ESTRUCTURA AGRARIA Y CORRUPCIÓN BUROCRÁTICA:

RETOS PARA LA AUTORIDAD DE TIERRAS DE LA NACIÓN

2018

GOBIERNO DE COLOMBIA

MINAGRICULTURA

Agencia Nacional de Tierras
JUNTOS ABRIMOS LAS PUERTAS AL PROGRESO

Agencia Nacional de Tierras
JUNTOS ABRIMOS LAS PUERTAS AL PROGRESO

ESTRUCTURA AGRARIA Y CORRUPCIÓN BUROCRÁTICA: RETOS PARA LA AUTORIDAD DE TIERRAS DE LA NACIÓN - 2018

DIANA CAROLINA GALINDO POBLADOR
Jefe de la Oficina del Inspector de la Gestión de Tierras

EQUIPO DE TRABAJO

Diana Carolina Galindo Poblador
Alejandro Juvenal Romero Torres
Gladys Lorena Flórez Holguín
Marcos Andrés Barrera Castiblanco
Marlon Enrique Lozano Ortiz
Orlando Alfonso Schneider Gómez

COLABORADORES:

David Leonardo Filomena Velandia
Erika María Hernández Toro
Felipe Octavio León Villamil
Gerly Lorena Cortes Lozano
Jairo Alonso Ávila Zabala
Vilma Mendoza Vargas

Oficina del Inspector de la Gestión de Tierras
Agencia Nacional de Tierras
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Bogotá, D.C., agosto de 2018

ESTRUCTURA AGRARIA Y CORRUPCIÓN BUROCRÁTICA: RETOS PARA LA AUTORIDAD DE TIERRAS DE LA NACIÓN

GOBIERNO DE COLOMBIA MINAGRICULTURA Agencia Nacional de Tierras

Oficina del Inspector de la Gestión de Tierras
2018

TABLA DE CONTENIDO

TABLA DE CONTENIDO 3

RESUMEN 6

INTRODUCCIÓN 8

CAPITULO 1. APROXIMACIONES A LA CORRUPCIÓN BUROCRÁTICA 11

Un primer acercamiento a la problemática: los riesgos de corrupción según el Índice de Transparencia Nacional 11
Irregularidades en el Incoder: Los informes de auditoría de la Contraloría General de la República 14
La corrupción burocrática en el Incoder: Análisis de la Procuraduría General de la Nación 22
Una nueva forma de abordaje al fenómeno: Estructura Agraria y corrupción burocrática 32
La corrupción burocrática: el efecto institucional de una Estructura Agraria desigual 34

CAPITULO 2. ANALISIS REGIONAL UGT NOROCCIDENTE 39

Georreferenciación 39
Antecedentes históricos de la región 40
Estructura de Tenencia 42
Uso del suelo 45
Usos ilegales 49
Conflicto y violencia armada 50
Presencia público estatal 54
Conclusiones preliminares 57
Casos identificados. 59

CAPITULO 3. ANALISIS REGIONAL UGT ORIENTE 67

Georreferenciación: Generalidades, recursos e intereses 67
Antecedentes históricos de la región 69
Estructura de Tenencia 74
Uso del suelo 79
Usos ilegales 84
Conflicto y violencia armada 85
Presencia público estatal 87
Conclusiones preliminares 90
Casos representativos 91

CAPITULO 4. ANALISIS REGIONAL UGT OCCIDENTE 96

Georreferenciación 96
Antecedentes históricos de la región 100
Estructura de Tenencia 104
Uso del Suelo 108
Usos ilegales 111
Conflicto y violencia armada 112

RESULTADOS INSTITUCIONALES 114
PRESENCIA PÚBLICO ESTATAL 114
CONCLUSIONES PRELIMINARES 118
CASOS REPRESENTATIVOS 119

CAPITULO 5. ANALISIS REGIONAL UGT CARIBE 121

GEORREFERENCIACIÓN: GENERALIDADES, RECURSOS E INTERESES 121
ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA REGIÓN 123
ESTRUCTURA DE TENENCIA 126
USO DEL SUELO 134
USOS ILEGALES 138
VIOLENCIA Y CONFLICTO ARMADO 140
RESULTADOS INSTITUCIONALES RELEVANTES 144
CASOS REPRESENTATIVOS 147

CAPITULO 6. ANALISIS REGIONAL UGT SUR AMAZONIA 153

GEORREFERENCIACIÓN 153
ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA REGIÓN 154
ESTRUCTURA DE TENENCIA 155
USO DEL SUELO 161
USOS ILEGALES 167
CONFLICTO ARMADO 168
DESARROLLOS INSTITUCIONALES 173
CASOS REPRESENTATIVOS 177

CAPITULO 7. ANALISIS REGIONAL UGT EJE CAFETERO, ANTIOQUIA Y CHOCÓ 180

GEORREFERENCIACIÓN 180
ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA REGIÓN 180
ESTRUCTURA DE TENENCIA 188
USO DEL SUELO 189
USOS ILEGALES 192
CONFLICTO Y VIOLENCIA ARMADA 194
PRESENCIA PÚBLICO ESTATAL 199
CONCLUSIÓN PRELIMINAR 200
CASO REPRESENTATIVO 201

CAPITULO 8. ANALISIS REGIONAL UGT CENTRO ORIENTE 203

GEORREFERENCIACIÓN 203
ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA REGIÓN 207
ESTRUCTURA DE TENENCIA 210
USO DEL SUELO 213
USOS ILEGALES 215
CONFLICTO Y VIOLENCIA ARMADA 217
RESULTADOS INSTITUCIONALES 221
PRESENCIA PÚBLICO ESTATAL 221
CASOS IDENTIFICADOS 222

CAPITULO 9. ANALISIS REGIONAL UGT SUR OCCIDENTE 226

GEORREFERENCIACIÓN 226
ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA REGIÓN 227

ESTRUCTURA DE TENENCIA 230
USO DEL SUELO 232
USOS ILEGALES 235
CONFLICTO Y VIOLENCIA ARMADA 238
PRESENCIA PÚBLICO ESTATAL 241
CASOS IDENTIFICADOS 244

CAPITULO 10. CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES FINALES 245

EL PLAN ANTICORRUPCIÓN Y DE ATENCIÓN AL CIUDADANO - PAAC 246
ADJUDICACIÓN DE BALDÍOS 247
ACUMULACIÓN DE BALDÍOS 249
DESPOJO DE TIERRAS A TRAVÉS DEL USO ILEGAL DE FIGURAS JURÍDICAS E INSTITUCIONALES: 252
EL MERCADO DE TIERRAS Y EL FENÓMENO DE LA ESPECULACIÓN 255
ESTRUCTURA Y REZAGO INSTITUCIONAL 259

REFERENCIAS 266

ANEXOS 278

Agencia Nacional de Tierras
JUNTOS ABRIMOS LAS PUERTAS AL PROGRESO

ESTRUCTURA AGRARIA Y CORRUPCIÓN BUROCRÁTICA: RETOS PARA LA AUTORIDAD DE TIERRAS DE LA NACIÓN

RESUMEN

Los informes emitidos por la Corporación Transparencia por Colombia, la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación referidos a la gestión del Incoder, comparten una perspectiva de análisis desde la cual se señala que la ocurrencia de hechos de corrupción e irregularidades en su etapa de operación, estuvo vinculada principalmente a factores institucionales y organizacionales –internos- que habilitaron su ocurrencia.

En efecto, aspectos como los altos niveles de discrecionalidad; la opacidad de las actuaciones administrativas; la deficiencia en la aplicación de mecanismos de sanción y control; la débil capacidad institucional para la atención de la demanda; la insuficiencia de recursos económicos y talento humano para el cumplimiento de metas; los débiles sistemas de planeación, seguimiento y control a la gestión; el incumplimiento de requisitos legales para la gestión contractual; el rezago en la atención a población beneficiaria; la débil memoria institucional y las irregularidades en el manejo de archivos y expedientes, corroboran que las deficiencias institucionales no solo impactaron negativamente sobre la capacidad del Incoder para dar cumplimiento a su función misional, sino además facilitaron la ocurrencia de este tipo de hechos.

No obstante, resulta importante destacar que muchas de las deficiencias institucionales señaladas en estos informes, incluyendo la ocurrencia de hechos de corrupción, fueron heredadas por el Incoder de las entidades que le antecedieron, (Instituto de Adecuación de Tierras - INAT, el Instituto de Pesca - INPA y el Instituto Colombiano de Reforma Agraria – Incora). La persistencia del fenómeno en el tránsito de una institucionalidad a otra, además de dar cuenta de la herencia de cargas de ineficiencia funcional y debilidad institucional, es sintomática de que los factores que habilitaron la emergencia de la corrupción no solo se encontraban anidados al interior de la estructura organizacional y operativa de estas organizaciones, sino también en el contexto altamente conflictivo en el cual desarrollaron su gestión.

Por lo anterior, en el documento “Estructura Agraria y corrupción burocrática: retos para la autoridad de tierras de la nación”, se fijó como propósito principal el analizar la correlación existente entre debilidades institucionales y la diversidad de elementos externos que contribuyeron a la ocurrencia de hechos de corrupción en el Incoder, abordando la emergencia del flagelo en tanto uno de los efectos institucionales de la composición estructural, desigual y conflictiva, del sector rural en Colombia: esto es, de la composición desigual de la Estructura Agraria en las regiones.

Aunque son muchas las variables involucradas en la conformación histórica de la Estructura Agraria, se priorizo el análisis de aquellos componentes que permitían clarificar la diversidad de agentes interesados en acceder a la tenencia y uso de tierras rurales en el orden regional, a saber: (i) La estructura de tenencia, (ii) Uso del suelo, (iii) Usos ilegales, (iv) Conflicto y violencia armada y, (v) desarrollo institucional.

Efectuado el análisis, no solo se validó la relación existente entre Estructura Agraria y la emergencia del flagelo de la corrupción en el Incoder, sino además se encontró que, atendiendo a factores de contexto, el fenómeno de corrupción burocrática varió de acuerdo con la composición dinámica de los actores interesados en acceder a la tenencia de tierras rurales en las distintas regiones del país: la adjudicación y acumulación irregular de baldíos en la altillanura, la incidencia paramilitar en las prácticas de despojo administrativo en los departamentos del caribe colombiano, o la compra irregular de predios, el fenómeno de especulación en el precio de la tierra y el comportamiento irregular del mercado de tierras en los departamentos de Nariño, Putumayo, Valle y Cauca (dada la significativa presencia de minorías étnicas que demandan por su acceso), dan cuenta de ello.

Revisitar el pasado del sector, observando elementos de contexto en tanto factores habilitantes de la corrupción burocrática que afecto al Incoder (asociada con la desviación de procedimientos institucionales, reglas de funcionamiento o criterios de aplicación de instrumentos de política), no solo permitió aportar a una mejor comprensión de este fenómeno, sino además permitió advertir que la Agencia Nacional de Tierras, en tanto máxima autoridad de tierras de la nación, debe asumir una posición preventiva frente a la ocurrencia de este tipo de hechos, por cuanto las causas estructurales que alimentaron su emergencia en el pasado, propias de un contexto rural conflictivo y altamente desigual, continúan presentes.

Identificada la relación entre contexto, debilidades institucionales y emergencia de la corrupción burocrática, en el apartado de conclusiones se propuso ilustrar como la Agencia Nacional de Tierras ha enfrentado el problema de la corrupción, a través de la adopción de mecanismos institucionales que han permitido mitigar la incidencia de estos factores externos. En este apartado, se otorgó prioridad al análisis de elementos que, en el pasado, se constituyeron como problemáticos en la acción administrativa del Incoder: la adjudicación irregular y la acumulación de baldíos, el fenómeno del despojo administrativo, el comportamiento irregular del mercado de tierras y el desarrollo de mecanismos internos de control preventivo a la ocurrencia de hechos de corrupción.

GOBIERNO DE COLOMBIA MINAGRICULTURA Agencia Nacional de Tierras

INTRODUCCIÓN

En su definición más simple, la corrupción puede observarse como el abuso del poder público en beneficio de intereses privados [1]. Por sus efectos prácticos, supone un mecanismo eficiente para apropiar beneficios económicos, sociales o políticos, a costa del funcionamiento irregular de las instituciones administrativas (Garay Salamanca, Salcedo Albaran, Leon Beltran, & Guerrero, 2008).

Según sean sus manifestaciones, causas y escalas, la corrupción genera efectos que impactan negativamente sobre la totalidad del aparato administrativo. Produce sobrecargas al presupuesto y altera los cursos de asignación de fondos públicos; socava la confianza en el funcionamiento de las instituciones, organizaciones políticas y administrativas; disminuye los niveles de eficiencia y eficacia burocrática; distorsiona el funcionamiento de los mercados, las políticas públicas y la democracia, e inhibe el desarrollo en todos sus niveles, tanto en materia económica como social (Chiodelli & Stefano, 2015).

A nivel global, uno de los sectores más permeados por prácticas asociadas a fenómenos de corrupción burocrática es el sector tierras. De acuerdo con un estudio realizado por Transparencia Internacional en el cual participaron cerca de 69 países, las organizaciones estatales encargadas de administrar, gerenciar o supervisar las políticas del sector tierras, ocuparon el primer lugar en materia de afectación por comisión de sobornos en el nivel de prestación servicios, superando a los organismos policiales y judiciales (Transparency International, 2011) [2].

Como característica general, los procesos de corrupción administrativa o burocrática se presentan en el nivel de prestación de servicios. Se trata de actuaciones irregulares en las que participan funcionarios de entidades públicas y en las que media un incentivo, generalmente económico, para desviar el cumplimiento de procedimientos, reglas de funcionamiento o criterios de aplicación de instrumentos de política, como en el caso de asignación de subsidios o la adjudicación de baldíos[3], por ejemplo (Cetina, 2016).

---

[1] "La definición más popular de corrupción fue suministrada por Transparencia Internacional: el mal uso de poder encomendado para obtener beneficios privados. Las formas que este problema puede tomar son muchas y determinan tanto la naturaleza como la magnitud del mismo: una cosa es la enfermera que pide sobornos a los usuarios de un servicio médico para atenderlos de forma prioritaria y otra cosa es el funcionario público que, en la ejecución de un contrato de obras de infraestructura, aprueba desembolsos al contratista –a cambio de sobornos- aunque el objeto del contrato nunca se cumpla. La posibilidad de que dichas transacciones existan, da cuenta de fisuras bien diferentes en el diseño institucional de las sociedades o comunidades donde esas conductas prosperan. Por lo tanto, el recetario de medidas para eliminar esos fenómenos será diferente en cada caso." (Cetina, 2016, pág. 2)

[2] Se trata del estudio *Corruption in the Land Sector,* publicado por la FAO y Transparencia Internacional. El documento completo se puede consultar en: http://www.fao.org/docrep/014/am943e/am943e00.pdf.

[3] Según lo indica la experiencia internacional, las formas de corrupción administrativa en el sector tierras varían según la dinámica de intercambios en la que se materializa: i) sobornos -abusos de discrecionalidad a cambio de pagos de terceras partes (ejemplo, registro de derechos de propiedad, cambios de titulación, información sobre la tierra, planificación de uso de la tierra o cobro por servicios, en principio, gratuitos); ii) fraude -abuso de discrecionalidad para beneficio personal-; o iii) nepotismo, favoritismo y clientelismo -abuso de discrecionalidad para beneficio de familia, amigos o clientelas- (por ejemplo, emisión de títulos de propiedad sobre tierras en posesión

En Colombia, los fenómenos de corrupción burocrática relacionados con el sector tierras han adquirido una dimensión distinta a la de otras latitudes. La especificidad de los contextos regionales, la difícil trayectoria histórica que ha caracterizado a la administración de tierras en el país, sus vínculos con dinámicas de conflicto social y político y con la profundización de condiciones de inequidad, pobreza y vulnerabilidad de la población rural, los fenómenos de violencia armada, subversiva y criminal, suponen elementos que aumentan la complejidad del fenómeno.

Los efectos de este contexto conflictivo sobre las intervenciones de las autoridades con competencia en la administración de tierras rurales de la nación fueron particularmente notorios en el caso del Incoder, entidad creada en 2003 tras un proceso de renovación administrativa para asumir las funciones de desarrollo rural y de reforma agraria antes ejecutadas por el Incora, Fondo DRI, INPA e INAT. De la mano de un diseño institucional, un proceso de planificación y una estructura de implementación no adecuada a la magnitud de sus funciones y a la realidad del país, el Incoder fue liquidado en 2015 en medio de elevados índices de corrupción burocrática.

La última reforma al sector, que significó la supresión del Incoder y la creación de la Agencia Nacional de Tierras, entidad encargada de ejecutar las funciones de ordenamiento social de la propiedad, acceso a tierras a campesinos desposeídos o con tierra insuficiente, así como la administración de predios de la nación, representó un primer paso para frenar la tendencia creciente de prácticas de corrupción en el sector. No en vano el diseño organizacional de la ANT incorporó entre sus dependencias a la Oficina del Inspector de la Gestión Tierras (OIGT), una figura *sui generis* en el sector encargada del diseño, coordinación e implementación de las estrategias de transparencia y lucha contra la corrupción al interior de la ANT. No obstante, se trata de medidas de mitigación que no solucionan de fondo el problema de corrupción.

Falta aún camino por recorrer para predicar que la Agencia Nacional de Tierras ha logrado deslindarse completamente de las cargas de ineficiencia funcional que habilitaron la corrupción en el Incoder e Incora, no obstante, es importante reconocer que hasta el momento la OIGT no ha conocido casos de corrupción que vinculen directamente a sus funcionarios, en parte por las adecuaciones institucionales y procedimentales que se realizaron para mitigar la ocurrencia de este tipo de hechos.

Aun así, el desafío no solo es reaccionar, sino desarrollar estrategias preventivas sobre este fenómeno, para lo cual la OIGT se ha propuesto desarrollar una serie de documentos de análisis orientados a aportar a la comprensión de las prácticas de corrupción en la administración de tierras rurales del país, emitiendo recomendaciones en materia de prevención y mitigación con base en el aprendizaje organizacional.

---

de terceros, incluyendo de propiedad estatal, esto es, tierras baldías) (Van der Molen & Tuladhar, 2007). Siendo la forma de corrupción más común, la corrupción burocrática genera distorsiones en la etapa de implementación de contenidos normativos, aplicación de reglas, procedimientos y regulaciones administrativas ya instituidas (Garay Salamanca, Salcedo Albaran, Leon Beltran, & Guerrero, 2008).

Siendo este el propósito del presente documento, se presentará un análisis de la corrupción burocrática en el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - Incoder, considerando las variaciones de su accionar de acuerdo con la incidencia de los contextos regionales sobre los cuales se desarrolló su intervención, a partir de lo hallado en las fuentes que estuvieron al alcance de esta Oficina. La delimitación geográfica del análisis contextual se hace desde la actual organización de la ANT, esto es, las Unidades de Gestión Territorial: Caribe – Centro oriente – Antioquia, Eje Cafetero y Chocó – Noroccidente – Occidente – Oriente – Sur Amazonia – Sur Occidente.

En un esfuerzo por prevenir la materialización de nuevos hechos de corrupción con base en la reflexión y observación critica del pasado, y más exactamente de las dinámicas que asumió el fenómeno de corrupción burocrática a lo largo del periodo de funcionamiento del Incoder, el análisis partirá de la siguiente inferencia lógica: la corrupción burocrática en el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, además de obedecer a causas institucionales, encontró sus factores habilitantes en una desigual estructura agraria y en el dinamismo de los contextos regionales sobre los cuales intervino.

CAPITULO 1. APROXIMACIONES A LA CORRUPCIÓN BUROCRÁTICA

Un primer acercamiento a la problemática: los riesgos de corrupción según el Índice de Transparencia Nacional

De acuerdo con el informe de la Corporación Transparencia por Colombia 2015-2016 [4], en el que se presenta un análisis de riesgos de corrupción de Entidades Nacionales, Gobernaciones, Contralorías Departamentales y capitales de departamento, los sectores Agricultura y Desarrollo Rural, Interior y Justicia, registraban las puntuaciones más bajas en el ranking de calificaciones del Índice de Transparencia Nacional - ITN (CTpC, 2017).[5]

Aunque el sector demostró una leve mejora en términos del ITN, respecto de las vigencias 2014-2015, pasando de un riesgo de corrupción *alto* a *moderado*, el informe refleja que los desempeños sectoriales en materia de transparencia, institucionalidad, mecanismos de control y sanción continuaban siendo deficientes respecto de otras entidades. Este nivel de riesgo siguió una tendencia recurrente en los desempeños de las entidades adscritas al sector Agricultura, según se puede confirmar en el primer informe de Transparencia Nacional 2004 – 2005, publicado por esa corporación en 2006.

En este primer informe, se emitieron una serie de advertencias sobre las probabilidades de ocurrencia de hechos de corrupción como consecuencia de la implementación de rediseños institucionales no adecuados a la realidad del país. Tal era el caso del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – Incoder, entidad que fue catalogada dentro de las de mayor riesgo dada su baja capacidad operativa, así como las altas probabilidades de heredar las cargas de ineficiencia funcional del Instituto de Adecuación de Tierras - INAT, el Instituto de Pesca - INPA y el Instituto Colombiano de Reforma Agraria - Incora (CTpC, 2006).

Los análisis consignados en informes posteriores corroboraron esta tendencia. Los resultados del Índice de Transparencia Nacional de 2007-2008ubicaron al Incoder en el nivel de riesgo de corrupción *muy alto,* cerrando con nivel *alto* para las vigencias 2013-2014 (CTpC, 2015). Aunque el cálculo de riesgos de corrupción contenido en el ITN no presentaba un análisis de la correlación entre el nivel de

[4] Aunque en el último informe de (CTpC, 2017) no se consignan mediciones o análisis de riesgos de corrupción asociados con la Agencia Nacional de Tierras - ANT, dada su creación reciente, si resulta relevante considerar la información asociada al Incoder, siempre que la ANT asumió varias de las funciones de esta entidad; puntualmente, aquellas relacionadas con la administración de la propiedad rural, predios baldíos, procesos agrarios y , en general, toda actuación administrativa encaminada a reconocer, clarificar, restituir, sancionar, consolidar o reglamentar, según corresponda, los derechos de uso y propiedad de la tierra rural.

[5] Este índice califica el riesgo de corrupción de entidades públicas como bajo, medio, alto o muy alto, en razón del grado de apertura de la información pública, la calidad de procesos, procedimientos y de los controles a la gestión; todos ellos componentes determinantes para la mitigación del riesgo de ocurrencia de hechos de corrupción.

riesgo registrado y la materialización efectiva de irregularidades –registro de casos de corrupción-, los múltiples hechos de corrupción asociados a la actividad administrativa del Incoder, presentes a lo largo de su etapa de funcionamiento, confirmaron las alertas de riesgo identificadas por la corporación.

Transparencia por Colombia, define el riesgo de corrupción como la probabilidad de ocurrencia de prácticas irregulares en el marco de escenarios institucionales y entidades públicas. De los resultados expuestos se puede inferir que, desde la creación del Incoder y hasta su liquidación, esta y otras entidades vinculadas al sector agropecuario operaron bajo un esquema organizacional que facilitó la emergencia de prácticas de corrupción, principalmente como resultado de los altos niveles de discrecionalidad con los que operaron sus estructuras administrativas.

Como variable que afecta el desempeño institucional, la discrecionalidad se transforma en un problema organizacional en el momento en que se emplea para establecer o favorecer redes clientelares, generando irregularidades como la ejecución de procesos de selección de personal sin el cumplimiento de criterios técnicos, la desviación de procesos y procedimientos para favorecer a intereses de terceros, la maliciosa interpretación de contenidos jurídicos ante la existencia de vacíos normativos, o la omisión de contenidos normativos a la hora de adoptar decisiones administrativas.

Algunos casos de corrupción registrados en el Incoder obedecieron a la confluencia de dos factores: altos niveles de discrecionalidad y una alta permeabilidad institucional a los intereses de los actores dominantes en las Estructuras Agrarias regionales. La confluencia de discrecionalidad y permeabilidad institucional permitió, además:

Efectos de la discrecionalidad	Irregularidades en el Incoder
Selección de personal sin obedecer a criterios técnicos	Designación de Directores Territoriales del Incoder por parte de Gobernadores; casos de despojo administrativo en escenarios de cooptación paramilitar.
Desviación de procesos y procedimientos para favorecer clientelas	Selección arbitraria de predios para la compra, y modificación tendenciosa de la lista de beneficiarios para el favorecimiento de clientelas.
Maliciosa interpretación de contenidos jurídicos, aprovechando vacíos normativos	Procesos de extinción del dominio, clarificación, revocatoria y deslinde, dilatados en su trámite; adopción de actuaciones administrativas favorables a grandes propietarios.
Omisión de contenidos normativos a la hora de adoptar decisiones administrativas.	Adjudicación irregular de baldíos a beneficiarios sin el lleno de requisitos para ser sujeto de reforma agraria. Omisión en la verificación y validación de las condiciones subjetivas de los adjudicatarios (no ser propietario de otros predios rurales cuyo tamaño exceda la UAF; patrimonio neto inferior a los 1.000 SMMLV)

Fuente: Elaboración propia con base informes de auditoría de la CGR.

Además de los altos niveles de discrecionalidad, la Corporación Transparencia por Colombia señalaba que la opacidad de las actuaciones administrativas y la deficiencia en la aplicación de mecanismos de sanción y control, fungieron como factores institucionales habilitantes de la ocurrencia de hechos de corrupción burocrática al interior del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – Incoder.

Irregularidades en el Incoder: Los informes de auditoría de la Contraloría General de la República

Aunque en los informes de auditoría al Incoder expedidos por la Contraloría General de la República – CGR no se hace mención explícita a la ocurrencia de hechos de corrupción burocrática, si se consignaron alertas por la identificación de hallazgos en la gestión de la entidad, los cuales en muchos casos habilitarían o estarían relacionados directamente con la ocurrencia de este tipo de hechos.

Lo primero que resalta de este conjunto de informes es la referencia que se hace frente a las irregularidades que dificultaron el proceso liquidatario del Incora. En los procesos de auditoría al Incora *en liquidación* ejecutados por la CGR entre los años 2003 y 2007, se develó un balance negativo respecto de actividades estratégicas para el empalme administrativo con el Incoder, relacionadas con la preservación de la memoria institucional, el manejo de activos de información y de expedientes y el traslado efectivo de predios y activos bajo su dominio.

La ausencia de procesos y rutas de acción claras para garantizar la custodia de documentos y expedientes, además de ocasionar un detrimento patrimonial como consecuencia de las inversiones que el Incora en liquidación tuvo que realizar con el fin de recuperar la información bajo dominio de sus 25 oficinas regionales, obstaculizo la construcción de un inventario histórico de actuaciones administrativas, "*toda vez que la misma entidad no tenía conocimiento sobre el total de expedientes entregados por las regionales y si la documentación estaba completa*" (CGR, 2005).

El extravió de expedientes, elemento clave para el deterioro de la memoria institucional, también obstaculizo la identificación de los predios adquiridos para efectos de reforma agraria, dificultando el diagnóstico de la situación jurídica y topográfica de los mismos[6], así como la determinación de "*las presuntas responsabilidades que podrían recaer en los diferentes ex funcionarios que participaron*" en los casos de adquisición irregular de predios (CGR, 2005).

Respecto de las investigaciones por responsabilidades disciplinarias y/o penales de funcionarios que incurrieran en actuaciones irregulares, el informe de auditoría al Incora en liquidación, vigencia 2006, reveló que de los 62 procesos disciplinarios activos relacionados con la Entidad, la mayoría se encontraban archivados o sin investigar, por no haberse podido definir qué autoridad tendría competencia en su indagación: la Procuraduría Regional, el Incoder, el Incora en liquidación o la Procuraduría General de la Nación (CGR, 2006). Además, la CGR (2006) resaltaba el riesgo de prescripción de los procesos por cuanto en la mayoría de actuaciones disciplinarias, además de los citados conflictos de competencia, no se habría efectuado la identificación plena de los presuntos implicados ni las normas infringidas por los mismos.

