y los ingresos de la población rural, partiendo de la situación actual de la concentración de la propiedad en las zonas rurales. Por ejemplo, Gáfaró, Ibáñez, y Zarruk (2012) presentan el problema de la distribución de la tierra en Colombia, y encuentran que en lugar de disminuir, la concentración de la tierra aumentó entre 2000 y 2009, y que la informalidad de la tierra es frecuente para los pequeños productores y sobre todo para la población más pobre. Los autores mencionan que esto coincide con las regiones recientemente colonizadas y con la baja presencia institucional. Además, reconocen que esto está relacionado con el fracaso de las tres reformas agrarias del siglo XX, debido a su mal diseño, a la creación de incentivos perversos, la debilidad institucional y la falta de programas complementarios, que llevó a que se diera una distribución muy marginal de tierras de buena calidad, que se asignaran baldíos en zonas aisladas y a que se incrementara la informalidad de los derechos de propiedad, mientras no se alcanzaban los objetivos de aumentar la producción agropecuaria, ni la reducción de la pobreza rural.

En la misma línea de los estudios que relacionan la reforma agraria con el conflicto colombiano, Albertus y Kaplan (2012) evaluaron si la reforma agraria redujo los ataques de

la guerrilla usando datos de adjudicación de tierras públicas e insurgencia a nivel municipal desde 1988 hasta el año 2000. A partir de su análisis encuentran que los programas de reforma más agresivos fueron implementados solamente en las áreas con una amenaza de violencia muy grande, y donde había el potencial para dañar los intereses de la élite. Según sus estimaciones, mientras la reforma agraria de corto plazo puede aumentar las acciones guerrilleras, una reforma agraria a gran escala y de forma sostenida puede reducir la insurgencia, o al menos tiene un efecto neutral.

En conclusión se observa una literatura que ha hecho el recuento de la reforma agraria, sus tensiones políticas, el vínculo con el conflicto armado y la intención de mejorar la condición de vida rural a través de la entrega de baldíos a campesinos. Según los estudios, los resultados de los distintos intentos no parecen ser los esperados. Como señala Machado, los objetivos de la reforma agraria eran claros en términos teóricos pero “su aplicación en un sistema institucional descoordinado, sin estrategias definidas a largo plazo y sin liderazgo, echaron por la borda los conceptos y los paradigmas” (1999:1). Por su parte Rosas afirma que se han ensayado prácticamente todos los modelos de reforma agraria en Colombia “sólo que no se ha contado con la organización institucional adecuada ni se ha puesto la voluntad política indispensable para hacerlas efectivas” (2005: 34).

Es decir, durante más de cien años el país ha planteado alternativas para la configuración institucional y estructural rural, más productiva y equitativa, pero no lo ha logrado. Varias razones se pueden encontrar en este penoso resultado de las políticas de tierra. Tal como lo menciona Machado parece un problema de disonancia entre las políticas, el arreglo institucional vigente y la perspectiva de país que se tenía en mente. El corto plazo alentó la formulación de políticas públicas de tierra bajo un esquema institucional excluyente y cargado de tensiones y poderes políticos. Bajo esta situación, el éxito de la reforma agraria hubiese sido una coincidencia prácticamente imposible. El país ha alcanzado lo que ha podido, dado el panorama institucional, legal y la voluntad política a lo largo del siglo XX.

Si bien la preocupación por la reforma agraria en Colombia ha sido amplia y analizada desde distintas perspectivas, subsisten vacíos muy genéricos como el alcance de esta

política a lo largo del tiempo y a nivel regional y otros vacíos más específicos como los efectos sobre el desarrollo económico, la distribución de la tierra y la democracia de una política de largo plazo. Este documento abordará el primer vacío pues el segundo excede el alcance de este documento.

b. Legislación de Reforma Agraria: *liberalismo y progreso; conservatismo y restauración*

En Colombia se adoptó una política de acceso a la tierra a campesinos desterrados bajo la figura de adjudicación de tierras baldías⁴. Es decir, la reforma agraria en Colombia es el traspaso de tierras en manos del Estado a particulares, bajo el cumplimiento y calificación de la tierra (uso y cantidad de tierra). A lo largo del siglo XX y hasta la fecha, la legislación acerca de la adjudicación de baldíos en Colombia revela tres motivaciones siempre presentes: el acceso a la tierra debe contribuir al desarrollo económico y a mejorar la calidad de vida de la población rural más vulnerable; debe mejorar la distribución de la tierra con miras a la reducción de la desigualdad de la tenencia y, por último, el acceso a la tierra debe coadyuvar a contener las tensiones sociales, especialmente el conflicto agrario.

No obstante la motivación de la ley, existe una legislación amplia y cambiante a lo largo del siglo XX. En particular los cambios no se refieren a la motivación para entregar tierra baldía sino a los mecanismos para acceder a la tierra y el alcance del Estado para castigar el uso improductivo de la misma. Es decir, se han modificado la política que busca cualificar los mecanismos para que permitir la adjudicación de un área de tierra de propiedad del Estado a quienes demuestren ocupación y explotación a través de instancias judiciales que determinarán la validez de la solicitud del peticionario.

En términos generales, se observa que la legislación de asignación de baldíos ha cambiado según cambian los enfoques de la política agraria y de tierra en Colombia. Si bien

⁴ 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 ocupan y cumplan con los requisitos previstos por la ley. El bien baldío es distinto al bien de uso público en la medida en que, si bien ambos son de propiedad del Estado y son inembargables e imprescriptibles, el bien baldío es enajenable por vía de adjudicación mientras que el bien de uso público es inalienable por encontrarse afectado servicio público. Existe también el caso de baldíos con carácter de reservas forestales en cuyo caso son inadjudicables.

es amplia la legislación, sólo tres leyes han sido determinantes en cambiar las pautas de asignación de baldíos y el alcance de la política: la Ley 200 de 1936, la Ley 135 de 1961 y Ley 160 de 1994. Estas leyes determinan los mecanismos e interés de política de adjudicación de terrenos baldíos a particulares.

Tabla 1 Periodos de la legislación de baldíos

Período	Esencia de la ley
<i>Antes de 1905</i>	Fines del siglo XIX – se privilegia latifundio
<i>De 1905 a 1911</i>	Periodo Reyes y pasos hacia la Modernización
<i>1912 - 1930</i>	República Conservadora – fomento a la privatización de los baldíos en grandes extensiones
<i>1930 - 1944</i>	Intentos de Reforma Liberal mal llamada “reforma agraria” – Función Social de la Propiedad
<i>1944-1959</i>	Se contrarresta función social de la propiedad. Se acepta Aparcería
<i>1959 -1961</i>	Corporativismo
<i>1961- 1973</i>	Redistribución de la tierra - adjudicación a colonos
<i>1973-1988</i>	Compras para adjudicación – PACTO DE CHICORAL
<i>1988-1994</i>	Freno colonización dirigida
<i>1994-2007</i>	“Redistribución” a través de mercado de tierras
<i>2007-2010</i>	Contratos por proyectos de explotación y riegos
<i>2010 a la fecha</i>	Restitución

Fuente: autores con base en la legislación colombiana

Como se muestra en la tabla 1., con base en la legislación, se pueden señalar once periodos reconociendo que es una categorización propia y otros autores han definido distintos periodos también válidos y contenidos en los que aquí se presentan (Machado, 2009 y Franco y De los Rios, 2011). Como ya se ha mencionado, la legislación es amplia y se intenta retomar las principales motivaciones en la periodización acá (para mayor detalle, ver el anexo 1).

El primer periodo va desde **fines del siglo XIX hasta 1905**. Al inicio del siglo XX, la política de tierras siguió la tendencia del siglo XIX según la cual la asignación de baldíos estaba destinada al pago de deuda pública, a concesiones a nuevos pobladores y a la compensación y auxilio a las empresas por apertura de nuevas vías de comunicación, según lo señala el código Fiscal en 1873. Por su parte, la ley 48 de 1882 define pautas de uso de la tierra para acceder a la propiedad de los baldíos: específicamente, la tierra debe ser

cultivada y demostrar 10 años de uso y vínculo con esta para que los colonizadores pudieran acceder al título de propiedad. Según Franco y De los Ríos (2011), en este periodo aparecieron nuevos elementos de política de tierras, como la intención y acción de *trabajar y habitar* la tierra para justificar la propiedad.

El período de 1905 a 1911 estuvo caracterizado por la llegada al poder de Rafael Reyes y para muchos historiadores, el inicio del siglo XX luego de la debacle de la Guerra de los Mil Días y la pérdida del Canal de Panamá. El gobierno de Reyes hizo intentos por modernizar el país a través de reformas constitucionales e institucionales. Respecto a la cuestión de la tierra, el Decreto 1113 de 1905 señala la estrecha relación entre *habitar y cultivar* con el derecho sobre la tierra baldía el cual no sólo determinó el acceso sino la pérdida de terrenos adjudicados, según lo cual de no ser cultivados, volverían *ipso facto* a la Nación. La lógica de *cultivar y habitar* la tierra buscaba ser un mecanismo para aumentar la producción y el desarrollo agrícola y ganadero.

Adicionalmente, la política de asignación de baldíos privilegiaba los proyectos de infraestructura en especial de fomento de obras públicas, permitiendo adjudicaciones mayores a 1.000 hectáreas siempre que la solicitud de asignación se hiciera a través del Ministerio de Obras Públicas. Como señala Machado (2009) fue un periodo de favorecimiento a adjudicatarios y contratistas de obras públicas en extensiones mayores.

El siguiente periodo **entre 1912 y 1930** coincide con lo que se conoce como la República Conservadora, época de hegemonía del partido conservador. El cambio legal se ocurre con la ley 110 de 1912, *Ley del Código Fiscal* que en el tema de baldíos establece un tope de 2.500 hectáreas adjudicables a un particular. Igualmente, el Código Fiscal mantiene la idea de explotación de la tierra adjudicada, señalando que se debe exigir la explotación al menos en una tercer parte cuando se dedique a agricultura o en dos terceras partes si es en ganadería. Quienes ya estaban cultivando o trabajando la tierra tendrían derecho a la adjudicación según el uso, privilegiando la ganadería en extensión asignada.

La política de tierras buscaba promover la expansión de la frontera agrícola y la colonización en un sentido amplio, es decir sin carácter redistributivo sino de uso y ocupación del espacio. Durante este periodo también se dictaron leyes con miras a

promover la inmigración a regiones alejadas, en especial Putumayo y Caquetá en 1913. En 1917, se intentó modificar los requisitos para la adjudicación de terrenos colonizados con miras a promover la adjudicación a pequeños campesinos. Sin embargo, los cambios no fueron efectivos y las asignaciones de baldíos siguieron concentradas en tierras de más de 200 hectáreas.

En 1920, con la ley 85 se determinaron los tope máximos de adjudicación según el uso: hasta 2.500 hectáreas para ganadería y hasta 1.000 hectáreas para agricultura. Esta misma ley intentó controlar formas de concentración negando la posibilidad de adjudicar baldíos a una misma persona en un Departamento, Intendencia o Comisaría. En 1922 la política de ocupación del espacio promovió la creación de colonias agrícolas en donde cada colono recibiría inicialmente 25 hectáreas por su inmigración productiva.

En 1926 la Corte Suprema de Justicia dictó la sentencia conocida como la “Prueba Diabólica” según la cual, se presume baldía toda la tierra hasta que el propietario demuestre lo contrario. Es decir, para acreditar la propiedad de un predio, sería necesario mostrar los títulos originales de traspaso del Estado a los particulares. Esta circunstancia agravó la tensión ya existente entre colonos y propietarios (en su mayoría latifundistas). Si bien demostró que muchas propiedades no tenían los títulos originales o correspondían a linderos de menor tamaño, obstaculizó el acceso a los campesinos que por un lado no accedieron a nuevas adjudicaciones y, en otros fueron objeto de despojos y expulsados de las zonas que venían explotando. Esta circunstancia agravó el conflicto sobre la tierra y aumentaron las invasiones a haciendas improductivas bajo el pretexto de ser baldías (Machado, 2009)

El tercer periodo de 1930 a 1944 revela el interés por llevar a la tenencia y uso de la tierra la visión liberal, en especial a través de la importancia de la función social de la propiedad. Es un periodo en donde las reformas liberales afectaron distintos aspectos de la economía, sociedad y política. En particular, fue el periodo en que se proclamó la **ley 200 de 1936** que la historiografía ha señalado como el primer intento de reforma agraria en Colombia. En el artículo 1 de esta ley, se invierte la presunción de propiedad frente a la de 1926 –la prueba diabólica– es decir, a partir de 1936 *se presume que no son baldíos, sino de*

propiedad privada, los fundos poseídos por particulares, entendiéndose que dicha posesión consiste en la explotación económica del suelo por medio de hechos positivos propios de dueño, como las plantaciones o sementeras, la ocupación con ganados y otros de igual significación económica.

La ley 200 de 1936 abrió la posibilidad de adjudicar predios a colonos explotadores y reconocer mejoras en predios extensos. En términos de la adjudicación de baldíos, se limitó el tamaño entregado teniendo en cuenta tanto uso de la tierra como la distancia a las capitales, privilegiando en tamaño a la explotación ganadera alejada de la ciudad con un tope de 1.500 hectáreas.

En términos generales, el propósito de la ley 200 de 1936 buscaba estimular la productividad y uso de la tierra y limitar el usufructo de la renta y subutilización de la tierra. Para Machado (2009), la ley 200 de 1936 no puede considerarse "Reforma Agraria" porque no tocó el tema de distribución de la tierra y, por el contrario incentivó la ganadería extensiva como mecanismo para evitar los conflictos con aparceros y arrendatarios a quienes se debía reconocer las mejoras en tierras cultivadas. Como señala LeGrand (1988), esta ley simplemente legitimó las estructuras que entonces prevalecían. No obstante, la esencia de la ley era la función social de la propiedad que, dicho en otros términos, permitía las expropiaciones en tierras subutilizadas. Su alcance responde a motivaciones distintas a la existente en la ley, en ese sentido si contó con una motivación redistributiva a pesar de no haberse logrado en la práctica.

La presión de los latifundistas por la amenaza de expropiación sin indemnización consignada en la ley llevó a la **ley 100 de 1944** que contrarrestó los intentos de darle una "función social de la propiedad" permitiendo que el latifundio extensivo y sub-explotado no fuera expropiado. Adicionalmente, esta ley declaró la conveniencia de la aparcería como un mecanismo para aumentar el área cultivada frenando así los intereses de los colonos que no lograría reconocimiento de sus mejoras y ni la posibilidad de acceder a la propiedad de la tierra ya cultivada y trabajada por ellos. Dada la motivación de la ley y su intención de frenar los cambios previos, da inicio al cuarto periodo entre **1944 y 1959** que se distinguió

por frenar la función social de la propiedad y favorecer los intereses de grandes propietarios de tierra.

Otro cambio fundamental en este periodo fue en 1959, cuando se promulgó la ley 2, según la cual se establecieron las normas sobre la economía forestal y la conservación de recursos naturales renovables que permitiría excluiría varias zonas de la frontera agraria y, por ende, definiría zonas de colonización.⁵

La ley 2 de 1959 también se estableció que la ocupación de las tierras baldías queda sujeta a las reglamentaciones que dicte el Gobierno con el fin de evitar la erosión y garantizar la conservación de las aguas. Según el espíritu de la ley 2 del 59, la ocupación y colonización debe ocurrir en las “zonas de excepción”, es decir las no incluidas como reserva forestal o regiones hidrográficas. Esta delimitación del territorio tendrá efectos en las regiones colonizadas sujetas de adjudicación de baldíos y definiría el mapa de la frontera agrícola propiciada por el Estado y las pautas de colonización y adjudicación en las décadas siguientes.

El quinto periodo es muy corto **-1959-1961-**, sin embargo relevante en términos de la adjudicación de baldíos dado que, de un lado, delegó en los gobernadores toda adjudicación y, de otro lado, se privilegió la adjudicación de parcelas organizadas en cooperativas como medio para garantizar la explotación productiva de la tierra. Ambos cambios fueron una respuesta a la escalada luchas campesinas que se hizo evidente en el municipio de Viotá pero que afectaba a distintas zonas de la periferia rural. Básicamente los campesinos encontraron una alternativa a la dificultad de hacerse a títulos en tierras “adecuadamente explotadas” y fue colonizar la periferia y los bosques.

El séptimo periodo, entre **1961 y 1973**, se caracterizó por una política de tierras con intentos redistributivos. Este periodo inicia con la **ley 135 de 1961** que representa un hito en la política de tierra y adjudicación de baldíos en Colombia. Esta ley fue promovida por Carlos Lleras Restrepo como Senador de la República y fue sancionada durante el primer gobierno liberal del Frente Nacional en momentos en que la estrategia de mitigar el

⁵ Según esta, se declara que son zonas de reserva forestal los baldíos ubicados en regiones hidrográficas o con pendientes de más de 40 grados. En total define siete zonas de reserva forestal en la región del pacífico, central, del Río Magdalena, del Sierra Nevada de Santa Marta, de la Serranía de los Motilones, del Cocuy y la de Amazonía.

conflicto social rural se combinó a la estrategia de desarrollo económico sustentado en la necesidad de aumentar la productividad del sector rural.