Lo anterior, da cuenta de la deficiencia en la aplicación de mecanismos de sanción y control frente a irregularidades cometidas por funcionarios, un elemento destacado por la Corporación Transparencia

[6] Identificación de predios por legalizar, con problemas jurídicos, sin adjudicar, con problemas de orden público, abandonados, con problemas topográficos, predios de paso, sin identificación plena del área. (CGR, 2005, pág. 27)

por Colombia como facilitador de la corrupción en entidades gubernamentales. En el caso del Incora, la débil aplicación de mecanismos de sanción estuvo asociada con dos elementos determinantes: i) la inexistencia de una oficina de Control Interno Disciplinario dentro de la estructura organizacional de la entidad, un vacío en el diseño que se replicó en el decreto de creación del Incoder, y ii) los conflictos de competencia para investigar los casos disciplinables posterior a la liquidación del Incora, que develaron una acción administrativa ineficiente e irregular por parte de los órganos llamados de investigar y sancionar a los involucrados en actuaciones irregulares.

Con la entrada en operación del Incoder, los informes de auditoría presentan hallazgos en materia de contratación irregular, adjudicación de baldíos y compra de predios, entre otros. Para la vigencia 2004, la CGR identifico irregularidades en la firma de convenios entre la Gerencia del Incoder y cuatro gobernaciones, en el marco del "Programa de Cooperación Integral de acceso a tierras mediante la titulación de baldíos a beneficiarios que cumplan con lo establecido en la Ley 160 de 1994 y sus decretos reglamentarios" (CGR, 2005). Las irregularidades, se encontraban asociadas a la no presentación de informes técnicos y financieros y el giro de pagos sin cumplimiento de obligaciones contractuales. Cabe destacar que, frente a los cuatro convenios firmados, a los gobernadores de Cauca y Magdalena se les vincularía más adelante con investigaciones penales y disciplinarias por nexos con grupos armados al margen de la ley, más específicamente, con estructuras de las Autodefensas Unidas de Colombia.

Para la vigencia 2005, el informe de auditoría de la CRG registra hallazgos por la adjudicación irregular de predios a sujetos que no cumplían con los requisitos para beneficiarse de los programas de reforma agraria ofertados por el Instituto. En particular, se señala que la Oficina de Enlace Territorial No.5, con sede en Ibagué, "emitió cinco resoluciones de adjudicación de terrenos baldíos a solicitantes que eran propietarios hasta de hasta cuatro predios rurales en diferentes poblaciones del departamento del Tolima, presentando inequidad en la asignación de tierras" (CGR, 2005, pág. 50). Además, las Oficinas de Enlace Territorial – OET presentaron en distintos niveles problemas con el cumplimiento de metas en materia de constitución y ampliación de resguardos, el cobro de cartera morosa y notificación oportuna de las resoluciones de adjudicación de predios.

En el informe de auditoría 2006, la CGR reitera el hallazgo de irregularidades en la selección de sujetos que no reunían las condiciones para beneficiarse de los programas de adjudicación, así como en la compra de predios no aptos para adelantar acciones de reforma agraria. Respecto a la compra irregular, se hacía referencia a la compra de los predios San Rafael y El Chimborazo, ubicados en el departamento del Magdalena, los cuales recibieron concepto técnico positivo para compra por parte de un funcionario de la Oficina de Enlace Territorial 1, aun cuando los mismos no cumplían el lleno de requisitos estipulados por ley para la adquisición de predios de reforma agraria: no contaban con disponibilidad de agua, vías internas adecuadas para el transporte y comercialización de productos, así como con condiciones topográficas y de suelo aptas para garantizar la sostenibilidad económica de los beneficiarios de la adjudicación (PGN, 2009).

Además de estas consideraciones, la CGR emitió algunas advertencias respecto al proyecto de Ley 30, con el cual se ponía a consideración del Congreso de la Republica la adopción del Estatuto de Desarrollo Rural y de reformas a la estructura organizacional del Incoder. Al respecto, la CGR señalaba lo siguiente:

- El proyecto se enmarcaba bajo un paradigma de desarrollo del sector rural nacional con énfasis en el impulso a la iniciativa privada y la economía empresarial, desconociendo la coexistencia en el mundo rural de formas productivas de economía campesina.
- Este enfoque productivista, sustentado en el principio de la rentabilidad económica empresarial y la eficiencia en el gasto público, impactaba negativamente sobre el cumplimiento de la función Estatal de "generar bienestar a la población rural con criterios de equidad" (CGR, 2007, 6).
- En contravía del deber constitucional de promover la progresividad del acceso a la tierra a trabajadores agrarios, se estimaba que el Estatuto no contribuiría a mejorar las condiciones de acceso a tierra de población rural desposeída o con tierra insuficiente y que, por el contrario, podría "llegar a profundizar aún más los problemas del mercado de tierras, representados en el alto costo de este factor productivo, que cada vez más se constituyen en un mecanismo de atesoramiento y de poder para los grandes capitalistas e incluso para los grupos al margen de la ley, perdiendo su condición de factor productivo esencial en el desarrollo de las actividades agropecuarias" (CGR, 2007, pag. 6)
- El proyecto no reflejaba compromiso Estatal por resolver los conflictos de uso de los suelos rurales, intervenir sobre "situaciones irregulares frente al tamaño de las explotaciones, su productividad y uso apropiado según su vocación", ni frente a la necesaria nivelación de las condiciones de vida de la población rural del país, con 69% de la misma ubicada por debajo de la línea de pobreza. (CGR, 2007, pag. 7)

Finalmente, la CGR realizo una mención especial a la política de subsidios ejecutada por el Incoder, por cuanto afirmaba que los recursos destinados a este rubro estarían siendo capturados por "grupos con fuerte capacidad de presión", un hecho que iría en contravía del criterio de focalización del gasto social estatal sobre población vulnerable. Precisamente, este conjunto de observaciones, en especial aquellas relacionadas con la captura de rentas públicas por parte de actores con capacidad para ejercer presión sobre las actuaciones administrativas del Incoder serían las que habilitarían la ocurrencia de hechos de corrupción asociados con la selección irregular de beneficiarios de programas de acceso a tierra, o la compra de predios sin aptitud para programas de reforma agraria.

En el informe de auditoría del año 2007, la CGR referencio irregularidades en el funcionamiento de las Oficinas de Enlace Territorial, la mayoría relacionadas con deficiencias institucionales en la aplicación de los procesos y procedimientos establecidos para el desarrollo de funciones misionales. En este caso, se subrayó la debilidad de las actividades tendientes a fortalecer la memoria institucional, el manejo de expedientes y la efectividad de los indicadores diseñados para realizar seguimiento y evaluación de las distintas dependencias de la entidad; deficiencias administrativas que ya habían sido referenciadas en los procesos de auditoria realizados al Incora en liquidación (CGR, 2008).

Siguiendo la tendencia de años anteriores, el órgano de control identifico irregularidades en la asignación de subsidios, "adjudicaciones sin formularios de inscripción, carencia de las respectivas Resoluciones y Contratos de Operación y Funcionamiento, documentos de Inscripción de Aspirantes al Subsidio de Tierras con información incompleta, beneficiarios por fuera de la convocatoria y carencia de proyectos productivos" (CGR, 2008, pág. 72)

Como parte de los hechos relevantes consignados en los documentos de auditoria –vigencias 2008 y 2009-, la CGR retoma algunas de las reflexiones incorporadas en el informe del año 2007 con ocasión al Estatuto de Desarrollo Rural, adoptado por medio de la Ley 1152 de 2007 y declarado inexequible por la Corte Constitucional el 19 de marzo de 2009[7] por violar el requisito de consulta previa. Además de la valoración crítica al enfoque desarrollado en el Estatuto, la Contraloría encontró preocupante los efectos de su inexequibilidad en cuanto dejaba sin piso jurídico a los decretos expedidos al amparo del mismo. La derogación del Estatuto de Desarrollo Rural trasladaría nuevamente al Incoder algunas de las funciones que habrían sido asignadas a otras Entidades en el marco de un rediseño institucional.

También realizo advertencias frente al mecanismo de convocatoria para el acceso a la adjudicación de tierras y subsidios por parte de campesinos y desplazados, contenido en el texto de la Ley 1151 del Plan Nacional de Desarrollo. En su informe de 2008, la CGR estimó que, aunque el proceso de convocatoria garantizaba estándares más altos de transparencia, en la práctica fijaba requisitos o condiciones "de difícil o imposible cumplimiento para la mayoría de campesinos y desplazados" (CGR, 2009, pág. 47). En su informe de auditoría – vigencia 2009-, este Órgano señalaba que:

"*Esta situación se presenta por factores como la complejidad en el diligenciamiento de los pliegos por parte de los campesinos, que implica el concurso de uno o varios especialistas en la elaboración del proyecto y genera costos sin la obtención de los resultados esperados; falta de un acompañamiento acertado por el INCODER durante el proceso y la retroalimentación por parte del Nivel Central en los resultados del mismo; aunado a que el porcentaje de participación para cada departamento no está definido, lo cual afecta la efectividad del programa y no contribuye a la mitigación de la problemática social de la población campesina y desplazada del departamento*." (CGR, 2010, pág. 43)

En algunos casos, la ejecución del presupuesto destinado al otorgamiento de subsidios integrales para la compra de tierras estuvo por debajo del 1% del total, ya que las propuestas presentadas por campesinos y desplazados no cumplían con el agregado de requisitos estipulados en el mecanismo de convocatoria [8].

Además de dificultar el acceso a los subsidios ofertados por el Incoder, el mecanismo de convocatoria estaría promoviendo la aparición de los denominados "facilitadores"; fundaciones o personas naturales

[7] Sentencia C-175 del 18 de marzo de 2009

[8] Al respecto, la CGR (2009, pág. 21) señalaba como en la DT Santander, por ejemplo, "tan solo una propuesta por $54,5 millones cumplió con todos los requisitos para acceder al subsidio, beneficiando a cuatro (4) personas (dos familias), con una participación para el departamento de Santander respecto a la convocatoria nacional, menor al 1% (0,27%) de los recursos destinados," aun cuando se habían presentado cincuenta y cinco proyectos por un monto total de $16.304 millones.

que se estarían lucrando por asesorar a las familias interesadas en acceder a los subsidios. Dada el carácter altamente técnico de los requerimientos para su presentación, la CGR registro casos en los que los "facilitadores", también denominados "tramitadores", cobraban entre uno y tres millones de pesos por familia para la presentación de proyectos ante el Incoder, los cuales en su mayoría terminarían siendo calificados por la Entidad como no aptos[9] (CGR, 2009, pág. 47).

En el informe para la vigencia 2010, se reiteran los hallazgos respecto de un asunto catalogado por la CGR como "neurálgico" para la ejecución y cumplimiento de los fines misionales asignados a la Entidad: la aplicación de mecanismos de control sobre la información contenida y validada en el *aplicativo de titulación de baldíos.* Respecto a esto, el Órgano estimaba que la falta de puntos de control en el sistema de información referida a la titulación de predios baldíos daba continuidad a los riesgos ya identificados en informes anteriores asociados con la adjudicación a sujetos sin aptitud para beneficiarse de los programas de reforma agraria administrados por el Incoder. A saber:

- Verificación de requisitos de ley establecidos para la adjudicación
- Inconsistencias en la captura de información de adjudicatarios por parte de direcciones territoriales
- Inconsistencias y/o faltantes de información de los solicitantes consignada en el aplicativo.
- "Ausencia de una base de datos actualizada periódicamente para el cruce de información" (CGR, 2011, pág. 37).
- Imposibilidad de garantizar la eficiencia en el control de adjudicaciones sobre beneficiarios ya poseedores de otros predios rurales.

Para el año 2011, la CGR emite un informe especial respecto del "Subsidio Integral para la conformación de Empresas Básicas Agropecuarias, atención a la Población Desplazada y Campesina a nivel nacional" (CGR, 2012, pág. 10). Con una apropiación equivalente al 32,6% del total del presupuesto de inversión del Incoder - $120.000 millones, la CGR realizo una prueba selectiva de las postulaciones presentadas dentro del marco de la convocatoria, con el fin de valorar los resultados arrojados por el proyecto, junto con la efectividad de los mecanismos de control contemplados para el mismo.

La CGR identifico 15 hallazgos administrativos por debilidades en la planeación y gestión del proyecto, un hallazgo fiscal que constituyo daño patrimonial por un total de $1.111 millones de pesos, y tres de presunto alcance disciplinario, todos estos relacionados con irregularidades en la gestión contractual adelantada en el marco del proyecto. Aunque no se registran hechos de corrupción, al igual que con el desarrollo de otros programas de acceso en vigencias anteriores, el control ejercido por la CGR evidenció debilidades que bien podrían haber facilitado su ocurrencia:

[9] La elevada complejidad de los requerimientos técnicos para la presentación de proyectos, que promovía que la población rural acudiera a "facilitadores" para su elaboración, afectaba a su vez la aprobación final del mismo por parte del Incoder, siempre que la formulación de proyectos por parte del facilitador tenía como fin último el lucro personal, más que generar beneficios a la población con expectativa de acceder a la oferta de servicios del Incoder.

- Ausencia de indicadores de gestión que facilitaran la medición del logro del objetivo social que justificaba el proyecto.
- Demoras en la respuesta administrativa del Incoder respecto a la compra de predios sobre proyectos con aval positivo –lo cual generaría desistimiento o incrementos en los precios por parte de los vendedores de predios-.
- Demoras en los desembolsos de dinero para subsidios aprobados; "18 meses después de haberse aperturado la Convocatoria", el Incoder no había efectuado "ningún desembolso por concepto de Subsidios."
- Planeación errada de costos de intervención por familia: de $11 millones de pesos calculados inicialmente, se fijó un costo real que superó los $30 millones de pesos, "razón por la cual fue necesario destinar recursos del presupuesto de los años 2013 y 2014". (CGR, 2012)

En conclusión, la CGR evidenció que, a parte de las debilidades en la gestión, el proyecto mostraba deficiencias en materia de capacidades institucionales para la atención de la demanda generada en el marco de los postulantes y, en consecuencia, de "satisfacer las expectativas de los campesinos, desplazados y mujeres desplazadas cabeza de familia, de acuerdo con el propósito del proyecto" (CGR, 2012).

En el informe de auditoría para la vigencia 2012, la CGR destacaba los esfuerzos del Incoder por implementar mecanismos tendientes a fortalecer los controles y la validación de información necesaria para los procesos de adjudicación de baldíos, "tales como la suscripción de convenios interinstitucionales con entidades como la Superintendencia de Notariado y Registro, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y la Universidad Distrital, entre otros, buscando el cruce de bases de datos, la elaboración de los levantamientos topográficos y la organización documental, la cual llevaba años de atraso" (CGR, 2013, pág. 6). No obstante, a estos esfuerzos, nuevamente se identificaron irregularidades en la adjudicación de predios baldíos, en las que se destacan como principales causas las siguientes:

- No ejecución de actividades tendientes a validar la información aportada por los solicitantes, "apelando al principio constitucional de la buena fe para aceptar situaciones susceptibles de ser probadas o confirmadas a través de otros mecanismos idóneos." (CGR, 2013, pág. 69)
- La inspección ocular a los predios para verificar su aptitud, así como su ocupación y explotación por cinco años previo a la solicitud de adjudicación, se estaría realizando de manera formal –cumplimiento de requisito obligatorio para el lleno del expediente-, sin constituirse en algunos casos en prueba alguna para la validación del cumplimiento de dicho requisito.
- La ejecución de este tipo de pruebas, estaría siendo realizada por personal no apto técnicamente para su realización: "descripción técnica de linderos suscritas por zootecnistas, o topógrafos certificando explotación económica del bien." (CGR, 2013, pág. 68)
- Omisión de la consulta a las bases de datos de las ORIP, lo cual podría ocasionar la adjudicación predios privados o a beneficiarios propietarios de otros predios rurales.[10]

[10] "Ejemplo de lo expuesto se encontró en el predio adjudicado con Resolución No. 327 del 20 de septiembre de 2012, el cual cuenta con folio de matrícula inmobiliaria y además se encuentra ubicado en zona de reserva forestal, razón por la que la Procuraduría interpuso

- Demoras injustificadas en la adjudicación de predios baldíos con apertura de proceso en vigencias anteriores. El hallazgo se realizó al comparar la efectividad del proceso de adjudicación de procesos con rezago del año 2009, respecto de "otros procesos que iniciaron en los primeros meses de 2012 y concluyeron al finalizar la misma vigencia."
- "Adjudicación de predios a personas que ya han sido beneficiarios con la titulación de baldíos" (CGR, 2013, pág. 86).

Motivado por los anteriores hallazgos, la Contraloría sugirió como urgente una revisión general a la intervención "frente a la titulación de baldíos a nivel nacional", un hecho que se fundamentaría además en la identificación de procesos en los que se estarían acumulando UAF por parte de personas jurídicas, en muchos casos sobre predios con antecedentes de baldío que habrían presentado irregularidades en su adjudicación. Este último hallazgo, justifico la expedición de un Informe de Actuación Especial por parte de la Contraloría con ocasión a la "acumulación irregular de predios baldíos", principalmente en la subregión de la altillanura. (CGR, 2013)

Ad portas de su liquidación, en los procesos de auditoria ejecutados por la CGR para las vigencias 2014 y 2015, se incluyeron valoraciones negativas respecto de la gestión de la entidad, muchas de estas resultantes del cumulo de irregularidades reportadas en años anteriores, y otras más asociadas a actuaciones irregulares adelantadas en el último periodo de vigencia del Incoder, previo a la creación de las Agencias que le reemplazarían en la implementación de la política de desarrollo rural nacional.

Resulta relevante resaltar que, gran parte del soporte argumentativo que conllevo a la CGR (2015) a calificar la gestión del Incoder como deficiente en el marco de su proceso liquidatario, se acompasan con las consignadas en el informe de auditoría - vigencia 2003 - con relación a la gestión del Incora en liquidación, según se puede observar en la siguiente tabla:

Razones institucionales para la liquidación del Incora e Incoder – Informes de auditoría vigencias 2003 - 2015

Incora en liquidación	Incoder en liquidación
• **Débil participación de las comunidades y organizaciones en la gestión del desarrollo rural, acciones de control social y evaluación de la política agraria** • **Ausencia de instrumentos efectivos de divulgación de la oferta institucional.** • **Insuficiencia en los recursos respecto a las necesidades de desarrollo de las comunidades.**	• Deficiencias en la planeación, ejecución y control de las actividades misionales. • Incumplimiento de metas propuestas en los programas • Débil memoria institucional para el adecuado avance de los procesos. • Deficiencias en el seguimiento y monitoreo de actividades administrativas

recurso de reposición contra la Resolución que adjudica desde el mes de octubre del 2012 sin que a la fecha de la visita se hubiese resuelto." (CGR, 2013, pág. 69)

• **Predominio de enfoque asistencialista en las inversiones públicas.** • **Debilidad en sistemas institucionales de planeación y seguimiento.** • **Precario avance de proceso de descentralización.** • **Insuficiencia de personal administrativo.**	• Falencias en la identificación y priorización de población objeto de los programas. • Incumplimiento de requisitos legales en gestión contractual, no realización de seguimiento oportuno a la ejecución presupuestal - lo cual dificulta la identificación de desajustes e inconsistencias -. • Baja capacidad institucional para atender a la población demandante. • Rezago en la atención a la población beneficiaria, lo cual limita la cobertura de la demanda, y dificulta medir el impacto de la política y de los programas.

Fuente: Elaboración propia con base en (CGR, 2003) y (CGR, 2015).

Además de lo anterior, destaca que en el último informe de auditoría realizado a la Entidad, la CGR (2016) subrayara como inconsistencia la decisión del Incoder de ordenar el giro en un solo desembolso "de la totalidad de recursos destinados a la implementación de proyectos productivos, independientemente del tamaño del mismo, sin considerar el horizonte de ejecución de los proyectos", en un escenario de cese de operación del Incoder, asunto que imposibilitaba realizar seguimiento y control respecto a la destinación y uso de los recursos públicos asignados (CGR, 2016).

De lo expuesto, es posible evidenciar que desde su creación y hasta su liquidación, los informes de auditoría generados por la Contraloría General de la Republica con relación a la gestión del Incoder, revelan múltiples hallazgos, irregularidades e inconsistencias –algunas de carácter administrativo, fiscal o disciplinario- las cuales en su mayoría pueden abordarse analíticamente como factores institucionales habilitantes de la ocurrencia de hechos de corrupción al interior de la Entidad.

Elementos comunes como a) una débil participación de las comunidades y organizaciones en la gestión del desarrollo rural, acciones de control social y evaluación de la política agraria; b) la ausencia de instrumentos efectivos de divulgación de la oferta institucional; c) la insuficiencia en los recursos respecto a las necesidades de desarrollo de las comunidades; d) el predominio de enfoque asistencialista en las inversiones públicas; e) la debilidad en sistemas institucionales de planeación y seguimiento; f) un precario avance de proceso de descentralización y, g) una baja capacidad institucional para la atención de las demandas del sector rural, figuran como factores institucionales que facilitarían la ocurrencia de hechos de corrupción al interior de la entidad.

Como anticipo al análisis presentado en el siguiente apartado, cabe decir que en esta misma línea – de identificación de riesgos institucionales -, se ubican las valoraciones emitidas por parte de la Procuraduría General de la Nación con ocasión a la gestión del Incoder.

La corrupción burocrática en el Incoder: Análisis de la Procuraduría General de la Nación

La Oficina del Inspector de la Gestión de Tierras realizó un análisis de los informes preventivos de la Procuraduría General de la Nación emitidos en 2010 y 2015, el primero de ellos denominado "Cien reflexiones sobre la gestión de Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – Incoder, en materia de reforma social agraria" y el segundo denominado "Reflexiones sobre el Incoder y la institucionalidad agraria en Colombia". Esto con el propósito de conocer la información, análisis y hallazgos ya evidenciados por el órgano de control que ratificaran la correlación existente entre debilidades institucionales y la corrupción burocrática.

En efecto, los mencionados informes brindan herramientas de análisis y de contexto para señalar la asociación existente entre la actuación administrativa del Incoder con las prácticas de corrupción (Garay Salamanca, Salcedo Albaran, Leon Beltran, & Guerrero, 2008).

Estos informes resaltan la preocupación de la PGN respecto de las compras directas de predios realizadas por el Incoder entre 2003 y la entrada en vigencia de la ley 1151 de 2007, debido a "problemas en cuanto a la aptitud agrológica, desconocimiento de la variable ambiental, adquisición de predios en zonas de alto riesgo, predios minados, sobrecostos en la adquisición de los predios" (PGN, 2010), entre otras. Por ellos destaca como un avance significativo en términos de transparencia, eficiencia y oportunidad la modificación hecha en la ley 1151 de los artículos 20 y 21 de la ley 160 de 1994[11], estableciendo un único subsidio para la adquisición de tierras, en reemplazo del modelo de compra directa.

Respecto del mecanismo de compra directa, consideró la PGN que: i) generaban "entre otras distorsiones, el encarecimiento de los precios de la tierra en detrimento de los limitados recursos públicos y de las aspiraciones de acceso a la tierra de miles de familias campesinas[12]" (Conpes 3558, 2008) y ii) generaba factores habilitantes de corrupción como que los funcionarios del Incoder

[11] Artículo 26. Modificase los artículos 20 y 21 de la Ley 160 de 1994 los cuales se integran en adelante en un solo artículo con el siguiente texto:
"Establézcase un Subsidio Integral de Reforma Agraria, con cargo al presupuesto del Incoder, que podrá cubrir hasta el 100% del valor de la tierra y de los requerimientos financieros del proyecto productivo agropecuario necesario para su aprovechamiento, según las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios. Este subsidio será equivalente al valor de la Unidad Agrícola Familiar (UAF) y será otorgado, por una sola vez, con arreglo a las políticas que señale el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y a los criterios de elegibilidad y de calificación que, para el efecto, determine el Gobierno Nacional.
El subsidio integral para la adquisición de tierras a que se refiere este artículo será administrado por el Incoder, ya sea directamente o mediante la celebración de contratos de encargo fiduciario o de fiducia pública, y será asignado, a través de procedimientos de libre concurrencia, por convocatorias abiertas que se llevarán a cabo al menos una vez al año. Los aspirantes a obtener el subsidio integral deben identificar previamente el predio a adquirir y presentar la correspondiente solicitud, acompañada de la descripción del proyecto productivo agropecuario. El Incoder tendrá a su cargo la difusión de los respectivos reglamentos y asesorará, directamente o a través de terceros debidamente autorizados, a los campesinos individualmente, a sus organizaciones y a las entidades privadas en la identificación y adecuada formulación de los proyectos productivos.
12 Este modelo de reforma agraria, además de ser proclive a actos de corrupción, implicaba resultados de bajo impacto en esta materia, lo que se evidenciaba, entre otras cosas, en que el INCODER gastaba $9 por cada $1 de tierra adjudicado (Banco Mundial (2004). "Colombia: Land Policy in Transition". Unidad de Desarrollo Rural.)

recibieran ofertas por parte de los propietarios de los predios para emitir conceptos de compra favorables sobre los mismos, sin importar si los mismos contaran con acceso a agua, suelos apropiados para el desarrollo de proyectos productivos, vías o rutas de acceso y presentaran condiciones de riesgo para la vida e integridad de los pobladores rurales.

En cierta medida, la implementación de los mecanismos de convocatoria para la asignación de subsidios redujo parcialmente los espacios en donde podían presentarse hechos de corrupción. Sin embargo, continuaron presentándose irregularidades en las convocatorias, como por ejemplo no tener en cuenta las características geográficas propias de la región, la aptitud o accesibilidad a los predios, no realizar un estudio social de los solicitantes del subsidio, lo cual habilitó la adjudicación a beneficiarios que no cumplían con los requisitos para ser sujetos de reforma agraria.

Al respecto, la PGN señaló en el informe preventivo de 2015 que el sistema de convocatorias no era democrático ni participativo, siempre que las propuestas surgían "de intereses particulares de los propietarios y no de la demanda real de tierras por parte de los campesinos, haciendo ineficiente la asignación de recursos" (Procuraduría General de la Nación Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, 2015). Eran recurrentes los casos en que los propietarios de predios reunían y organizaban a los proponentes para vender su predio[13], casos en los que se presentó y adjudicó el subsidio para beneficiar a unos pocos beneficiarios y al propietario del predio[14] o casos en los que no se ejecutaron los proyectos porque el proyecto fue diseñado por el propietario y los beneficiarios ni siquiera tenían conocimiento del mismo[15].

23 Además de los hechos de corrupción burocrática mencionados anteriormente, asociados a la adquisición y adjudicación irregular de predios, en los cuales cabe decir participaron múltiples exfuncionarios del Incoder, de distintos cargos y regionales[16], se presentaron irregularidades que conllevaron a prácticas como el despojo administrativo de tierras, fenómeno que se presentó prácticamente en todas las regiones del país.

13 Caso 31. Otra dificultad de las convocatorias fue la presentación de proyectos por parte del propietario, quien organizó a los proponentes para poder vender su predio (proyecto SIT-02-2009-DI-HUI-LAP-07). En algunas oportunidades el predio resultó con áreas menores a las ofertadas (proyecto SIT-01-2008Tol-045) o los beneficiarios no conocieron el proyecto productivo (proyecto SIT-01-2008-HUI-082).

14 Caso 32. En el proyecto SIT-01-2008-MAG-015 se evidenció falta de seguimiento por parte del Incoder. En este caso, 18 familias no están explotando sus parcelas; algunos vendieron casi de inmediato el ganado adquirido con los recursos del subsidio. Lo anterior demuestra que el proyecto se diseñó para beneficiar al propietario y que algunos postulantes no tenían vocación para adelantar el proyecto, su interés era apropiarse del subsidio y beneficiar al propietario, que probablemente fue el que diseñó el proyecto. Similar situación se presentó en la SIT-02-2009-D1-MAG-SAN-004: dos familias de las siete beneficiarias no residen ni explotan el predio.

15 Caso 34. SIT-02-2009-D1-MAG-SAN-004. La comunidad no tuvo conocimiento ni participación en la elaboración del proyecto productivo ni en la escogencia del predio, ya que la propuesta fue elaborada únicamente por el dueño del predio.

16 De acuerdo con el Sistema SIRI, administrado por la Procuraduría General de la Nación, desde la creación del Incoder hasta septiembre del 2014 han sido sancionados disciplinariamente 84 funcionarios, 47 de ellos con destitución. Entre las sanciones se destacan las impuestas a los funcionarios directivos: un gerente general, dos subgerentes, un director técnico, dos coordinadores (Córdoba y Guaviare), un jefe de oficina (Córdoba), tres directores territoriales (Caquetá, Meta, Nariño). Los departamentos con más funcionarios sancionados son: nivel central (incluye Cundinamarca) 19, Córdoba 6, Meta 5, Magdalena 5, Cesar 5. (PGN, 2015)

El despojo administrativo es un fenómeno ocurrido con el beneplácito o permiso de instancias administrativas de varias entidades, y para el caso de interés, con la actuación de funcionarios del Incoder que en beneficio de particulares o terceros asignaban baldíos, revocaban la asignación, reasignaban, aplicaban la caducidad administrativa, incurrían en múltiples delitos como falsedad ideológica o material en documento público e incluso actuaban como parte activa del despojo como facilitadores de los actores armados o propiciaban la negociación, renuncia y abandono del predio, para la constitución y materialización de dichos beneficios a particulares y por tanto la materialización de hechos de corrupción[17].

Análisis estadístico y de variables:

Con el propósito de conocer en cifras y de manera general el impacto de investigaciones disciplinarias relacionadas con corrupción, la Oficina del Inspector de la Gestión de Tierras realizó solicitud de información a la Procuraduría General de la Nación sobre las investigaciones disciplinarias adelantadas relacionadas con funcionarios del Incoder y la Agencia Nacional de Tierras.

La información remitida por la PGN contiene 1.345 casos relacionados con temas de tierras, Incoder y Agencia Nacional de Tierras como criterios de búsqueda. Los datos resultantes de las consultas corresponden a la información obtenida del Sistema de Información Histórica Disciplinaria – GEDIS y Sistema de Información Misional – SIM, los cuales están sujetos a variaciones originadas en la dinámica propia de las funciones misionales con un periodo de corte del análisis estadístico de 2003 hasta el 4 de agosto de 2017[18].

Una vez surtido este primer filtro por la PGN, la Oficina del Inspector de la Gestión de Tierras realizó una revisión y análisis de cada uno de los 1.345 casos remitidos, los cuales fueron depurados mediante una serie de categorías como distintos tipos de archivo, absoluciones (inexistencia del hecho, porque el funcionario no cometió la falta, por Non Bis In Ídem, entre otros); dejando un resultado de 276 casos que por sus características son de interés y que deben generar alertas para la actuación en el presente y en el futuro para la ANT.

Dentro de las variables de análisis diseñadas por esta Oficina, los procesos disciplinarios que presentan mayor cantidad de casos (155 de los 276) se encuentran asociados a: 1) Adjudicación irregular (principalmente de predios baldíos), 2) Irregularidades en alguna de las etapas de los procesos de contratación y 3) Compra irregular de predios; todas ellas actividades que pasaron a ser competencia de la ANT y que en buena medida coincidirían con la información sobre delitos contra la

[17] Algunos casos de despojo administrativo, incluyendo sus sentencias, son incluidos en los análisis regionales de corrupción, especialmente en aquellos territorios en los que el fenómeno se presentó con mayor incidencia: departamentos de Cordoba, Monteria, Magdalena, Bolivar y Cesar.

[18] Los despachos y funcionarios que conocen los procesos y registran la información emitida, son responsables de la confiabilidad y precisión de los datos aquí consignados, atendiendo las Circulares 009, 021, 038 y 048 de 2009 y la Resolución 068 de 2011 del Despacho del Procurador General de la Nación, al igual que el actual Manual Específico de Funciones y de Requisitos por Competencias Laborales, que establece el deber funcional de registro.

administración pública señalados con mayor número de ingresos en el espacio de análisis de las cifras del Consejo Superior de la Judicatura.

Estos 276 casos se sometieron a una unificación de variables para facilitar su análisis. Dentro de este proceso de agrupación se evidenciaron algunos temas de especial interés y que por tanto requerirían adoptar medidas con el fin de prevenir la reproducción de conductas irregulares ya sucedidas en el Incoder; y que se representan a continuación:

Número de casos por variable de análisis

VARIABLE DE ANÁLISIS DE LA OFICINA DEL INSPECTOR DE LA GESTIÓN DE TIERRAS	N° de Casos por Variable
ADJUDICACIÓN O MANEJO IRREGULAR DE PREDIOS	91
IRREGULARIDADES EN EL PROCESO DE SELECCIÓN, SUPERVISIÓN O INTERVENTORÍA DEL CONTRATO	38
COMPRA IRREGULAR DE PREDIOS O BIENES	26
NEGLIGENCIA EN EL CUMPLIMIENTO DE FUNCIONES DEL CARGO	19
IRREGULARIDADES EN LA EJECUCIÓN DE RECURSOS, FACTURACIONES, PAGOS, SALDOS CONTABLES, CUENTAS Y/O SOPORTES.	17
FRAUDE PROCESAL, IRREGULARIDADES EN PROCESOS O FALSEDAD EN DOCUMENTO	16
IRREGULARIDADES EN ESTUDIOS Y CONCEPTOS TÉCNICOS	9
IRREGULARIDADES EN PROCESO DE EXPROPIACIÓN O EXTINCIÓN DE DOMINIO	8
ASIGNACIÓN O MANEJO IRREGULAR DE SUBSIDIOS	7
EXIGENCIA DE PAGOS POR ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS	7
APROPIACIÓN DE DINEROS EN ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS	5
TRÁFICO DE INFLUENCIAS	3
INTIMIDACIÓN O AMENAZAS	1
SIN INFORMACIÓN	29
Total general	276

Elaboración propia con base en datos de los sistemas de información de la Procuraduría General de la Nación (2003 – 2017).

Las variables elaboradas, si bien pueden estar sujetas a revisión numérica y plena correlación de los hechos en términos generales corresponden a las siguientes prácticas comunes:

Adjudicación o Manejo Irregular de Predios:

Los casos relacionados con la variable de "adjudicación o manejo irregular de baldíos" están asociados, a intervenciones en los procesos de adjudicación de los predios. Dentro de las irregularidades más comunes están las relacionadas con la adjudicación de tierras incautadas que fueron entregadas "a dedo"[19]; la adjudicación de bienes o subsidios en atención a un interés particular[20] o de terceros (políticos y altos funcionarios)[21]; adjudicaciones hechas a personas que no

[19] IUS – RADICACION: 142-138613/2006
[20] IUS – RADICACION: 9-142555/2006
[21] IUS – RADICACION 14-160584/2007 (EX#91-4160-06)

cumplían con requisitos para ser sujetos de reforma agraria[22] y a personas vinculadas o relacionadas con grupos paramilitares[23].

Además se detectó adjudicación de predios no baldíos[24] (en algunos casos pertenecientes a comunidades étnicas); baldíos con titularidad inscrita en las oficinas de registro; irregularidades en la revocatoria directa, modificación o ajuste de las resoluciones de adjudicación[25]; falsedades materiales[26]; falsedades ideológicas[27], y asignación de baldíos que no reunían las condiciones técnicas, de acceso, agrológicas o productivas necesarias[28] a pobladores rurales o a comunidades.

Irregularidades en el Proceso de Selección, Supervisión o Interventoría del Contrato:

Los casos relacionados con la variable de "Irregularidades en el Proceso de Selección, Supervisión o Interventoría del Contrato" se relacionan con intervenciones irregulares en los procesos contractuales: irregularidades en la revisión de requisitos y el perfeccionamiento para la ejecución de convenios[29], en los trámites de procesos de menor cuantía[30], en contratos y adjudicaciones de rehabilitación, ampliación y complementación de distritos de adecuación[31], pliegos de condiciones diseñados para favorecer a proponentes específicos[32], irregularidades en las resoluciones para la contratación de asociaciones de usuarios[33], entre otras.

Compra Irregular de Predios o Bienes

Para "Compra Irregular de Predios o Bienes" se asocian situaciones en las que los propietarios ofrecían comisiones o dádivas a funcionarios del Incoder para la efectiva realización de la compra[34]; compra de predios sin condiciones adecuadas para el posterior uso y ocupación de pobladores rurales[35]; omisión de los requerimientos o de los conceptos técnicos[36]; selección, adjudicación y compra de predios con precios muy superiores la valor real[37] y, compra de predios por parte de la Agencia Nacional de Tierras con sobre precios enunciados en los relatos de hasta el 200% e improductivos[38].

[22] IUS – RADICACION: 25-145385/06
[23] IUS – RADICACION: 91-4102/2006
[24] IUS – RADICACION: 94-4541/2007
[25] IUS – RADICACION: 2009-53574
[26] IUS – RADICACION: 2011-380428
[27] IUS – RADICACION: 087-004308/2009
[28] IUS – RADICACION: 2009-376236
[29] IUS – RADICACION: 165-86020/2003
[30] IUS – RADICACION: 162-101132/2004
[31] IUS – RADICACION: 142-130065/2005
[32] IUS – RADICACION: 142-148505/2006
[33] IUS – RADICACION: 142-137863/2006
[34] IUS – RADICACION: 142-144502/2006
[35] IUS – RADICACION: 143-155092/2007
[36] IUS – RADICACION: 71-17852/2007
[37] IUS – RADICACION: 002-158212/2007 (EXP.017-2006)
[38] IUS – RADICACION: 2017-15049

Obviamente se incluyen expedientes contra de funcionarios del Incoder relacionados directamente con el actuar de grupos paramilitares, especialmente en la gestión de expropiaciones irregulares para beneficio del jefe paramilitar "Jorge 40".

De los 276 casos de corrupción identificados un 29.71%, se concentran en Bogotá, lo anterior puede explicarse por dos factores: (i) mayor capacidad administrativa e investigativa de las entidades en Bogotá y (ii) los traslados propios de las investigaciones que suelen terminar concentradas en la capital del país. Así se evidencia en el presente gráfico:

Casos identificados con posibles hechos de corrupción por departamento

Elaboración propia con base en datos de los sistemas de información de la Procuraduría General de la Nación (2003 – 2017).

Los departamentos con mayor incidencia por el alto número de investigaciones o sanciones disciplinarias adelantadas son Magdalena, Santander y Vichada. Llama la atención la situación de departamentos como Antioquia, Meta, Nariño y Cauca, donde el número de investigaciones disciplinarias por hechos de corrupción no es alto, pese a que pueden ser considerados referentes históricos de los conflictos asociados a tierras en el país.

Las variables identificadas por la OIGT en el proceso de depuración de la base de datos de la PGN coinciden con lo señalado en los informes preventivos de la misma entidad tanto de 2010 como de 2015. A continuación, se presentan las gráficas discriminadas por estas variables y su incidencia en el nivel territorial:

Variables de análisis con mayores registros en bases de datos de la PGN

Fuente: Elaboración propia con base en datos de los sistemas de información de la Procuraduría General de la Nación (2003 – 2017).

En los departamentos de Amazonas, Caquetá, Huila, Putumayo y Sucre no se registra información respecto a investigaciones disciplinarias para las variables definidas por esta Oficina, lo cual genera una preocupación si se consideran los registros de prensa nacional y local asociados a hechos de corrupción en estos departamentos.

En relación con las sanciones efectivas impuestas por la PGN contra funcionarios del Incoder, para la fecha de corte del Informe Preventivo de 2015 (septiembre 2014), habían sido "sancionados disciplinariamente 84 funcionarios, 47 de ellos con destitución" (Procuraduría General de la Nación Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, 2015). Se especifica que, dentro de los cargos de nivel directivo, la distribución fue la siguiente: Un gerente general, dos subgerentes, un director técnico en el orden central, dos coordinadores (Córdoba y Guaviare), un jefe de oficina (Córdoba) y tres directores territoriales (Caquetá, Meta, Nariño). Para los demás funcionarios se indica la siguiente relación: nivel central (incluye Cundinamarca) 19, Córdoba 6, Meta 5, Magdalena 5, Cesar 5.

Consejo Superior de la Judicatura

La Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico (UDAE) del CSJ remitió a la Oficina del Inspector de la Gestión de Tierras una base de datos desde 2003 hasta 2017 extractada del sistema de información CSJ - UDAE - SIERJU (Formularios Físicos y WEB BI), donde se observa el mayor grado de desagregación que se puede lograr en la información estadística por parte de dicha entidad, incluyendo municipio y tipo de proceso que incluye Ingresos, Egresos y Egresos por Sentencia como

decisión de fondo, adicional a número de personas condenadas (con o sin aceptación de cargos y con preacuerdos).[39]

Los datos hasta 2006 provienen de la información histórica compilada de formularios físicos y de 2007 en adelante se conoce a partir del diligenciamiento de jueces y magistrados del sistema de información destinado para tales fines, reportando que no era posible conocer delitos para un sector específico, pues en el formulario SIERJU B.I., que se diligencia cada trimestre, contiene datos tales como: clase de procesos, sentencias proferidas, autos interlocutorios, autos de sustanciación, acciones constitucionales tramitadas, entre otras variables, no siendo posible identificar la información específica pretendida.

Así pues, se analizaron los datos de ingresos al sistema judicial y sentencias por delitos de contenidos en los títulos del código penal contra la administración pública, contra el patrimonio económico y contra el orden económico y social; de los cuales se realizó un ejercicio de depuración para que se analizaran específicamente Celebración indebida de contratos, Cohecho, Concusión, Enriquecimiento ilícito, Estafa, Peculado, Prevaricato, Usurpación, Abuso de Autoridad y Otras Infracciones, Sin Definir y Otros con un total de 168.524 registros los cuales se sometieron a una unificación de variables para facilitar su análisis, siendo de especial interés delitos contra la administración pública como posibles expresiones penales de la corrupción burocrática y que se representan a continuación:

Ocurrencia del Delito por año	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total general
Abuso de Autoridad y Otras Infracciones											721	716	659	705	361	3162
Celebración indebida de contratos	85	128	172	1087	220	163	172	282	435	466	564	478	731	754	362	6099
Cohecho					364	600	592	466	582	638	872	2.151	2471	1921	2139	12796
Concusión					228	397	610	459	548	571	604	635	849	845	786	6532
Enriquecimiento ilícito	49	108	60	144	22	32	39	50	45	25	26	26	42	51	14	733
Estafa									6722							6722
Otros	1582	2016	1593	1767	2461	2628	2433	3444	4624	5986	6406	6668	7406	7398	7767	64179
Peculado	1174	1282	1062	1379	1381	1174	1297	1413	2054	1636	2031	2022	2451	2501	2434	25291

[39] Definición a tener en cuenta: La demanda de justicia o ingresos corresponden a la información del total de entradas de procesos o asuntos en un despacho judicial. Es importante mencionar que desde el año 2012 en adelante la información corresponde a la demanda efectiva o nueva de justicia esto es, que no se tienen en cuenta los ingresos por reingresos, los ingresos por otros reingresos, los ingresos por descongestión, los ingresos por pérdida de competencia, los ingresos por cambio de radicación, los reingresos por nulidad, los reingresos por exclusión y los ingresos por renovación de actuaciones. Es decir, no se tienen en cuenta los procesos que han pasado de un despacho judicial a otro.
En cuanto a los egresos, éstos corresponden a las salidas del despacho judicial, el término efectivo corresponde a un auto o decisión que pone fin a la instancia, esto es, que no se tienen en cuenta las siguientes salidas como efectivas: Egreso para descongestión, Egresos remitidos a otros despachos, Egresos por Autos Desiertos o Desistidos, Egresos por Art. 9 Ley 1395, Egresos Pérdida de Competencia, Egresos por rechazados o retirados y los Egresos Cambio de Radicación. También aplica el término efectivo a partir del año 2012.

Ocurrencia del Delito por año	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total general
Prevaricato	67	110	62	1014	98	162	234	277	433	473	561	494	651	729	88	5453
Sin Definir	747	849	1661	1754	2026	1674	2033	2776	3169	3156	3554	3313	3975	2983		33670
Usurpación	127	296	1097	1447	115	90	93	88	107	87	70	75	119	58	18	3887
Total general	3831	4789	5707	8592	6915	6920	7503	9255	18719	13038	15409	16578	19354	17945	13969	168524

Elaboración propia con base en datos de los sistemas de información del Consejo Superior de la Judicatura (2003 – 2017).

En su orden i) peculado, ii) cohecho, concusión, iii) celebración indebida de contratos y iv) prevaricato son los delitos que mayor participación tienen en el total de los datos y de los ingresos para el periodo 2003 a 2017 en Colombia.

Vale la pena señalar que en el desarrollo del análisis se decidió conocer la carga procesal y por tanto la demostración de una aparente mayor capacidad institucional desagregando los datos entre los ingresos en ciudades y municipios que no fueran capital de departamento y aquellos ingresos que se encontraban registrados en ciudades capitales, encontrando que efectivamente 76,69% de los casos se encuentran procesados en las grandes ciudades del país o las capitales de departamento, destacando por supuesto las ciudades de Bogotá, Medellín y Cali, seguidas por Bucaramanga; mientras que el restante 23,31% de los procesos se encuentran de los demás municipios y ciudades del país tal como se presenta a continuación:

Elaboración propia con base en datos de los sistemas de información del Consejo Superior de la Judicatura (2003 – 2017).

La mayor eficiencia y capacidad administrativa en las ciudades capitales, podría explicarse en concentración de recursos y personal destinado a investigaciones, sin embargo, contrasta con los resultados efectivos para condenas, puesto que para el caso de municipios que no son capitales, se consigue un total global de condenas del 12,89% en relación con el total de los ingresos, mientras que

para las ciudades capitales apenas es del 7,92%. Los resultados de la relación entre ingresos al sistema penal y condenas por departamento, pueden verse gráficamente a continuación:

Fuente: Elaboración propia con base en datos de los sistemas de información del Consejo Superior de la Judicatura (2003 – 2017).

Para los delitos priorizados en el documento se alcanza un promedio del 12% de condenas respecto al total de ingresos. Bogotá concentra más del 23% del total de las investigaciones por delitos contra la administración pública con un bajo porcentaje de condenas[40] (6% en relación al número total de procesos adelantados o investigados). Por su parte departamentos como Vaupés, Casanare y particularmente Guainía tienen mejores porcentajes de (21%, 30% y 46% respectivamente) respecto al total de ingresos al sistema. Estos datos que, aunque no es posible por ahora desagregar por sector, podrían ser relevantes para el diseño de una estrategia anticorrupción en general, desde la política criminal del estado.

[40] A penas superado por Atlántico y Guaria con el 4%

Una nueva forma de abordaje al fenómeno: Estructura Agraria y corrupción burocrática

Los informes emitidos por Transparencia por Colombia, la Contraloría General de la Republica y la Procuraduría General de la Nación sobre la gestión del Incoder, comparten una perspectiva de análisis desde la cual, la ocurrencia de hechos de corrupción e irregularidades en su etapa de operación estuvo ligada estrictamente a factores institucionales y organizacionales –internos- que habilitaron su ocurrencia.

Aspectos como de los altos niveles de discrecionalidad – en el sentido negativo del termino -; la opacidad de las actuaciones administrativas; la deficiencia en la aplicación de mecanismos de sanción y control; la débil capacidad institucional para la atención de la demanda; la insuficiencia de recursos económicos y talento humano para el cumplimiento de metas; los débiles sistemas de planeación, seguimiento y control a la gestión; el incumplimiento de requisitos legales para la gestión contractual; el rezago en la atención a población beneficiaria; la débil memoria institucional y las irregularidades en el manejo de archivos y expedientes, entre otros, no solo impactaron negativamente sobre la capacidad del Incoder para dar cumplimiento a su función misional, sino además facilitaron la ocurrencia de este tipo de hechos.

Frente a esta perspectiva de abordaje, resulta importante destacar que muchas de las deficiencias institucionales señaladas en los informes, fueron heredadas por el Incoder de las entidades que le antecedieron, (Instituto de Adecuación de Tierras - INAT, el Instituto de Pesca - INPA y el Instituto Colombiano de Reforma Agraria – Incora).

La persistencia de las prácticas de corrupción en el tránsito de una institucionalidad a otra, además de dar cuenta de la herencia de cargas de ineficiencia funcional y debilidad institucional, es sintomática de que los factores que habilitaron la corrupción no solo se encontraban anidados al interior de la estructura organizacional y operativa del Incoder e Incora, sino también en el contexto altamente conflictivo en el cual desarrollaron su gestión. Los inputs de la corrupción, ubicados en el entorno – contexto organizacional -, suponen la activación de un proceso informal por medio del cual se desvío la aplicación de los instrumentos de la política de tierras en el país, en favor de los intereses privados de los agentes que interactúan en dicho contexto en calidad de actor dominante.

Esta es precisamente la inferencia que guiará el desarrollo de contenidos de los análisis regionales presentados a lo largo del documento. La correlación existente entre la ocurrencia de hechos de corrupción, las debilidades institucionales y la diversidad de intereses tejidos sobre la tenencia de tierras rurales del país, la cual puede ser verificada al analizar la incidencia de los factores que contribuyeron a dar forma a las Estructura Agrarias en las diferentes regiones, sobre la emergencia del flagelo de corrupción en el Incoder.

Aunque la noción de Estructura Agraria ha sido extensamente empleada en desarrollos analíticos sobre el mundo rural en Colombia, su ubicación en tanto elemento habilitante del fenómeno de

corrupción en las organizaciones encargadas de administrar las tierras rurales en el país, ha sido menos explorada. De allí, conviene presentar algunas claridades conceptuales respecto del enfoque aquí abordado, con el fin de dar claridad respecto de la relación existente entre Estructura Agraria y corrupción burocrática.

La corrupción burocrática: el efecto institucional de una Estructura Agraria desigual

> *"En las sociedades industriales, se ha resuelto el problema agrario y los sistemas de tenencia de la tierra han dejado de ser un obstáculo para el crecimiento y el desarrollo. Este no es el caso de muchas sociedades latinoamericanas, donde a pesar de los avances en la industrialización, los sistemas de tenencia siguen constituyendo obstáculos, unas veces económicos, y las más políticos y sociales por su posición en los sistemas de poder local y regional, y en algunos casos nacional. Son sociedades donde no se han resuelto problemas estructurales sectoriales, y donde persiste un Estado que continúa representando y defendiendo los intereses de algunos grupos de la sociedad agraria, por encima de los intereses de la colectividad"* (MACHADO, 2002, pág. 37)

La complejidad de la cuestión de la tierra en el país ha sido de tal magnitud que persisten varios de sus problemas históricos. La disputa por el acceso y apropiación de la tierra entre campesinos, grandes propietarios, empresarios y demás comunidades étnicas, encuentra eco en nuestros días con los altos niveles de concentración de la tenencia de tierras rurales, los conflictos entre vocación y uso y la precariedad de los derechos de propiedad, todos estos elementos característicos de la Estructura Agraria nacional.

Como categoría ligada a la cuestión de la tierra, la noción de Estructura Agraria ha sido empleada en múltiples documentos analíticos, para dar cuenta de los problemas del mundo rural y su relación con los conflictos sociales y económicos que en este se desarrollan. Para el caso colombiano, las diversas regiones geográficas combinan, de acuerdo con Machado (2017), la existencia de Estructuras Agrarias tradicionales, cuyo núcleo central continúa siendo la tenencia de la tierra, con procesos de modernización liderados por la incursión de sistemas agroindustriales, en los cuales la tenencia de la tierra pasa a un segundo plano, y es sustituida en su importancia por otros factores productivos como la tecnología y el capital; la coexistencia de estas dos formas de ordenamiento del mundo rural, señala Machado, puede nominarse bajo la categoría de Estructura Agraria Agroindustrial.

Características de Estructura Agraria Agroindustrial

Estructura agraria tradicional	Sistema Agroindustrial
- **Relaciones económicas, sociales y políticas, ordenadas alrededor de la tenencia de la tierra** - **Conflictos entre pequeña, mediana y gran propiedad.** - **Bajo potencial de crecimiento y poca vinculación con agroindustria** - **Precariedad e incertidumbre sobre los derechos de propiedad** - **Conflictos por el acceso y uso de la tierra** - **Uso ineficiente del suelo** - **Tierra como bien de especulación y captura de rentas**	- Eje de poder afianzado en actividad productiva. - Preponderancia de articulación de empresas nacionales y transnacionales con la agricultura - Primacía de la eficiencia económica como criterio de explotación - Tierra como bien productivo

Fuente: Elaboración propia con base en Machado (2002) y (2017)

El orden social, económico y político en este tipo de Estructura Agraria, varía según sean las dinámicas regionales, la composición de los actores y los conflictos emergentes entre estos por acceder y apropiarse de distintos factores productivos. En esta configuración, aunque la propiedad de la tierra puede perder relevancia para un sector más interesado en su uso, continúa siendo para otros sectores una fuente para la reivindicación de derechos, un activo para la especulación, un referente de poder o sustento económico, un recurso de poder político o de control de los territorios y sus pobladores - para el caso de grupos armados ilegales -.

Combinando dinámicas tradicionales y modernas, en una Estructura Agraria Agroindustrial los intereses e idearios constituidos frente al acceso y/o uso de la tierra varían de acuerdo a los proyectos de tenencia detentados por la diversidad de actores que la conforman:

Composición de actores en Estructura Agraria Agroindustrial

Actor	Proyecto de tenencia
Empresarios agroindustriales, nacionales y transnacionales	Explotación de la tierra en sentido productivo (Economía de escala)
Sector terrateniente tradicional	Explotación de tierras con sentido especulativo; captura de rentas
Pobladores rurales sin tierra o con tierra insuficiente	Explotación de la tierra con sentido productivo (economía familiar)
Comunidades étnicas	Reivindicación de la ancestralidad territorial

Actor	Proyecto de tenencia
Actores armados	Aseguramiento de rentas ilegales, rutas criminales y control territorial.

Fuente: Elaboración propia con base en (Hernandez, 2014) y (Machado, 2002)

Cualquiera que sea la composición regional de la estructura agraria, tradicional, moderna o mixta, se entienden como subordinados aquellos actores excluidos de los beneficios que acarrea la tenencia de la tierra, bien sea como factor productivo, activo de capital o elemento base para el acceso al crédito, subsidios y demás beneficios que comprende la consolidación de los derechos de propiedad.

Los campesinos sin tierra o con tierra insuficiente, arrendatarios y colonos, cuyo proyecto de tenencia se asocia con el acceso y/o formalización de la propiedad de la tierra, así como las comunidades étnicas afro o indígenas, cuyas reivindicaciones territoriales requieren de la formalización de la propiedad colectiva resultan afectados por los actores que detentan una posición privilegiada respecto de la tenencia y uso de las tierras rurales y cuyo interés respecto de estas es divergente, según se puede observar en la tabla *Composición de actores en Estructura Agraria Agroindustrial.*

A parte de favorecer la emergencia de conflictos entre los actores que pretenden acceder a la propiedad y uso de la tierra, los efectos de una Estructura Agraria de estas características se extienden a múltiples ámbitos:

ÁMBITO	EFECTO
Económico	Bajo crecimiento del sector y de la economía, escaso desarrollo tecnológico autónomo, bajos niveles de ingreso; dificultades para lograr integraciones con el sector agroindustrial
Social	Conflictos entre propietarios y campesinos desposeidos, violencia alrededor de los sistemas de tenencia agraria, bajos niveles de vida, altos niveles de pobreza, alta inequidad y desigualdad, dificultades para desarrollar sistemas de cooperación y organización, prevalencia exclusión y marginalidad social
Político	Dificultad para desarrollar la democracia y mecanismos de participación en la toma de decisiones; el control político de elites tradicionales que se oponen al cambio.
Ambiental	Conflictos con la naturaleza, deterioro de los recursos del uso del suelo, dificultades para alcanzar esquemas de agricultura sostenible.
Institucional	Pérdida de confianza en el Estado y sus organizaciones por su incapacidad de facilitar el acceso a la propiedad y el uso de los recursos, pérdida de confianza hacia otros actores sociales (propietarios y empresarios), dificultad de mantener reglas de juego para la acción colectiva y privada, propicia la generación de buscadores de renta, dificulta desarrollo de organizaciones (pequeños y medianos propietarios), política agraria discriminatoria contra los campesinos

Fuente: Elaboración propia con base en (Machado, De la estructura agraria al sistema agroindustrial, 2002)

Dentro de los efectos institucionales, debe señalarse que la descomposición de la legitimidad de las instituciones estatales, así como la dificultad para mantener reglas de juego formales, estables y comprensibles que orienten el comportamiento de los agentes que dan forma a la Estructura Agraria, son elementos que bajo la perspectiva de análisis aquí abordada, se encuentran relacionados directamente con la emergencia del fenómeno de corrupción en las organizaciones encargadas de administrar las tierras rurales de la nación.