Se creó el Instituto Colombiano de Reforma Agraria – INCORA encargado de la adjudicación de baldíos, créditos, programas específicos y otros asociados a la política de tierras. A partir de la ley 135 de 1961, la adjudicación de baldíos cambió, no sólo en los requisitos y procesos sino también en la extensión máxima de adjudicación que bajó a 450 hectáreas siempre que se demostrara explotación en al menos dos terceras partes. Si bien la expropiación se mantiene, el mecanismo de sesión de baldíos y compra de tierras serían los más importantes en la asignación.

En 1968, la Ley 1 se planteó como complemento a la ley 135 de 1961, cuyo principal objetivo fue reforzar el alcance de la política agraria y de tierras en Colombia a través de la modernización del agro y bajo el concepto de Unidad Agrícola Familiar –UAF-. Este concepto afirma que las unidades productivas familiares que deben garantizar que la explotación agraria de un fundo que dependa de la vinculación de la fuerza de trabajo de una familia y que no más más de la tercera parte de los ingresos se destinen al pago de deudas originadas en la adquisición de las tierras y además permita un excedente que mejore la calidad de vida del hogar. Adicional a esto, se ampliaron los créditos específicos y también abrió la posibilidad para que arrendatarios y aparceros se convirtieran en propietarios.

Nuevamente, la tensión generada entre los grandes propietarios de tierra llevó a frenar los intentos redistributivos de la ley 135 de 1961. Las demandas de los terratenientes encontraron eco en el gobierno conservador y se expide la **ley 4 de 1973** concretada en el famoso “Acuerdo de Chicoral”. En esta se redefinieron las condiciones para la expropiación a través de mecanismos de calificación de la tierra, reduciendo los requisitos para calificar como tierra “explotada” y así dificultar las expropiaciones.

A principios de la década de los ochenta surgió la política del Desarrollo Rural Integrado – DRI-, programa de apoyo y asistencia técnica y transferencia tecnológica para la producción agrícola y calidad de vida de los campesinos con intervención estatal a través de créditos y dotación de infraestructura. Este programa buscaba complementar las

acciones del INCORA especialmente en creando condiciones de explotación asociadas a la adjudicación de tierras. Como complemento a esta política de rural, la **ley 35 de 1982** estableció nuevos mecanismos para la adjudicación de tierras en las zonas de conflicto, en especial a los que se beneficiarían con el indulto en los procesos de paz que se venían desarrollando en ese momento.

Vale la pena subrayar que a partir de los años setenta se frenó la dinámica de adjudicación de baldíos hasta finales de la década de los ochenta cuando se expide la **ley 30 de 1988** durante el gobierno de Virgilio Barco, con miras a reactivar la reforma agraria y fomentar la redistribución. Esta ley que buscó mejorar las condiciones de los campesinos facilitando los mecanismos de adjudicación, eliminando la calificación de tierras definida en 1973 (que reducía las opciones de los pequeños poseedores), ampliando los programas de apoyo y dotación de tierras y promoviendo también la adjudicación de extensiones entre 450 y 1500 hectáreas a sociedades especializadas en el sector agropecuario sin el requisito de ocupación previa, incentivando la entrada de nuevos empresarios al campo.

En la década de los noventa, la normativa en asuntos de tierras y baldíos queda enmarcada en la **Constitución de 1991** que establece, en el **Artículo 64** “el deber del Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa que junto al acceso otros aspectos garantiza y mejora el ingreso y la calidad de vida de los campesinos”. Siguiendo el mandato constitucional y en el marco de las reformas estructurales, la política de adjudicación de tierras da un viraje y pasa a ser una política guiada por el mercado, como señala Mondragón (2005). **La ley 160 de 1994** es la síntesis del interés del Estado bajo un esquema de mercado para la asignación de tierras a través de subsidios que el ICORA otorga a los campesinos para la compraventa de tierras.

Como señala Balcázar et al. (2001) el principal cambio que se da con la ley 160 de 1994 consistió en dinamizar la redistribución introduciendo el concepto de propiedad a través del mercado de tierras, mediante un subsidio para la compra directa por parte de los campesinos. A partir de esta ley, la adjudicación máxima se determinó en UAFs según la región. Adicionalmente, la Ley señala que se deben cumplir 15 años de plazo desde la

primera adquisición sobre la parcela para poder transferirla y sólo se beneficiarán de la transferencia inmediata campesinos de escasos recursos sin tierra o minifundistas con la autorización del INCORA para enajenar, gravar o arrendar la unidad agrícola familiar. También enfatiza que en ningún caso un solo titular, por sí o a través de un tercero puede ejercer el dominio, posesión o tenencia de más de una (1) unidad agrícola familiar.

Si bien la ley 160 establece que la adjudicación debe darse en UAFs también señala las excepciones, especialmente cuando son casos en de negociación voluntaria de tierras entre campesinos y propietarios y en los de adquisición directa de predios rurales que adelante el INCORA. Por su parte, los predios rurales no podrán fraccionarse por debajo de la extensión de una unidad agrícola familiar para el respectivo municipio o zona, salvo en casos asociados a la posible explotación agrícola en terreno menor, como señala el artículo 45 de la ley.

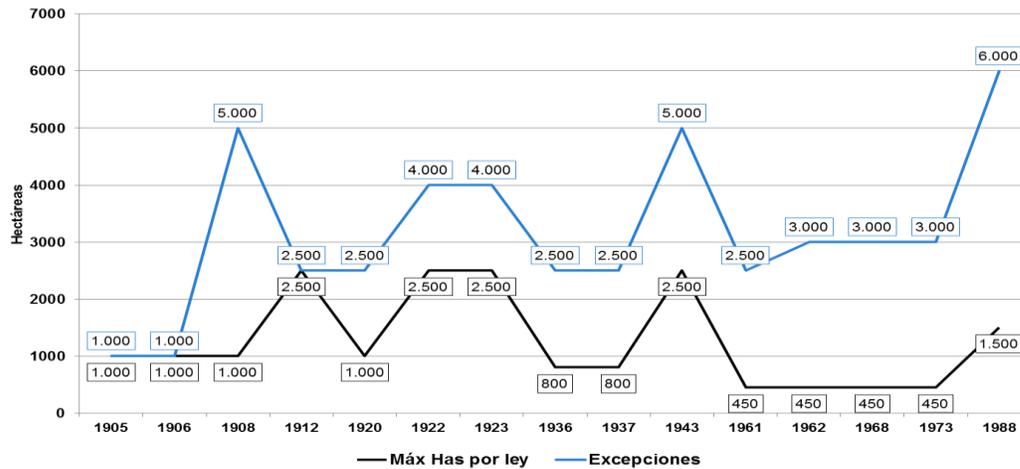
En 2007 se promulga **la ley 1152**, conocida como el Estatuto de Desarrollo Rural. En términos de la legalización de la tenencia, dispone que legalizar los títulos de propiedad de personas con 5 años o más de posesión. En un contexto de desplazamiento forzoso de más de una década y abandono de propiedades, esta ley fue una oportunidad para legalizar tierras obtenidas bajo dudosas circunstancias. Adicionalmente, define acceso a la tierra a partir de subsidios a campesinos y los trabajadores agrarios, que tengan tradición en las labores rurales que se hallen en condiciones de pobreza o marginalidad y que carezcan de tierra propia o tuvieren la condición de minifundistas o simples tenedores de la tierra que requieran ampliar el tamaño de su producción pero que carecen de medios suficientes para acceder a este recurso. El acceso exige identificación del predio y proyecto productivo, restringiendo la entrada de campesinos a los subsidios. Esta ley fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional en marzo de 2009.

En 2010, la política centra su atención en las circunstancias que décadas de violencia y desplazamiento han dejado en el campo, entre otras la desposesión y pérdida de tierras. Con **la ley 1448 de 2011** se dictan medidas para la atención, asistencia y reparación a las víctimas del conflicto, incluyendo la restitución de las tierras abandonadas, usurpadas, despojadas vendidas bajo fuerza o coerción. El Estado colombiano adoptará las medidas

requeridas para la restitución jurídica y material de las tierras a los despojados y desplazados. De no ser posible la restitución, para determinar y reconocer la compensación correspondiente. En el caso de bienes baldíos se procederá con la adjudicación del derecho de propiedad del baldío a favor de la persona que venía ejerciendo su explotación económica si durante el despojo o abandono se cumplieron las condiciones para la adjudicación.

Como se observa, la legislación varía especialmente en las condiciones de acceso, pérdida y topes de adjudicación. En la Gráfica 1 se observan los topes de asignación en hectáreas según la ley. Si bien la legislación prevé unos topes, también define las excepciones para adjudicar mayor cantidad de tierra, especialmente en casos en que el terreno adjudicable se encuentra alejado de los centros urbanos o las principales carreteras o cuando la tierra será destinada a desarrollo de infraestructura o actividad productiva específica. Se observa que los topes de máxima asignación de tierra cambian conforme surgen nuevas leyes que afectan los baldíos. A principio de siglo, los topes están asociados a la legislación de fines del siglo XIX donde los topes no son claros y se permiten adjudicaciones amplias. Iniciado el siglo XX, se observan topes de 5.000 hectáreas y esta medida va bajando en la década de 1910 a 2.500 hectáreas para luego volver a crecer en la década de 1920. Con la ley 200 de 1936 los topes bajan pero la ley 100 de 1944 conocida como la que contrarrestó los intentos de reforma del 36 vuelve a aumentar las adjudicaciones máximas a 2.500 hectáreas con excepciones hasta de 5.000 hectáreas. La ley 135 de 1961 también revela su esencia de redistribuir la tierra. Se bajan los tamaños de asignación a 450 hectáreas como máximo con excepciones de 3.000 hectáreas. En 1988 tanto topes como excepciones aumentan pasando a 1.500 y 6.000 hectáreas respectivamente.

Gráfica 1 Topes de asignación de área (hectáreas) según la legislación



Fuente: Legislación de Baldíos Colombia.

A partir de la ley 160 de 1994 y la resolución 041 de 1996 se define la adjudicación según las Unidades Agrícolas Familiares, UAF por zonas relativamente homogéneas –ZRH-. La UAF es la unidad predial que genera por lo menos dos salarios mínimos mensuales de ingreso. Para valorarla se tiene en cuenta la calidad y el potencial productivo del suelo. Esta unidad de medida es utilizada por el Estado con varios fines: adjudicación de baldíos; entrega de tierras a pequeños productores en los programas de subsidios para compra de tierras, o en el reparto o de las tierras que adquiere para repartir.

Los topes en adjudicación se definen según el potencial de explotación y no podrá exceder una unidad agrícola familiar. Esta resolución define 25 regionales y 165 zonas relativamente homogéneas –ZRH- distribuidas así: regional de Antioquia con 9 ZRH; regional de antiguo Caldas con 12 ZRH; regional de Arauca con 5 ZRH; regional del Atlántico, con 7 ZRH; regional de Boyacá, con 9 ZRH; regional de Bolívar con 5 ZRH, regional de Caquetá con 4 ZRH; regional Casanare con 5 ZRH; regional Cauca con 8 ZRH; regional Cesar con 6 ZRH, regional Córdoba con 10 ZRH; regional Chocó con 4 ZRH; regional Cundinamarca con 6 ZRH; regional Guajira con 3 ZRH; regional Guaviare con 6 ZRH; regional Huila con 3 ZRH; regional Magdalena con 9 ZRH; regional Magdalena Medio con 6 ZRH; regional Meta con 9 ZRH; regional Nariño-Putumayo con 8 ZRH; regional Norte

de Santander con 6 ZRH; regional Santander con 6 ZRH; regional Sucre con 5 ZRH; regional Tolima con 6 ZRH; regional Valle con 9 ZRH.

En esta resolución se definen distintos rangos que pueden ir desde 2 a 4 hectáreas en la zona relativamente homogénea Andina (en Nariño) hasta UAFs entre 1.275 a 1840 hectáreas en la zona relativamente homogénea 9 en las sabanas de Puerto Carreño, Amanaven, San José de Ocune y Puerto Nariño entre los ríos Tomo y Guaviare.

En conclusión, la legislación sobre adjudicación de baldíos en Colombia ha sido constante en dos aspectos: el desarrollo económico y la mitigación de conflicto. El aspecto redistributivo aparece en forma de expropiación en los años treinta y luego en mayor acceso a campesinos en los años sesenta. También se evidencia la necesidad de poner frenos al área adjudicada aunque se considera las excepciones, que en muchos casos se convirtieron en la regla. Igualmente se observa el afán de progreso en los gobiernos liberales y el temor de la élite terrateniente que llevó a frenos en el alcance de la política sin que nunca se diera una nueva ley. Es decir, los intentos conservadores por restaurar el orden se hicieron sobre aspectos de la ley pero sin proclamar una nueva. Han sido tres leyes de reforma agraria en el país, con modificaciones según la dinámica de la implementación y los intereses de los interesados en esta política de tierras. Sin duda ha sido una política de largo plazo que, como se muestra en la siguiente sección ha sido impactante en el número de adjudicaciones y el área total adjudicada a partir de 1901.

III. 111 años de adjudicación de baldíos en Colombia.

La historia de la adjudicación de baldíos en Colombia inició con la independencia a principios del siglo XIX. Ha sido una historia paralela de la colonización del territorio que, como señala Fajardo et al. (1997) es un proceso permanente de ocupación, que comenzó en la Conquista hasta la ocupación del territorio en la Amazonía.

En las décadas posteriores a la independencia el Estado utilizó los baldíos como recurso fiscal para el pago de deudas internas, especialmente con los militares que participaron en

las batallas de independencia. En la década de 1870 se define la legislación que establece pautas de adjudicación a quienes “trabajan la tierra”.

En términos generales, la política de reforma agraria en Colombia es principalmente de adjudicación de baldíos y no, a la manera clásica del concepto, una redistribución de la tenencia de quienes la concentran a los desterrados (caso de México). Más que cambiar el mapa de tenencia y redistribuir la propiedad de la tierra, la motivación de la política ha sido adjudicar a quienes usan la tierra (la trabajan) sin que necesariamente se afecte toda tierra improductiva o subexplotada.

Por otra parte, la política de baldíos también ha estado motivada por los conflictos agrarios derivados de la explotación latifundista y los mecanismos de coerción y sujeción de la mano de obra en las haciendas impidiendo el acceso a la tierra, su uso y la propiedad. Si bien se observan pasos legales para acceder a la tierra, no es una política generalizada y más bien fue usada para legalizar y legitimar los derechos de los latifundistas, más que el acceso a los campesinos (Machado, 1991).

En la década de 1920, el país experimentó transformaciones asociadas al buen desempeño del café en el mercado mundial, en particular en el campo, donde los mecanismos de coerción y sujeción de la fuerza de trabajo no asalariada en el campo serían más difíciles, entre otras por la creciente demanda de trabajadores en las ciudades. Esta tensión en el campo, especialmente por mantener la fuerza de trabajo condujo a conflictos agrarios, a la expulsión de los campesinos y al desmonte del sistema de parcelas que permitía el sostenimiento de los campesinos de las haciendas.

El conflicto agrario se acentuaría en la década de 1930 donde confluyó la crisis económica de principios de la década y la demanda de fuerza de trabajo en las ciudades. Como señala Machado (1991), los campesinos sin tierra se lanzaron a buscar tierra y parcelas propias en suelos fértiles, bien ubicados y baldíos. La ley 200 de 1936 buscaba una estructura de la tenencia y uso productivo de la tierra. Esta ley permite, bajo el discurso de explotación, el derecho a los trabajadores rurales a la tierra. Sin embargo, en la década en 1944 se contrarrestó esta iniciativa.

Más adelante, la ley 135 de 1961 no sólo es una respuesta a los conflictos rurales de la década de 1950 o época de la violencia cuyo escenario fue esencialmente el campo, sino también a las presiones externas de la Alianza para el Progreso que, entre otras buscaba cambiar la estructura económica, fomentar el desarrollo y mejores condiciones para los campesinos. Esto se vio reflejado en un interés por tecnificar el campo, adecuar las tierras y modernizar la explotación agraria. Si bien la política aumenta la adjudicación de baldíos a campesinos, en la década de 1970 se reversa este intento bajo el argumento de modernización. Según Machado (1991), la ley 5 de 1975 propició la expulsión de los campesinos favoreciendo la explotación capitalista (ganadería y agricultura mecanizada).

En la década de 1980, con la ley 35 de 1982, se buscó dar acompañamiento a las actividades del INCORA, sin embargo, la institución se concentró en la compra de tierras en zonas de violencia y redujo las condiciones para la expropiación de tierras inexploradas. Esto ha sido visto por los analistas como una ventaja para los latifundistas y especuladores que adquirieron predios a través de la compra.