En la mayoría de los casos de corrupción registrados, los actores subordinados – campesinos y comunidades étnicas – asumieron los costos de las desviaciones administrativas en beneficio del interés de terceros, bien sea en los casos de adjudicación irregular de predios baldíos, en los de acumulación de UAF, los incidentes de despojo administrativo o la compra irregular y adjudicación de predios no aptos para su explotación económica, entre otros. En todos ellos, los agentes con mayor capacidad de incidencia y poder simbólico tramitaron sus pretensiones de tenencia sobre la tierra bajo reglas de juego no formales, accediendo a beneficios, rentas y ganancias no merecidas a través de la desviación de los procesos y procedimientos diseñados para la implementación de la política de tierras en país.

Reconociendo tanto las características, actores y efectos generados por la Estructura Agraria existente, que combina proyectos de tenencia tradicionales (propia de los actores subordinados y étnicos) con aquellos de tipo modernizante, esta Oficina parte de considerar que la corrupción burocrática en el Incoder hunde sus raíces en los mismos factores que han dado forma a una Estructura Agraria altamente conflictiva y desigual, y no exclusivamente en debilidades institucionales y meramente organizacionales.

Aunque son muchas las variables involucradas en la conformación histórica de una Estructura Agraria de las mencionadas características, la OIGT ha priorizado para el análisis aquellas que permiten identificar la diversidad de intereses y agentes en el acceso a la tenencia y uso de tierras rurales, con enfoque regional, a saber:

1. **La estructura de tenencia**. La estructura de tenencia da cuenta del sistema de relaciones jurídico- políticas que se edifican alrededor del dominio sobre la propiedad, su distribución actual y grado de concentración, como reflejo de las relaciones de dominación social, política y económica afianzadas en la propiedad de la tierra. Se incluyen en este componente el índice de Gini y de disparidad superior, el número de propietarios y la extensión de los predios. La distribución desigual de la propiedad es uno de los elementos centrales a la hora de develar el agregado de intereses que resultan incluidos o excluidos del monopolio social que implica el dominio sobre este factor productivo (Machado, 2002).
2. **Uso del suelo**. El uso de suelos rurales para destinación agropecuaria, así como los conflictos suscitados por la falta de correlación entre vocación y uso efectivo de los mismos, permiten generar una aproximación a los conflictos asociados con la tenencia de tierras rurales. Los principales productos y actividades agropecuarias dan cuenta del sistema de producción predominante; cultivos permanentes o transitorios, agroindustriales o de economía tradicional

(Machado, 2017), todos ellos con demandas distintas respecto del acceso a la tenencia de tierras rurales.

3. **Usos ilegales**. La observación de las economías ilegales, por ejemplo, relacionadas con el mantenimiento de cultivos de uso ilícito, permite develar los intereses de actores ilegales sobre la tenencia de tierras. Este tipo de usos puede coincidir con la avanzada en el mundo rural de fenómenos criminales como el narcotráfico, la comercialización de tierras para la implementación de rentas ilegales o el control territorial y poblacional (Machado, 2017). Se reconoce el narcotráfico como una economía ilegal dominante, más no única en las lógicas de apropiación, explotación y control de la tierra.
4. **Conflicto y violencia armada**. Da cuenta de la relación entre la evolución histórica de la presencia de actores armados ilegales en los territorios, y fenómenos como el de la apropiación de predios rurales, la profundización de su concentración o la defensa de su distribución actual como resultado de pactos de poder y alianzas con elites locales o territoriales (Machado, 2017).
5. **Presencia público estatal**. Referida a los resultados institucionales más relevantes y a la afectación de estos por la incidencia de intereses particulares. Sin importar si el efecto sobre la distribución del recurso es marginal o amplio, se comprende que la autoridad encargada de administrar las tierras rurales de la nación - en nuestro caso, el Incoder -, demostró un accionar irregular a causa de la dinámica composición de fuerzas y agentes con proyectos de tenencia disimiles (Machado, 2002).

Es imposible concebir estas variables de manera aislada para la realización del presente análisis. Guardan una estrecha correspondencia que puede ejemplificarse en la forma en la que las unidades organizacionales del Incoder, presentes en los territorios, estuvieron permeadas y en algunos casos cooptadas por actores cuyos intereses reflejaban el mantenimiento del monopolio social, edificado sobre el dominio de la tierra, considerada como factor productivo, activo para la especulación, recurso de poder político o de control de los territorios y sus pobladores.

El análisis de la composición de la estructura agraria y su variación regional, permitirá evidenciar cómo los fenómenos de corrupción en la administración de tierras rurales, obedece tanto a factores institucionales internos de la entidad encargada ejecutar la política de tierras, como a factores estructurales exógenos mucho más complejos de intervenir y que reflejan una tendencia histórica que no varía en los escenarios de reforma administrativa del sector. Explicaría la razón por la cual, a pesar de las prevenciones tomadas en el sector tras la creación de la Agencia Nacional de Tierras, la corrupción es un problema latente, cuyas causas estructurales, propias de un contexto rural conflictivo y altamente desigual, continúan presentes.

CAPITULO 2. ANALISIS REGIONAL UGT NOROCCIDENTE

Georreferenciación

La región Noroccidente se encuentra ubicada en la costa caribe colombiana comprendiendo los departamentos de Córdoba y Sucre, juntos suman una extensión aproximada de 3.571.718 hectáreas[41] representando el 3,12% de la superficie total de la Nación.

De esta extensión de la región el 12,11%[42] se encuentran excluidas para realizar actividades agrícolas, pecuarias y forestales por tratarse de áreas protegidas incluidas en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Sinap) y el Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia (SPNN) que incluyen Parques Nacionales como el Parque Nacional Natural Paramillo (Córdoba), Parques Naturales Regionales como Manglares de Guacamaya (Sucre), Santuarios de Flora y Fauna como el caso de El Corchal (Sucre), Reservas Naturales, Áreas Naturales Únicas, y las Vías Parque. También se encuentran excluidas las áreas correspondientes al Suelo Urbano y a los Parques Arqueológicos.

Lo anterior deja a las actividades agrícolas, pecuarias y forestales un área de 2.354.356 hectáreas (65,91%) sin restricciones y 784.892 hectáreas (21,98%) condicionadas a Resguardos indígenas, tierras para comunidades negras, Distritos de Manejo Integrado, Distritos de conservación de Suelos, cuerpos de agua, reservas naturales de la sociedad civil, reservas forestales (Ley 2°), entre otras.

Es posible identificar que el potencial económico de la región, en relación con la posibilidad productiva, es de al menos dos (2) terceras partes del total de su territorio, sumado a su riqueza hídrica representada en el complejo de cuerpos de agua de la depresión momposina y el recorrido de los ríos Cauca, San Jorge y Sinú.

Este potencial económico se convierte en un escenario de interés común para que los múltiples actores que allí convergen, interactúen dinámicamente configurando la estructura agraria de la región, respecto de la cual, como se refirió previamente, se enfatizará en cinco (5) variables: i) estructura de

[41] Aproximado basado en cifras (UPRA, 2018)
[42] Equivalentes a 432.470 hectáreas aproximadas

tenencia; ii) uso del suelo; iii) usos ilegales; iv) conflicto y violencia armada y, v) presencia público estatal.

Antecedentes históricos de la región

Antes de la conquista española es posible identificar que la región fue poblada por pueblos originarios de los indígenas Zenués que mantenían una estrecha relación con la tierra como fuente de vida, quienes lograron desarrollar avances tecnológicos sobre su uso con la construcción de cerca de 650.000 hectáreas de redes de canales y camellones sobre los ríos San Jorge y Sinú, con los cuales controlaban las inundaciones de éstas corrientes de agua, a la par que potenciaban la pesca como fuente de alimento (CEER, 2005).

Durante la colonia, los hoy departamentos de Atlántico, Bolívar, Sucre y Córdoba constituían la región del Bolívar Grande, que con posterioridad al periodo de independencia mutó constantemente de denominación: en los primeros años de la república se le denominó Provincia de Cartagena, durante el periodo federal constituyó el Estado Soberano de Bolívar hasta que en 1886, se definió como Departamento de Bolívar (Solano de las Aguas & Flórez Bolívar, 2007). Durante estos años se acentuaron los primeros conflictos sociales derivados de la propiedad y uso de la tierra que conllevo a la creación de cerca de 26 resguardos indígenas como Yatí, Jegua y Guazo en la Provincia de Magangué, Tubará, Galapa y Malambo en la Provincia de Barranquilla, Piojó y Usiacurí en la Provincia de Sabanalarga, Timiriguaco, Turbaco y Turbana en la Provincia de Cartagena, Zambrano y Tetón en la Provincia de El Carmen, Tacaloa, Talaigua, Menchiquejo y Chilloa en la Provincia de Mompox, Toluviejo, Colosó, Morroa, Sincé y Sampués en la Provincia de Sincelejo, San Nicolás de Bari y Cereté en la Provincia de Lorica, y el Resguardo de San Andres de Sotavento fundado en 1773 en la Provincia de Chinú (2007).

No obstante las comunidades indígenas fueron progresivamente desplazadas de sus asentamientos y sus tierras ocupadas para el uso agropecuario, en lo anterior *"[n]o cabe duda de que en la reducción de los resguardos intervino el aumento de la población y una agricultura campesina basada en el sistema de quema y roza, que agotaba rápidamente el terreno, obligando a desplazarse y a penetrar en aquéllos, acentuando el mestizaje (…) Pero los procesos que atentaban contra los resguardos tuvieron su mejor expresión, por un lado, en la expansión ganadera que centró su interés en las tierras de los indígenas y, por otro, en algunas variantes del discurso liberal"* (2007, pág. 96).

La región solo inició su proceso de colonización y expansión territorial en la segunda mitad del siglo XIX cuando se presentaron tres (3) periodos de auge exportador ganadero (1878-1888; 1898-1906 y 1916-1926) hacia los mercados de Cuba y Panamá motivados por conflictos armados como la Guerra de los Diez Años y la Guerra de los Mil Días (CEER, 2004). En este contexto se propicia la expansión de grandes haciendas ganaderas como la Hacienda Berástegui de la casa Burgos en Ciénaga de Oro en 1862, o la casa comercial Diego Martínez y Compañía en Lorica 1887, las cuales además de catapultar la producción ganadera buscaron también diversificar la producción agrícola desarrollando cultivos de caña de azúcar y banano (Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH, 2009).

El desarrollo de la ganadería tuvo es impulsada en la primera década del siglo XX con la intervención de empresarios de origen antioqueño quienes compraron la Hacienda Marta Magdalena en Montería para la adquisición y levante de ganado, la cual inicialmente tenía 12.000 hectáreas y fue acumulando otras 5.000 hectáreas de monte para ser transformadas en potreros para el pastoreo. Tiene un impulso adicional en la década de los cincuenta con la creación del Fondo Ganadero de Córdoba que con el propósito de fomentar la cría, levante, engorde mejoramiento y selección de la ganadería, logró para 1976 la cifra de 100.344 cabezas de ganado (Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH, 2009).

Es importante destacar que, para éste momento, las comunidades indígenas fueron prácticamente anuladas de la conformación de la estructura agraria de la región, en beneficio de los intereses ganaderos:

> *"Bajo la Regeneración se abrieron espacios para que los empresarios accedieran a los controles de todas las esferas del gobierno. Esto afectó a gruesos sectores de la población rural, en especial a las comunidades indígenas. Por eso, para finales del siglo XIX muchos resguardos de la región fueron desapareciendo; gracias a las argucias jurídicas por encima de largas tradiciones de dominio, a la violencia, a las acciones mancomunadas entre hacendados y arrendatarios de tierras de los resguardos y a las ideologías etnocéntricas que veían a los indígenas como culturas bárbaras, las que debían ser civilizadas. Para los años de 1920 sólo se reconocía la existencia del resguardo de San Andrés de Sotavento. La misión estaba cumplida y ya la ganadería era la actividad económica más floreciente en el Bolívar Grande"* (2007, págs. 113-114)

Desde el inicio, el proceso colonización de la región encontró en la ganadería el proyecto dominante de tenencia de la tierra, que generaría los primeros conflictos agrarios entre ganaderos, campesinos y comunidades étnicas que, en muchos casos, fueron encontrando en el uso de la violencia el mecanismo ideal para posicionar éste modelo de uso y propiedad de la tierra. Así ha sido caracterizado por el Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH:

> *"El desarrollo de la ganadería implicó muy variados conflictos agrarios entre finales del siglo XIX y mediados del siglo XX, que ilustran el ciclo colonización–violencia–colonización ya descrito. Un primer conjunto de conflictos agrarios está relacionado con ocupaciones de baldíos, que se originaron a finales del siglo XIX, en zonas donde la colonización comenzaba; (…) Estos conflictos, que enfrentaron a hacendados y autoridades contra colonos y campesinos, tuvieron una tregua veintiocho años más tarde con el reconocimiento de los derechos de los ocupantes. No obstante, años después, en la década de 1950, en el marco de la violencia política, estos conflictos, que habían permanecido latentes, revivieron,*

pues la mayoría de estas tierras fueron arrebatadas por medio de la violencia y la intimidación por descendientes de los hacendados o nuevos interesados." (2009, pág. 36)

En este contexto de crecimiento y expansión ganadera, el departamento de Córdoba se segrega del departamento de Bolívar en 1952. Sucre hará lo propio 1966, lo que explica una reconfiguración de actores e intereses en torno a las relaciones de propiedad y uso de la tierra, a partir de entonces. Las relaciones de propiedad y uso de la tierra en la región, que se desarrollaron en los siglos XIX y XX, giraron en torno a la producción ganadera como factor de desarrollo económico. Ello incidió en la configuración cultural de la región, integrada alrededor de la ganadería como eje articulador de la sociedad cordobesa y sucreña.

Estructura de Tenencia

Como lo ha manifestado el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, la tenencia de la tierra es *"el componente más importante de la estructura agraria y el que más afecta el desarrollo humano en el sector rural"* (2011, pág. 191). Para definirla preliminarmente, se hará un acercamiento al número de propietarios registrados, predios y su extensión. Para ello se hará uso de la información publicada por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (Upra) en la que se hace un cruce de diversas fuentes como los sistemas de información del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (Igac), del extinto Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural (Incoder) y de la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR). No es una información exhaustiva ya que no es posible distinguir otros tipos de tenencia, pero es la que se encuentra disponible.

Fuente: elaboración propia, con base en presentaciones departamentales de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA, 2018)

La gráfica muestra la forma de distribución de la propiedad rural en la región usando cuatro rangos de área: el primero de menos de 100 hectáreas que podría calificarse como pequeña propiedad, el segundo entre 100 y 1.000 hectáreas que pueden ser comprendidas como mediana propiedad, un tercer rango entre 1.000 y 10.000 hectáreas consideradas como grandes propiedades y finalmente el cuarto rango superior a 10.000 hectáreas. Estos rangos se usarán de manera transversal para identificar en el anillo del centro el número de predios, en el anillo intermedio el número de propietarios y en el anillo exterior el área que ocupan los predios.

A saber, el 97% de los 185.865 predios registrados en la base catastral de 2016, son predios que tienen una extensión aproximada entre 0.5 y 100 hectáreas que sumados representan el 50% de la tierra de la región y se encuentran en manos del 95% de los propietarios y poseedores de los dos (2) departamentos. Así mismo se encontró que los predios con extensiones de tierra entre las 100 y las 1.000 hectáreas equivalen el 3% del total de predios de la región, se encuentran en propiedad y/o posesión de un 5% de propietarios que sumados equivalen al 36% de la superficie total de los dos (2) departamentos.

Finalmente es posible identificar que en Córdoba y Sucre existen 123 predios con extensiones entre 1.000 y 10.000 hectáreas, y en solo en el departamento de Córdoba se encuentran 5 predios con extensiones de más de 10.000 hectáreas de tierra. Éstos 128 predios sumados representan el 14% del total de tierra de la región y se encuentran en poder de cerca de 290 propietarios y poseedores.

De los datos expuestos no es posible discriminar con exactitud si se trata de predios de propiedad pública o privada. La Upra presenta de manera agregada esta categoría, identificando que cerca del 95% de los 185.865 predios de la región son de propiedad privada mientras que el 4,73% son propiedad de la Nación y un 0.05% son predios de propiedad colectiva, sin reparar en su extensión.

Fuente: elaboración propia, con base en presentaciones departamentales de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA, 2018)

Discriminando el análisis por departamento (UPRA, 2016) identifica que, en el departamento de Córdoba el 77% de los predios rurales corresponden a predios privados con destino agropecuario de

los cuales el 80 % tiene menos de 20 hectáreas, incluso un aproximado de 38.163 predios tienen un área inferior a media (1/2) hectárea de tierra.

El caso del departamento de Sucre es similar, pues el 86% son predios privados con destino agropecuario de los cuales el 80% tienen menos de 20.5 hectáreas, incluyendo un aproximado de 14.095 predios con un área inferior a media (1/2) hectárea de tierra.

En este marco, se presenta a continuación el análisis de la distribución de la propiedad realizada por UPRA usando el indicador de *índice de Gini* para medir la desigualdad en la propiedad de la tierra donde 0 representa mayor igualdad y 1 mayor desigualdad. Así mismo se presentará el *indicador de disparidad superior* de la propiedad rural, el cual permite medir el nivel de concentración de la tierra estableciendo el nivel de diferencia entre el extremo superior de la distribución y una distribución igualitaria de la propiedad sobre la unidad geográfica de análisis. El indicador de disparidad superior de la propiedad rural corresponde a la razón entre el área de terreno que es propiedad del 10 % de los propietarios que más área tienen dentro de la unidad geográfica de análisis y el área que les correspondería en un escenario de referencia, en este caso igualitario, que corresponde al 10 % del área total del territorio de análisis.

DESIGUALDAD Y CONCENTRACIÓN DE LA PROPIEDAD RURAL REGIÓN NOROCCIDENTE						
DEPARTAMENTO	ÁREA (ha)	PROPIETARIOS	ÍNDICE DE GINI DE ÁREA DE PROPIETARIOS	CLASIFICACIÓN DEL ÍNDICE DE GINI DE ÁREA DE PROPIETARIOS	INDICADOR DE DISPARIDAD SUPERIOR	CLASIFICACIÓN DEL INDICADOR DE DISPARIDAD SUPERIOR
Córdoba	1.905.371	90.153	0,7862	Alto	6,919	Alta
Sucre	906.439	47.954	0,7721	Alto	6,601	Alta

Fuente: (UPRA, Análisis de la distribución de la propiedad rural en Colombia: propuesta metodológica., 2016)

Los dos (2) departamentos presentan altos índices de desigualdad que superan el rango de 0,6 en el índice de Gini, de igual forma en ambos se evidencian altos índices de concentración de la tierra que superan el rango de 5,2 en el indicador de disparidad superior. En el caso de Córdoba todos sus municipios presentan altos niveles de desigualdad siendo los de mayor nivel (que superan el 0,760 del índice de Gini) los que se ubican en la zona occidental y sur, encabezados por Montería con 0,819, continuando con Tierralta (0,804), Cereté (0,785), Buenavista (0,776), Los Córdobas (0,773) y Canalete (0,762).

Así mismo el departamento presenta un alto nivel de concentración de la tierra que sugiere que *"el 10 % de los propietarios que más área tienen reúnen alrededor del 69 % de la participación de área de los predios privados agropecuarios del departamento"* (UPRA, 2016, pág. 317)*;* encontrando que son los mismos municipios antes mencionados los que presentan los mayores indicadores de disparidad superior iniciando con Montería (7,373) que supera el indicador departamental, seguido de Cereté (6,918), Tierralta (6,826), Los Córdobas (6,81), Canalete (6,734) y Buenavista (6,714). Únicamente los

municipios de Purísima de la Concepción, San Andrés de Sotavento y Tuchín presentan niveles medios de concentración de la tierra.

En Sucre también se idéntica que todos sus municipios tienen altos niveles de desigualdad, con excepción de San Juan de Betulia con un nivel de clasificación medio (0,589), siendo los municipios con mayor índice de Gini de área de propietarios Santiago de Tolú (0,834), Palmito (0,818), Toluviejo (0,817), Sincelejo (0,796) y San Marcos (0,792).De igual forma el departamento presenta altos niveles de concentración de la tierra que en términos de UPRA *"refleja que el 10 % de los propietarios que más área tienen reúnen el 66,01 % de la participación de área de los predios privados agropecuarios del departamento"* (2016, pág. 497). Siendo también los municipios con mayores niveles en el indicador de disparidad superior Santiago de Tolú (7,600), Toluviejo (7,089), Sincelejo (6,953), Palmito (6,828) y San Marcos (6,748).

Esta situación de concentración de la propiedad en la región, parece no ser reciente, por el contrario, algunos entes de control han advertido el condicionante histórico de esta concentración. En palabras de la Defensoría del Pueblo:

> *"Históricamente, el departamento de Córdoba se ha caracterizado por la existencia de grandes extensiones de tierra en manos de pequeños círculos, y una gran masa campesina arrendataria y de jornaleros de las tierras rurales, lo que ha limitado el acceso a los medios de producción a esta gran mayoría de la población que presenta elevados porcentajes de necesidades básicas insatisfechas (NBI) (el 53.53% de los hogares posee NBI y el 23.91% de los hogares se encuentran en situación de miseria). Hay monopolio de la tierra, desarrollo empresarial incipiente y predominio de la economía agraria y la ganadería extensiva."* (Defensoría del Pueblo, 2010, pág. 3)

Puede concluirse que la tenencia de la tierra en la región corresponde a un modelo de estructura agraria de tipo *bimodal.* Existe, por un lado, abundancia de pequeñas propiedades respecto de las cuales puede cuestionarse su capacidad de productiva al no contar con la cantidad de tierra suficiente que garantice el desarrollo de proyectos productivos y por otro, un reducido número de propiedades con gran extensión de tierra cuya capacidad de pleno aprovechamiento productivo es cuestionable, por los altos costos de capital requeridos para su explotación.

La estructura agraria de la región esta soportada en una dispersión de los tamaños de los predios, que refleja tanto la desigualdad en la distribución de la tierra como su concentración en manos de unos pocos propietarios, lo cual pudo ser heredado del proceso histórico de acumulación y producción del periodo colonial, y que puede llevar a confrontar los objetivos del desarrollo agropecuario, la modernización del campo y el ordenamiento social de la propiedad rural.

Uso del suelo

El segundo componente utilizado para analizar la estructura agraria y los posibles factores habilitantes de la corrupción, es la configuración de las relaciones de uso del suelo, que de acuerdo a la FAO y la UNEP puede ser comprendida como *"los arreglos, actividades e insumos humano que se realizan en un cierto tipo de coberturas de la tierra con el propósito de producir, transformar o conservar la misma".* (IGAC & UPRA, 2015, pág. 32). Es decir, se trata de identificar el tipo de utilización y transformación de la cobertura de la tierra de la región para el desarrollo de su función económica, social y ambiental.

Estos usos de la tierra suponen la confluencia de *"diversos intereses de otros sectores por el uso del suelo: el ambiental, mineroenergético, de infraestructura, transporte, turístico, de vivienda, de saneamiento básico y cultural, entre otros"* (MADR, 2017, pág. 14), los cuales pueden entrar en conflictos por el uso del suelo rural.

Respecto a las relaciones de uso de la tierra, la región cuenta con un 65.91% de su tierra sin restricciones para el desarrollo de actividades agrícolas, pecuarias y forestales, sin embargo, en este aspecto es importante comprender que este potencial del uso del suelo está determinado también por las características del mismo para su productividad, en otras palabras, el potencial de uso debe analizarse desde la vocación del suelo que identifica su aptitud para sistemas productivos, orientando su uso de manera eficiente.

Fuente: (UPRA, Presentaciónes departamentales, 2018)

La Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (Upra) evidencia la existencia de conflictos entre el uso del suelo y su vocación productiva, en los dos departamentos. Según la entidad, cerca de la mitad del territorio tiene vocación agrícola, sin embargo, la extensión de tierra usada para el cultivo de diferentes productos agrícolas es bajo (Sucre 11% y Córdoba el 13%). Más de la mitad de la tierra es utilizada como área de pastoreo para el desarrollo actividades pecuarias, lo cual tiene implicaciones en el

deterioro de la calidad del suelo producto de la compactación de la tierra que genera el "pisoteo" del ganado.

Este conflicto en el uso del suelo con predominancia para actividades pecuarias ha sido caracterizado por la Defensoría del Pueblo como una de las causas principales de los problemas de concentración de la tierra y desplazamientos de comunidades campesinas e indígenas en la región. A saber:

> *"La formación de grandes haciendas dedicadas a la ganadería en forma extensiva ha ocasionado graves problemas sociales por la concentración de la propiedad: el desplazamiento de la población campesina e indígena, el desempleo y el desabastecimiento de productos básicos de la canasta familiar y movimientos campesinos por la recuperación de la tierra."* (Defensoría del Pueblo, 2010, pág. 3).

El Censo Nacional Agropecuario de 2014 evidenció que para entonces, la región contaba con un total de 110.109 Unidades de Producción Agropecuarias –UPA- en un área de 3.282.381 hectáreas, de las cuales 37.724 UPA tenían un uso predominantemente agrícola, mientras 67.225 UPA tenían un uso predominantemente pecuario (48,74% del total del territorio) y un total de 5.160 UPA con usos predominantemente para bosques naturales.

Fuente: Elaboración propia con base en: (DANE-CNA, 2014)

De este uso predominantemente pecuario se reconoce que en 42.322 UPA (el 38,44% de las UPA de la región) hay presencia de ganado bovino con cerca de 2.779.248 cabezas que representan el 12.92% del inventario nacional, liderados en Córdoba por los municipios de Planeta Rica, Sahagún y Tierralta. Mientras que en Sucre los municipios con mayor inventario bovino son San Onofre, San Luis de Sincé

y San Marcos. También se destaca la presencia en 667 UPA de 52.458 unidades de ganado bufalino que representan el 29,89% del inventario nacional.

Este conflicto del aprovechamiento extralimitado del uso del suelo en favor de la ganadería y en detrimento de su vocación productiva para la agricultura, ha sido evidenciado y puesto en conocimiento por parte algunas autoridades que reconocen como la ganadería en Córdoba superó la capacidad de sus tierras y hacen un llamado a la *"urgente necesidad de proteger y hacer un uso adecuado del suelo".* (EL UNIVERSAL, 2016)

Fuente: Elaboración propia con base en (DANE-CNA, 2014)

Respecto a la producción agrícola también se identifica un porcentaje del 43,49% de UPA de la región con cultivos de plátano y tubérculos y un 28,92% con cultivos de cereales, que incluyen maíz y arroz. En la producción agroindustrial, 19,80% de las UPA se encuentran ocupadas por algodón, cacao, caña panelera, café, palma africana, los municipios con mayor área sembrada son Sahagún, Chinú y Tierralta en Córdoba, y Ovejas y San Onofre en Sucre.