En las décadas siguientes se generalizará la adjudicación de baldíos a través de mecanismos de mercado reduciendo la posibilidad a pequeños campesinos explotadores; siguiendo las recomendaciones hechas por el Banco Mundial.

a. Dimensión de la adjudicación de baldíos a lo largo del siglo XX

A grandes rasgos se puede hablar de la reforma agraria en términos agregados como el acumulado de más de un siglo de adjudicación de baldíos. En términos del área, vale la pena contrastarlo con el área del Colombia que asciende a 114.174.800 hectáreas de las cuales aproximadamente 32 millones fueron entregadas y tituladas como resguardos indígenas; 5.5 millones corresponden a tierras colectivas de comunidades étnicas afrodescendientes y pertenecen al Sistema Nacional de Parques y Reservas 15 millones de hectáreas. Según los datos catastrales, aproximadamente 60 millones de hectáreas están registradas como propiedad privada (tanto de individuos como de propiedad del Estado). El Estado ha adjudicado, desde 1901 y hasta 2012 aproximadamente 23 millones de hectáreas a campesinos y empresarios agro-ganaderos distribuidas en aproximadamente

565.000 adjudicaciones. En promedio el área adjudicada ha sido de 42 hectáreas por adjudicación con una gran varianza que va desde 0.01 hectáreas adjudicadas hasta 83.440 hectáreas en una resolución. Es decir, la adjudicación promedio ha sido alrededor de 42 hectáreas, un área que está muy por debajo de los rango máximos de adjudicación para el periodo, que estaría dentro del rango de mediana propiedad, es decir de 20 a 200 hectáreas, lo cual implicaría 23 millones de hectáreas de propiedad privada que debería estar registrada en el catastro.

En otros términos, el 25.2% del área total del país está constituida por propiedad colectiva indígena las áreas destinadas a los parques nacionales naturales corresponden al 11% y los territorios colectivos de las comunidades afrocolombianas son alrededor del 5% de la superficie continental. Sin embargo, como señala el informe del PNUD (2011), las zonas de reserva no necesariamente implican no ocupación o uso. Al contrario, se observa que alrededor de 2.9 millones de personas habitan estas áreas. Por otra parte, del área total del país, 21.5 millones de hectáreas tienen vocación agrícola, 14.2 millones de hectáreas tienen vocación para pastos. De estas, 4.1 millones de hectáreas están dedicadas a la agricultura y 0.8 millones de hectáreas son de uso silvoagrícola. Esta cifra indica que aproximadamente el 23% de la superficie con vocación agrícola es utilizada para este fin.

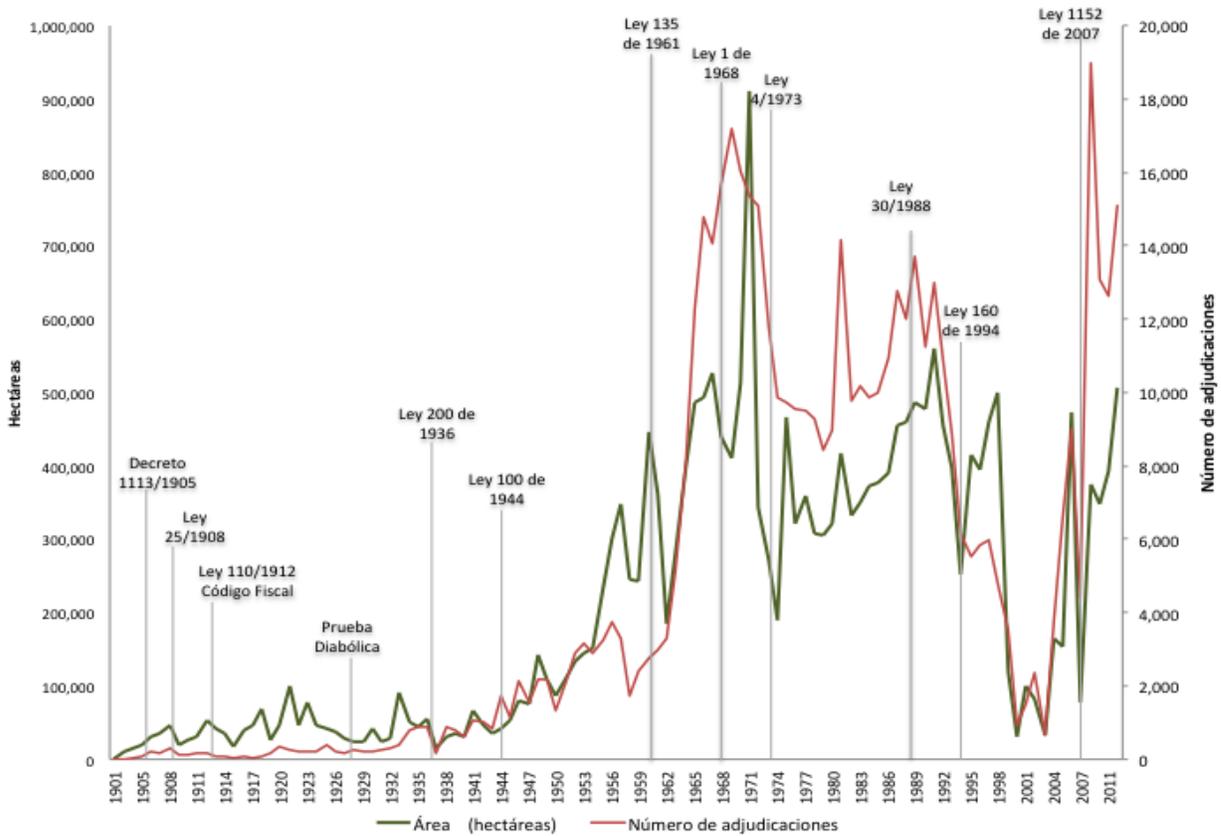
Según el informe del PNUD (2011), se observa una subutilización de los suelos en agricultura y su sobreutilización en ganadería lo cual es un fenómeno del uso inadecuado del suelo (conflictos de uso). En la segunda parte del informe se revisa si esta tendencia también está asociado con la adjudicación de Baldíos, es decir si hay evidencia para afirmar que en las regiones con mayor adjudicación en área o en número se observa conflicto de uso del suelo.

La revisión de la evolución de las adjudicaciones de tierras baldías en todo el país respecto a las variables de área adjudicada y número de adjudicaciones permite señalar que no ha sido un proceso invariable, sino que tuvo periodos de mayor y menor actividad, que como se señala en la siguiente sección que parecen responder a los distintos momentos normativos en cuanto a la legislación de tierras.

La Gráfica 2 muestra el área total adjudicada por año y el número de adjudicaciones por año. Es importante notar que ambas series tienen una tendencia similar. El coeficiente de correlación hectáreas totales adjudicadas y el número de adjudicaciones es de 0.78, lo que indica que hay una fuerte correspondencia entre el desempeño de las adjudicaciones y el crecimiento de las hectáreas totales adjudicadas a lo largo del tiempo.

Se observa que 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.

Gráfica 2. Número de adjudicaciones de baldíos y área total adjudicada (hectáreas) 1901-2012

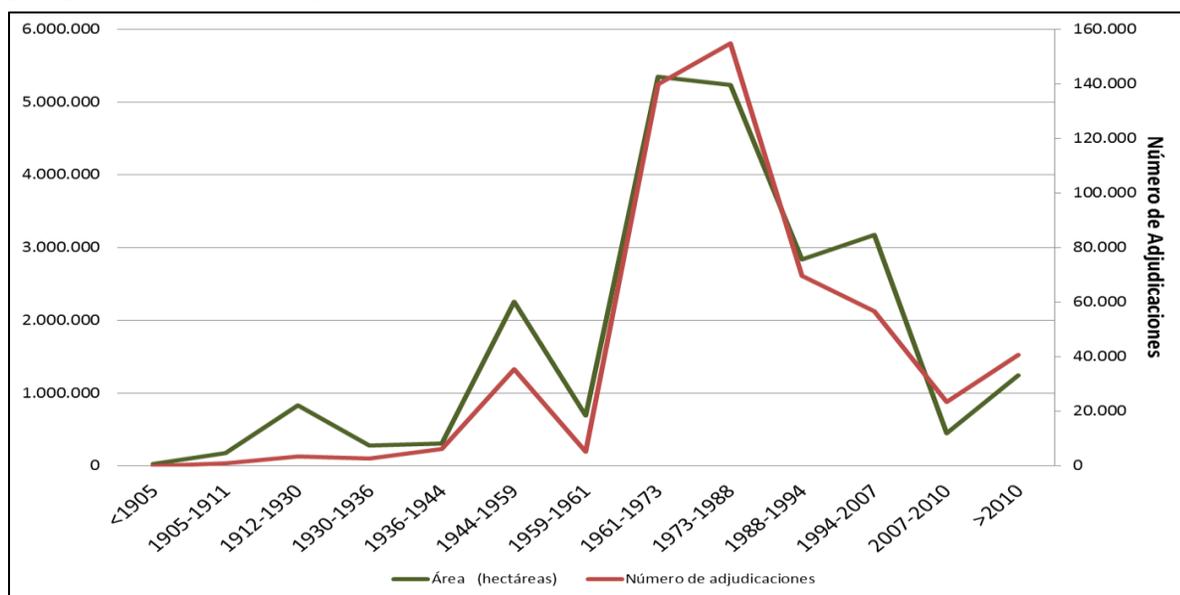


Fuente: cálculo autores – Sistema de Información de Desarrollo Rural- SIDER-INCODER

La tendencia se acentúa con la ley 135 de 1961. El número de adjudicaciones y la cantidad de hectáreas entregadas asciende de manera importante. El inicio de la década de los años 80 es un punto de inflexión caracterizado por un declive. En los años 90 y principios de la década siguiente se ve una disminución en área y número de adjudicaciones, coincidiendo con la implantación del modelo de redistribución a través de mercado de tierras. Sin embargo, a partir de 2007 se revierte esta tendencia, sobre todo en cuanto a número de adjudicaciones.

Según la Gráfica 3 muestra la evolución del número de adjudicación y el área total adjudicada de acuerdo a la periodización asociada a la legislación, que se presentó en la sección anterior. En esta se puede ver con más claridad lo que parece ser un efecto muy limitado de las ley 200 en el 1936, el impacto que hubo a partir de 1944, un segundo periodo de auge en adjudicaciones a partir de 1961, y el declive de final de siglo. No obstante, se observa la fuerte correlación entre las dos variables.

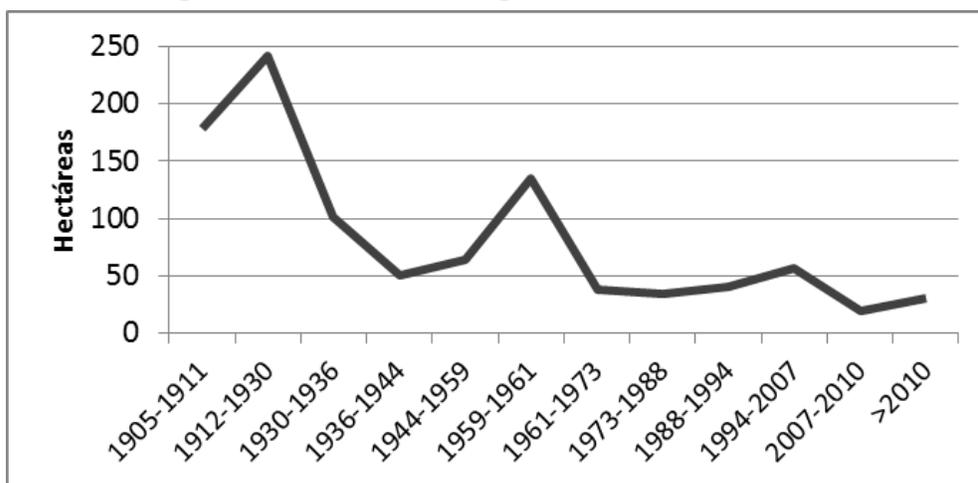
Gráfica 3. Número de adjudicaciones de baldíos y área total adjudicada (hectáreas) por periodos de la legislación



Fuente: cálculo autores – Sistema de Información de Desarrollo Rural- SIDER-INCODER

El tamaño de cada adjudicación de tierras es sin duda otro proceso interesante que varió a los largo del periodo de análisis. En la Gráfica 3 podemos ver una tendencia hacia la disminución en el tamaño de las adjudicaciones. Con el paso del tiempo se han adjudicado terrenos cada vez más pequeños, en promedio. El área promedio adjudicada presenta un pico en los años 20 y comienza a descender en la década de los 30s lo que corresponde con un cambio en legislación que amplía las posibilidades a pequeños poseedores. Entre 1958 y 1961 vuelve a aumentar el área promedio lo que coincide con el periodo que privilegia el corporativismo. Con la ley 135 de 1961 se reduce el área promedio como respuesta a las adjudicaciones con “intentos redistributivos”.

Gráfica 4. Área promedio adjudicada por resolución. 1901-2012



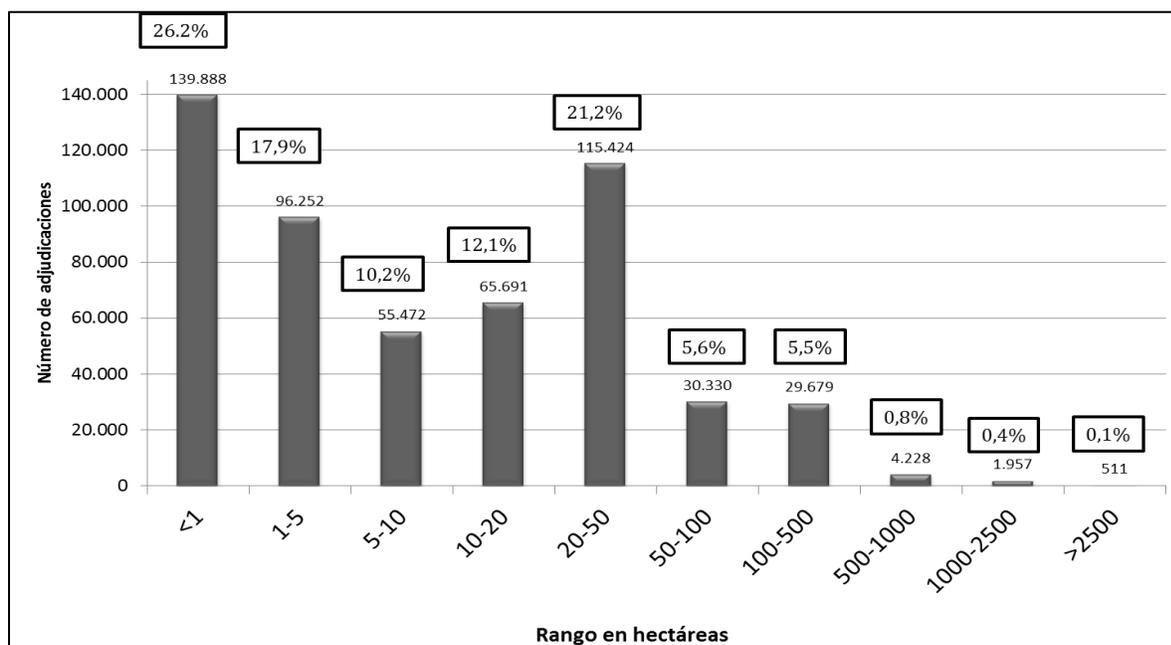
Fuente: cálculo autores – Sistema de Información de Desarrollo Rural- SIDER-INCODER

En términos comparativos, como se observa en la

Gráfica 4 el área promedio pasa de aproximadamente 200 hectáreas en promedio asignadas por resolución en la década de 1910 a 50 hectáreas en promedio en la década de 1930. Al igual que el número de adjudicaciones, las hectáreas promedio adjudicadas aumentan después de 1944 hasta alcanzar aproximadamente 130 hectáreas en promedio por resolución en 1959, lo cual es consistente con la motivación de colectivización en ese periodo. Con la ley 135 de 1961, el área promedio adjudicada cae a menos de 50 hectáreas y va a mantenerse constante con un leve incremento en 2007.

Como se observa en la Gráfica 5 hay una prevalencia en la adjudicación de pequeños terrenos. La tendencia general ha sido adjudicaciones de baldíos de 5 o menos hectáreas (aproximadamente 43% de las adjudicaciones), de forma que la adjudicación de baldíos ha dado lugar a microfundios, minifundios y pequeñas propiedades. El 21% de las adjudicaciones se hizo en rangos de 20 a 50 hectáreas, pero a partir de allí cae el número de adjudicaciones. Las adjudicaciones realmente grandes son escasas (solo el 7% supera las 100 hectáreas), y solo en 511 casos se superó las 2500 hectáreas (que fue el tope de ley durante muchos años).