Fuente: Elaboración propia con base en (DANE-CNA, 2014)

Usos ilegales

En la región ha existido presencia histórica de cultivos de uso ilícito, predominantemente en los municipios de Valencia, Tierralta, Montelíbano, San José de Uré y Puerto Libertador en Córdoba. De acuerdo con la información encontrada en el Observatorio de Drogas de Colombia ODC del Ministerio de Justicia y del Derecho el pico más alto de hectáreas cultivadas con hoja de coca en el departamento se presentó en el año 2010 con 3.889 hectáreas sobrepasando el promedio nacional para el mismo año calculado en 61.811 hectáreas. Desde entonces se ha presentado una tendencia a la baja hasta el año 2014 con una producción de 560 hectáreas y un repunte en el año 2015 que continuó su aumento hasta llegar a 2.668 hectáreas con presencia de cultivos ilícitos en 2016.

CULTIVOS ILÍCITOS

Coca (Valores en hectáreas)

MUNICIPIO	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
MONTELÍBANO	232,66	428,00	1.021,00	376,00	360,00	621,00	681,00	835,00	240,00	224,00	43,00	77,00	186,65	573,86
PUERTO LIBERTADOR	193,00	339,00	978,00	447,00	1.084,00	464,00	728,00	579,00	243,00	214,00	36,00	64,00	207,45	570,62
SAN JOSÉ DE URÉ										99,00	13,00	42,00	97,97	231,94
TIERRALTA	399,00	669,00	1.124,00	389,00	414,00	624,00	1.360,00	2.474,00	604,00	509,00	341,00	376,00	858,62	1.290,07
VALENCIA	13,04	99,00	13,00	4,00		1,00	12,00	1,00	1,00		6,00	1,00	12,31	1,80
Total CÓRDOBA	**837,7**	**1535**	**3136**	**1216**	**1858**	**1710**	**2781**	**3889**	**1088**	**1046**	**439**	**560**	**1363**	**2668,29**

Fuente: (ODC O. d.-M., 2018)

Según este mismo observatorio, de la mano de la producción de cultivos ilícitos el departamento de Córdoba viene presentando un aumento de la minería ilegal de oro, además de *"una disminución en los cultivos durante los últimos años y simultáneamente se ha presentado una coincidencia geográfica con el aumento en las evidencias de minería a cielo abierto en los municipios de Montelíbano, Puerto Libertador y San José de Uré."* (ODC O. d., 2015, pág. 61). Esto tiene gran significancia si se tiene en cuenta que, según el Censo Minero del Ministerio de Minas y Energías, solo el 4,6% de las unidades de producción censadas cuentan con título minero, siendo los departamentos de Montelíbano y Puerto Libertador los municipios con mayores solicitudes de legalización, lo que de acuerdo al Observatorio *"permite evidenciar la fuerte presión que se ejerce actualmente sobre la riqueza minera de este departamento y que debería ser abordada desde el enfoque de minería sostenible y socialmente responsable por las diferentes instancias gubernamentales*". (pág. 61)

Así mismo, el Observatorio ha identificado en el departamento de Córdoba varios corredores estratégicos para el tráfico de drogas, destacando los formados entre *"Paramillo y Urabá antioqueño, entre Ayapel y el sur de Bolívar y de este municipio y la Apartada con Urabá chocoano y antioqueño, entre San Andrés de Sotavento y Chinú y los Montes de María, así como entre el Alto San Jorge y el Alto Sinú (donde se ubican Valencia, Tierralta, Puerto Libertador y Montelíbano) y las zonas costeras (especialmente Canalete, los Córdobas y la zona rural de Montería), rutas que convierten a Córdoba en una región estratégica para la persistencia los grupos armados ilegales"* (ODC O. d., 2015, pág. 71). El informe también destaca la utilización del sistema hídrico del departamento como ruta para el tráfico de drogas de sur a norte a través de los ríos Sinú y San Jorge, además del complejo cenagoso que comunica a toda la depresión momposina.

Conflicto y violencia armada

Continuando con el ejercicio de comprensión de la estructura agraria de la región Noroccidente, se realizará a continuación una descripción general del conflicto armado en la región reconociendo algunos de los actores armados que mayor impacto tuvieron en el periodo de estudio 2003-2017 y su incidencia en las relaciones de propiedad y uso de la tierra a través del desplazamiento forzado como un hecho victimizante de alto impacto que logra romper dichas relaciones, toda vez que imposibilita la permanencia en el territorio, la explotación de la tierra y el goce efectivo del derecho de propiedad.

La libertad comercial de los privados para realizar transacciones sobre sus predios y la ejecución de la política de tierras por parte de la autoridad administrativa, han encontrado en la región limitaciones asociadas al control territorial y a la regulación del acceso a la tierra por parte de diversos Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley, que históricamente han operado en los departamentos de Córdoba y Sucre. Sus características geográficas como la fortaleza fluvial, conexión al mar y movilidad fronteriza con entre la costa caribe y el departamento de Antioquia, son propicias para el desarrollo de actividades relacionadas economías criminales. Así mismo, las condiciones estratégicas del Nudo de Paramillo y el Golfo de Morrosquillo permiten la movilidad de armas y tropas.

El Ejército de Liberación Nacional ELN ha tenido presencia histórica a través del frente Jaime Bateman Cayón en los municipios de San Onofre, Ovejas, Los Palmitos y Coloso en Sucre, (MOE, s.f) y eventualmente en la zona del Alto Sinú de Córdoba con el frente Astolfo González. Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC EP, hoy desmovilizadas, también actuaron en la región a través del bloque Noroccidental y sus frentes 5, 18, 36 y 58 con presencia en los municipios de Tierralta, Puerto Libertador, Montelíbano y en general de la zona del Nudo de Paramillo en Córdoba (MOE, s.f), y en los municipios de San Onofre, Chalán, Los Palmitos, Morroa, Coloso, San Pedro, Ovejas, Buenavista, Galeras, Sincé, El Roble, Betulia y San Benito Abad en Sucre. (MOE, s.f)

Los grupos paramilitares, que inicialmente denominadas Autodefensas Campesinas de Córdoba y Uraba ACCU, posteriormente se articularon con otros grupos paramilitares bajo el nombre de Autodefensas Unidas de Colombia AUC, y operaron en la región con los frentes Héroes Montes de María, Golfo de Morrosquillo y La Mojana con presencia en casi la totalidad del departamento de Sucre (MOE, s.f), así como los bloques Élmer Cárdenas que operó en los municipios de San Bernardo del Viento, Moñitos, Lorica, San Pelayo, Cereté, Los Córdobas y Puerto Escondido; el bloque Héroes de Tolová se ubicó en los municipios de Valencia, Tierralta, Canalete y parte de Montería; y, finalmente, el bloque Córdoba que tuvo presencia en los municipios de Montelíbano, Puerto Libertador, Buenavista, Tierralta y Valencia. (MOE, s.f)

El interés de los grupos paramilitares en la región fue evidente, a tal punto que para el 15 de julio de 2003 el corregimiento de Santa Fe de Ralito en Tierralta (Córdoba) fue escogido como el escenario para que las AUC y el Gobierno Nacional firmarán un acuerdo para la desmovilización del grupo armado, aunque fue solo hasta el 2005 que se dio la primera desmovilización en el departamento de Córdoba con la entrega de armas de 925 combatientes del Bloque Córdoba en el municipio de Tierralta.

La firma del acuerdo no representó la finalización de las acciones armadas y de control territorial por parte de estos grupos, algunas estructuras no se desmovilizaron y otras se rearmaron constituyendo las denominadas Bandas Criminales Emergentes BACRIM (Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH). Estas se concentraron en mantener el control sobre las economías ilícitas desarrolladas por el paramilitarismo como la extorsión y el narcotráfico, en especial sobre las zonas costeras de Córdoba y Sucre que han sido consideradas como espacios estratégicos para el acopio y la exportación de narcóticos.

A principios del año 2007 hicieron presencia en la región nuevos grupos armados como la banda denominada *"Los Traquetos"* disidentes del Bloque Héroes de Tolová con incidencia en Valencia y Tierralta, también la banda *"Vencedores de San Jorge",* disidencia del Bloque Alto Sinú y San Jorge, con incidencia en los municipios de San Jorge, Puerto Libertador y Montelíbano. (Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH)

Este grupo se presentará posteriormente en la región con el nombre de *"Águilas Negras de Urabá"* durante 2007 y 2008 y se enfrentaría a la banda de *"Los Paisas"* por el control territorial del sur de

Córdoba hasta Montería. Así mismo se identificaron acciones armadas de estos grupos ilegales en los municipios de Ovejas, San Benito Abad, Galeras, Sincé y Morroa (Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH). Las constantes mutaciones de estas bandas criminales emergentes han modificado sus denominaciones y estructuras, identificando que entre 2008 a 2017 han hecho presencia, entre otros, los denominados *Urabeños, Clan Usuga, Autodefensas Gaitanistas de Colombia y el Clan del Golfo*.

La presencia de estos grupos armados ha sido caracterizada por la Defensoría del Pueblo a través del Sistema de Alertas Tempranas, donde se ha reconocido que las acciones bélicas de éstos grupos han generado situaciones de riesgo de vulneración a los derechos de campesinos y campesinas, comunidades étnicas, líderes rurales e incluso los propietarios de fincas expuestos a amenazas y tributación forzada. En el departamento de Córdoba se identificó que *"se ha reconfigurado el escenario de riesgo para la población civil de Tierralta, teniendo como actor armado ilegal fuente de la amenaza a las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC), quienes han asumido el monopolio de las economías ilícitas, de la criminalidad y han expandido su control territorial luego de la dejación de armas por parte de las FARC-EP."* (Informe de riesgo N° 029-17, 2017).

Igualmente para los municipios de Canalete, Los Córdobas, Puerto Escondido y Moñitos, se identificó que *"un escenario de riesgo se configura a partir de las acciones violentas que están cometiendo las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC) contra la población civil de la zona costanera de Córdoba y el Urabá antioqueño (…) Las AGC ejercen control sobre la población, regulan las relaciones sociales en el territorio, proporcionan la logística para la exportación del clorhidrato de cocaína, garantizan la seguridad de los máximos dirigentes de esta organización armada ilegal y de las economías ilícitas."* (Informe de Riesgo N°028-17, 2017)

Para el departamento de Sucre, se reconoció que cerca de 14.500 habitantes rurales de los municipios de Guarandá y Majagual se encuentran en un *"escenario de riesgo se caracteriza por la violencia contra la población civil de los municipios Guaranda y Majagual que deriva del control territorial que ejercen las denominadas Autodefensas Gaitanistas de Colombia (en adelante AGC), también conocidos en la región como Los Urabeños o llamados por las autoridades locales como Clan del Golfo. Este grupo armado ilegal aprovecha las ventajas geográficas que ofrecen estos municipios del departamento de Sucre, al servir como corredores de tráfico y zonas de abastecimiento, desde los principales centros de producción y procesamiento de coca en el Sur del departamento de Bolívar y el bajo Cauca Antioqueño, hacia los puertos naturales del Golfo de Morrosquillo y la zona costanera de Córdoba."*. (Informe de Riesgo N° 042 - 17 A-I., 2017)

El accionar de éstos grupos armados trae consigo especiales consecuencias para los campesinos, campesinas y trabajadores rurales de la región, como lo manifestó la Defensoría del Pueblo en su alerta de inminencia *"La población rural, además de sufrir los riesgos derivados de la presencia del grupo armado, las restricciones a la libre movilidad y demás acciones de control territorial, es afectada en el goce de sus derechos económicos, sociales y culturales, en tanto, son objeto de imposiciones arbitrarias para deambular libremente entre las veredas, lo que constituye un relativo confinamiento*

que limita el acceso a los cultivos de pan coger y demás fuentes de producción agropecuaria (como la pesca artesanal), impactando negativamente la seguridad alimentaria y la economía de las familias campesinas. En ese sentido, están en riesgo los derechos fundamentales a la vida y a la integridad personal, ya que la desobediencia puede acarrear la muerte." (Informe de Riesgo N° 042 - 17 A-I., 2017)

El control territorial de los grupos armados ha sido un factor determinante para definir el acceso, la tenencia y el uso de la tierra en la región, toda vez que, como consecuencia de las dinámicas de coacción del conflicto, se presentaron miles de casos de desplazamiento forzado donde propietarios y poseedores tuvieron que abandonar forzadamente sus predios rurales, limitando su derecho al acceso a la tierra. Tal como ocurrió en Montería (Córdoba) el 17 de noviembre de 2003 cuando 23 familias de la comunidad indígena Embera Katios del alto Sinú se desplazaron de sus territorios en Montería por amenazas de grupos paramilitares (Noche y Niebla N° 28, pág. 222), o el 25 de agosto de 2005 en Valencia (Córdoba) cuando un grupo aproximado de 50 guerrilleros de las FARC-EP ingresaron a las veredas El Guadual, La Playa, Guásimo y Las Piedras y amenazaron a los habitantes dándoles un plazo para salir de sus viviendas, obligando a cerca de 400 familias a desplazarse al casco urbano por temor a las amenazas (Noche y Niebla N° 32, pág. 90).

Fuente: (RNI, Red Nacional de Información, 2018)

De acuerdo a la información suministrada por la Red Nacional de Información (RNI)[43], en el Registro Único de Víctimas (RUV), se registran un total de 335.509 personas víctimas de desplazamiento forzado que fueron expulsadas de los departamentos de Córdoba y Sucre por hechos ocurridos entre 2002 y 2017. Se evidencia un pico significativo en el departamento de Sucre en el año 2005 con una tendencia progresiva a la baja hasta el año 2013 donde tuvo un leve repunte con mayor impacto en los municipios de Sucre, Guarandá y Majagual. En el caso de Córdoba se evidencia una tendencia creciente hasta el año 2008 cuando comienza su decrecimiento hasta 2013 donde se presenta un nuevo aumento de personas desplazadas siendo los municipios más afectados Tierralta, Puerto Libertador y Montelíbano, posterior al año 2014 se presenta una nueva tendencia a la baja.

Si bien, es posible concluir que hay una disminución progresiva del número de víctimas de desplazamiento forzado en estos departamentos, es importante advertir que el control territorial por parte de grupos armados ilegales continua vigente en zonas de la región, los cuales mantienen una estrategia de adquisición de tierras, monopolización de economías locales lícitas e ilícitas y la eliminación de organizaciones sociales, líderes y representantes comunitarios que adelantan procesos de restitución de tierras que van en contravía de sus intereses, lo cual incide de manera directa en la definición de la estructura agraria regional configurándose en una potencial fuente de corrupción.

Presencia público estatal

Para el año 2003, el país vio nacer una nueva institución encargada de realizar las acciones que garantizarían el derecho de acceso a la tierra consagrado tanto el artículo 64 de la Constitución Política de 1991 como la Ley 160 de 1994: el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) (DECRETO 1300 DE 2003), reemplazando al recién suprimido Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora) que desarrollaba estas acciones desde 1961.

Con esta nueva institución se crearon inicialmente nueve (9) Oficinas de Enlace Territorial, de las cuales la Oficina de Enlace Territorial N° 2 tuvo bajo su jurisdicción, entro otros, los departamentos de Córdoba y Sucre, hasta el año 2009, cuando por medio del Decreto 3759 de 2009 se modificó la estructura del Incoder y se crearon las Direcciones Territoriales por departamento. Esta estructura permaneció hasta el año 2015, cuando se liquida el Incoder (Decreto 2365 de 2015).

Sin embargo, de acuerdo a los conceptos emitidos por algunas autoridades de control, el desarrollo institucional del Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural Incoder fue débil y no logró generar impactos significativos en la estructura agraria del país acordes a los propósitos misionales de promover el desarrollo integral en el campo colombiano.

Siete años después de su creación, la Procuraduría Delegada para Asunto Ambientales y Agrarios publicó un informe preventivo donde se expusieron algunas reflexiones frente a las principales fallas

[43] Consulta en base de datos RNI realizada el 22 de marzo de 2018. Anexos

que tuvo la institución que revistieron en el incumplimiento de sus metas que, de acuerdo al ente de control, tuvo como causa, entre otros, *"la inestabilidad laboral que se presenta en el INCODER, traducida en una alta rotación de contratistas, gran cantidad de competencias que tiene la institución a cargo y la falta de presupuesto"* (Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, 2010, pág. 10)

En materia de convocatorias para adjudicación de subsidios, el informe reveló que éste modelo de adjudicación afectaba el cumplimiento del objetivo misional de facilitar el acceso de los pobladores rurales a los factores productivos para mejorar su calidad de vida promoviendo el desarrollo económico, por cuanto los recursos de convocatorias se concentraron en unos departamentos en desmedro de otros, profundizando las condiciones de desigualdad entro los pobladores rurales del país. (2010). Situación que pudo presentarse en los departamentos de Córdoba y Sucre donde se realizó un menor número de adjudicaciones por convocatoria en comparación con el departamento de Tolima donde se realizaron el mayor número de adjudicaciones por esta modalidad, impactando directamente en el número de familias beneficiarias.

Adjudicaciones por convocatorias

Departamento	Proyectos				Familias				Hectáreas			
	2008	2009	2010 (junio)	Total	2008	2009	2010 (junio)	Total	2008	2009	2010 (junio)	Total
Córdoba	4	5	1	10	211	29	4	244	1.537,81	180,83	1,00	1.719,64
Sucre	1	11	1	13	8	186	1	195	50,00	1.243,81	1,00	1.294,81
Subtotal Región	5	16	2	23	219	215	5	439	1.587,81	1.424,64	2,00	3.014,45
Tolima	40	30	47	117	126	149	154	429	967,52	1.181,74	49,00	2.198,27
Total Nacional	172	238	385	795	1.137	1.616	1.199	3.952	10.097,51	11.518,99	423,00	22.039,50

Fuente: Elaboración propia con base en: (Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, 2010)

De igual forma, el informe reveló la ineficiencia del programa de parcelaciones mediante compra directa de predios, el cual se catalogó como *"proclive a actos de corrupción"* generando un encarecimiento de los precios de la tierra y enfocando su acción a la atención de la población desplazada desatendiendo su propósito principal de reforma agraria. En muchos casos, manifiesta el ente de control, *"los predios adquiridos y parcelados no contaban con las características agrológicas y ambientales que permitieran su utilización, razón por la cual se interpusieron acciones constitucionales tendientes a la reubicación de la población asentada en dichas tierras"* (2010, pág. 9).

Según cifras del informe, para el periodo 2005-2008 en el departamento de Córdoba fueron adjudicadas en parcelaciones 1.814,11 hectáreas de tierra a 286 familias, mientras en Sucre 281 familias se habrían beneficiado de 1.917,68 hectáreas de tierra en el mismo periodo.

La debilidad en el desarrollo institucional del Incoder se mantuvo en los años siguientes como una constante de su gestión y resultados, como lo advierten los Informes de Auditoria de la Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario que le dan a la entidad un concepto desfavorable en sus vigencias 2012 y 2013, que fue complementado para el año 2014 con la publicación de un Informe de Actuación Especial (ACES) titulado *Actuación especial sobre la política de administración de baldíos y el cumplimiento de metas en el Plan Nacional de Desarrollo y atención a denuncias sobre la adjudicación y acumulación irregular de predios baldíos en los departamentos de Antioquia, Caquetá, Córdoba, Meta y Vichada.*

En dicho informe se detallan las deficiencias en el proceso de adjudicación de baldíos, donde se realizaron adjudicaciones sin atención al cumplimiento de la Unidad Agrícola Familiar UAF, lo cual no solo propició un alto número de adjudicaciones por debajo de ésta Unidad, sino que también facilitó que se presentaran situaciones de acumulación de tierras por encima de la UAF en una misma persona natural o jurídica. Para la región fueron identificados once (11) presuntos casos en los que cuatro (4) personas jurídicas y siete (7) naturales presuntamente habrían acumulado 3.038 hectáreas de baldíos en 104 predios ubicados en los municipios cordobeses de Canalete, Puerto Libertador, San Carlos, Montería, Tierralta y Valencia (Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario, 2014).

Para el año 2015, la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios publica un nuevo informe preventivo donde se evalúa como un *"fracaso"* la gestión del Incoder en la ejecución de la política de desarrollo rural del país, en razón a los altos indicadores de pobreza de la población rural, el aumento en la concentración de la tierra, el uso inadecuado de las tierras *"en especial el de la ganadería extensiva"* (Procuraduría General de la Nación Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, 2015, pág. 24), y la perdida de legitimidad a causa de los hechos de corrupción, e incluso, de complicidad con grupos armados en dinámicas desplazamientos y despojos de tierra. En éste marco el Ministerio Público a corte de 2014, habría sancionado disciplinariamente a 84 funcionarios, entre ellos seis funcionarios que realizaban sus funciones en el departamento de Córdoba. *"Entre las sanciones se destacan las impuestas a los funcionarios directivos: un gerente general, dos subgerentes, un director técnico, dos coordinadores (Córdoba y Guaviare), un jefe de oficina (Córdoba), tres directores territoriales (Caquetá, Meta, Nariño). Los departamentos con más funcionarios sancionados son: nivel central (incluye Cundinamarca) 19, Córdoba 6, Meta 5, Magdalena 5, Cesar 5. Como se ve, corresponden a los departamentos con situaciones de despojo y desplazamiento críticas."* (2015, pág. 30)

Como conclusiones del informe, el ente de control realiza un llamado para visibilizar al campesino como sujeto de derechos, a fortalecer la actuación preventiva de la Procuraduría orientada a la garantía de derechos del campesino y finalmente a repensar la necesidad de una institución fuerte para el campo colombiano que dé cumplimiento a las obligaciones del Estado, en ésta última perspectiva se reconoce que *"La gestión del Incoder está limitada por su debilidad institucional, por su falta de credibilidad y legitimidad, que hacen que sea necesario una reforma del organismo, que contemple incluso su supresión."* (2015, pág. 116)

Esta supresión del Incoder se hizo realidad con su liquidación ordenada mediante el Decreto 2365 de 2015, dando paso a la creación de la Agencia Nacional de Tierras ANT, como máxima autoridad de las tierras de la nación que tiene como objeto *"ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para lo cual deberá gestionar el acceso a la tierra como factor productivo, lograr la seguridad jurídica sobre esta, promover su uso en cumplimiento de la función social de la propiedad y administrar y disponer de los predios rurales de propiedad de la nación."* (Presidencia de la República de Colombia, 2015)

Actualmente la Agencia Nacional de Tierras ANT tiene presencia institucional en la región con una Unidad de Gestión Territorial (UGT) localizada en Montería y un Punto de Atención de Tierras (PAT) ubicado en el municipio de Sincelejo , además del desarrollo de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural que se realizan en los municipios de Ayapel, Montelíbano, Puerto Libertador, San Jose De Uré, y Valencia en Córdoba, así como en Caimito, Guaranda, Majagual, Ovejas, San Benito Abad, San Marcos, Sucre en el departamento de Sucre.

Conclusiones preliminares

El potencial económico, productivo, hídrico y estratégico que ofrecen los departamentos de Córdoba y Sucre, hacen de la región Noroccidente un escenario propicio para la aparición de múltiples actores interesados en posicionar sus proyectos de tenencia sobre la tierra, los cuales configuran distintos tipos de conflictos, luchas y reivindicaciones que han impactado en la formación de la estructura agraria de la región.

El proceso de colonización de la región ha estado motivado por el desarrollo de la ganadería, lo provocando múltiples conflictos, en ocasiones con manifestaciones violentas, entre los hacendados ganaderos orientados a la acumulación de tierra para el pastoreo extensivo, y trabajadores rurales que reivindicaban su derecho de acceso a la tierra.

De la estructura agraria de la región es posible inferir que se presentan rasgos de una tipología bimodal tradicional, en cuanto las relaciones de propiedad de la tierra muestran que en los dos departamentos existen altos índices de desigualdad y de concentración de la tierra, lo cual se convierte en un potencial foco de conflicto entre los propietarios de grandes extensiones de tierra y los pobladores rurales sin tierra o con tierra insuficiente.

Así mismo, la estructura agraria tradicional bimodal de la región se ve también reflejada en el uso ineficiente del dando prelación al desarrollo de las actividades pecuarias en detrimento de la vocación agrícola de su tierra, con el agravante de que los desarrollos de la actividad ganadera no se han dado de manera industrializada sino extensiva facilitando el uso especulativo de la tierra.

De otra parte, las características geográficas de la región la han convertido en una zona estratégica para la movilidad de armas y tropas, así como para el desarrollo de economías ilegales que incentivan la presencia constante de grupos armados ilegales, los cuales, además de tener intereses económicos y militares sobre la tierra, también definen en algunos casos, las posibilidades reales de ocupación, tenencia, explotación y propiedad de la tierra, incidiendo de manera contundente en la configuración de la estructura agraria de la región.

Finalmente se encontró que, para el periodo de estudio, los desarrollos institucionales del extinto Incoder en la región no lograron concretar los propósitos de desarrollo rural y reforma agraria contemplados en la Ley 160 de 1994, pues sus acciones no lograron incidir en los problemas de desigualdad, concentración y uso ineficiente de la tierra. Por el contrario, es posible que algunas de sus acciones, e incluso posibles omisiones intencionales, hayan favorecido a los intereses de determinados actores económicos y armados para posicionar sus proyectos de tenencia de tierra, a través de actos de corrupción.

Casos identificados.

Visto el panorama anterior, a continuación se identifican algunos casos donde pueden reconocerse prácticas asociados a corrupción en materia de tierras en los que esta Oficina identifica patrones de debilidad institucional, pero también la existencia de factores habilitantes propios la Estructura Agraria altamente conflictiva y desigual. Algunos de estos casos han cursado por completo sus etapas de investigación penal y cuentan con sentencias judiciales, mientras otros se encuentran en curso de investigación por lo que solo se enuncias los hechos.

FONDO GANADERO DE CÓRDOBA. Compra irregular de tierras despojadas por grupos armados ilegales.

> *"El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia confirmó la condena a 19 años y medio de cárcel del pasado 30 de abril de 2015 impuesta contra el expresidente del Fondo Ganadero de Córdoba Benito Antonio Osorio Villadiego por los delitos de destrucción y apropiación de bienes protegidos, deportación, expulsión traslado o desplazamiento forzado de población civil, lavado de activos agravado, testaferrato y concierto para delinquir".* (Fiscalía General de la Nación, 2015)

Para el año 1997, el entonces Fondo Ganadero de Córdoba compró más de 4.000 hectáreas de tierra en una zona conocida como Tulapas, jurisdicción de los municipios de Necoclí, Turbo y San Pedro de Urabá. *"La intención inicial del Fondo al adquirir tierras en forma masiva en la zona de Urabá era hacer extensiva la producción ganadera en forma directa, según acta 1084 de 1997"* (Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario, 2012, pág. 4).

Sin embargo, la compra de estos predios estuvo marcada por irregularidades como el acuerdo de no pagar más de 350.000 pesos por hectárea en una suerte de cooperación establecida entre el Fondo y jefes del grupo paramilitar de Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (Accu), *"las compras de tierras efectuadas por el Fondo Ganadero de Córdoba durante 1998 y 2000 obedecieron a "un compromiso adquirido por el entonces presidente de la junta directiva del Fondo, Benito Molina, con el señor Vicente Castaño, para comprar tierras en zonas de influencia de las AUC"* (VerdadAbierta.com, 2014).

Estos predios eran ocupados y explotados por campesinos y trabajadores rurales de la región, quienes fueron despojados de sus territorios, según la Fiscalía General de la Nación *"mediante ventas forzadas a precios irrisorios o a través de la venta de derechos posesorios. Esto se hizo con el concurso de varios integrantes de la población civil y servidores públicos, quienes actuaron en conjunto para*

consolidar el proyecto paramilitar político, territorial y económico pretendido por el grupo armado." (2015). En total el Fondo adquirió 105 predios de propietarios y poseedores que fueron despojados y desplazados por el grupo armado quienes se apropiaron materialmente de los inmuebles.