Gráfica 5. Número de adjudicaciones de baldíos por rango de tamaño de la tierra. 1901-2012

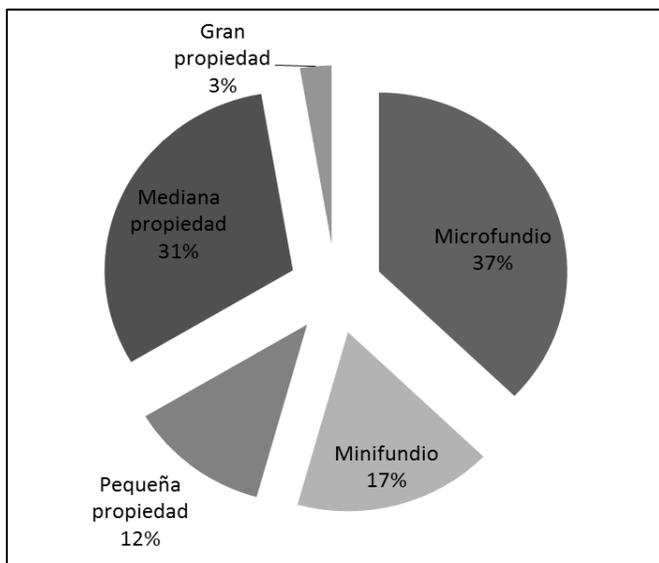


Fuente: cálculo autores – Sistema de Información de Desarrollo Rural- SIDER-INCODER

Por su parte, en términos del tipo de propiedad la política de adjudicación de baldíos se ha concentrado en micro y minifundio. Según el DANE, el microfundio corresponde a parcelas de menos de 3 hectáreas y representan el 37% de las adjudicaciones hechas entre 1901 y 2012. El minifundio (entre 3 y 10 hectáreas) representa el 17% y la pequeña propiedad el 12% (entre 10 y 20 hectáreas) lo cual representa un 66% de adjudicaciones

de estos tres tipos de propiedad. En mediana propiedad (de 20 a 200 hectáreas) se han adjudicado 31% y apenas un 3% de gran propiedad (más de 200 hectáreas), con un área promedio adjudicada por resolución de casi 800 hectáreas en este último tipo.⁶

Gráfica 6. Distribución de las adjudicaciones de baldíos según tipo de propiedad. 1901-2012



Fuente: cálculo autores – Sistema de Información de Desarrollo Rural- SIDER-INCODER

Otra variable importante tenida en cuenta en la legislación sobre asignación de baldíos es la distancia a los centros poblados y vías de comunicación. En general, las leyes señalan que la distancia de los baldíos a los centros urbanos tiene efectos en el área asignada. A mayor distancia, mayor área. La Tabla 2 muestra que efectivamente a mayor distancia a la capital del departamento, mayor área en promedio adjudicada. Como se observa en la Tabla 2 Las adjudicaciones hechas en municipios cercanos a la capital del departamento, como un referente de distancia, en promedio asignaron un área de 0.10 hectáreas mientras que a mayor distancia, el área promedio es de 175.4 hectáreas.

⁶ Esta misma distribución de la tenencia se hace en UAFs así: el microfundio se define como predios con menos de 0,5 UAF; pequeña propiedad entre 0,5 y 2 UAF; mediana entre 2 y 10 UAF y grande mayor de 10 UAF

Tabla 2. Adjudicación de baldíos según distancia a la capital del Departamento

Quintil	Número de adjudicaciones	Área (hectáreas)	Mínimo Área	Máximo Área	Área promedio adjudicada por resolución (hectáreas)
1	110.209	10.910,83	0,0001	0,41	0,10
2	109.594	185.095,29	0,4101	3,72	1,69
3	109.832	888.463,80	3,7202	14,2	8,09
4	109.974	2.824.980,86	14,421	40,5	25,69
5	109.778	19.254.547,6	40,254	83,45	175,40

Fuente: cálculo autores – Sistema de Información de Desarrollo Rural- SIDER-INCODER

En términos de la dinámica histórica de adjudicación se observa que durante las primeras décadas del siglo XX la pauta de adjudicación parece una respuesta a la pauta de colonización del siglo XIX, es decir, de legitimar y dar derechos de propiedad a colonos que, desde tiempo atrás tenían vínculo con la tierra.

En el siglo XIX dos cultivos marcaron la pauta de uso de la tierra: el tabaco y el café. Las regiones andinas fueron importantes en ambos cultivos y, una vez el tabaco pierde relevancia en el mercado internacional, el café moldeará la apropiación en el eje cafetero (encontrar en esas zonas las mejores condiciones agroecológicas para el cultivo), que inicialmente mantiene formas de cultivo en hacienda pero que la dinámica del mercado del grano y factores internos impulsaría la apertura de zonas de colonización durante la década de 1920. En términos del café, fueron fundamentales las áreas del Eje Cafetero y posteriormente Cauca, Nariño, Huila, y la Sierra Nevada de Santa Marta, principalmente bajo la pequeña propiedad, bajo la idea de abundancia de tierra libre y su disponibilidad ofrece a los campesinos la oportunidad de establecer fincas y mejorar su nivel de vida, planteamiento defendido por la Federación de Cafeteros en las décadas de los 30 y 40 del siglo XX (Londoño, 2002)

El azúcar y el banano fueron también dos explotaciones agrícolas que marcaron dinámica de uso del suelo. El azúcar, en el Valle del Cauca a partir de la segunda mitad del siglo XX. Por el contrario, el banano tuvo un primer auge en la década de 1920 en el

departamento de Magdalena y luego en la segunda mitad del siglo XX migró hacia la región del Urabá.

Adicionalmente, los cultivos transitorios como la soya, el ajonjolí, el sorgo y el maíz definieron pautas de colonización en los Valles del Tolima y Huila a partir de los años 1960 hasta su declive en la década de los noventa. Por su parte el arroz fue moviéndose en el territorio nacional, de ser importante en los Valles del Tolima y Huila a ubicarse en Córdoba y César en los años 1970 hasta consolidarse en el pie de monte llanero y en el Casanare.

La producción de algodón también ha migrado en el territorio. De ser históricamente importante en la región del Tolima también fue pionero en el departamento del Cesar y luego en Córdoba y Meta (Tabla 3)

Tabla 3. Expansión de la frontera agrícola según productos

Período	Producto/cultivo	Regiones
Segunda mitad siglo XIX	Tabaco	Región Andina
Segunda mitad siglo XIX	Café	Eje Cafetero
Primera mitad siglo XX	Café Pequeñas parcelas	Cauca, Nariño, Huila, y la Sierra Nevada de Santa Marta
Primera mitad siglo XX	Azúcar	Valle del Cauca
1900- 1920	Banano	Magdalena
Año 1960	Banano	Urabá
1950-1990	Soya, ajonjolí, sorgo, maíz	Valle del Cauca, Tolima y Huila
1970	Arroz	Córdoba y Cesar
1980	Arroz	Piedemonte llanero y Casanare
1970	Algodón	Cesar, Córdoba y Meta
Históricamente	Papa	Cundinamarca y Boyacá
Desde 1970	Palma Africana	Inicia en todo el país: Caquetá, Tumaco, Valle y Urabá hasta consolidarse en Magdalena Medio y Oriente
Fines siglo XX	Biocombustibles (Azúcar)	Llanos Orientales, Valle del Cauca

Fuente: autores, basado en PNUD (2011), Machado (2005)

También, es posible hacer un análisis del desempeño de la política de adjudicación teniendo en cuenta dos grandes periodos o momentos que definieron mecanismos de asignación diferentes, con una participación activa del Estado y por demanda de quienes buscan acceso a la tierra. Autores como Mondragón (2005) señalan las diferencias entre la ley 135 de 1961 y la ley 160 de 1994, señalando una como una “reforma agraria” desde el

Estado y la segunda desde el mercado. Sin entrar en el debate ideológico, es claro que en 1994 se cambia el espíritu de la asignación abriendo la posibilidad de adjudicación por demanda. Los argumentos acerca de las políticas de tierras giran en torno a los modelos que existen para establecer una reforma agraria. En particular, se señalan las políticas centradas en el Estado y las basadas en mecanismos de mercado. En ambos casos, se busca cambiar la composición de la tenencia de la tierra, ya sea para enfrentar la excesiva desigualdad en la posesión de tierra o generar mercados rentables de bienes agrícolas.

El primer enfoque centra su atención en el rol del Estado en el diseño e implementación de la reforma agraria, tanto en resolver el acceso a la tierra como en elegir y generar mecanismos para que el grupo de población objetivo pueda acceder efectivamente a esta.

Si se piensa en un mecanismo centrado en el Estado, se está aceptando el supuesto de que el Estado cuenta con los medios suficientes para defender y garantizar la política que está promoviendo. Es decir, se acepta la presencia del Estado (aunque no necesariamente débil o fuerte; simplemente capaz de dar impulso a una política que nace del Estado).

Por otra parte, la reforma agraria basada en mecanismos de mercado establece que el mercado, a través del desempeño de la oferta y la demanda define el precio de la tierra generando una señal que permitirá a los interesados vender o acceder a tierras. En este caso, el grupo objetivo no necesariamente coincide con el grupo más necesitado (más pobre), sino que tenga los recursos y el incentivo económico para producir en la tierra y genera rendimientos que le permitan recuperar su inversión y obtener ganancias interesantes. En este sentido, se puede decir que los pequeños campesinos seguramente quedan marginados del acceso a la tierra. Este tipo de reforma agraria no necesariamente es pro-pobres, más bien se sostiene sobre un argumento pro-eficiencia económica de la tierra.

En este caso, la presencia del Estado pareciera mínima. Según el enfoque teórico, el mercado actuando sin intervención logra una asignación y redistribución de la tierra con criterio de eficiencia. La participación del Estado en la reforma agraria se da a través de reglamentación y normatividad que elimine o evite cualquier traba a la enajenación de tierras y al funcionamiento. Por lo tanto, en ambos casos la presencia, directa o

indirectamente, del Estado se hace necesaria para el desempeño de la política de reforma agraria.

Tabla 4. Adjudicaciones de baldíos en número y área (1901-94 y 1994-2012)

Periodo	Número de Adjudicaciones	Área total adjudicada (Hectáreas)
1901-1994	433,204	18,799,322.18
1995-2012	123,299	4,649,991.03
Total	556,503	23,449,313.21

Fuente: cálculo autores – Sistema de Información de Desarrollo Rural- SIDER-INCODER

En términos agregados, la política de asignación de baldíos a través de mecanismos de mercado no representa cambios importantes frente a la adjudicación por mecanismos de intervención y asistencia del Estado. Si se comparan 3 grandes periodos, la tasa de crecimiento más alta se presentó con la ley 135 de 1961 cuando la adjudicación y la ha sido amplia representando casi la cuarta parte de la política de adjudicación de baldíos en número de adjudicaciones y la quinta parte en área total adjudicada en 28 años de implementación. En la tabla 5 se observa el impacto relativo de la adjudicación de baldíos derivada de la ley 135 de 1961 con un crecimiento en número de adjudicaciones de 711% respecto al periodo anterior y 336% en área total adjudicada. En términos absolutos, se pasó de adjudicar aproximadamente 50 mil predios a casi 380 mil en el periodo entre 1961 a 1994 y más de 14 mil hectáreas adjudicadas, en este periodo de 33 años.

Tabla 5. Crecimiento adjudicaciones y área total adjudicada por periodos

Periodo	Crecimiento % Número de Adjudicaciones	Crecimiento % Área total adjudicada
1900-1935	0%	0%
1936-1961	543%	147%
1962-1994	711%	336%
1995-2012	-67%	-67%

Fuente: cálculo autores – Sistema de Información de Desarrollo Rural- SIDER-INCODER

Por su parte, los resultados de la ley 160 de 1994 también son significativos aunque menos grandes que el del periodo anterior. En términos relativos, la política de adjudicación en número y área cae en 67% y en términos absolutos, se adjudican 255 mil predios menos y 9 mil seiscientas hectáreas menos que en el periodo anterior. Por su parte, el área promedio adjudicada por resolución es prácticamente el mismo, unas 38 hectáreas en ambos periodos.

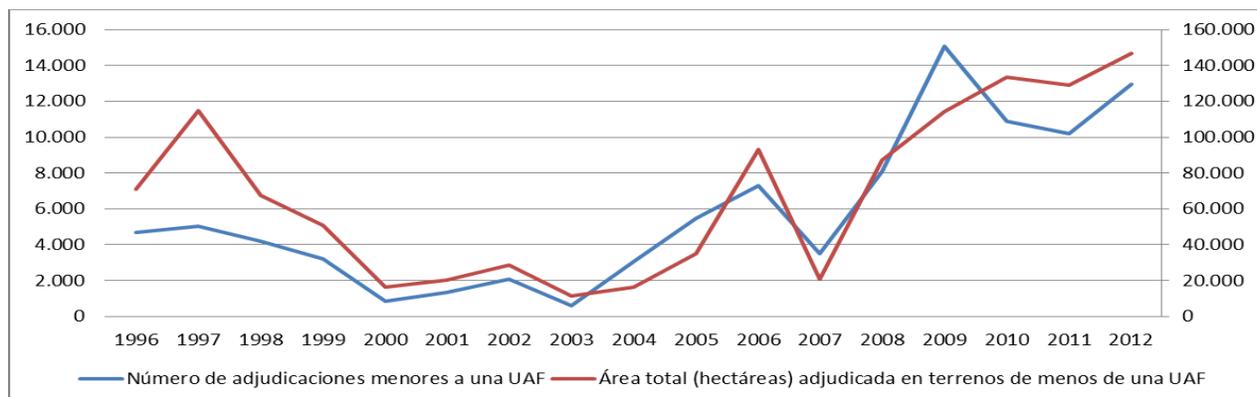
Tabla 6. Número de adjudicaciones y área total adjudicada por periodos

Periodo	Número de adjudicaciones	Área total (hectáreas)	Área adjudicada en promedio por resolución (hectáreas)
1900-1936	7.274	1.320.413,47	181,53
1937-1960	46.747	3.259.631,02	69,73
1961-1994	379.183	14.219.277,70	38,20
1995-2012	123.299	4.649.991,03	37,71

Fuente: cálculo autores – Sistema de Información de Desarrollo Rural- SIDER-INCODER

Como se observa en la Gráfica 7 y la Tabla 7, la Ley 160 de 1994 y la Resolución 041 de 1996 no necesariamente han determinado la adjudicación de baldíos en tamaño. Un número importante de adjudicaciones se ha hecho por debajo de la UAF para según la zona relativamente homogénea, es decir contradiciendo la idea de un tamaño que garantice al menos la generación de un ingreso de 2 s.m.l.v. De 123.299 adjudicaciones hechas entre 1996 y 2012 el 80% equivalente a 98.596 están por debajo de una UAF y corresponden a 1.156.770 hectáreas de 4,649,991 adjudicadas en este periodo, es decir, el 24%.

Gráfica 7. Número de adjudicaciones y área adjudicada menores a una UAF - 1996-2012



Fuente: cálculo autores – Sistema de Información de Desarrollo Rural- SIDER-INCODER y Resolución 041 de 1996

Tabla 7. Adjudicaciones menores a una UAF 1996-2012

Año	Número de adjudicaciones menores a una UAF	Área total (hectáreas) en terrenos menores a una (1) UAF
1996	4.666	71.075,21
1997	5.045	114.947,01
1998	4.199	67.607,63
1999	3.232	50.623,23
2000	873	16.395,21
2001	1.319	20.132,00
2002	2.086	28.530,04
2003	602	11.379,00
2004	3.064	16.213,80
2005	5.489	35.021,87
2006	7.295	93.087,31
2007	3.497	20.567,67
2008	8.087	87.458,37
2009	15.057	114.491,82
2010	10.908	133.718,77
2011	10.200	128.945,32
2012	12.977	146.576,50
Total	98.596	1.156.770,76

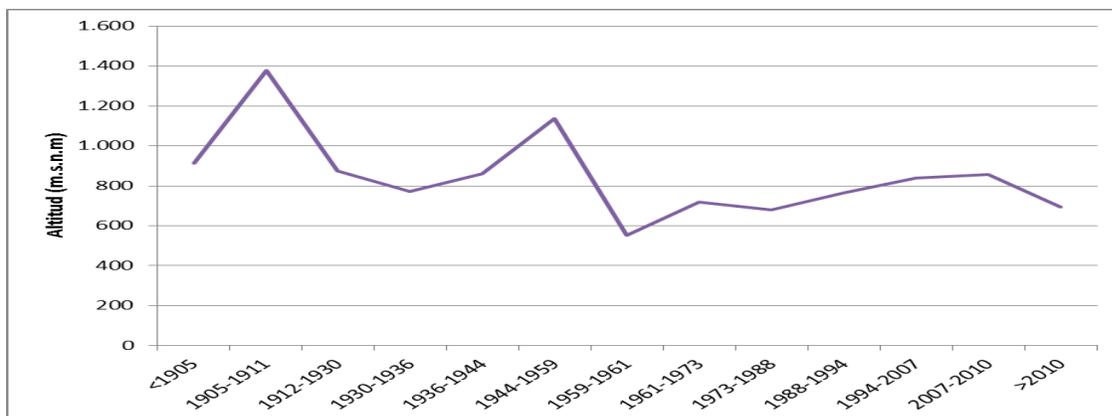
Fuente: cálculo autores – Sistema de Información de Desarrollo Rural- SIDER-INCODER y Resolución 041 de 1996

b. Tendencias regionales de la adjudicación de baldíos

Como se mencionó anteriormente, la ocupación del territorio colombiano ha sido constante y a lo largo del siglo XX se observa la colonización inicialmente en tierras templadas y, a mediados de siglo se cambia la tendencia a tierras bajas en los territorios de la Orinoquía, la Amazonía, Antioquia y Chocó en parte, propiciado por el Estado. La más reciente colonización está ocurriendo en la región de la Orinoquía-Altiplanura en el eje entre Puerto López y Puerto Carreño vinculado a la producción de biocombustibles. A esta región se suma la ocupación en la gran cuenca del Amazonas: Putumayo, Caquetá, Guaviare, Vaupés, Amazonas y Guainía.

La tendencia a lo largo del siglo XX a colonizar tierras cada vez más bajas es compatible con la adjudicación de baldíos. A principio del siglo XX, la adjudicación fue efectivamente en tierras templadas (sin desconocer que también se dieron adjudicaciones en terrenos bajos, en especial en la costa Atlántica), pero en promedio, la entrega de baldíos estuvo por encima de los 1.000 m.s.n.m llegando a 1.400 m.s.n.m en la década de 1910. Esta tendencia va bajando y nuevamente presenta un pico entre 1936 y 1959 adjudicando en municipios con altitud promedio de 1.200 m.s.n.m. En los últimos 50 años la tendencia ha sido la adjudicación en tierras por debajo de 1.000 m.s.n.m resultado compatible con la tendencia a colonizar tierras bajas especialmente en la altiplanura y el sur-oriente del país (gráfico 8).

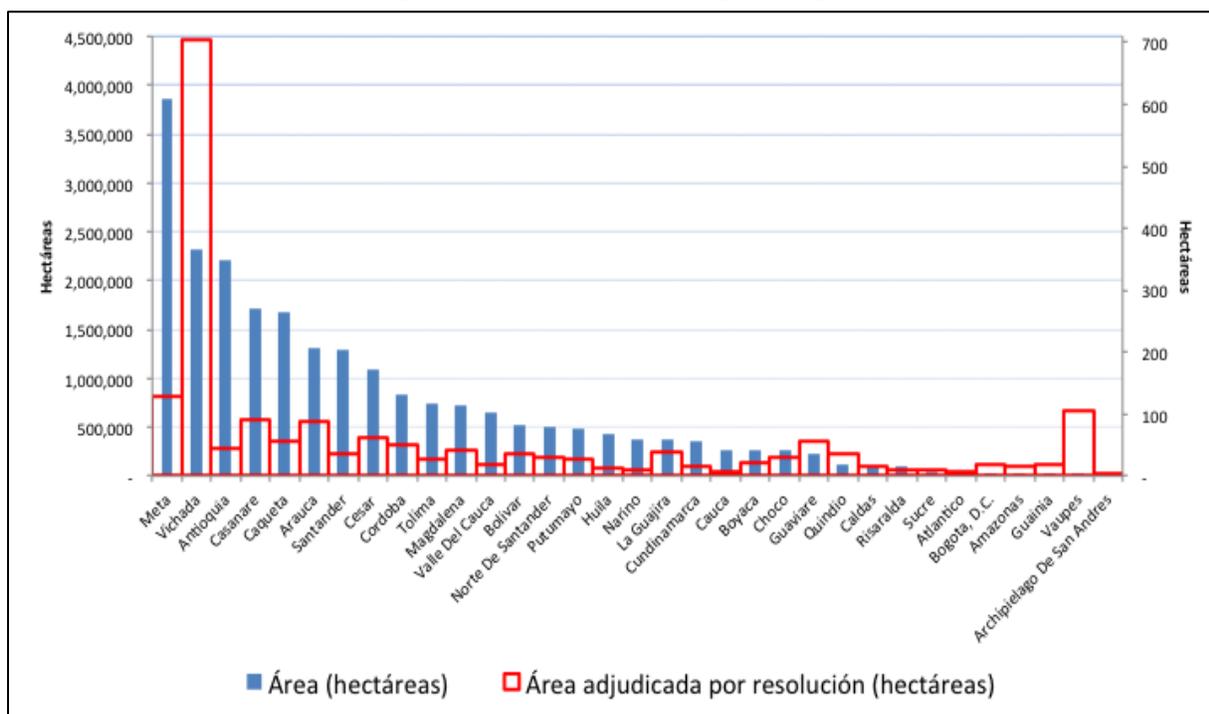
Gráfica 8. Altura promedio según municipio de adjudicación de baldío (m.s.n.m)



Fuente: cálculo autores – Sistema de Información de Desarrollo Rural- SIDER-INCODER

La adjudicación en área y área promedio en términos departamentales tiene un comportamiento heterogéneo a lo largo del periodo de análisis. El mayor número de hectáreas adjudicadas se ha presentado en el Meta, Vichada, Antioquia, Casanare, Caquetá y Arauca. Departamentos que, salvo Antioquia, son de colonización tardía y abundancia de baldíos. En Vichada coincide un bajo número de adjudicaciones para mucha tierra. Esto es explicado en parte porque los procesos de adjudicación inician después. En Meta durante la década de 1940 y en Vichada en la década de 1980. Se observa en Antioquia una tenencia constante desde principio de siglo y un boom entre 1950 y 1970.

Gráfica 9. Área total y área promedio adjudicada por Departamento. 1901-2012

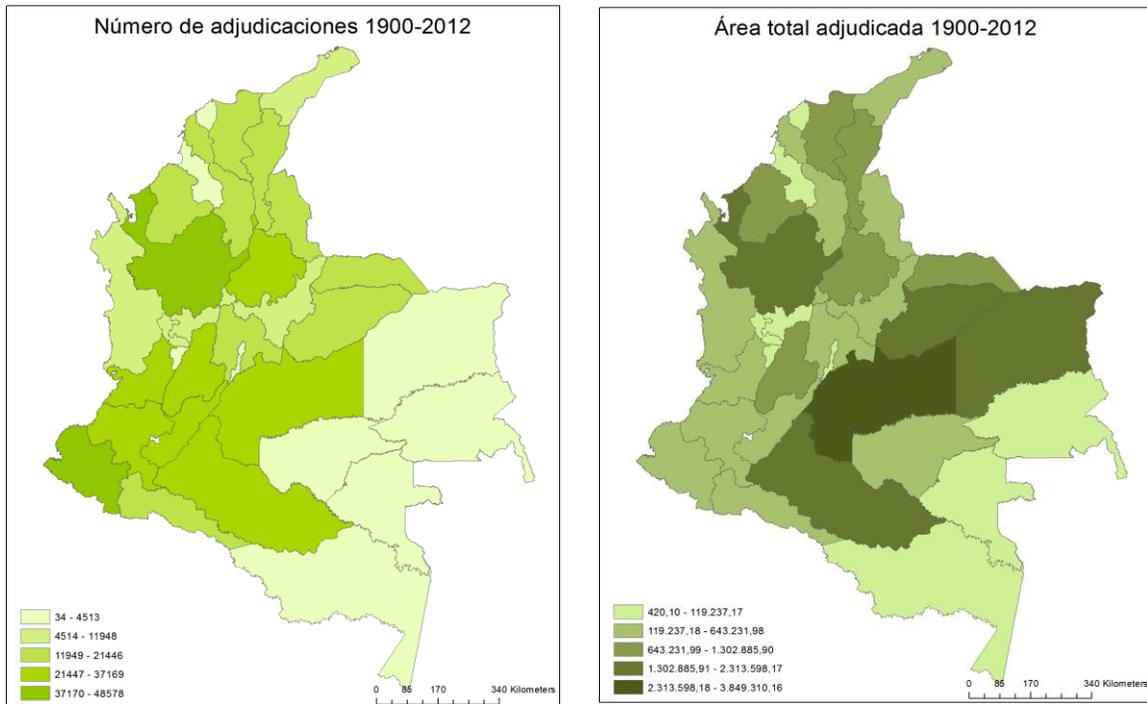


Fuente: cálculo autores – Sistema de Información de Desarrollo Rural- SIDER-INCODER

El departamento del Meta es uno de los grandes destinatarios de adjudicaciones, con más de 30.000 adjudicaciones entre 1900 y 2010 y casi 4 millones de hectáreas entregadas. Vichada tiene también una gran cantidad de área entregada, que contrasta con el bajo número de adjudicaciones, lo cual nos va a indicar que en este departamento se entregaron

terrenos muy grandes. Antioquia muestra la tendencia contraria, un gran número de adjudicaciones respecto al área entregada, lo cual se repite para todos los departamentos de la región central, mostrando que la vocación minifundista fue común a todos ellos. Vemos en la parte baja de la distribución otros departamentos de la región de la Orinoquía y la Amazonía, lo que nos muestra que los procesos de adjudicación no fueron homogéneos, y se han concentrado en ciertos departamentos. Los mapas que se muestra a continuación permiten identificar estos resultados de forma más clara. En particular, se puede observar que las grandes adjudicaciones en la región de la Orinoquía y la Amazonía se concentraron en el norte, en los departamentos cercanos a las cordilleras, y en cambio fueron muy débiles hacia el sur (gráfica 9).

Mapa 1. Número de adjudicaciones y área total adjudicada de baldíos 1901-2012

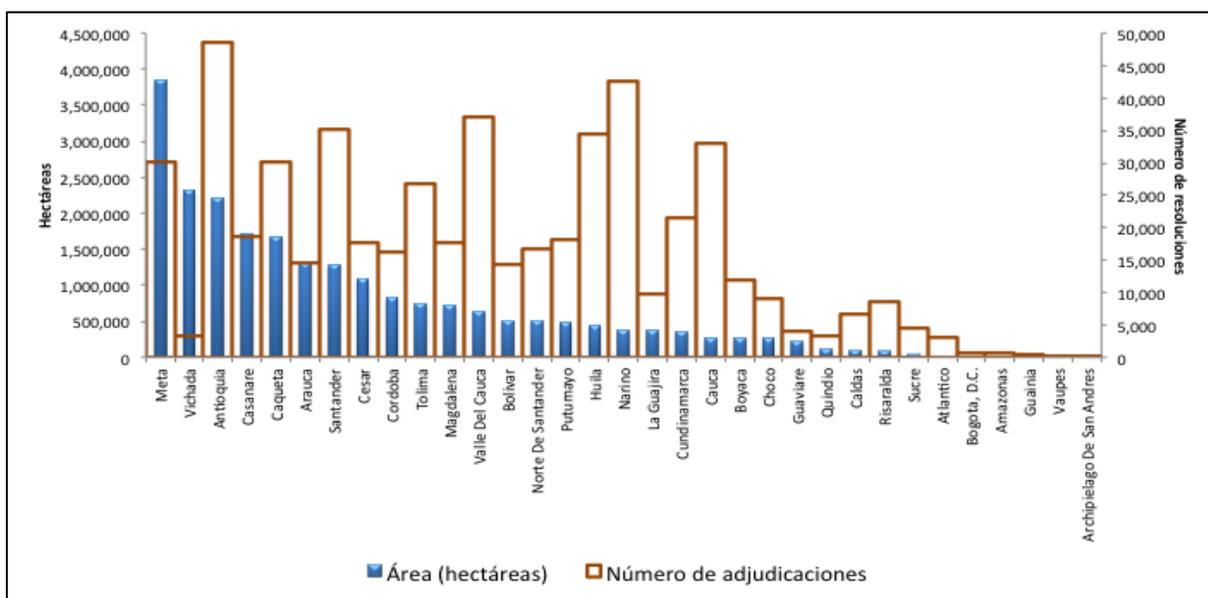


Fuente: Mapa con base al Sistema de Información de Desarrollo Rural- SIDER-INCODER

La

Gráfica 9 permite identificar que las áreas promedio adjudicadas fueron más o menos similares en la mayoría de departamentos de país (alrededor de 200 hectáreas adjudicadas en promedio), con la notable excepción en el Vichada que alcanza alrededor de 700 hectáreas adjudicadas en promedio por resolución.

Gráfica 10. Número de adjudicaciones y área total adjudicada por departamentos. 1901-2012



Fuente: cálculo autores – Sistema de Información de Desarrollo Rural- SIDER-INCODER

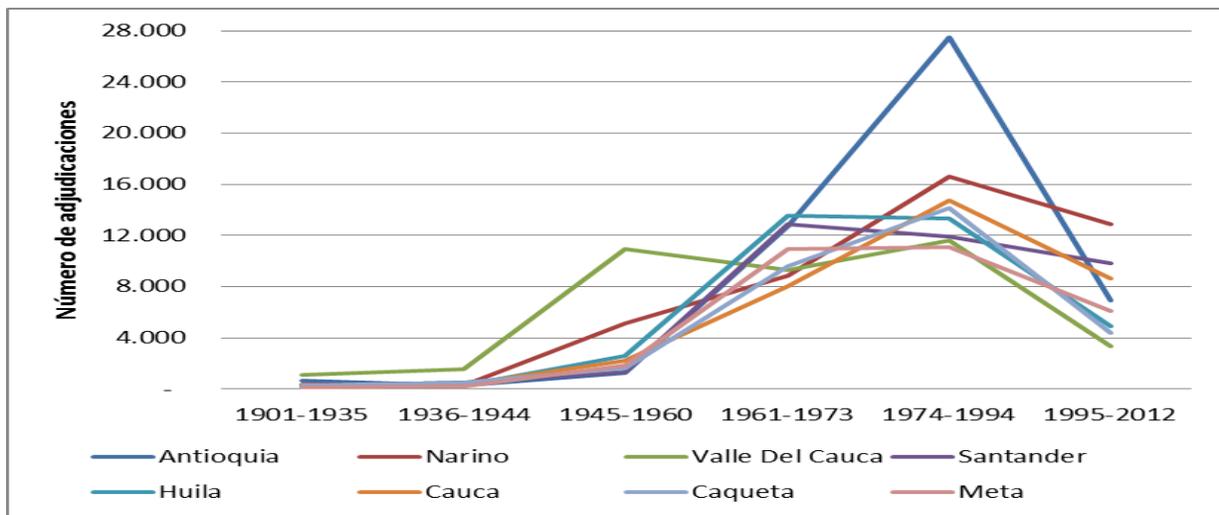
En términos del área promedio adjudicada se presentan picos en Vichada, con más de 12 mil hectáreas adjudicadas en promedio para la década 1960. En Boyacá con un tope alrededor de 5.400 hectáreas en la década de 1930. Por su parte, Bolívar y Magdalena a principios del siglo, en especial en los años 20s quizá asociado a las Bananeras y la expansión ganadera.

Respecto al número de adjudicaciones, se observa que al inicio del siglo XX, estas se concentraron en dos departamentos (Antioquia y Valle del Cauca). El número de adjudicaciones entre 1961-1973 se vuelve más homogéneo a nivel nacional. En el periodo entre 1974-94 vuelve a concentrarse en Antioquia pero a partir de 1994 nuevamente retoma la tendencia más homogénea entre departamentos. Antioquia prevalece en el

número de adjudicaciones con alrededor de 50.000 adjudicaciones en el periodo de análisis. Si bien en el periodo de 1936-61 se adjudican más hectáreas en el Meta, vuelve a ser Antioquia el departamento con mayor número de adjudicaciones en el periodo de 1961-73.