Años después, el Fondo se encontró con dificultades para la legalización de éstos predios, ya que buena parte de estos carecían de títulos, eran el producto de falsas tradiciones, o se trataba de predios baldíos, por lo que las compras de los predios se hicieron con promesas sujetas a la titulación. Para el año 2010 no se habían legalizado la totalidad de los predios: *"[e]l Fondo Ganadero de Córdoba S.A. mantiene 27 predios por legalizar desde hace 10 años, aproximadamente; en consecuencia, existe riesgo para los recursos públicos involucrados en estos negocios dado que al momento de celebrarse la promesa de venta no se había otorgado los títulos por parte del Incora"*. (Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario, 2012)

Para lograr la legalización de estas tierras fue necesario permear la actividad del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria Incora. El Fondo contrató los servicios de una funcionaria del instituto para gestionar la titulación de las tierras "*incluyendo las tierras que están dentro de esta Hacienda* [Tulapas] *y que no hace parte del Fondo Ganadero de Córdoba. El 4 de abril de 2003 la señora María Inés pasó cuenta de cobro al Fondo Ganadero por valor de 9 millones de pesos por concepto de levantamiento planimétrico de 120 predios adquiridos por el Fondo Ganadero de Córdoba, en el corregimiento San José Mulatos, Turbo"* (VerdadAbierta.com, 2014).

Si bien estos predios no hacen parte de la región Noroccidente, se destaca el caso no solo porque éstas tierras se encuentran en zonas limítrofes con el departamento de Córdoba, sino también porque permite evidenciar como actores de la región exponen sus intereses en las relaciones de propiedad y uso de la tierra, incluso, de la mano con las acciones violentas de grupos armados ilegales. En el caso de la región se desconoce si otros predios adquiridos por el Fondo Ganadero de Córdoba en Montería y San Pelayo surtieron el mismo procedimiento de despojo y legalización.

GRUPOS ARMADOS ILEGALES DEFINEN EL ACCESO A LA TIERRA, casos de abandonos, despojos, retornos y nuevas amenazas.

> *"Son varios los intereses que han motivado el despojo y pérdida de acceso a la tierra por parte del campesinado, entre estos cabe señalar los más notorios: i.) las incursiones de los grupos post desmovilización de las AUC para mantener el poder en aquellas zonas geográficas en donde ejercían poder los antiguos grupos de autodefensa, y el corte de los corredores que utiliza o utilizaba la guerrilla; ii.) el uso de las tierras para la producción de la hoja de coca; iii.) utilización de las zonas como corredores para el procesamiento y comercialización de la base de coca hacia otras zonas del país y el exterior, utilizando la salida estratégica por el mar Caribe; y iv.) concentración de la propiedad de la tierra y otras acciones que, consecuencia del conflicto armado, generan pérdida de territorio".* (Defensoría del Pueblo, 2010, pág. 23)

La Defensoría del Pueblo dio a conocer en 2010 un diagnóstico de la situación de acceso y tenencia de la tierra en el departamento de Córdoba en el que se identifica un grupo de casos donde diversos grupos armados ilegales han definido el acceso a la tierra mediante el uso de la violencia. Casos de amenazas, desplazamientos forzado y homicidios selectivos a beneficiarios de programas de tierra o a líderes reclamantes de restitución, a quienes les arrebataron sus predios y que, en algunos casos, luego de lograr recuperarlos han sido nuevamente objeto de violencia por parte de "nuevos" grupos generando la incertidumbre respecto a las posibilidades reales que tienen los campesinos y trabajadores rurales para ejercer un dominio material de los predios.

De los casos mencionados se destacan los siguientes seis (6):

- Predio *Costa de Oro.* Ubicado en el corregimiento de Santa Fé de Ralito del municipio de Tierralta, el cual fue tomado por las Autodefensas Unidas de Colombia AUC quienes desplazaron a sus habitantes quemando sus viviendas. *"Dentro del proceso de desmovilización de las AUC, esta finca fue entregada para beneficiar a 87 familias de la región que habían sido víctimas del desplazamiento forzado; sin embargo, hoy en día son acosados por los miembros integrantes de las bandas emergentes que operan en la región ('Rastrojos' y 'Paisas'), lo que podría significar un nuevo desplazamiento"* (pág. 37). Después de un proceso de reclamación de 1.400 hectáreas de tierra, es asesinado el 23 de julio de 2009 el señor Antonio Ramos Rosso, uno de los líderes de la reclamación.
- Predio *El Tronco.* Ubicado en el municipio de Tierralta, fue adjudicado por el Incora a 57 familias campesinas quienes presuntamente habrían sido forzados a vender sus tierras a las Autodefensas Unidas de Colombia AUC. *"Durante la desmovilización de las AUC fue entregada a la Fiscalía para su posterior devolución a las familias que inicialmente fueron titulares del derecho de dominio; pero, en la actualidad, son víctimas de nuevas amenazas por parte de los grupos emergentes"* (pág. 37) Al respecto la Dirección Territorial de Córdoba del entonces Incoder informó que las adjudicaciones de éste predio fueron realizadas entre 1984 y 1992, con lo cual para la fecha el predio estaría fuera del régimen parcelario dejando sin competencia al Instituto para gestionar actuaciones administrativas.
- *Ciénaga de Martinica.* Ésta tierra cenagosa desecada del municipio de Montería fue invadida por campesinos que para 1991 fueron desalojados por grupos paramilitares quienes se apropiaron de la tierra. Posteriormente por medio de una "falsa fundación" vendió posesión y mejoras de cuatro predios baldíos: Marruecos con 800 hectáreas, El Desvelo de 380 hectáreas, El Diluvio con 61 hectáreas, y Lorenza de 122 hectáreas. Sobre éstos predios se dio inicio a procedimientos de recuperación de baldíos indebidamente ocupados.
- Predio *Nuevo Horizonte.* Ubicado en el corregimiento Las Palomas del municipio de Montería, fue una parcelación adjudicada por el Incora y que por presuntas presiones fue vendida a grupos paramilitares. *"Sin embargo, se dice que se han efectuado ventas sobre gran cantidad de parcelas, y el predio se encuentra en la actualidad en manos de testaferros, invasores y campesinos que denuncian amenazas.".* (pág. 38). El informe revela que la señora Nora

Villegas, líder de la población desplazada del predio, fue amenazada presuntamente por miembros de las autodenominadas "Autodefensas Gaitanistas de Colombia".

- Predio *El Quindío.* Por enfrentamientos entre grupos armados en 1996, un grupo de familias campesinas fue reubicada en 1998 en parcelas del predio El Quindío ubicado en el municipio de Montería. Con cerca de 510 hectáreas, 61 familias se beneficiaron con un subsidio de tierra que cubría el 70% del valor del predio, sin embargo, poco tiempo después el predio fue invadido por terceras personas que presuntamente estarían apoyadas por grupos armados ilegales. Algunas familias beneficiarias deciden no establecerse en el predio por razones de seguridad, siendo señaladas de ser colaboradoras de actores armados. El 28 de junio de 2009 es asesinado Jhon Jairo Martínez Videz quien lideró el proceso de reubicación de las familias en el predio y quien había recibido múltiples amenazas de muerte de parte de grupo post desmovilización de las AUC.
- Predio *Usaquén.* Con 264 hectáreas ubicado en el municipio de Montería fue adquirido por el Incora en 1999 para el asentamiento de 35 familias desplazadas *"pero por extrañas circunstancias no ha sido entregado a quienes inicialmente fueron seleccionados por dicho instituto, y está ocupado por desmovilizados quienes, al parecer, lo invadieron desde el año 2000"* (pág. 42).

En éstos casos, si bien no identifican prácticas de corrupción en el sentido estricto de la palabra, si es posible reconocer que las acciones institucionales de adjudicación de predios no han cumplido su propósito principal de mejorar las condiciones de vida de la población campesina, pues el interés de grupos armados ilegales limita sustancialmente la posibilidad del goce efectivo del derecho de propiedad de la tierra.

En éste marco, ante la ausencia de condiciones mínimas de seguridad, los recursos públicos destinados al desarrollo de programas de reforma agraria y desarrollo rural son cooptados por los grupos armados ilegales que definen las relaciones de propiedad y uso de la tierra.

DESPOJOS POR ACTOS ADMINISTRATIVOS, Actuaciones administrativas irregulares para favorecer despojos de tierra.

> *"La parcela No. 33 del predio denominado Capitolio le fue adjudicada por el extinto INSTITUTO COLOMBIANO DE REFORMA AGRARIA (INCORA) mediante Resolución No (…) Indica que abandonó forzadamente, junto con su núcleo familiar, el predio antes mencionado por cuanto un grupo paramilitar prendió fuego a su vivienda, quemando todos los enseres y todo cuanto había dentro de la misma. Refiere que al no poder explotar el inmueble, en el año 1992, contactó al exfuncionario del INCORA, (…), a quien le manifestó su deseo de vender la parcela, persona que sirvió de contacto con el señor (…). con el cual acordó verbalmente la venta del predio pactando como precio la suma de $1.200.000 (…) el INCORA, mediante Resolución, declaró la caducidad administrativa de la*

Resolución de adjudicación de la parcela No. 33 (…) posteriormente la parcela fue adjudicada". (Sentencia de restitución de tierras, 2013)

Con la expedición de la Ley 1448 de 2011 *"Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.",* se reconoció el despojo como *"la acción por medio de la cual, aprovechándose de la situación de violencia, se priva arbitrariamente a una persona de su propiedad, posesión u ocupación"* (Congreso de la República de Colombia, 2011), en otras palabras las víctimas del conflicto armado se vieron privadas para ejercer sus derechos sobre las tierras de las que fueron propietarios o poseedores,

La misma ley en su artículo 74 clasifica el despojo forzado de dos (2) maneras, el despojo de hecho o material y el despojo jurídico, que se da puede darse a través de negocios jurídicos, actos administrativos o sentencias judiciales.

Debido a la necesidad de dar una apariencia de legalidad, el despojo jurídico implicaba que las entidades que participan en la cadena de transferencia de los derechos de propiedad, estuvieran permeadas. En otras palabras *"el despojo de tierras en Colombia no ocurrió en un vacío institucional; por el contrario, las instituciones formales (como el notariado y el registro) facilitaron el despojo y permitieron que actores privados se hicieran a la tierra, en ocasiones con la ayuda de grupos paramilitares y agencias del Estado (despojo administrativo)"* (Observatorio de Tierras Rurales, 2018)

De acuerdo con (Atehortua - Arredondo), en estos despojos jurídicos se reconoce el despojo a través de *negocios jurídicos* en que pueden operar tres formas predominantes. *Las ventas forzadas* donde las víctimas venden sus derechos de propiedad o posesión de la tierra por las presiones, amenazas o engaños de terceros que se aprovechan de la situación del conflicto armado para ofertar compraventas con todas las formalidades dándole una apariencia de legalidad. *Las ventas a bajo precio* que al igual que la anterior se venden por presión o amenazas los derechos de propiedad o posesión de la tierra con la característica principal que esta venta se hace por un precio muy inferior al del valor comercial o catastral del predio. Finalmente, el *despojo masivo por transferencia de dominio* donde una misma persona adquiere para sí varios predios rurales en zonas con desplazamientos forzados en el marco del conflicto, acá el comprador se hace a varios predios colindantes que luego engloba en un predio de mayor extensión.

Otra forma de despojo jurídico es la conocida como *despojo por acto administrativo,* en el cual a través del uso de la manifestación de la voluntad de la administración pública, se determinan cambios en los derechos existentes sin el cumplimiento de los requisitos legales, en beneficio de un particular o en detrimento de los derechos de otras personas. En este tipo de despojo, manifiesta (Atehortua - Arredondo), es posible identificar siete (7) formas predominantes de proceder, a saber:

1. Titulación indebida de predios: En éste modo de despojo la entidad encargada de ejecutar la política de acceso a tierras (Incora, Incoder, ANT) emite un acto administrativo, que puede ser falso o no, revocando una adjudicación de tierra que hizo previamente a un campesino, y

luego la entrega a otra persona quien a su vez sería presunto testaferro o colaborador de un grupo armado al margen de la ley.

2. Por sentencia judicial: Cuando un tercero inicia un proceso judicial con la finalidad de adquirir legalmente la propiedad sobre un bien que ha sido objeto de abandono forzado o de despojo material, en el contexto del conflicto armado. Quien inicia el proceso puede presentar pruebas, que pueden ser falsas o no, para acreditar el hecho de que cuenta con el tiempo suficiente de posesión material en el inmueble sobre el que se pretende adquirir formalmente la propiedad. Al final del proceso, el tercero obtiene sentencia que lo declara dueño.
3. A través de falsedades en documentos públicos: cambiar o falsificar documentos, no decir la verdad en testimonios, firmar o hacer afirmaciones en nombre de otra persona sin su autorización, entre otros, son algunas de las formas en que algunas víctimas del conflicto armado fueron despojadas con la falsificación de documentos públicos que otorgaban derechos sobre la tierra cono resoluciones de adjudicación o escrituras públicas.
4. Suplantación de la persona titular de los derechos de dominio: Es cuando una persona se hace pasar por la persona que es titular de la tierra y transfiere sus derechos de propiedad a un tercero, por ejemplo, a través de un contrato de compraventa.
5. Alteraciones en los documentos que transfieren derechos sobre la tierra: Esta situación se da sobre documentos públicos que son legales, es decir no son falsos, pero sufren alteraciones como borrar o incluir nuevas inscripciones en el registro de instrumentos públicos que corresponde al inmueble objeto de despojo forzado.
6. Oficinas paralelas de las autoridades públicas: En medio del conflicto armado, en algunos lugares del país se abrieron oficinas paralelas de entidades como el Incora, el Incoder y el Igac, con el objeto de emitir actos administrativos falsos como resoluciones que crean derechos sobre la tierra, para despojar a las víctimas de los derechos que tienen sobre su propiedad.
7. Y finalmente ampliaciones del área del predio a través de declaraciones extrajuicio: donde supuestos testigos realizan declaraciones falsas en notarías para que se firme una escritura pública de ampliación del área a favor de un tercero. Con base en esa escritura, se varían los documentos que tienen relación con el registro del área del inmueble. De esta manera, se despojan parcial o totalmente los derechos que las víctimas.

En éste marco, se realizó una revisión de algunas de las sentencias de restitución de tierras para la región Noroccidente, donde los jueces identificaron despojos sobre los predios “Mundo Nuevo” en Montería, “El Tesoro” en Tierralta, “Estambul” en Valencia, “Pertenencia” en Morroa y “Capitolio” en el municipio de Ovejas.

ACUMULACION DE BALDIOS, desviación del propósito de la adjudicación de baldíos para el desarrollo rural integral.

> *“(…) se presenta la acumulación de terrenos adjudicados inicialmente como baldíos por un área total de 49.562,93 hectáreas, adquiridas por valor total de $ 1.434, 6 millones a valores de 2012, por 18 personas naturales o jurídicas,*

contrariando el contenido del artículo 72 de la Ley 160 de 1994, sobrepasando las áreas establecidas en el artículo 20 de la Resolución 041 de 1996 (…) generando el incumplimiento del objeto de la Ley 160 de 1994 y la filosofía de la Unidad Agrícola Familiar (…)". (Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario, 2014)

En el año 2014, la Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario emitió el informe de actuación especial (ACES) titulado *"Actuación especial sobre la política de administración de baldíos y el cumplimiento de las metas en el plan nacional de desarrollo y atención de denuncias sobre la adjudicación y acumulación irregular de predios baldíos en los departamentos de Antioquia, Caquetá, Córdoba, Meta y Vichada",* en la cual se exponen los resultados a la auditoría de la administración de baldíos realizada por Incoder, donde se encontraron cinco (5) hallazgos administrativos, entre ellos los presuntos casos de acumulación irregular de predios con origen baldío.

De acuerdo a la información del ente de control, el Incoder habría adjudicado en el departamento de Córdoba 2206,6 hectáreas de baldíos a 1588 familias entre el 2010 y el 2013, mientras que en sucre habrían sido adjudicadas 1058,2 hectáreas baldías a 1803 familias beneficiarias. Sin embargo, destaca el informe que la política de adjudicación de baldíos en todo el país ha estado orientada a la titulación de pequeños predios para vivienda rural y no la adjudicación de las Unidades Agrícolas Familiares reglamentadas para que el campesinado desarrolle las condiciones productivas del suelo y del entorno, que le garanticen el mejoramiento de su calidad de vida y la posibilidad de generar excedentes económicos incrementando su patrimonio familiar.

Lo anterior tiene especial importancia si se considera que para el año 1996 se emitió la Resolución 041 en la cual se determinaron las extensiones de las Unidad Agrícolas Familiares UAF, como mecanismo que facilitara la distribución de la tierra que garantizara condiciones productivas para el mejoramiento de la calidad de vida y evitando posibles acumulaciones. La siguiente tabla muestra los rangos de las UAF establecidos para la región.

RANGOS DE HECTAREAS DE LAS UAF NOROCCIDENTE

Departamento	Zona Relativamente Homogénea	Rango de hectáreas de la UAF	
		Mínimo	Máximo
CÓRDOBA	No. 1 COSTANERA	17	23
	No. 2 DEL SAN JORGE	36	49
	No. 3 DE CIÉNAGA	20	27
	No. 4 VALLE DEL ALTO SINÚ	**8**	10
	No. 5 ALTA DEL ALTO SINÚ	43	**58**
	No. 6 VALLE DEL SINÚ MEDIO	**8**	10
	No. 7 ZONA ALTA DEL SINÚ MEDIO	17	23
	No. 8 SABANA	11	15

	No. 9 VALLE DEL SINÚ-CENTRO	**8**	10
	No. 10 ZONA ALTA DEL CENTRO	25	34
SUCRE	No. 1. ZONA DE LA MOJANA	31	41
	No. 2. ZONA COSTA	**15**	21
	No. 3. ZONA MONTES DE MARÍA	36	49
	No. 4. ZONA DE SAN JORGE	54	**72**
	No. 5. ZONA SABANA	16	22

Fuente: Elaboración propia con base en: (Resolución N° 041, 1996)

De esta forma se identifica que para el departamento de Córdoba la extensión mínima de tierra para la adjudicación de baldíos es de 8 hectáreas que comparten 3 zonas relativamente homogéneas, mientras que la máxima extensión de tierra que la UAF permitiría adjudicar es de 58 hectáreas en la zona alta del Alto Sinú que comprende los municipios de Valencia y Tierralta, con excepción de los corregimientos de Manzanares, Villa Nueva, Vijagual y Río Nuevo en Valencia y Callejas, Los Morales y Volador en Tierralta que hacen parte de la Zona Relativamente Homogénea N° 4.

De igual forma en el departamento de Sucre se evidencia como extensión mínima de tierra para adjudicar las 15 hectáreas de la Zona Costa mientras que la extensión máxima permitida para adjudicación es de 72 hectáreas para la zona de San Jorge que comprende los municipios de San Benito, Caimito y La Unión, así como los corregimientos de Rincón Gerano, Neiva, Montegrande, Santa Inés, Buenavista, El Tablón, El Llano, El Limón, Candelaria y La Castillera del municipio de San Marcos.

La Contraloría Delegada para Asuntos Agrarios realizó en el informe una caracterización de once (11) posibles formas donde se atenta contra el patrimonio público cuando se realizan adquisiciones irregulares sobre bienes baldíos. El informe describe denuncias de adquisición irregular de bienes baldíos de la Nación, por parte de personas naturales y jurídicas, respecto de las cuales se realizaron visitas a Oficinas de Registro de Instrumentos públicos, encontrando que en el departamento de Córdoba cinco (5) personas jurídicas habrían registrado 66 predios presuntamente baldíos con una extensión de 2.056 hectáreas en los municipios de Puerto Libertador, San Carlos, Montería, Canalete, San Pelayo y Tierralta, siendo éste último municipio el que presenta mayor número de predios adquiridos irregularmente. Se encontraron además siete (7) personas naturales que presuntamente habrían adquirido de forma irregular 38 predios baldíos, que sumarían 982 hectáreas de tierra, en los municipios de Canalete, San Pelayo, San Carlos, Montería, Valencia y Tierralta.

CAPITULO 3. ANALISIS REGIONAL UGT ORIENTE

Georreferenciación: Generalidades, recursos e intereses

La Unidad de Gestión Territorial Oriente de la Agencia Nacional de Tierras, se encuentra integrada por los departamentos de Arauca, Casanare, Meta, Vichada, Guaviare, Guania y Vaupés, los mismos que componen la región "llanos" y la región "Orinoquia" [44], definidos en el Plan Nacional de Desarrollo - PND "Prosperidad para todos" (2010-2014) y en el Conpes 3797 de 2014, respectivamente.

En su conjunto, la región oriente agrupa a un total de 67 municipios, con una superficie de 434.735 kms² - 43.473.500 hectáreas; poco más de la tercera parte del total del territorio nacional.

Pese a la heterogeneidad histórica, social, política, geográfica, ambiental y cultural que caracteriza a los territorios que la integran, la configuración regional de los "llanos" comparte, a criterio del Gobierno Nacional, elementos comunes significativos. Dadas las distintas vocaciones productivas y la diversidad de recursos naturales disponibles, la región se presenta como una zona propicia para la ampliación de la frontera de crecimiento de la economía, articulándose al proyecto de desarrollo nacional en dos de sus ejes principales: la extracción de petróleo y gas y el emprendimiento de negocios agroindustriales.

De acuerdo con la Agencia Nacional de Hidrocarburos, los subsuelos de la región llanos contienen las mayores reservas de petróleo y gas del país con 13 de los 20 campos de mayor rendimiento extractivo (El Tiempo, 2017), principalmente en los departamentos de Meta (Campo rubiales, campo Quifa y Ocelote en Puerto Gaitán, Campo Castilla en Castilla Nueva, Campo Chimene en Acacias, y Campo Avisva en Puerto López), Casanare (Pauto sur y Floreña en Yopal, Tua en Tuarameña, Jacana en Villanueva, y Cupiagua en Aguazul) y Arauca (Caño limón en Arauquita), logrando para 2013, que la región aportara el 74 % del total de la producción a nivel nacional (DNP, 2014).

[44] De acuerdo con el Conpes 3797 de 2014, se excluye de la composición regional de la Orinoquia al departamento de Vaupés.

En materia agroindustrial, la región cuenta con un potencial de gran magnitud, albergando 15.1 millones de hectáreas con vocación para uso agropecuario y agroindustrial. De las 43 millones de hectáreas que comprenden la zona, 3.682.283 cuentan con vocación potencial agrícola, 4.696.782 con vocación ganadera, 2.420.724 para uso forestal comercial y 4.353.286 para usos agroforestales (DNP, 2016).

La altillanura productiva o subregión de la altillanura (zona 4 del mapa 1) y la llanura sabana inundable (zona 3), que comprende los departamentos de Meta – Vichada y Casanare – Arauca, respectivamente, concentran el mayor potencial para la intensificación de usos agropecuarios, con un total de 7.8 millones de hectáreas disponibles (DNP, 2016). Este potencial, hace que la región sea catalogada como la última gran frontera agrícola del país, con tierras atractivas para la inversión privada y la implementación de estrategias productivas bajo esquemas asociativos, como lo es el caso de las Zidres.

Fuente: (DNP,

A parte de los recursos dispuestos para la expansión de economías de extracción, la región es rica en biodiversidad, ecosistemas y recursos hídricos. En materia ambiental, la región se presenta como estratégica, pues contiene 156 subtipos de ecosistemas y 11 áreas protegidas, dada la confluencia de los sistemas y biomas Andes, Orinoquia y Amazonia (DNP, 2014). Además, contiene el 32.4% de las existencias de agua dulce del país (Corporinoquia, 2010) y concentra más de 14 millones de hectáreas de humedales, (Instituto de investigación de recursos biológicos Alexander Von Humboldt, 2015).

Por su parte, las zonas homogéneas *altillanura de conservación, sabana de transición* y *Amazonia*, que comprenden parte del departamento del Vichada y la totalidad de los departamentos del Guaviare, Guania y Vaupés, concentran la mayor parte de los parques naturales y áreas protegidas de la zona, junto con territorios de resguardos indígenas, los cuales corresponden al 39.6% del total del territorio de la región, esto es 13.082.285 de hectáreas.

Aun cuando la principal vocación y potencial económico regional sean las economías extractivas, apalancadas por la creciente participación de emprendimientos minero energéticos y de agricultura

empresarial, en la zona confluyen diversos grupos que compiten por el uso y la ocupación de la tierra, así como por el aprovechamiento de recursos naturales: campesinos, comunidades étnicas, ganaderos, palmeros, arroceros y petroleros, entre otros actores, han adoptado visiones del territorio distintas y participado de manera diferenciada de los retornos del desarrollo económico.

Siendo una de las zonas históricamente más afectadas por las dinámicas del conflicto y la presencia de grupos ilegales, la disponibilidad de recursos naturales y la heterogeneidad de vocaciones productivas que concurren en la zona, hacen que la región llanos se presente como un lugar para la configuración de tensiones entre diversos actores que disputan por imponer proyectos disimiles de tenencia de la tierra.

Teniendo esto en consideración, a continuación, se presenta una caracterización breve de los elementos que componen la estructura agraria que presenta la zona.

Antecedentes históricos de la región

Para comprender las tensiones que afectan la configuración actual de la estructura agraria en los llanos, en este apartado centraremos el análisis de antecedentes en dos de los elementos esenciales que han determinado históricamente la dinámica conformación de territorios en la región, así como su inserción en los proyectos económicos y políticos nacionales: la transformación de los usos del suelo y las dinámicas de poblamiento regional. Respecto a lo anterior, la incursión o intensificación de distintas actividades económicas de acuerdo con (Etter, McAlpine, & Possingham, 2008), desde el periodo prehispánico y hasta finalizado el siglo XX, la región ha estado atravesada por siete grandes periodos de transformación del uso del suelo; estos varían según sea:

Patrones históricos de transformación del uso del suelo en la Orinoquia (1500-2000)

TEMPORALIDAD	PERIODO	PRINCIPALES ACTIVIDADES ECONÓMICAS
<1500	*Prehispánico*	Caza / asentamientos con cambios permanentes entre agricultura y pesca.
1500-1600	*Conquista*	Caza / asentamientos con cambios permanentes entre agricultura y pesca; incursión de la cría de ganado en el piedemonte andino.
1600-1800	*Colonial*	Expansión del pastoreo al este de las sabanas; Caza / asentamientos con cambios permanentes entre agricultura y pesca.
1800-1850	*Independencia*	Pastoreo; cambio entre agricultura y pesca.
1850-1920	*Colonización Antioqueña*	Incremento del pastoreo; cambio entre agricultura y pesca.
1920-1970	*Mitad del siglo XX*	Consolidación e intensificación del pastoreo ganado; colonización y producción agrícola a lo largo de los ríos.
1970-2000	*Finales del siglo XX*	Pastoreo y ganadería extensiva; incrementos en la producción agrícola (arroz de regadío, algodón y palma aceitera); campos petrolíferos

Fuente: Elaboración propia con base en (Etter, McAlpine, & Possingham, 2008); Traducción propia.

A lo largo de los periodos *prehispánico*, de *conquista* y *colonial*, los suelos de los llanos orientales (departamentos del Meta, Vichada, Casanare y Arauca) eran aprovechados principalmente por comunidades indígenas para actividades productivas tradicionales asociadas con la recolección, la caza y la pesca. De la mano de procesos de colonización desarrollados en el siglo XIX, Villavicencio se consolida como el lugar principal para la comercialización de ganado, una actividad que continuara su tendencia de crecimiento regional hasta entrada la década del 70 del siglo XX, pasando de un estimado de 100.000 cabezas de ganado en 1850 a 3´200.000 cabezas en 1970. Para esta época, la zona del piedemonte llanero se afianza en la región como la principal área productiva y comercial, en contraste con el desarrollo productivo de las sabanas y las planicies de la altillanura, las cuales presentaban bajos rendimientos al ser catalogadas como zonas con marginal potencial económico (Romero-Ruiz, Flantua, Tansey, & Berrio, 2011).

Hacia la década de los 80´s del siglo XX, en la región se configuran grandes transformaciones en los usos del suelo como consecuencia del establecimiento de proyectos de agricultura intensiva y en gran escala. De lo anterior, cabe resaltar que la diversificación del uso de tierras con vocación agropecuaria, determinada por la incursión de las primeras plantaciones de arroz y el monocultivo de palma africana, la expansión de la actividad petrolera y minera y la proliferación de cultivos ilícitos, sienta la base para la multiplicidad de factores que, en la actualidad, afectan tanto el funcionamiento del ecosistema natural de la región como la emergencia de conflictos agrarios (Romero-Ruiz, Flantua, Tansey, & Berrio, 2011).