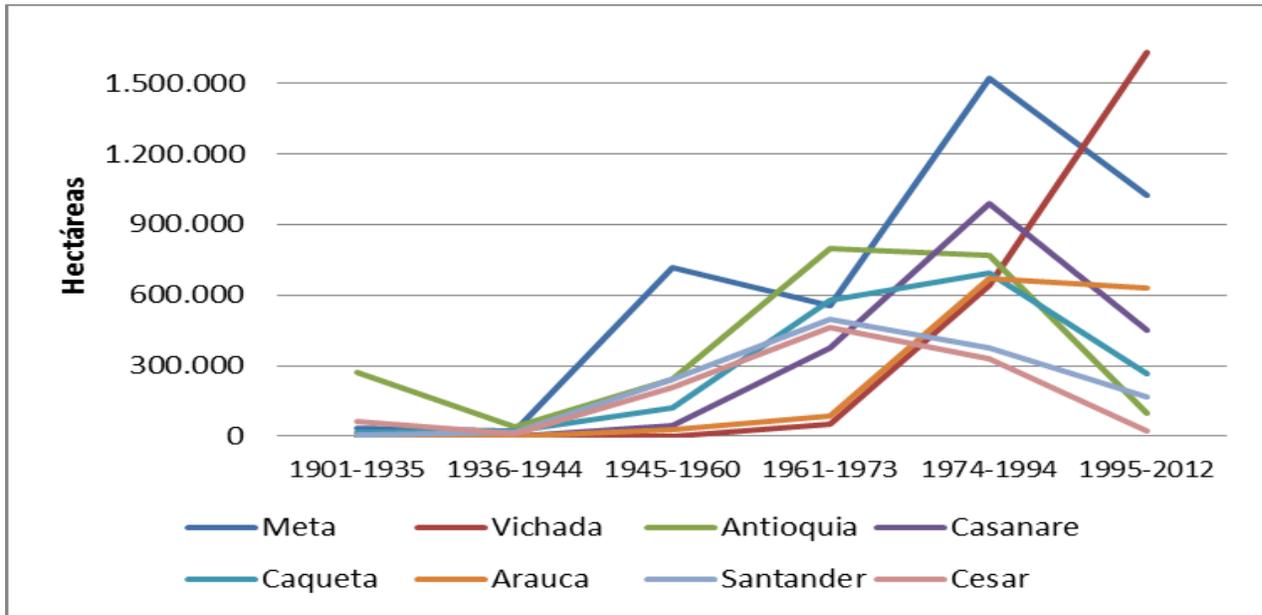
Se observa la tendencia a adjudicar en la frontera agrícola, tanto en área total como en área promedio. Por el contrario, el número de adjudicaciones es mayor en zonas con tradición y vocación agrícola desde tiempos pasados (Valle, Nariño, Antioquia, Santander, Huila, Cauca, Caquetá y Meta). Por su parte, el área adjudicada promedio es baja en Nariño, Quindío, Santander; tendencia razonable con la disponibilidad de tierra y la distribución de la propiedad en estos departamentos.

Gráfica 11. Número de adjudicaciones 1901-2012 por periodos. 8 departamentos de mayores adjudicaciones



Fuente: cálculo autores – Sistema de Información de Desarrollo Rural- SIDER-INCODER

Gráfica 12. Área total adjudicada 1901-2012 por periodo. 8 departamentos con mayor área adjudicada



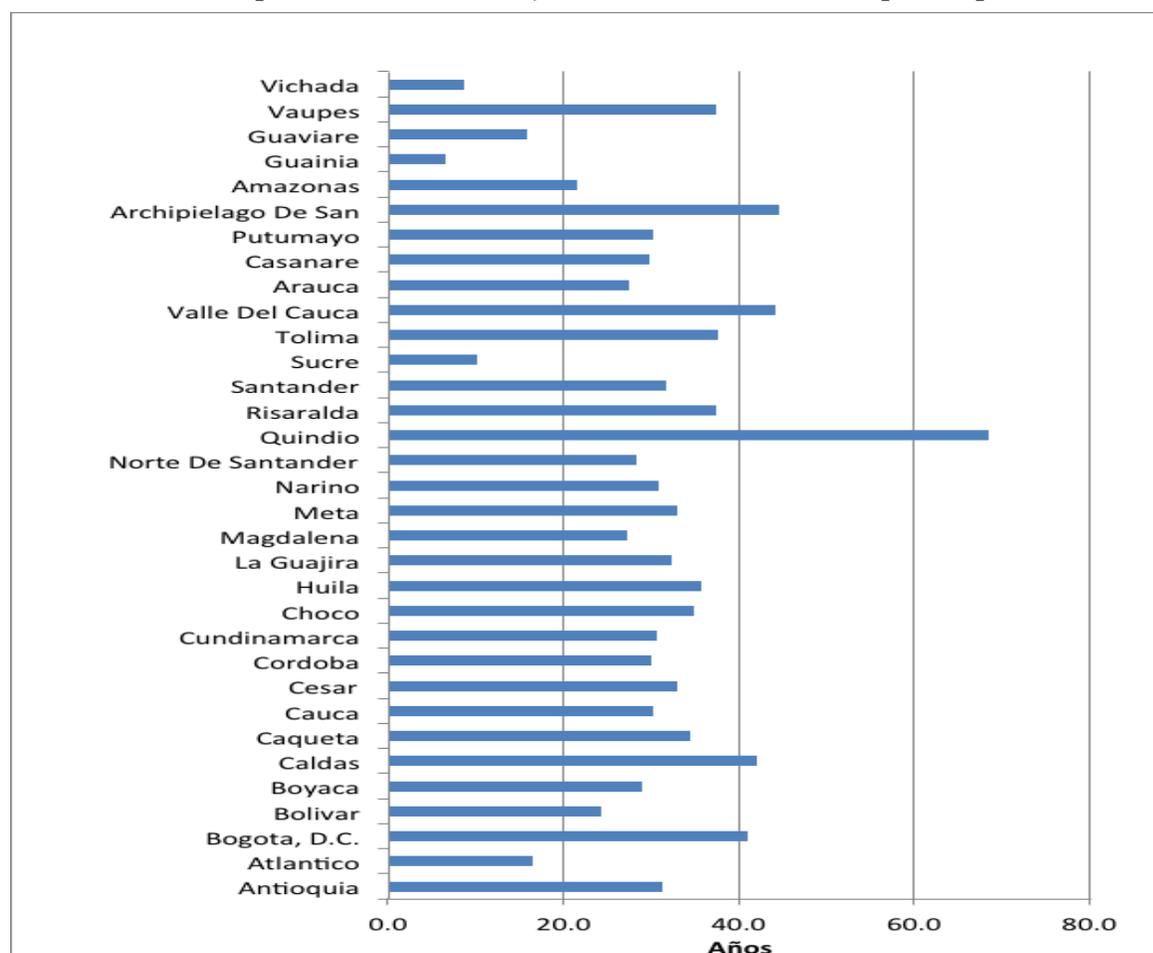
Fuente: cálculo autores – Sistema de Información de Desarrollo Rural- SIDER-INCODER

Adicional a la dinámica de adjudicación en área y número de resoluciones, resulta también importante señalar el tiempo o edad de las adjudicaciones en los departamentos. Como se observa en los mapas y en las tablas, existen regiones del país donde la adjudicación fue reciente, otros donde ha ocurrido a lo largo del periodo y también adjudicaciones de baldíos concentrado en las primeras décadas del siglo XX. Se calculó la edad promedio de las adjudicaciones por departamento teniendo en cuenta la importancia relativa de las adjudicaciones según el año en que se dio la resolución. Los resultados muestran que las adjudicaciones más viejas están en el departamento de Quindío, con una edad promedio de 70 años y las más jóvenes en Vichada con edad promedio de 20 años. Esto revela la dinámica de adjudicación de baldíos asociada a la colonización y expansión de la frontera agrícola. En Quindío, una colonización asociada al café, a principios del siglo XX en el periodo de despegue cafetero fue un eje de reconocimiento a través de la asignación de baldíos; en Vichada, a partir de la década de los ochenta como parte de la expansión palmera y ganadera del oriente del país. Antioquia, departamento que ha sido constante en la adjudicación de baldíos, revela una edad promedio de 31 años, lo que indica

que las adjudicaciones de las últimas décadas tienen un peso relativo importante sobre el total de las adjudicaciones

En términos generales, la edad promedio de las adjudicaciones de baldíos en el país es de 31 años; particularmente jóvenes si consideramos que la colonización y expansión de la frontera agrícola ha sido un proceso continuo a lo largo del siglo XX y desde el siglo XIX, pero igualmente revela la importancia de aclarar el vínculo de uso con la tierra y la posibilidad de acceder a esta de manera formal derivado de la ley 135 de 1961, época en que asciende el número de adjudicaciones y por ende la edad promedio está ligada a la asignación de baldíos a partir de esta ley.

Gráfica 13. Edad promedio de las adjudicaciones de baldíos por departamento

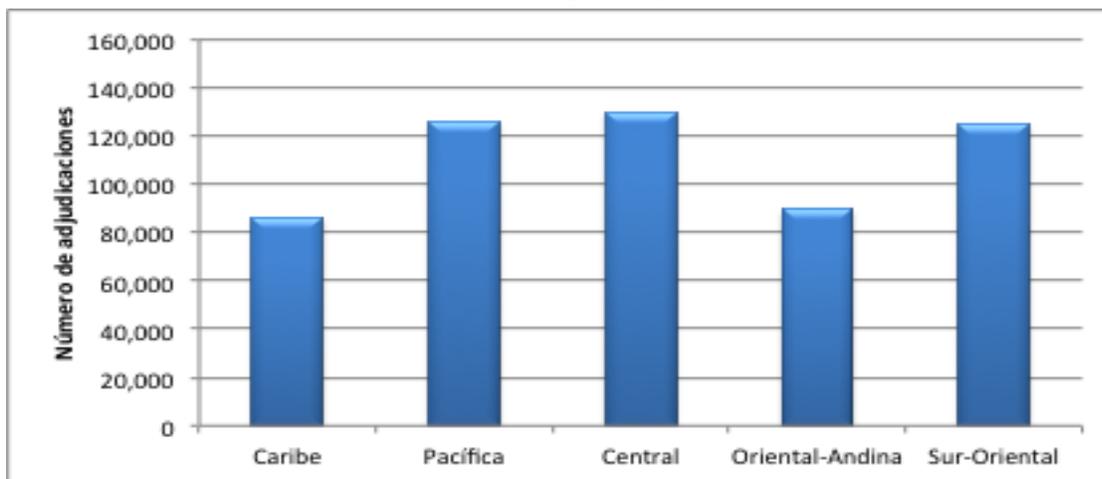


Fuente: cálculo autores - Sistema de Información de Desarrollo Rural- SIDER-INCODER

Un complemento al análisis general de la tendencia de adjudicación de baldíos es agrupar los departamentos por regiones. Para efectos del análisis, se utilizaron 5 regiones: Caribe, Pacífica, Central, Oriental-Andina y Sur Oriental. Si bien no corresponden a las regiones utilizadas por el DANE, la razón de agrupar diferente responde al tipo de departamento en la dinámica de colonización. En este sentido, Caquetá y Meta se unen a la región de la Orinoquía y Amazonía y salen de las regiones del DANE Central y Oriental, respectivamente.⁷

El comportamiento por número de adjudicaciones no es homogéneo por región pero tampoco muestra cambios abruptos. En general, las regiones Caribe y Oriental-Andina han sido las de menor número de adjudicaciones con alrededor de 85.000 adjudicaciones y las otras tres con mayor número de adjudicaciones con aproximadamente 125.000 adjudicaciones, lo cual es consistente con la información presentada anteriormente donde se destacan departamentos como Nariño, Santander, Antioquia, Quindío y Meta con un gran número de adjudicaciones.

Gráfica 14. Número de adjudicaciones por región - acumulado 1901-2012

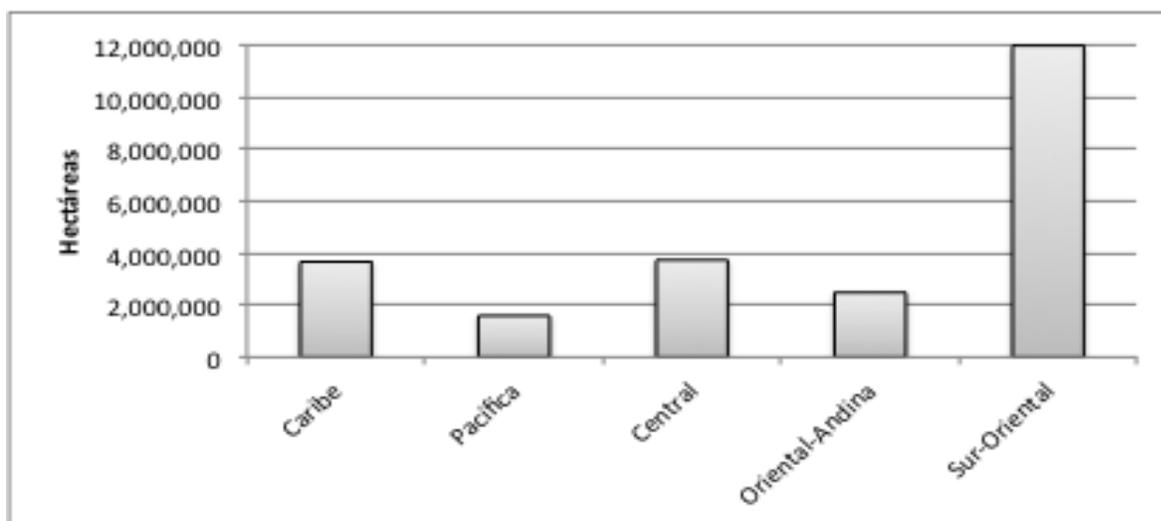


Fuente: cálculo autores – Sistema de Información de Desarrollo Rural- SIDER-INCODER

⁷ Región Atlántico: Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, Guajira, Magdalena, Sucre y San Andrés y Providencia. Región Pacífico: Chocó, Nariño, Cauca y Valle del Cauca. Región Central: Antioquia, Caldas, Huila, Quindío, Risaralda, Tolima. Región Oriental-Andina: Bogotá D.C, Boyacá, Cundinamarca, Santander y Norte de Santander. Región Sur-Oriental: Caquetá, Meta, Arauca, Casanare, Putumayo, Amazonas, Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada.

La región Central sobresale levemente en número de adjudicaciones con 23.3% del total, seguida de las regiones Pacífica y la Sur-Oriental, con prácticamente 22% respectivamente y la región Caribe y la Oriental-Andina con alrededor de 16% cada una. La Región Central tiene dos características importantes en la adjudicación, unas al inicio del periodo en eje cafetero, incluyendo Antioquia y una tendencia hacia la adjudicación de baldíos en el noroccidente antioqueño y la región fronteriza con Córdoba a partir de la segunda mitad del siglo XX en municipios como Turbo, Samaná, Arboletes y Necoclí.

Gráfica 15. Área total adjudicada (hectáreas) por región - 1901-2012



Fuente: cálculo autores – Sistema de Información de Desarrollo Rural- SIDER-INCODER

En términos de la distribución geográfica del área adjudicada, se observa que la enorme mayoría del área asignada se concentra en la región de la Sur-oriental con alrededor de 12 millones de hectáreas adjudicadas representando el 51% del área total adjudicada en el periodo 1901-2012. Esto se debe a la conjunción en esta área de muchas adjudicaciones, al tiempo que se adjudicaban grandes extensiones de tierra. Los terrenos entregados en esta región han sido de 100 hectáreas en promedio, frente a 40 hectáreas en promedio en la región Caribe, cerca de 20 hectáreas para la región Central, y alrededor de 10 hectáreas para la Pacífica. Esto nos revela una heterogeneidad muy importante a nivel regional con posibles implicaciones respecto a la estructura de tenencia de la tierra. Igualmente, la

región Pacífica que presenta un número importante de adjudicaciones tan sólo tiene el 7% del área total adjudicada para el periodo 1901-2012. Este comportamiento no necesariamente es deliberado sino que responde a la calidad de la tierra y la distancia a las ciudades y mercados locales. Regiones como la Sur-Oriental son actualmente las que cuentan con una UAF más alta en términos de hectáreas (topes máximos de 1820 hectáreas) frente a la región Central o Oriental-Andina que tiene mejor calidad de tierras y vínculo cercano con mercados donde una UAF de 6 o 12 hectáreas es razonable para muchos municipios.

Al analizar la distribución de las adjudicaciones por rango de tamaño observamos que en las regiones Central y Pacífica abundan adjudicaciones de pequeño tamaño de 5 has. y menos. También se constata la vocación minifundista de la región cafetera y la idea de adjudicación asociada a esta. Sin embargo, el alto promedio asociado a la región Caribe muestra un proceso de distribución dual, con amplia adjudicación de minifundios junto con latifundios.

En la región Pacífica se observa una tendencia de gran número de adjudicaciones en especial en el departamento de Nariño. Es interesante ver que en el Urabá chocoano, en el municipio de Acaandí hay adjudicaciones de un número importante de hectáreas en el periodo de 1961-73 pero en un número reducido de adjudicaciones, lo que puede indicar asignaciones de baldíos de mediana y gran propiedad.

Tabla 8. Número de adjudicación de baldíos por región y periodo

REGIÓN	Periodo				
	1900-1936	1937-1961	1962-1973	1974-1994	1995-2012
Caribe	510	4,900	21,417	28,732	30,707
Pacífica	2,131	20,838	25,625	49,553	27,567
Central	3,350	10,475	36,817	61,686	17,839
Oriental-Andina	557	3,707	26,155	33,047	26,017
Sur-Oriental	726	6,827	30,002	54,078	33,240

Fuente: cálculo autores – Sistema de Información de Desarrollo Rural- SIDER-INCODER

Tabla 9. Área total adjudicada (hectáreas) por región y periodo

REGIÓN	Periodo				
	1900-1936	1936-1961	1961-1973	1973-1994	1994-2012
Caribe	472,708.8	641,366.9	1,213,772.5	1,041,082.0	295,950.7
Pacífica	182,506.4	557,778.1	305,395.9	468,717.9	76,559.2
Central	521,269.2	633,454.3	1,274,576.6	1,101,633.2	201,244.1
Oriental-Andina	75,369.1	416,928.2	855,737.0	866,504.3	265,834.7
Sur-Oriental	68,559.9	1,010,103.6	1,699,170.1	4,708,077.3	4,495,013.4

Fuente: cálculo autores – Sistema de Información de Desarrollo Rural- SIDER-INCODER

Tabla 10. Área promedio adjudicada (hectáreas) por región y periodo

REGIÓN	Periodo				
	1900-1936	1936-1961	1961-1973	1973-1994	1994-2012
Caribe	926.9	130.9	56.7	36.2	9.6
Pacífica	85.6	26.8	11.9	9.5	2.8
Central	155.6	60.5	34.6	17.9	11.3
Oriental-Andina	135.3	112.5	32.7	26.2	10.2
Sur-Oriental	94.4	148.0	56.6	87.1	135.2

Fuente: cálculo autores – Sistema de Información de Desarrollo Rural- SIDER-INCODER

Para todas las regiones salvo la Pacífica, se observa un aumento del área adjudicada a partir de la ley 135 de 1961. No obstante, en esta región, el número de adjudicaciones crece y se duplica entre el periodo de 1961 -1973 y el siguiente. En el periodo entre 1973 y 1994 la región Sur-Oriental aumentó el área total adjudicada en más de 200% frente al periodo inmediatamente anterior.

En particular se observa el movimiento del área adjudicada y número de adjudicaciones en cada región. En la región Caribe, se observa la importancia del departamento de Córdoba, Cesar y Guajira en área en municipios como Montería, Lorica y Ayapel en Córdoba; Valledupar y Chiriguaná en Cesar y Rioacha en la Guajira.

En la región Pacífica sobresale Nariño en número de adjudicaciones en los municipios de Pasto y Tumaco pero en área total adjudicada Nariño pierde importancia respecto al

Valle del Cauca y Chocó en municipios como Buenaventura, Palmira y Dagua en el Valle y especialmente en Acandí al norte del Chocó y Ungía.

En la región Central Antioquia sobresale en área total adjudicada especialmente en Turbo, Puerto Berrío, Urrao Remedios, Cáceres, Arboletes y Caucaasia. En Huila también se encuentran adjudicaciones importantes en el municipio de Ataco e Ibagué.

En la región Oriental-Norte, Santander se destaca en área total adjudicada en los municipios de Vélez, Lebrija, Barrancabermeja, Cimitarra y San Vicente de Chucuí, de lejos seguido por Medina en Cundinamarca.

Por último, en la región Sur-oriental, se destaca en el Meta San Martín, Puerto López y Puerto Gaitán; en Casanare Yopal, Puerto Rico y San Vicente del Caguán en Caquetá y significativamente La Primavera y Puerto Carreño en el Vichada.

IV. A manera de conclusión

La historia de la adjudicación de baldíos en Colombia a lo largo del siglo XX y hasta la fecha, revela el estrecho vínculo entre el reconocimiento del Estado de los procesos de ocupación del territorio y la necesidad de transferir la propiedad de los baldíos a los particulares. Si bien el espíritu de la legislación señala la importancia de adjudicar teniendo en cuenta la ocupación y explotación del terreno, no por esto se privilegia necesariamente la adjudicación a campesinos colonos sin propiedad. La ley ha definido condiciones que pueden ser cumplidas por distintos actores incluyendo grandes propietarios o cooperativas de producción, en un interés por incentivar el uso productivo de la tierra.

Tampoco se puede decir que ha sido un proceso de reforma agraria en el sentido clásico de redistribución. La reforma agraria en Colombia ha sido la adjudicación de baldíos o transferencia de propiedad del Estado a particulares sin una pretensión explícita de transformar el estado existente de la tenencia de la tierra. Desde esa perspectiva, no ha pretendido redistribuir la tierra aun cuando sea clara la función social de la propiedad. Los posibles efectos en la distribución de la tierra surgen por el potencial de aumentar el número de propietarios gracias a la adjudicación de baldíos pero esto no significa que se

reduzca la concentración de la tierra o la existencia de grandes propiedades en manos de muy pocos.

En términos históricos se observa la importancia relativa de la Ley 135 de 1961 y se corrobora la idea de que la ley 200 de 1936 tuvo una importante motivación pero no alcanzó su ideal. Al contrario, se observa que la ley 100 de 1944 cambia la tendencia en número y área total adjudicada, contrario a la idea generalizada de que fue la ley 200 de 1936 la que inició el proceso de adjudicación a los colonos. No obstante, el cambio más acentuado se dio con la ley 135 de 1961 que incrementó significativamente la tendencia en número y área de adjudicación en todo el territorio colombiano. Tendencia que se frena con la ley 4 de 1973 y 5 de 1975 conocidas como leyes derivadas del famoso *Pacto de Chicoral*, donde los terratenientes, presionan para que las formas de explotación a través de la aparcería fueran aceptadas y así evitar la expropiación por mejoras y el reconocimiento de derechos de propiedad a los campesinos colonos.

Más adelante, en la década de 1980 la tendencia es errática y con momentos de crecimiento también asociado a la necesidad de crear condiciones en el campo y el interés del Estado de dar nuevamente fuerza al INCORA. En 1994, los cambios hacia una política de adjudicación por demanda a través de mecanismos de asignación de mercado vía precio cambió la tendencia y hay un crecimiento en el número de adjudicaciones y las hectáreas totales asignadas. En este periodo es característica la adjudicación en las áreas de reciente ocupación, en particular la cuenca del Amazonas en los departamentos de Casanare, Meta, Vaupés, Vichada, Guainía, Putumayo y el sur de Caquetá.

Por último, es interesante señalar el desempeño departamental en el proceso de adjudicación de baldíos. Prácticamente todos los departamentos han sido sujetos de adjudicación de baldíos como consecuencia de la expansión de la frontera agrícola a fines del siglo XIX y todo el proceso de ocupación del territorio a lo largo del siglo XX. Departamentos como Antioquia son determinantes en un proceso continuo de adjudicación pues ha sido un departamento importante en número y área adjudicada a lo largo del periodo en estudio. Otros departamentos como Quindío muestran una dinámica en las primeras décadas de análisis y reduciendo la importancia a lo largo del periodo. En el

Departamento de Nariño, la dinámica ha sido también continua y revela la adjudicación de pequeñas parcelas, especialmente menores a 5 hectáreas, razonable con las condiciones geográficas del territorio y formas de explotación minifundistas. Por últimos, los departamentos de Casanare y Meta tienen un peso relativo muy grande comparado con los demás en área adjudicada. En ambos casos, la abundancia de baldíos y las condiciones geográficas y la calidad de la tierra han permitido adjudicaciones de gran tamaño tanto bajo el esquema de adjudicación por topes de hectáreas como bajo el modelo de UAFs a partir de 1996.

ANEXO 1 - legislación de baldíos en Colombia

Año	Ley	Aspectos relevantes
1873	Código Fiscal	"Tierras baldías son aplicables a: Pago deuda pública, concesiones a nuevos pobladores, compensación y auxilio a las empresas por apertura de nuevas vías de comunicación.
1874	Ley 61	Política de titulación individual de tierras a pequeños cultivadores. Se titulará el terreno que se cultive y habite "cualquiera que sea su extensión".
1882	Ley 48	Estableció el principio de "cultivo" como medio de acceder a la propiedad de baldíos. Se exigieron títulos de más de 10 años en juicios contra cultivadores. Reconoció las mejoras de los colonos vencidos en el juicio. Estableció plazo de 10 años para cultivar la tierra y se reconoció la adjudicación por bonos territoriales.
1882	Decreto 640	Estableció proporción entre terreno adjudicado y el terreno que debía cultivarse para mantener la propiedad. Entre mayor el terreno, menor la proporción de cultivo.
1905	Decreto 1113	Todo individuo que ocupe tierras baldías y establezca en ellas casa de habitación y cultivos artificiales adquiere derecho de propiedad sobre el terreno cultivado y otro tanto. Los terrenos baldíos que no se hubieran cultivado desde la expedición de la Ley 48 de 1882, volverían ipso facto al dominio de la Nación y, exhibida la prueba de no estar cultivados, podrían denunciarse. Se respetaba el plazo de 10 años para explotar el terreno, de acuerdo con la Ley 48 de 1882. Todo terreno baldío adjudicado a colonos, empresarios o cultivadores debía trabajarse siquiera en la mitad de su extensión, sin cuyo requisito quedaría extinguido el derecho del adjudicatario. Ninguna adjudicación de tierras baldías se haría en una extensión mayor de 1.000 hectáreas, reservándose la nación intervalos equivalentes en extensión a los adjudicados. Ratificó la norma general sobre la transmisión de dominio de terrenos baldíos así: por adjudicación a cultivadores; por cesión a empresarios para fomento de obras de utilidad pública; a nuevas poblaciones y pobladores de las ya fundadas; a cambio de bonos o títulos de cesión y títulos de venta por dinero a particulares.
1905	Decreto 924	Declara que sólo el Presidente de la República puede revocar las resoluciones ejecutivas sobre tierras baldías.
1906	Decreto legislativo de 27 de abril	Limitó a 100 has las adjudicaciones en territorios ubicados a más de 600 metros de altura sobre el nivel del mar, pues las tierras altas en su mayoría ya estaban ocupadas. Esta disposición excluye a los ocupantes de más de 100 has. También dispone que los cultivadores de caucho y cacao tendrán derecho a una prima consistente en una adjudicación definitiva de 1000 has de baldíos en lugar donde tengan lugar los cultivos por cada 25 mil matas cultivadas.
1906	Resolución 20 de octubre	Los cultivadores de terrenos baldíos o que se presuman tales y que comprueben ocupación y posesión pacífica por más de cinco años continuos no pueden ser privados de ella sino por sentencia judicial en juicio civil ordinario.
1908	Ley 25	Organización legal de los baldíos. El poder decisorio sobre los baldíos se concentra en el Ejecutivo. Ratificó que toda venta por dinero se hiciera en subasta pública y que debía ser aprobada por el Ministerio de Obras Públicas y el Consejo de Ministros. También señalaba que toda adjudicación de baldíos debería ser aprobada por el presidente de la República o el Consejo de Ministros, concentrando en el Ejecutivo el asunto de baldíos.

1908	Decreto 1279	Departamento de Tierras Baldías y Bosques Nacionales en el Ministerio de Obras Públicas. Estableció que se podían vender por dinero baldíos en un área máxima de 5.000 has. Establece que el área máxima de baldíos que pueden venderse por dinero es de 5.000 has, en remate público aprobado por ese Ministerio y por el Presidente de la República oyendo al Consejo de Ministros. El solicitante debe comprobar que es un baldío y que el terreno no contiene fuentes de petróleo, asfalto, depósitos de sal, entre otros.
1909	Decreto 30	Reglamenta la venta por dinero de los terrenos baldíos de la zona situada a uno y otro lado del ferrocarril de Santa Marta. El área máxima que puede venderse por persona es de 1.000 has.
1911	Ley 56	Se auxilia con 15.000 hectáreas de baldíos a la Universidad del Cauca o se le da ese auxilio para su fomento, comprendiendo las riquezas naturales anexas.
1912	Ley 43	Se ceden 10.000 ha. de baldíos al municipio de Santa Isabel en el Departamento del Tolima.
1912	Ley 110 - Código Fiscal	Código Fiscal - Sobre Baldíos. Señala que los Baldíos se dedicarán a: pago de la deuda pública, concesiones a pequeños cultivadores, fomento de obras públicas, amortización de títulos de concesión de baldíos expedidos con anterioridad al Código, servicio público nacional, departamental o municipal. Definió adjudicaciones máx 2500 has. No se garantiza la calidad de los baldíos. En las costas nacionales, en las regiones limítrofes con las naciones vecinas y en las regiones bananeras de la Costa Atlántica no pueden hacerse adjudicaciones de baldíos en lotes continuos, sino dejando entre uno y otro lote adjudicado uno de 1.000 hectáreas que se reserva el Estado, éstos no pueden ser enajenables, pero se pueden arrendar. En la zona bananera la adjudicación no será mayor de 1.000 has con lotes intermedios para la Nación, En toda adjudicación de baldíos se entiende establecida la condición resolutoria de dominio del adjudicatario si a los 10 años el predio no ha sido cultivado, en una tercera parte, u ocupado con ganado, dos terceras partes. El dominio del predio vuelve a la nación ipso facto. Al que tenga casa y cultivos en un terreno baldío se le adjudica gratuitamente lo cultivado y una parte del terreno adyacente en una extensión que comprenda lo ocupado y tres tantos más. A los que tuvieran las tierras con ganados se les otorgaba hasta 2.500 has con algunas restricciones, por ejemplo tener pastos artificiales o pastos naturales con obras importantes. Los que no hayan hecho obras o no tengan pastos artificiales solo tienen derecho al uso de los baldíos que ocupen con los ganados.
1913	Ley 52	Por la cual se dispone una junta de inmigración para promover la colonización en Putumayo y Caquetá.
1916	Ley 60	Prohíbe adjudicación de baldíos ocupados por indígenas. El gobierno queda facultado para hacer demarcar, a petición de interesados, en los terrenos baldíos en que haya indígenas, resguardos para éstos.
1917	Ley 71	Buscó contrarrestar la concentración de tierra con adjudicaciones de menor tamaño. Modificó la disposición de adjudicar gratuitamente lo ocupado y tres tanto más a quienes se habían establecido en terrenos baldíos con casa de habitación y cultivos de la Ley 110 de 1912.
1919	Ley 119	Prohíbe adjudicación de baldíos en Reservas y Bosques Nacionales.
1920	Ley 85	Modifica disposiciones del Código Fiscal, adjudicaciones hasta 2.500 has, y 1.000 para agricultura. No se puede hacer adjudicación alguna de baldíos a una misma persona en un Departamento, Intendencia o Comisaría, directa ni indirectamente. No permite adjudicar baldíos en terrenos reservados donde hay algunas especies, salvo terrenos de menos de 50 has. La contravención a la norma daba nulidad a la adjudicación.

1922	Ley 55	Se ceden baldíos a Departamentos con destino a la fundación de colonias penales, unos para ampliar colonias ya existentes (Antioquia), otros para fundarlas (Tolima, Caldas y otros) hasta 4.000 has.
1922	Ley 114	Fomenta la inmigración para labrar la tierra, establecer nuevas industrias, introducir y enseñar las ciencias y las artes. Los inmigrantes serán obreros y empresarios. Autoriza al Gobierno para establecer colonias agrícolas directamente o por medio de empresas colonizadoras, destinando en cada Departamento o Intendencia hasta 100.000 has, a cada colono se le podrán otorgar hasta 25 has. Adjudicación provisional de 150 has a los inmigrantes.
1923	Ley 100	Se provee la colonización y vigencia de los terrenos fronterizos. Fomento de la colonización agrícola-adjudicación de terrenos hasta por 100 has.
1926	Ley 47	Fomenta la colonización de baldíos y modifica la Ley 71 de 1917. Toda persona puede adquirir, como colono o cultivador, títulos de propiedad sobre terrenos baldíos en donde se haya establecido con casa de habitación y cultivos en una extensión no mayor de 10 has.
1926	Ley 74	No se pueden adjudicar como baldíos las partes de las montañas circunvecinas de los ríos que proveen agua a las comunidades. Incluye parcelación de grandes predios de arrendamiento. Fomenta la agricultura y la inmigración y otras disposiciones. El Ministerio de Industrias ofrecerá cada año no menos de 100.000 has para colonización en lotes de 80 has. El Gobierno Nacional queda facultado para comprar, a través del Banco Agrícola Hipotecario haciendas mayores a 500 hectáreas, ubicadas cerca a los centros urbanos (con el objeto de ser parceladas)
1926	Decreto 1016	Fija la proporción de ganado que debe contener el terreno adjudicado como baldío solicitada a virtud de ocupación con ganados. Terrenos de buena calidad, una has. por res; de regular calidad, dos has por res, y de calidad inferior o terrenos accidentados o poco propicios para la cría de ganado, tres has por res.
1926	Sentencia CSJ	Exigió el título original de traspaso de la propiedad del Estado a los particulares para acreditar propiedad
1928	Ley 98	Define la adjudicación de baldíos con casa de habitación dentro del perímetro urbano de poblaciones debidamente organizadas. No podía superar 2.000 metros cuadrados y debía estar comprendida en el plan municipal de urbanización.
1936	Ley 34	Limita a 600 has la adjudicación para agricultura y a 800 para ganadería, pero deja abierta la puerta para adjudicaciones mayores. Si los terrenos están a una distancia de más de 50 km de la cabecera del municipio más próximo se podrán adjudicar hasta 800 has, para agricultura o a cambio de bonos, y de 1.500 para ganadería. Para algunos casos, como el establecimiento de empresas o en terrenos alejados de los centros de consumo (que podía ser cualquiera) se dejaba abierta la puerta para adjudicaciones de hasta 2.500 has.
1936	Ley 42	Los terrenos baldíos ubicados dentro de las zonas a que se refieren los artículos 15 de la Ley 5ª de 1930 y 10 de la Ley 52 de 1931 que no estuvieran cultivados u ocupados sólo podrán serlo en extensiones no mayores de 50 has. Quienes ocupaban baldíos en 1930 en esos sitios y estaban allí en 1936 tenían derecho a que se les adjudicaran extensiones superiores a 50 has.
1936	Ley 200	Artículo 1. Se presume que no son baldíos, sino de propiedad privada, los fundos poseídos por particulares, entendiéndose que dicha posesión consiste en la explotación económica del suelo por medio de hechos positivos propios de dueño, como las plantaciones o sementeras, la ocupación con ganados y otros de igual significación económica. Artículo 2. Se presumen baldíos los predios rústicos no poseídos en la forma que se determina en el artículo anterior. La Ley desconocía todas las reclamaciones de colonos que hubieran participado en invasiones después de 1934.