En el último decenio del siglo XX, la región pasa a ser una zona de amplio interés nacional en los ámbitos económico y político; de ser considerada como territorio con tierras incultas e improductivas, extenso en geografía y ampliamente despoblado, con bajas tasas de inversión oficial y privada, se posiciona como un territorio con altas expectativas de crecimiento futuro, a razón del posicionamiento de dos de las principales actividades económicas de la región: la producción agropecuaria y la extracción petrolera[45] (Gonzalez Bottia, 2005).

Según se puede observar en la tabla de *Patrones históricos de transformación del uso del suelo en la Orinoquia (1500-2000),* en la región se empiezan a consolidar los procesos de transformación de uso de la tierra, con base actividades económicas previamente instaladas. En el piedemonte llanero (Meta, Casanare y Arauca), las pasturas nativas de bajo aporte nutricional y las áreas boscosas (López-Hernández, Hernández-Hernández, & Brossard, 2005), fueron reemplazadas por pastos foráneos africanos de los géneros Brachiara y Andropogon, (un aproximado de 1.300.000 Has) con fines de

[45] "En cuanto a la industria de los hidrocarburos, se advierte que este sector aporta cerca del 92% del total de regalías liquidadas por la explotación de recursos naturales no renovables. Para el futuro inmediato se estima que esta participación ascienda a niveles aún superiores al 95% cuando empiecen a operar los recientes hallazgos petroleros en el piedemonte llanero: "en 1979, la participación regional ascendía al 3,3% del total de regalías petroleras; catorce años luego, se había incrementado al 40,3% y para los próximos años se espera que esta participación alcance niveles superiores al 95% del total mencionado, una vez empiecen a operar las explotaciones de Cusiana y Cupiagua". (Fajardo Montaña, 1998)

ganadería extensiva de ceba y doble propósito[46]. Para este mismo periodo, cerca de 50.000 Has, de las 300.000 destinadas a producción agropecuaria, eran usadas para el monocultivo de palma aceitera y su excedente, para el cultivo de arroz, maíz, soya, sorgo y algodón, principalmente; por su parte, en los suelos de las sabanas de la altillanura productiva (Meta y Vichada), considerada como zona de baja fertilidad, la principal actividad económica en términos agropecuarios era la ganadería extensiva de cría y levante (Gonzalez Bottia, 2005).

Para la década del 90, el comportamiento de la producción agropecuaria en los dos rubros más importantes, el arroz y la palma africana, creció exponencialmente. La ventaja comparativa de los departamentos de Arauca, Vichada y Meta y Casanare, propicio que los mismos aportaran cerca del 27% del total de producción nacional de arroz, así como el 40% de la producción nacional de palma africana. Con relación a la soya, la producción regional representaba el 25% del total nacional (Fajardo Montaña, 1998).

Cabe mencionar que el crecimiento económico regional propicio un fenómeno de rápido crecimiento poblacional. El poblamiento de estos territorios, iniciado de manera lenta pero progresiva a través de procesos ampliación de la frontera agrícola del país, así como de procesos de colonización género que la población aumentara desde un total de 122.028 habitantes en la década del 50, hasta 1´068.928 personas en la década del 90. Respecto al proceso de colonización[47], se debe mencionar que sus causas variaron entre las lógicas de violencia y desplazamiento interno, programas de colonización dirigidos por el Incora (años 60´s), fenómenos de violencia e incursión de la colonización armada por parte de diversos grupos criminales y la expansión de las principales actividades económicas en la región (Osorio Pérez, 2015).

Según señala (Fajardo Montaña, 1998), hacia finales del siglo XX, las tendencias de crecimiento regional y demográfico en la región no se acompasaban con las condiciones de desarrollo social. La profundización del impacto ambiental de las economías extractivas del monocultivo, el petróleo y el gas no generaron mejores resultados en términos de indicadores sociales; además, ya era evidente

[46] De acuerdo con (López-Hernández, Hernández-Hernández, & Brossard, 2005), la implantación de pasturas foráneas en reemplazo de las pasturas nativas, es un proceso que se dio de manera simultánea a partir de la década del 70, aunque en distintas intensidades, en las zonas que componen las sabanas del Orinoco, el cerrado Brasileño y las sabanas llaneras de Colombia y Venezuela.

[47] La Orinoquia, en general, y la altillanura en particular, se han caracterizado históricamente por ser zonas de colonización y ampliación de la frontera agrícola del país. En el Meta, los procesos de colonización iniciaron de manera diferenciada a partir de la década del 50 del siglo pasado, atendiendo a causas que varían entre las lógicas de violencia y desplazamiento interno, hasta los procesos de colonización dirigidos por el Incora en los 60, la incursión de la colonización armada por parte de diversos grupos criminales y la colonización agro empresarial de finales del siglo (Osorio Pérez, 2015); El departamento del Vichada, fungió por décadas como una despensa para familias sin tierra provenientes de distintas regiones del país, siendo un foco de procesos de colonización campesina. Los resultados de este proceso, bajo las actuales circunstancias, entran en tensión con los procesos de colonización adelantados por grandes compañías agroindustriales, las cuales han incursionado en el territorio atraídos por las oportunidades de negocio y la compra de amplias cantidades de tierra a precios bajos (Verdad abierta, 2016).

para la época los efectos del reacomodamiento de los usos del suelo[48] en la concentración de la propiedad territorial.

De acuerdo con el Informe Nacional de Desarrollo Humano (2011) "*Colombia rural, razones para la esperanza"*, la región de la Orinoquia en general, y de la altillanura en particular, inicia el cambio de siglo XXI en medio de un nuevo proyecto colonizador del territorio, caracterizado por la participación de grandes capitales, extranjero y nacional, en la instauración de empresas agroindustriales. La pretendida transformación productiva de la región, sustentada en una creciente participación de la agroindustria empresarial y de la ampliación de la frontera agropecuaria, estuvo inspirada en el modelo del "***cerrado brasileño***[49]", por medio del cual Brasil se posiciono como principal exportador mundial de agro alimentos (Clarín Rural, 2014), como resultado de un proceso de adecuación de 20 millones de hectáreas de sabanas tropicales, para la producción de "soya-maíz, arroz, pastos, caña, palma, caucho y forestales" (PNUD, 2012).

Resulta pertinente realizar un paréntesis para indicar que los impactos sobre la transformación de los usos del suelo en los departamentos del Meta, Vichada, Arauca y Casanare, como resultado de la agroindustria, solo son superados por los efectos de la avanzada de la locomotora minero energética en la región. Considerando el fortalecimiento de estas dos actividades económicas, para el año 2007 las proyecciones de transformación de uso del suelo en estos departamentos, dejaba entrever que casi la totalidad del departamento del Meta, y la mayor parte del área geográfica por los departamentos de Casanare y Arauca, contaban con potencial para la explotación petrolera (Etter, McAlpine, & Possingham, 2008).

Por otro lado, una vez reconocidas las ventajas comparativas que ofrecía la región para el establecimiento de negocios agroindustriales, se proyectaban importantes crecimientos en las plantaciones de arroz (Arauca y Casanare), palma aceitera en el Meta y caña de azúcar, soya, maíz y sorgo en el Vichada (Etter, McAlpine, & Possingham, 2008). Las proyecciones de crecimiento de las actividades extractivas antes mencionadas, junto con las áreas de explotación efectiva para el año 2007, pueden observarse con mayor detalle en el siguiente mapa:

48. Para el año 2017, la ANH publica el mapa de asignación áreas de exploración minero energética para Colombia, con el cual se puede confirmar la veracidad de dichas proyecciones. Las áreas señaladas como zonas con potencial para la exploración petrolera, se transformaron, para 2017, en áreas en exploración efectiva. Véase: http://www.anh.gov.co/Asignacion-de-areas/Documents/2m_tierras_170217.pdf

49 De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, "el propósito del Gobierno es transformar entre cinco a seis millones de hectáreas de esta zona en una especie del "Cerrado Brasileño" que contribuyó a convertir a ese país es una potencia agrícola mundial. Entre los productos que se buscan desarrollar se encuentra el cacao, maíz-soya, los correspondientes a la avicultura y porcicultura, la ganadería intensiva, el caucho forestal y la palma."

Áreas explotación y áreas potenciales para el desarrollo de actividades extractivas (2007)

Fuente: (Etter, McAlpine, & Possingham, 2008)

Con respecto a la producción ganadera, de acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional Agropecuaria 2009, los departamentos del Meta y Casanare se ubicaban como los dos con más producción de carne y participación porcentual de inventario bovino en el país, aportando el 10.16% y el 8.58% del total nacional, respectivamente. Considerando que para la fecha el cálculo de población bovina en Colombia arrojaba un total de 27.359.290 cabezas de ganado , se estima que el Meta aportaba 2.778.717 y Casanare 2.346.902 cabezas (Corporacion Colombia Internacional, 2009). En la siguiente tabla, se presenta la relación cabezas de ganado y el uso total de superficie para actividades pecuarias en estos departamentos.

Distribución de uso del suelo para ganadería – cabezas de ganado – uso agrícola

Departamento	Total superficie pecuaria (ha)	Cabezas de ganado (Carne)	Cabezas de ganado (Leche)	Cabezas de ganado (Doble propósito)	Total inventario bovino	Total superficie agrícola (ha)
Total nacional	39.196.059	19.026.750	591.530	7.741.010	27.359.290	3.354.349
Meta	4.748.549	2.621.990	19.399	137.328	2.778.717	172.328
Casanare	3.571.274	2.278.483	201	68.218	2.346.902	313.105

Fuente: (Corporacion Colombia Internacional, 2009)

De acuerdo con la FAO, en los últimos años, los departamentos que presentan mayor concentración de la tierra en Colombia coinciden con aquellos en los que se han presentado intensivos proyectos

transformación de los usos del suelo por el posicionamiento de economías extractivas, o bien por los efectos del conflicto armado, las lógicas de desplazamiento y el despojo: *"los más afectados por el desplazamiento y con los que son objeto de grandes proyectos de desarrollo mineros (La Guajira, Cesar- centro, Caquetá, y Putumayo); agroindustriales para biocombustibles (Cesar- sur, Valle y Nariño); agroforestales (Sur de Bolívar, Valle, Cauca y Córdoba)"* .

Respecto a la concentración de la propiedad en los departamentos del Vichada y Meta, por ejemplo, la FAO señala que han concurrido todos los factores objetivos antes mencionados: el surgimiento de la extracción minera y la producción petrolera, el incremento de proyectos agroindustriales para biocombustibles y agroforestales, y las lógicas de violencia que conducen al desplazamiento y el despojo; en otras palabras, proyectos de tenencia disimiles que abanderan los diferentes actores que afectan la concentración en la región: empresas y grupos armados ilegales.

Estructura de Tenencia

De acuerdo con (UPRA, 2016), los departamentos de Meta, Casanare, Arauca y Vichada demuestran una tendencia hacia distribuciones de propiedad en grandes predios, con cabidas superiores a las 200 hectáreas, lo cual atiende a que las zonas relativamente homogéneas identificadas para las UAF de la región, se encuentran entre las más grandes del país. En el departamento de la Meta, particularmente, la estructura de propiedad da cuenta de una distribución desigual; el 90% de los propietarios tienen predios menores a las 100 hectáreas, mientras el 1.33% de los propietarios cuentan con predios con cabidas mayores a las 1.000 hectáreas, concentrando un 63 % del total del área ocupada por predios privados (5´377.272 ha). Los municipios con mayor desigualdad en la distribución de la propiedad sobre tierras rurales de destino agropecuario, son San Martin y Cumaral, seguidos de Puerto López, San Carlos de Guaroa, Acacias y Guamal, Mapiripan, Puerto Lleras y Puerto Gaitán (UPRA, 2017).

Los municipios con el mayor número de predios presuntamente baldíos son Mapiripan, Puerto Rico, Puerto Concordia, la Macarena, El castillo, Lejanías, Mesetas, San Juan de Arama y El Calvario; en su conjunto, comprenden un total de 126.903 ha distribuidas en 10.911 predios. Este dato resulta relevante en la medida en que, históricamente, los problemas asociados con la administración de tierras rurales en la región, han estado asociados con procesos irregulares de adjudicación de baldíos.[50]

[50] En el Vichada, los predios presuntamente baldíos se encuentran concentrados en los municipios de Cumaribo, Puerto Carreño y Santa Rosalía (2.112.550 hectáreas, distribuidas en 2.160 predios).

En Casanare, la distribución municipal de los predios presuntamente baldíos demuestra un comportamiento singular, dado que la totalidad de municipios contienen áreas referenciadas como baldías. En todo caso, los de mayor concentración son, en su orden, Paz de Ariporo, Hato Corozal, Tamara, Sacama y la Salina, San Luis de Palenque, Maní, Recetor, Orocu; en su conjunto, comprenden un total de 1'464.811 ha distribuidas en 11.269 predios

En Arauca, los municipios con el mayor número de predios presuntamente baldíos son Cravo Norte, Arauca, Arauquita, Fortul y Saravena; en su conjunto, comprenden un total de 323.872 ha distribuidas en 1.841 predios

Meta					
Rango de Tamaño	Predios	Propietarios	Área (ha)	% área	% prop.
Mayor a 0.5 - hasta 100 ha	91568	122787	880452	16%	90.7%
Mayor a 100 - hasta 1,000 ha	6701	10781	1085516	20%	8.0%
Mayor a 1,000 - hasta 10,000 ha	958	1804	2055268	38%	1.3%
Mayor a 10000 ha	40	46	1356036	25%	0.03%
Total	99267	135418	5377272	100%	100%

Predios con relación a UAF (mínima y máxima para Meta)	Predios	Propietarios	Área (ha)	% área	% propietarios
Menor a 28 hectáreas	77068	102073	193030	4%	75%
Mayor a 1840 hectáreas	321	731	1079318	20%	1%

Fuente: Elaboración propia con base en (UPRA, 2017)

De acuerdo a la información aportada por UPRA, el 75 % de los propietarios cuentan con tierra insuficiente, ocupando un área de apenas el 4% del total. Este cálculo, se realiza considerando el piso mínimo de la UAF para para zonas relativamente homogéneas en el departamento del Meta, entendiendo que para algunas zonas, este rango mínimo haciende hasta las 1360 hectáreas (Incoder, 1996), debido principalmente a la baja calidad de los suelos.

El departamento del Vichada, presenta una distribución de la propiedad en la cual el 49 % del área total del territorio, se encuentra conformada por predios de más de 10.000 hectáreas. Siendo este su rasgo diferencial, la mayoría de estos predios pertenecen a territorios colectivos. Por su parte, la mayor cantidad de predios presuntamente baldíos se encuentran concentrados en los municipios de Cumaribo, Puerto Carreño y Santa Rosalía (2.112.550 hectáreas, distribuidas en 2.160 predios). Los municipios que presentan mayor desigualdad en la distribución de la propiedad sobre tierras rurales de destino agropecuario son, en su orden, Puerto Carreño, la primavera y Santa Rosalía.

Vichada					
Rango de Tamaño	Predios	Propietarios	Área (ha)	% área	% prop.
Mayor a 0.5 - hasta 100 ha	1516	1656	14330	0%	25.5%
Mayor a 100 - hasta 1,000 ha	2218	2568	1026496	12%	39.6%
Mayor a 1,000 - hasta 10,000 ha	1879	2218	3320136	39%	34.2%

Mayor a 10000 ha	49	49	4112904	49%	0.75%
Total	**5662**	**6491**	**8477895**	**100%**	**100%**

Predios por debajo de la UAF (mínima)	Predios	Propietarios	Área (ha)	% área	% propietarios
menor a 680 hectáreas	2898	3252	398495	5%	50%

Fuente: Elaboración propia con base en (UPRA, 2017)

Respecto al número de propietarios que cuentan con tierra insuficiente de acuerdo con el piso mínimo de UAF para zonas relativamente homogéneas en el departamento de Vichada, se tiene que el 50% del total cuentan con predios de menor cabida a las 680 hectáreas.

En Casanare, el 83,9 % de los propietarios cuentan con predios menores a las 100 hectáreas, lo cual representa un total del 15% del área. Por su parte, el 15.6 % de los propietarios cuentan con áreas entre las 100 y las 2.000 hectáreas. Del restante de predios, aquellos con más de 2.000 hectáreas, que representan un 17 % del territorio, se encuentran concentrados en el 0.44 % de propietarios. Los municipios con mayor desigualdad en la distribución de la propiedad sobre tierras rurales de destino agropecuario, son Trinidad, Yopal y Villanueva, seguidos de Maní, Tauramena, San Luis de Palenque, Paz de Ariporo, Orogue y Hato de Corozal.

Casanare					
Rango de Tamaño	**Predios**	**Propietarios**	**Área (ha)**	**% área**	**% prop.**
Mayor a 0.5 - hasta 100 ha	44011	47279	655894	15%	83,9%
Mayor a 100 - hasta 1,000 ha	5979	8538	2162243	50%	15,1%
Mayor a 1,000 - hasta 2,000 ha	240	301	331649	8%	0,5%
Mayor a 2,000 - hasta 10,000 ha	192	235	725775	17%	0,4%
Mayor a 10000 ha	19	24	418607	10%	0,04%
Total	**50441**	**56377**	**4294168**	**100%**	**100%**

Predios por debajo de la UAF (mínima)	Predios	Propietarios	Área (ha)	% área	% propietarios
menor a 45 hectáreas	39786	41653	358683	8%	74%
mayor a 843 hectáreas	451	560	1476031	34%	1%

Fuente: Elaboración propia con base en (UPRA, 2017)

De los cuatro departamentos que componen la subregión de la *altillanura productiva* y *llanura inundable*, el que presenta mayor índice de Gini (exceptuando a Vichada) es el departamento de Arauca. De acuerdo con la distribución predial, el 86.2% de los propietarios cuentan con menos de 100 hectáreas, el 12.1% cuenta con predios de entre 100 y 1.000 hectáreas y el 1.67% de los propietarios concentran el 51 % del territorio. Los municipios con mayor cantidad de tierras clasificadas como presuntamente baldías, son Cravo Norte, Arauca y Arauquita (un total de 323.872 hectáreas distribuidas en 1.841 predios). En cuanto a desigualdad en la distribución de la propiedad sobre tierras rurales de destino agropecuario, los municipios que encabezan la lista son Tame, Arauca, Cravo Norte, Puerto Rondón y Arauquita (UPRA, 2017).

Arauca					
Rango de Tamaño	**Predios**	**Propietarios**	**Área (ha)**	**% area**	**% prop**
Mayor a 0.5 - hasta 100 ha	19954	24000	485074	18%	86,2%
Mayor a 100 - hasta 1,000 ha	2590	3380	847184	31%	12,1%
Mayor a 1,000 - hasta 2,000 ha	269	365	322914	12%	1,3%
Mayor a 2,000 - hasta 10,000 ha	65	74	236327	9%	0,3%
Mayor a 10000 ha	18	20	808248	30%	0,07%
Total	**22896**	**27839**	**2699746**	**100%**	**100%**

Predios por debajo de la UAF (mínima)	Predios	Propietarios	Área (ha)	% área	% propietarios
menor a 24 hectáreas	10861	13230	76523	3%	48%
mayor a 1071 hectáreas	352	459	1367489	51%	2%

Fuente: Elaboración propia con base en (UPRA, 2017)

Aunque Arauca cuenta con zonas relativamente homogéneas en las que las que la UAF comprende rangos de entre 24 y 32 hectáreas, también cuenta con zonas en los que la UAF asciende hasta las 1071 hectáreas. Realizando el cálculo del número de propietarios con tierra, se encuentra que el 48% de los mismos, ocupando un área del 3% del total, cuentan con predios de menores a las 24 hectáreas. Del otro extremo, se encuentra que el 2% de los propietarios, cuentan con predios que exceden la cabida máxima de la UAF en el departamento, esto es, 1071 hectáreas. En su totalidad, este 2% de propietarios concentran el 51% del área total del territorio, un dato bastante relevante si se considera que el 94.38% de los predios son privados.

La región Llanos presenta una estructura agraria bimodal, con un índice de Gini por departamento alto y un nivel de polarización entre pequeña y gran propiedad elevado.

DEPARTAMENTO	PREDIOS	PROPIETARIOS	ÁREA TOTAL (HA)	GINI	CONCENTRACIÓN
META	*51.084*	*26.894*	*5.487.285*	*0,51*	*9,39*
CASANARE	*35.173*	*15.149*	*3.604.683*	*0,69*	*9,02*
ARAUCA	*18.750*	*7.721*	*2.453.208*	*0,72*	*9,29*
VICHADA	*3.947*	*1.006*	*6.854.838*	*0,91*	*9,33*
GUAINÍA	*113*	*75*	*1.700.004*	*0,79*	*9,99*
VAUPÉS	*133*	*79*	*2.456.793*	*0,28*	*9,98*
GUAVIARE	*4.620*	*1.698*	*2.252.002*	*0,81*	*9,79*
COLOMBIA	*2.695.375*	*1.159.941*	*74.437.337*	*0,73*	*9,56*

Fuente: Elaboración propia con base en (UPRA, 2016)

En términos generales, los datos sobre propiedad permiten señalar que la estructura de la propiedad rural en los departamentos del Meta, Casanare, Vichada y Arauca, muestra síntomas de la persistencia de una inequitativa distribución de tierras rurales, elementos que permiten señalar objetivamente que la estructura agraria que se ha decantado en la zona es de carácter bimodal. De acuerdo con (Machado, De la estructura agraria al sistema agroindustrial, 2002) y (Garcia, 1982), las estructuras agrarias bimodales, que presentan índices de Gini elevados y demuestran alta concentración de la propiedad rural, son el resultado de una estructura conflictiva en la que se muestran dos polos de propiedad.

Uso del suelo

Según se pudo observar en el apartado de antecedentes históricos del presente acápite, los departamentos del Meta, Casanare, Vichada y Arauca, han atravesado por profundos procesos de transformación del uso del suelo, como consecuencia de la incursión de economías extractivas agropecuarias y minero energéticas en el territorio, entre las que destacan la ganadería, la agroindustria de cultivos permanentes y la producción petrolera.

Has. con potencial de uso agropecuario

Orinoquía	Agrícola ha	Ganadería ha	Forestal comercial ha	Agroforestal ha	Área departamental con vocación agropecuaria o agroforestal (ha)
Vocación potencial	3.682.283	4.696.782	2.420.724	4.353.286	15.153.075

En materia agropecuaria, resalta el interés por implantar en la región el modelo del *cerrado brasileño*[51], principalmente en las tierras que comprenden la subregión de la altillanura. Esta pretensión por fortalecer el sistema productivo agropecuario, que de acuerdo con el Plan Maestro de la Orinoquia – 2016 deberá concretarse en la formulación de un "Modelo de Desarrollo y Ordenamiento con Prospectiva Regional (MDOP)" para la región llanos, propende por acelerar el aprovechamiento del potencial agropecuario disponible: 15.1 millones de hectáreas con potencial para uso agrícola, pecuario y agroforestal (cabida superior a la totalidad del área cultivada en Alemania – *Ver Mapa 3*) y 7.8 millones de hectáreas propicias para la intensificación de usos (Superior al área cultivada del reino unido – Ver Mapa 4) (DNP, 2016).

[51] Por cerrado brasileño nos referimos al modelo de desarrollo agropecuario y agroindustrial aplicado en la ecorregión de la sabana tropical de Brasil, y que promovió la transformación de unos 20 millones de hectáreas de suelos planos, ácidos y con un régimen activo de lluvias en suelos productivos y aptos para el establecimiento de negocios agroindustriales. Cuatro aspectos llevaron al cerrado a consolidarse en exitoso modelo productivo: 1. apoyo gubernamental a la iniciativa, 2. investigación y aplicación de innovaciones tecnológicas para la adaptación de suelos de baja productividad, 3. estímulos a la producción agropecuaria (créditos, infraestructura, riego y acceso a mercados) y, 4. contar con amplia disponibilidad de tierras y baja densidad poblacional, lo cual garantiza bajos precios de la tierra, y la posibilidad de fomentar la migración de productores e inversores. Con la adopción de este modelo, Brasil se transformó en solo décadas en el segundo productor de soja del mundo, solo superado por los Estados Unidos. Las similitudes de la ecorregión del cerrado con la Orinoquia colombiana y, especialmente con la altillanura son amplias: baja fertilidad de suelos, amplia disponibilidad de tierras no cultas y a bajo precio y baja densidad poblacional (El tiempo, 2013).

Mapa 4: Has. para intensificación de uso agropecuario

Fuente: (DNP, 2016)

De estas 7.8 millones de hectáreas disponibles para la intensificación de uso agropecuario *(zona amarilla del mapa 4)*, la totalidad se encuentran concentradas en los departamentos de la altillanura (Meta y Vichada), Casanare y Arauca; por su parte, los departamentos del Vaupés, Guanía y Guaviare presentan uso adecuado del suelo, lo cual coincide específicamente con el asentamiento de comunidades – resguardos indígenas, o de zonas geográficas pertenecientes al Sistema Nacional de Áreas Protegidas (DNP, 2016).

De acuerdo con (UPRA, 2017), en los departamentos del Meta y Vichada, los conflictos entre uso entre vocación productiva de los suelos disponibles para actividades agropecuarias, se encuentran relacionados con la predominancia de las áreas destinadas para pastoreo y desarrollo de actividades pecuarias (35% en Meta y 34% en Vichada), en detrimento de las actividades productivas agrícolas (7.9% en Meta y 0.9% en Vichada), de allí el potencial para la intensificación del uso de suelos.

Problemas de uso por departamento

Meta							
¿Para qué sirven?				¿Cómo se están usando?			
Agricultura	24,5%	Forestal de producción	26,5%	Agricultura	7,9%	Forestal de producción	0,1%
Ganadera	3,5%	Agroforestal	9,7%	Áreas de pastoreo	35,9%	Superficies de agua	1,1%

Vichada							
¿Para qué sirven?				¿Cómo se están usando?			
Agricultura	17,5%	Forestal de producción	7,1%	Agricultura	0,9%	Forestal de producción	0,1%
Ganadera	6,3%	Agroforestal	13,9%	Áreas de pastoreo	34,8%	Superficies de agua	1,5%

Fuente: (UPRA, 2017)

Por su parte, los departamentos del Casanare y Arauca también presentan conflictos entre uso y vocación agropecuaria, aunque en niveles menores. En Casanare, la vocación agrícola es de un 12% del total del área, respecto a un 3.8% de uso efectivo; en materia pecuaria, presenta un 60.6% de

vocación frente a un 73.9% de uso. Respecto a Arauca, presenta un 0.5% de vocación agrícola frente a un 1.6% de producción y, en materia pecuaria, un 71.4% de vocación frente a u 68.4% de uso (UPRA, 2016).

Fuente: (UPRA, 2017)

Los resultados arrojados por el Tercer Censo Nacional Agropecuario (2014), confirman que los conflictos asociados con la disparidad entre vocación y uso productivo de la tierra, obedecen a su uso mayoritario en actividades pecuarias, principalmente en los departamentos que comprenden la altillanura colombiana (Meta y Vichada). De otro lado, los departamentos del Casanare y Arauca presentan una tendencia similar en materia de Unidades de Producción Agropecuarias UPA con uso predominantemente agrícola y pecuario; 52% y 47% del total para agricultura y ganadería, respectivamente (DANE-CNA, 2014).

Distribución UPA – Porcentaje de uso predominante de la tierra en la región

Departamento	Total Unidades Censadas	Uso agrícola	Área	Uso Pecuario	Área	Bosques Naturales	Área
Meta	37467	10.340	23%	21.303	43%	5.824	34%
Vichada	5.562	279	5%	1.270	23%	4.013	72%
Casanare	22960	9.096	52%	13.693	47%	171	1%
Arauca	12.129	4.947	53%	7.104	47%	78	0%

Fuente: Elaboración propia con base en: (DANE-CNA, 2014)

Según se puedo observar en el apartado de antecedentes históricos, la ganadería ha sido una de las principales actividades económicas en la región, mostrando una tendencia de crecimiento a lo largo de los diferentes periodos. De 100.000 cabezas de ganado en 1850, la región paso a tener un inventario de 3´200.000 cabezas en 1970. En la actualidad, de acuerdo con los datos del (DANE-CNA, 2014), los departamentos del Meta, Casanare, Arauca y Vichada aportan un aproximado de 4´707.236 (21.54%) cabezas de ganado (bovino), de las 21´502.811 cabezas que componen el inventario nacional.