1937	Ley 65	Da a los antiguos militares (veteranos) el derecho a la adjudicación de un terreno baldío hasta de cien hectáreas, aclarando que la Ley no regía para aquellos que de alguna forma hubieran recibido remuneración por razón de sus servicios de carácter militar.
1937	Decreto 588	La Ley no autoriza por sí sola la ocupación en calidad de baldíos, de terrenos incultos a los que sea aplicable dicha presunción.
1940	Decreto 1157	Adjudicación de baldíos para fomento económico. Hasta 5% más de lo señalado en las leyes según el tipo de cultivo.
1940	Decreto 1415	Dispone que en las costas nacionales los terrenos baldíos sólo pueden adjudicarse a colombianos de nacimiento y no podrán traspasarse a extranjeros.
1943	Ley 4	Estatuto de la Seguridad Rural, con el cual se crearon 60 juzgados de instrucción criminal que desvinculan el robo de ganados y los delitos mencionados de los trámites y las sanciones penales ordinarias
1943	Decreto 198	Cuando la adjudicación no superara las cincuenta hectáreas el gobierno podía levantar, por medio de funcionarios dependientes del Ministerio de la Economía Nacional, los informativos necesarios para la adjudicación. En este caso no sería requisito indispensable para obtener la adjudicación la resolución provisional que dictaran los gobernadores y las pruebas que se levantaran serían las que indicara el gobierno. El artículo 9 señalaba que no se harían adjudicaciones de porciones menores de 25 hectáreas, a no ser que la extensión de la zona baldía impidiera su ensanchamiento. Artículo 11 dispone: en regiones donde prevalecen sabanas de pastos naturales (llanos de San Martín y Casanare, y sabana de Bolívar y Magdalena) las adjudicaciones a título de ganadero podrían hacerse hasta por 5.000 has.
1944	Ley 100	Las parcelas a entregar tendrían una cabida de 25 a 100 hectáreas, que podía aumentarse o disminuirse según condiciones específicas del suelo, la naturaleza de los cultivos, las clases de explotación
1946	Ley 97	Define procedimiento para la adjudicación de baldíos.
1947	Decreto 547	Permite adjudicación de baldíos en islas y playones a quienes carezcan de medios de subsistencia, son ocupantes o arrendatarios de la isla o playón y no excederá 5 has.
1949	Decreto 1483	Creó el Instituto de Parcelaciones, Colonización y Defensa Forestal.
1953	Decreto 1894	Cambio por Instituto de Colonización e Inmigración.
1956	Decreto 1963	Los playones o sabanas comunales del departamento de Bolívar y Magdalena constituyen reserva territorial del Estado y no son adjudicables.
1959	Decreto 2703	Se delega a los gobernadores de los departamentos la adjudicación de terrenos baldíos de propiedad de la nación.
1959	Ley 2	Dicta las normas sobre la economía forestal y la conservación de recursos naturales renovables, declara que son zonas de reserva forestal los baldíos ubicados en regiones hidrográficas o con pendientes de más de 40 grados. En total define siete zonas de reserva forestal en la región del pacífico, central, del Río Magdalena, del Sierra Nevada de Santa Marta, de la Serranía de los Motilones, del Cocuy y la de Amazonía.

1959	Ley 20	Determinó que la Caja Colombiana de Ahorros y la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero y las secciones de ahorro de los bancos invertirán el 10% de sus depósitos de ahorros en la ejecución de programas de parcelación de tierras, destinadas fundamentalmente a: los colonos y propietarios desplazados por sucesos de orden público en las zonas afectadas por la violencia; los campesinos pobres sin tierra o poseedores de parcelas erosionadas o antieconómicas; la explotación intensiva de predios incultos, insuficientemente cultivados o cultivados en forma inadecuada, y en general la conveniente distribución de la propiedad rural, a fin de aumentar el número de propietarios y la tecnificación y fomento de la industria agropecuaria
1959	Decreto 3018	Corresponde al Ministerio de Agricultura calificar la conveniencia económica y social de adquirir una finca para parcelación o de destinar una zona baldía para colonizar.
1959	Decreto 3357	Excluye de adjudicar vía gobernador, los terrenos a 10 kilómetros de costas marinas o fronteras nacionales, a 1 km a lado y lado de las vías del ferrocarril de Magdalena, las reservas nacionales. Restringe a los departamentos de Chocó, Huila y Magdalena de adjudicación de baldíos a través de los gobernadores. Los terrenos de menos de 50has se adjudicarán a través de comisiones de baldíos (que hacen la inspección visual).
1961	Ley 135	Se crea el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (también Consejo Agrario, Procuradores Agrarios, Corporaciones Regionales de Desarrollo, Fondo Nacional Agrario) . Art. 22 define que todo propietario de más de 2000 has deberá presentar los INCORA el título que lo acredite. Puede el Instituto entrar en posesión del predio si lo considere al tenor de la legislación. CAPÍTULO VIII - BALDÍOS NACIONALES. Artículo 29 sólo podrán hacerse adjudicaciones de terrenos baldíos a personas naturales por hasta 450 has. El peticionario deberá demostrar que tiene bajo explotación 2/3 partes Artículo 30 autoriza al Instituto de Reforma Agraria a ampliar el límite de extensiones adjudicables a personas naturales en zonas muy alejadas de los centros de la actividad económica, o sean de difícil acceso y a las sabanas de pastos naturales donde la naturaleza de los suelos no hace económicamente factible sembrar pastos artificiales. El artículo 31 define el límite de extensiones adjudicables así: donde hay carreteras y vías 50 has para agricultura y 150 has aptos para ganadería. Fuera del radio de vías de comunicación, hasta 450 has. Artículo 33 define casos en los que el instituto puede hacer contratos de explotación (para sustitución de importaciones) asignando tierra por hasta 2500 has. Define colonizaciones dirigidas para conservación, reserva y granjas. El 70% restante se crearán Unidades Agrícolas Familiares que serán asignadas gratuitamente a trabajadores de escasos recursos. El restante se venderá y podrá pagarse con Bonos Agrarios.
1962	Resolución 042	Llanos orientales son sabanas de pastos naturales en condiciones descritas en artículo 30 de ley 135. En regiones especificadas en Artículo 1 de la resolución podrán adjudicarse baldíos hasta por 3000 has. Podrán adjudicarse hasta 1000 has en regiones alejadas de centros económicos.
1968	Ley 1	Incrementa el alcance de la compra de terrenos por parte del Estado para venderlos a través de Bonos Agrarios de clase B (compra-venta voluntaria o expropiación). Se reglamenta las Unidades Agrícolas Familiares.
1973	Ley 4	Se presume que no son baldíos, sino de propiedad privada, los fundos poseídos por particulares, entendiéndose que dicha posesión consiste en la explotación económica del suelo por medio de hechos positivos propios de dueño, como las plantaciones o sementeras, la ocupación con ganados y otros de igual significación económica. Artículo 14 no podrán hacerse adjudicaciones de baldíos sino a favor de personas naturales y por extensiones no mayores de cuatrocientas cincuenta (450) hectáreas. Excepción de 3000 has por resolución.

1975	Ley 6	Define normas de contratos de aparcería y otras formas de explotación de la tierra
1987	Decreto 77	Estatuto de Descentralización de los Municipios. Prevé la posibilidad de que el INCORA delegue en los municipios la adjudicación de baldíos.
1988	Ley 30	Las sociedades de cualquier índole, que sean reconocidas por el Ministerio de Agricultura como empresas especializadas del sector agropecuario, en los términos del inciso 2o del artículo 33 de la Ley 9a de 1983, o que se dediquen a la explotación de cultivos agrícolas de materias primas agropecuarias o a la ganadería intensiva, podrán solicitar la adjudicación en propiedad de tierras baldías, cuya extensión oscile entre 450 y 1.500 hectáreas, sin necesidad de ocupación previa, mediante la celebración con el INCORA de un contrato. A través de contrato de cultivos de rendimiento tardío, podrá adjudicarse hasta 3000 has. Podrán hacerse contratos de usufructo que no dan derecho a propiedad por 6000 has siempre que las tierras estén situadas en regiones de escasa densidad poblacional y con abundancia de baldíos no reservados para colonizaciones especiales.
1991	Const. Política	Artículo 63. Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables. Artículo 64 Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos
1991	Ley 21	Reconocimiento del derecho de propiedad y posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan grupos étnicos.
1992	Decreto 1942	Excluye del régimen ordinario de libre ocupación y adjudicación de terrenos baldíos, las zonas que se hallen en las circunstancias adyacentes a las exploraciones y explotaciones petroleras o mineras se vienen promoviendo asentamientos y acciones ilegales por parte de los grupos guerrilleros.
1993	Ley 70	Sobre reconocimiento de propiedad colectiva de comunidades negras
1993	Decreto 1809	Sobre resguardos indígenas
1994	Ley 160	Se crean subsidios para acceso a tierra. Las tierras baldías se titularán en Unidades Agrícolas Familiares. Las tierras baldías se titularán en Unidades Agrícolas Familiares y la transferencia de tierra no podrá superar una UAF y sólo en condiciones especiales se permite la adjudicación de menos de una UAF. Se definen los pasos para la adquisición de predios de común acuerdo entre las partes. Busca generar una política de mercado para la asignación de tierras donde campesinos propietarios vendan tierras a quienes deseen adquirirlas y beneficiarse del subsidio que otorga el INCORA. Se determina procedimientos para la clarificación de la propiedad: tener el predio debidamente inscrito con título originario emitido por el Estado o que no haya perdido su eficacia legal. Se establecen 15 años antes de poder transferir la propiedad salvo si se transfiere a campesinos pobres o minifundistas.
1995	Decreto 2164	Dotación y titulación de tierras a las comunidades indígenas para la constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento de los Resguardos indígenas en territorio nacional.
1996	Resolución 041	Conforme a la Ley 160 de 1994 se determinan la extensión de las Unidades Agrícolas Familiares UAFs, por zonas relativamente homogéneas.

1996	Ley 333	Normas de extinción de dominio para bienes adquiridos ilícitamente. Preferencialmente en tratándose de bienes rurales con caracterizada vocación rural, una vez decretada su extinción pasarán de manera inmediata al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, INCORA, para ser aplicados a los fines establecidos en la Ley 160 de 1994.
2003	Decreto 1300	Se crea INCODER - Instituto Colombiano de Desarrollo Rural.
2005	Acuerdo 037	Disposiciones para adjudicación de predios baldíos reservados en virtud de la declaratoria de extinción de dominio privado. Área máxima adjudicable: La UAF que se establezca.
2007	Ley 1152	Política de desarrollo rural, ordenamiento productivo y aumento de rentabilidad. La reforma de la estructura social agraria, por medio de procedimientos de dotación de tierras encaminados a eliminar, corregir y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rural. Define acceso a la tierra a partir de subsidios a campesinos y los trabajadores agrarios, que tengan tradición en las labores rurales que se hallen en condiciones de pobreza o marginalidad y que carezcan de tierra propia o tuvieren la condición de minifundistas o simples tenedores de la tierra que requieran ampliar el tamaño de su producción pero que carecen de medios suficientes para acceder a este recurso. Art. 68 El Gobierno Nacional asignará los recursos necesarios para financiar el valor de los subsidios, los cuales podrán ser en dinero efectivo o en bonos agrarios. El Gobierno Nacional establecerá el monto del subsidio para la adquisición de tierras, el cual será un valor único por Unidad Agrícola Familiar (UAF), tal como se define en esta ley. El monto del subsidio por Unidad Agrícola Familiar será integral, es decir, que podrá cubrir hasta el 100% del valor de la tierra y los requerimientos financieros del proyecto, según las condiciones socio-económicas particulares de los beneficiarios potenciales del subsidio

ANEXO 2 – Área total adjudicada por departamento

Tabla 11. Área total adjudicada por departamento y periodos

Departamento	Periodos						Area 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 And	-	1,8	-	418,3	-	-	420,1
Área total adjudicada por periodo	1.320.413,5	355.056,7	2.904.574,3	5.621.210,4	8.173.451,4	5.033.700,5	23.408.406,7

Referencias

Albertus, M y Kaplan, O (2012) "Land Reform as a Counterinsurgency Policy: Evidence from Colombia" *Journal of Conflict Resolution*, 57(2), pp 198-231.

Amezquita de Almeida, J (1961) *Régimen legal de baldíos en Colombia*. Bogotá: Editorial Temis.

Balcazar, A et al. (2001) "Colombia: alcances y lecciones de su experiencia en reforma agraria" *Serie Desarrollo Productivo*, no 109, CEPAL.

Bejarano, J.A (1987) *Ensayos de historia agraria de Colombia* Bogotá: Fondo Editorial CEREC.

Banco Mundial (2004) "Colombia: una política de tierras en transición" *Documento CEDE*, 2004-29, Facultad de Economía, Universidad de los Andes.

Botero, J.J (1994) *Adjudicación, explotación y comercialización de baldíos y bosques nacionales. Evolución histórico legislativa, 1830-1930*. Bogotá: Banco de la República.

Castañeda, H (1998) *Los baldíos en Colombia*. Bogotá: Grupo Editorial Leyer.

Franco, A, De los Ríos, I. (2011). "Reforma agraria en Colombia: evolución histórica del concepto. Hacia un enfoque integral actual" *Cuadernos de Desarrollo Rural*. 8 (67): 93-119.

Gáfaró, M; Ibáñez, A y Zarruk, D (2012) "Equidad y eficiencia rural en Colombia: una discusión de política para el acceso a la tierra" *Documento CEDE*, 2012-38, Facultad de Economía, Universidad de los Andes.

Gutiérrez, F (2012) "Desigualdad extrema: una preocupación política. Las políticas rurales en Colombia en el periodo 2002 -2009" En Bergsmo, Rodríguez Garavito, Kalmanovitz y Saffon (editores) *Justicia Distributiva en sociedades en transición* Oslo: Torkel Opsahl Academic EPublisher

INCORA (1970) *Compilación de normas sobre adjudicaciones baldios, reservas indígenas, parcelaciones*. Bogotá: Publicaciones del Incora.

Kalmanovitz, S y López, E (2006) *La agricultura colombiana en el siglo XX*. Bogotá: Banco de la República.

LeGrand, C (1988) *Colonización y protesta campesina en Colombia 1850 – 1950*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Londoño, J (2002) "El modelo de colonización antioqueña de James Parsons. Un balance historiográfico". *Fronteras de la Historia*, no. 7, pp 187-226

López Toro, A (1968) "Migración y cambio social en Antioquia durante el siglo XIX". *Demografía y Economía*, vol 2, no 3, pp 351-403.

Machado, A (1991). Problemas agrarios colombianos. Bogotá: Siglo XXI.

Machado, A (2009) Ensayos para la historia de la política de tierras en Colombia. De la Colonia a la creación del Frente Nacional. Bogotá: CID, Universidad Nacional de Colombia.

Machado, A (s.f) “Colonización, una revisión del aporte de la academia y sus implicaciones en la formulación de políticas”.

Mondragón, H. (2006). “Colombia: Agrarian Reform - Fake and Genuine.” Promised Land: Competing Visions of Agrarian Reform, edited by Peter Rosset, Raj Patel, and Michael Courville. Oakland, CA: Food First Books

Palacios, M (2011) *¿De quién es la tierra? Propiedad, politización y protesta campesina en la década de 1930*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica, Universidad de los Andes.

Parsons, J (1961) *La colonización antioqueña en el occidente de Colombia*. Bogotá: Banco de la República.

PNUD (2011) *Colombia Rural: razones para la esperanza*. Informe Nacional de Desarrollo Humano. Bogotá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Sánchez, F. et al. (2007) “Conflictos de tierras, derechos de propiedad y el surgimiento de la economía exportadora en el siglo XIX en Colombia”, *Documento CEDE* 2007-19.