Distribución UPA – Participación (%) del número de cabezas de inventario bovino nacional

Departamento	No. Upa con cabezas de ganado	Total cabezas de ganado	Porcentaje participación nacional	Municipios con mayor participación
Meta	17.297	1.620.187	7,50%	Puerto Gaitán, San Martin, Puerto López, La Macarena, Villavicencio
Vichada	2.132	216.749	1,00%	Cumaribo, La Primavera
Casanare	13.258	1.826.783	8,49%	Agua azul, Paz de Ariporo, Yopal, Hato Corozal
Arauca	7.802	1.043.517	4,85%	Arauca, Arauquita, Tame

Fuente: Elaboración propia con base en (DANE – CNA, 2014), (UPRA, 2017).

En materia de usos, otra de las actividades económicas que ha demostrado un crecimiento exponencial ha sido la producción de cultivos agroindustriales (Caña de azúcar, cacao, Palma Africana y Caucho, principalmente). En este rubro, los departamentos aportan el 12.48% del total nacional, siendo el Meta el departamento con mayor participación (8.8%). Respecto al comportamiento de la agroindustria, vale la pena resaltar el aumento del cultivo de caña de azúcar para la producción de etanol. De nuevo, el departamento del Meta lidera la producción regional, con un 3.1% de participación en el agregado nacional. Aunque no es muy elevada, cabe decir que el crecimiento de cultivos agrícolas para la producción de agro combustibles figura como uno de los renglones de desarrollo agropecuario más importantes para el futuro de la región. Con relación a la palma africana, por ejemplo, Meta y Casanare se posicionan en la actualidad como los departamentos con mayores aportes al total de producción nacional, con un 41.3% y un 15.6%, respectivamente; el Vichada, por su parte, contribuye con el 2.1% (DANE-CNA, 2014).

Distribución UPA – Participación (%) de cultivos agroindustriales

Departamento	No. Upa con cultivos agroindustriales	Área sembrada con cultivos agroindustriales (ha)	Porcentaje participación nacional	Municipios con mayor participación
Meta	11.313	264.934	8,8%	Puerto Gaitán, Puerto López, Puerto Concordia, La macarena
Vichada	2.615	26.891	0,89%	Cumaribo, La primavera y Santa Rosalía
Casanare	7.026	67.995	2,26%	Hato Corozal, Tamara, AguaAzul, Orogue, Mani, Paz de Ariporo
Arauca	4.352	17.879	0,53%	Arauquita, Fortul, Tame, Saravena, Arauca

Fuente: Elaboración propia con base en (DANE – CNA, 2014), (UPRA, 2017).

Distribución UPA – Participación (%) de cultivos de palma africana

Departamento	No. Upa con cultivos de palma africana	área sembrada con cultivos de palma africana(ha)	Porcentaje participación nacional	Municipios con mayor participación
Meta	2.635	178.530	41,30%	Puerto Gaitán, San Martin, San Carlos de Guaroa, Acacias, Cabuyaro, Castilla la Nueva, Barranca de Upía, San Juan de Arama, Puerto López, Cumaral.
Vichada	84	9.288	2,10%	La Primavera, Santa Rosalía.
Casanare	2.618	57.739	15,60%	Maní, Villanueva, Tauramena, Orocue, Aguazul, Monterey
Arauca	82	723	0,20%	Cravo Norte, Arauquita, Tame.

Fuente: Elaboración propia con base en (DANE – CNA, 2014), (UPRA, 2017).

Como se subrayó (Véase Mapa 2: Áreas explotación y áreas potenciales para el desarrollo de actividades extractivas (2007)), para inicios del siglo XXI, el cultivo de arroz figuraba como uno de los productos con mayor vocación de crecimiento en la región, principalmente en la zona norte del departamento del Casanare. De acuerdo con la información del Tercer Censo Nacional Agropecuario (2014), los departamentos del Casanare y Meta se posicionan en la actualidad como los dos con mayor porcentaje de área cultivada en el país (con un 16.1% y 14.8%, respectivamente), solo superados por el departamento del Tolima (19%).

Distribución UPA – Participación (%) de cultivos de arroz

Departamento	No. Upa con cultivos de arroz	área sembrada con cultivos de arroz (ha)	Porcentaje participación nacional	Municipios con mayor participación
Meta	1.451	76.189	14,80%	Puerto López, Cubayaro, Villavicencio, Fuente de Oro, Puerto Gaitán, Vistahermosa, San Carlos de Guaroa, Cumaral
Vichada	148	1.978	0,40%	Cumaribo, Puerto Carreño, La Primavera
Casanare	1.775	83.113	16,10%	Nunchía, Yopal, San Luis de Palenque, Villanueva, Trinidad, Mani, Tauramena, Aguazul.
Arauca	376	8.991	1,70%	Arauca, Arauquita, Tame, Saravena

Fuente: Elaboración propia con base en (DANE – CNA, 2014), (UPRA, 2017).

La producción de arroz bajo la modalidad extractivista (agricultura tecnificada), también conocido por algunos como el *boom arrocero,* cuyos rendimientos han ido incrementando a partir de la década de los 80 (Mejia Gutierrez, s.f.), avanza en los llanos orientales de manera descontrolada transformando el paisaje de la zona a un ritmo sin precedente, principalmente en la zona de sabana inundable de la

región llanos. Las planicies inundables del Casanare, por ejemplo, "uno de los sistemas de humedales más grandes del país, están siendo transformadas en extensos arrozales, una parte con riego, la mayoría de secano, es decir, que depende únicamente de las lluvias" (Semana, 2017). Respecto a lo anterior, proyectos productivos de arroz emprendidos en tierras arrendadas del Casanare, intensivos en el empleo agroquímicos y maquinaria agrícola, vienen generando impactos negativos sobre la capacidad productiva de los suelos en el departamento, propiciando su compactación y sellamiento; un escenario que requeriría a futuro la inversión de recursos, tiempo y los efectos de un proceso natural para ser recuperados (Unal, 2017).

Usos ilegales

La agricultura de colonización, asociada principalmente con el cultivo de maíz y arroz secano, junto con la agricultura de abasto (productos como yuca o el plátano), ha sido históricamente desplazada en algunas zonas de la región por la siembra de cultivos ilícitos (Mejia Gutierrez, s.f.). Desde finales de los 70´s, la Serranía de la Macarena sirvió de base para los primeros proyectos de siembra de cultivos ilegales en el país, propiciando una fuerte oleada de colonización gracias a la bonanza cocalera (Ramírez & Vidal, 2003). De allí en adelante, la presencia de los mismos ha sido una constante en la Orinoquia colombiana, principalmente en los departamentos del Meta, Vichada y Arauca, junto con el departamento del Guaviare.

Iniciado el siglo XXI, Meta se posicionaba como el departamento con mayor área de cultivos de coca en país, con un total de 18.740 hectáreas. Guaviare y Vichada le seguían en porcentaje de participación con un total de 9.769 has y 4.692, respectivamente (UNODC, 2010). Es de subrayar que la tendencia a la producción de cultivos ilícitos en la región, sigue una línea decreciente en los departamentos del Vichada y Arauca. Respecto a los departamentos del Meta y Guaviare, el punto más bajo de la serie se presenta en el año 2012, con un total de 6.550 has; de allí en adelante, la tendencia del área sembrada ha sido incremental, llegando al 2016 a un total de 12.302 hectáreas cultivadas con coca. Concentrando el 9% del total de coca producida en el país, Guaviare y Meta ocupan los puestos novenos y decimo entre los departamentos más afectados por el fenómeno (UNODC, 2017).

Cultivos de coca en la región, 2004 – 2016 (hectáreas).

DEPTO.	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Meta	18.740	17.305	11.063	10.386	5.525	4.295	3.008	3.040	2.699	2.898	5.042	5.002	5.464
Guaviare	9.769	8.658	9.477	9.299	6.629	8.323	5.701	6.839	3.851	4.725	5.658	5.423	6.838
Vichada	4.692	7.826	5.523	7.218	3.174	3.139	2.743	2.264	1.242	713	511	683	699
Arauca	1.552	1.883	1.306	2.116	447	418	247	132	81	69	25	17	9

Fuente: Elaboración propia con base en (UNODC, 2010), (UNODC, 2017)

En el departamento del Guaviare, la producción se concentra en el centro poblado Tomachipán, Charras y el perímetro del Parque Nacional Natural Sierra de la Macarena. En el departamento del

Meta, el municipio más afectado es La Macarena (cabecera municipal y centro poblado La sombra), el centro poblado Caño Amarillo en el municipio de Vista Hermosa, y los centros poblados de Barranco Colorado y Puerto Toledo del Municipio de Puerto Rico (UNODC, 2017). Respecto al departamento del Vichada, la producción cocalera se concentra en el corregimiento de Puerto Príncipe, Palmarito y Chupave del municipio de Cumaribo.

Conflicto y violencia armada

En esta zona del país históricamente se han generado diversos conflictos asociados con la búsqueda de hegemonía sobre el territorio por parte de diferentes actores armados ilegales, quienes encontraron atractiva la región para el desarrollo de actividades como el narcotráfico y la búsqueda de rentas criminales muchas veces asociadas con la explotación petrolera, los cultivos agro industriales y la ganadería extensiva (Mesa Copartes Misereor - Llanos Orientales, 2017).

Sin lugar a dudas, la ubicación geográfica de la región coadyuvo al establecimiento de dichas economías, al contar con una amplia frontera internacional que conecta a través de sus corredores marítimos y fluviales con Venezuela; *"una ruta importante del tráfico de drogas por el noroccidente del departamento del Meta para abastecer los expendios de Bogotá y llevar la droga hacia Urabá y el norte del país"*. (Fundación Ideas para la Paz, 2017); así como, zonas de sabana, selváticas y parques nacionales que facilitan la permanencia de dichos actores y las economías ilegales.

Se puede decir que el conflicto armado tiene sus antecedentes desde la época de *la violencia*, donde se dieron los visos de las primeras guerrillas campesinas liberales y comunistas que surgieron en varias regiones del país, y que además, un factor determinante para la intensificación del conflicto armado en la altillanura fue precisamente el auge de los cultivos ilícitos, especialmente en los departamentos del Guaviare, Meta y Vichada, dado que los habitantes de la zona vieron en las economías ilegales una forma de sustento rentable que no tardo en expandirse, lo que conllevo a que los grupos armados ilegales realizaran cobros por gramaje, transporte y comercio a cultivadores y narcotraficantes.

Paralelamente, según lo afirman diferentes fuentes de documentación, a principios de los 80 se dio la llegada al Meta de esmeralderos provenientes de Boyacá, entre los que se encuentra Víctor Carranza, quienes compraron grandes extensiones de tierra en la región, presuntamente salvaguardadas por las Autodefensas Campesinas de Meta y Vichada (ACMV), además de la conformación por parte de Héctor Buitrago de las Autodefensas Campesinas del Casanare (ACC) y la creación del grupo paramilitar Muerte a Secuestradores (MAS), recordado por ser financiado por los carteles de la droga y como perpetrador del genocidio de la Unión Patriótica.

En los años 90's, la llegada de los hermanos Castaño al territorio contribuyó a la expansión del paramilitarismo, consolidando las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) con el propósito de controlar las economías ilegales y combatir a los grupos guerrilleros: Las FARC-EP con presencia en todos los departamentos de la Orinoquia, y el ELN con presencia en los departamentos de Arauca y

Casanare[52]. Se presentaron hechos atroces como la masacre de Mapiripàn (Meta), en la que participaron los Castaño, junto con Salvatore Mancuso, Héctor Germán Buitrago alias "Martin Llanos" y Pedro Oliveiro Guerrero alias "Cuchillo".

Es importante mencionar que, tal como lo indican (Gutierrez & Vargas, 2016), el conflicto armado y la violencia en la altillanura se exacerbaron gracias a dos grupos paramilitares: el Bloque Centauros vendido por los hermanos Castaño al reconocido narcotraficante Miguel Arroyave y del que fue integrante alias "Cuchillo", y las Autodefensas Campesinas del Casanare (ACC), liderada por alias "Martin Llanos". Estos dos grupos paramilitares tuvieron fuertes enfrentamientos *"por el control del corredor entre los cultivos de coca en el Guaviare, el Ariari y Guayabero, con el río Meta, en límites entre Meta y Casanare"*, asimismo fueron responsables de *"despojar tierras en el norte de Meta y sur de Casanare durante el periodo comprendido entre 2003 y 2004, a través de presiones por medios violentos a dueños y o poseedores, falsificación de documentos públicos y traspasos sucesivos"* (Verdad Abierta, 2015); lo que ha sido producto y causante a la vez de la falta de formalización de la Tierra que a hoy se disputan no solo los grupos armados que aún subsisten, sino también empresarios campesinos e indígenas.

Cifras consultadas en la Red Nacional de Información (RNI), dan muestra de la cantidad de personas que han sido expulsadas por desplazamiento forzoso a causa de las consecuencias que trajo el conflicto armado en la región. Durante el periodo comprendido entre 2002 a 2017, el departamento del Meta presenta el mayor número de personas expulsadas por desplazamiento una cantidad de 176.331. El 2006 fue el año con mayor número de desplazados, hecho que muchos atribuyen a las operaciones militares que se dieron para combatir a la guerrilla, en el marco de la consolidación de la seguridad democrática. Asimismo, se evidencia que comparado el año 2002 a 2017, estas cifras han tenido una tendencia considerable a la baja, probablemente por la desmovilización de grupos paramilitares y guerrilleros. Cifras que se muestran en la siguiente tabla:

No de Personas Expulsadas por Desplazamiento Forzoso							
AÑO	META	ARAUCA	GUAVIARE	CASANARE	VICHADA	GUAINÍA	VAUPÉS
2002	21.062	9.480	8.152	6.121	1.248	381	361
2003	14.794	8.525	8.530	5.873	640	271	587
2004	14.566	9.582	7.371	8.303	1.200	750	840
2005	23.912	8.089	7.448	4.124	1.620	694	791
2006	24.664	13.547	6.086	2.214	2.476	922	511
2007	19.171	16.287	6.479	2.154	3.847	968	516
2008	16.353	14.241	7.746	1.625	3.888	714	665

[52] Según se consigna en el informe Atlas del impacto regional del conflicto armado en Colombia, en la Orinoquia, "un factor común en torno a las guerrillas es el relacionado con las colonizaciones que se produjeron en el conjunto de las regiones estudiadas. Unas colonizaciones fueron espontáneas, dirigidas por el Estado, y otras fueron armadas, promovidas principalmente por sectores afines a las FARC. La confluencia de estas colonizaciones ayuda a explicar el surgimiento de las guerrillas de las FARC, en especial en las cuencas de los ríos Ariari y Guaviare, y del ELN en los departamentos de Arauca y Casanare; las FARC también se conformaron en la región del Sarare, comprendida en parte en las cuencas de los ríos Arauca y Casanare." (Presidencia de la Republica, 2014, pág. 557)

2009	9.078	7.414	4.254	1.154	1.265	574	366
2010	6.120	5.842	3.194	670	866	301	254
2011	4.675	3.417	2.524	524	678	372	264
2012	5.188	3.564	2.614	831	613	282	274
2013	5.050	3.030	2.286	928	609	354	285
2014	4.721	3.070	1.952	1.132	589	336	214
2015	3.738	2.727	1.239	533	465	249	179
2016	1.899	1.955	745	578	291	112	109
2017	1.340	1.468	617	367	261	113	83
Total	176.331	112.238	71.237	37.131	20.556	7.393	6.299

Fuente: Elaboración propia con base en (RNI, Red Nacional de Información, 2018)

No obstante, a pesar de los acuerdos que se dieron para la desmovilización de las AUC a partir del 2003 y el Acuerdo de paz firmado con las FARC-EP en 2016, tal como se advierte en el Informe de Riesgo de Alerta Temprana No 048-17 A.I. ((Defensoría del Pueblo, 2017) "*en la subregión conformada por los municipios de Puerto Gaitán, Puerto López, Cumaribo, la Cuenca del rio Guaviare compartida por Vichada y Guainía persisten las estructuras disidentes de las FARC-EP, frentes 1,7 y 16; el ELN – estructura Rafael Blanco Flórez; Grupos Armados posdemovilizados de las AUC, Autodefensas del Estado Mayor del Bloque M-V-J, Bloque Libertadores del Vichada y Autodefensas Gaitanistas de Colombia*".

Estos grupos buscan ocupar los espacios que antes eran del dominio de las FARC-EP y que siguen siendo preocupación para la población de la zona, pues se han evidenciado amenazas de limpieza social, asesinatos selectivos, extorsiones e intimidación a líderes sociales

Presencia público estatal

De acuerdo con (Villaveces Niño & Sanchez, 2015), Meta, Vichada, Casanare y Arauca, figuran históricamente como los departamentos con el mayor número de área adjudicada en el país. Según los cálculos realizados por los autores para el periodo 1900-2012, en el departamento del Meta se adjudicaron 3`876.720 hectáreas, un aproximado de 30.000 resoluciones con un promedio de 130 hectáreas por cada una. En Casanare, fueron adjudicadas 1,861.110 hectáreas con cerca de 20.000 resoluciones de adjudicación y área promedio de 100 hectáreas. En el departamento de Arauca, por su parte, con más de 15.000 adjudicaciones, se asignó un área cercana a los 1´412.101 hectáreas; 200 hectáreas por adjudicación.

De los cuatro departamentos, el departamento del Vichada contrasta por la disparidad entre cantidad de área adjudicada (2´323.758 hectáreas) y bajo número de resoluciones (cerca de 3.000), lo cual se corresponde con la elevada cabida promedio de los predios adjudicados (700 hectáreas), la más alta en todo el país (Villaveces Niño & Sanchez, 2015).

La adjudicación de tierras en estos departamentos para el periodo 1900-2012, demuestra un acumulado de 9´473.689 hectáreas, siendo el Meta el departamento con el mayor número de área adjudicada, seguido de Vichada, Casanare y Arauca; en tanto zonas de colonización tardía (mitad de siglo XX), este elevado número de adjudicaciones se corresponde con la amplia disponibilidad histórica de baldíos en la región.

Respecto a lo anterior, de acuerdo con cálculos realizados por la (UPRA, 2017), los departamentos del Meta, Vichada, Casanare y Arauca cuentan en la actualidad con un total de 4´028.136 hectareas presuntamente baldias, distribuidas en 26.181 predios. De este total, la mayor cantidad presuntos baldios se concentra en los departamentos del Vichada (2.112.550 ha) y Casanare (1'464.811 ha); por otro lado, el mayor numero de predios se encuentran en los departamentos de Casanare (11.269 predios) y Meta (10.911 predios):

Total area predios presuntamente baldios – Numero de predios

Depto	Total área predios presuntamente baldíos (ha)	Numero de predios	Municipios con mayor cantidad de predios presuntamente baldíos
Meta	126.903	10.911	Mapiripan, Puerto Rico, Puerto Gaitán, Puerto Concordia, la Macarena, El castillo, Lejanías, Mesetas, San Juan de Arama y El Calvario
Vichada	2.112.550	2.160	Cumaribo, Puerto Carreño y Santa Rosalía
Casanare	1'464.811	11.269	Paz de Ariporo, Hato Corozal, Tamara, Sacama y la Salina, San Luis de Palenque, Maní, Recetor, Orocue
Arauca	323.872	1.841	Cravo Norte, Arauca, Arauquita, Fortul y Saravena

Fuente: Elaboración propia con base en (UPRA, 2017)

La disponibilidad de predios baldíos en la región resulta ser un dato importante en el análisis de resultados institucionales, si se le observa en relación con las irregularidades institucionales que presento el Incoder en esta materia. De acuerdo con la Procuraduría General de la Nación (2013), a lo largo del tiempo de funcionamiento administrativo del Incoder (2003-2015), la entidad demostró en la región un elevado número de hallazgos e irregularidades, principalmente asociadas con la adjudicación de predios baldíos a individuos que no cumplían con las condiciones de ser sujetos de reforma agraria, o bien con la acumulación irregular de baldíos. De acuerdo con lo anterior,

> *"el Incoder estaría titulando a solicitantes que según las propias consultas de bases de datos de la institución son poseedores, propietarios o adjudicatarios de otros bienes rurales, sin que estas circunstancias sean advertidas o consideradas por los funcionarios encargados de sustanciar los procedimientos. Cuando esas circunstancias son advertidas, no existe uniformidad de criterio en las decisiones tomadas, pues en unas se adopta la tesis de adjudicar teniendo en cuenta la sumatoria de la UAF y en otras circunstancias similares simplemente se niega la adjudicación"* (PGN, 2015).

Frente a esta problemática, de acuerdo con la Contraloría General de la Nación (2013), los departamentos del Meta y Vichada concentraban para el año 2013 el 18.5% de los predios que

ameritaban adelantar proceso de revocatoria de resoluciones de adjudicación. Este 18.5% representaba un 79.5% del agregado nacional de áreas involucradas en procesos de revocatoria. Al igual que lo enunciado por la Procuraduría General de la Nación, de acuerdo con la Contraloría General de la Nación, el inicio de los procesos de revocatoria se fundamentó en la identificación de hallazgos asociados principalmente con la adjudicación de predios con cabidas superiores a la UAF, o a beneficiarios que no cumplían de lleno los requisitos de ser sujetos de reforma agraria, de acuerdo a lo establecido en la Ley 160 de 1994 y decretos reglamentarios.

Una de las principales causas de las irregularidades en la adjudicación de bienes baldíos, según lo estipulo la Corte Constitucional en la Sentencia T-488 de 2014, es la carencia de un inventario global de este tipo de bienes. En la sentencia de referencia, la Corte Constitucional señalaba como el mismo Incoder reconocía una amenaza en la inexistencia de "un inventario de bienes baldíos de la Nación", en la medida en que tal situación contribuiría a "desconocer los objetivos constitucionales trazados tanto por la Constitución como por la Ley 160 de 1994, en la medida que si el Incoder, como entidad responsable de la administración de los bienes baldíos, no posee un registro fidedigno sobre aspectos esenciales de los predios de la nación, es altamente probable que numerosas hectáreas de tierra estén siendo apropiadas por sujetos no beneficiarios del sistema de reforma agraria y lo peor, que no haya cómo ejercer una auditoria efectiva ante esta falta de datos confiables" (Sentencia T-488, 2014).

Sumado a lo anterior, la incapacidad operativa del Incoder para la verificación del cumplimiento de los requisitos estipulados en la ley, funge como otra de las problemáticas que habilitaron la ocurrencia de irregularidades. De acuerdo con la Contraloría General de la Nación (2013), el Incoder, apelando al principio constitucional de buena fe, no validaba la información aportada por los solicitantes a través del cruce de información contenida en distintas bases de datos de agencias gubernamentales y, de esta forma, no era claro el proceso por medio del cual se validaban los hechos de contar con un patrimonio inferior a los 1000 SMLMV, o el de pertenecer a población víctima de desplazamiento forzado.

Los datos anteriores contrastan con el número de funcionarios disciplinados por la PGN, tras la comisión de faltas graves en el proceso administrativo. En el informe preventivo de la Procuraduría General de la Nación Delegada para Asuntos Agrarios y Ambientales (2014), el Meta reportaba un total de cinco funcionarios sancionados por la comisión de hechos disciplinables.

Entre estos casos, se menciona la sanción de entre diez y catorce años de inhabilidad a cuatro funcionarios del Incoder territorial Meta , *"quienes omitieron el ejercicio de sus funciones e incurrieron en irregularidades al consignar información falsa en las actas de diligencias de inspección ocular a varios predios en el municipio de La Macarena"* (PGN, 2011); entre las faltas cometidas por los funcionarios, se encontraban las de incluir hechos no ciertos en actas de inspección ocular a predios ubicados en el municipio de la Macarena, o de omitir la realización de las mismas. Además, se señala que algunos incurrieron en el delito de concusión, tras solicitar *" de manera indebida el pago de diversas sumas de dinero a los campesinos de la zona para la elaboración de planos dirigidos a la adjudicación de terrenos, siendo esta una función innata que asume el mismo Incoder"* (PGN, 2011).

En Vichada, por su parte, la Procuraduría General de la Nación sanciono a dos funcionarios (un director encargado y un profesional especializado de la territorial del Incoder en Vichada), por favorecer a familiares de funcionarios y a un ex concejal del municipio de Puerto Carreño, con la dotación de un proyecto productivo destinado específicamente *"familias campesinas asentadas en la zona rural de Puerto Carreño (Vichada), a mujeres cabeza de familia y víctimas dedicadas tradicionalmente a la ganadería, al trabajo del llano en los hatos ganaderos y a las actividades de agricultura"*(PGN, 2016).

Aunque son pocos los registros de investigaciones disciplinarias en contra de funcionarios de las territoriales de los departamentos de Meta y Vichada, cabe decir que, en la Altillanura, según lo señala la Contraloría General de la Nación, se han presentado varios de los casos de acumulación indebida de baldíos por parte de personas naturales y jurídicas, identificados en el territorio nacional.

Conclusiones preliminares

Como se ha podido observar, la estructura de tenencia de la tierra en los departamentos del Meta, Vichada, Casanare y Arauca, se ha transformado históricamente conforme han avanzado distintos procesos de colonización. En tanto zona de colonización tardía, dicha evolución ha estado ligada a los procesos de poblamiento y a la expansión de distintos proyectos económicos; el crecimiento del hato ganadero, la incursión de la agroindustria y de la extracción mineroenergetica, la avanzada de las economías ilegales y con ello, la presencia histórica de diversos grupos armados ilegales, las FARC-EP y el bloque oriental, los grupos de Autodefensa que arribaron a la región desde Puerto Boyacá, grupos paramilitares del grupo centauros de las Autodefensas Unidas de Colombia y de las Autodefensas Unidas del Casanare (Rodriguez Gonzalez, 2013).

Siendo una zona con amplia disponibilidad de tierras baldías, la confluencia de diversos intereses sobre la tenencia de tierras rurales, propició que en la región se presentaran algunos de los casos más emblemáticos de acumulación irregular de baldíos. Sobre estos casos, la Contraloría General de la Republica abrió en el año 2012 investigación por la presunta acumulación irregular de baldíos en los municipios que comprenden la altillanura, tras considerar que de dicha acumulación se podría derivar un detrimento fiscal o daño patrimonial. Frente a este tema, se expidieron tres informes especiales en los cuales la CGR presentaba un análisis micro de 13 casos en los que predios con antecedente de baldío, resultaron siendo englobados en grandes haciendas bajo el dominio de poderosos grupos empresariales y personas naturales, en muchas ocasiones como resultado de la adjudicación a sujetos que no cumplían con los requisitos para ser beneficiarios de la titulación de baldíos. Los casos analizados por la CGR fueron los siguientes:

"*Grupo Mónica de Colombia S.A.S., Multinacional Cargill, Riopaila Castilla S.A., Organización Luis Carlos Sarmiento Angulo - Corficolombiana, Fiducia Helm Trust SA Predio "El Brasil", The Forest Company (Wood/Timberland- Holdings Limited), Agroindustria Guarrojo S.A, Carlos Aguel Kafruni, Aceites Manuelita S.A., Poligrow Colombia Ltda., familia Lizarralde-Ocampo, familiares de Aurelio*

Iragorri y Camilo Pabón Puentes, quienes de manera directa o a través de empresas constituidas para el efecto, adquirieron y acumularon de manera irregular predios originalmente baldíos contrariando lo dispuesto en el artículo 72 de la Ley 160 de 1994."(CGR, 2014), en el cual se estipula que:

"Ninguna persona podrá adquirir la propiedad sobre terrenos inicialmente adjudicados como baldíos, si las extensiones exceden los límites máximos para la titulación señalados por la Junta Directiva para las Unidades Agrícolas Familiares en el respectivo municipio o región. También serán nulos los actos o contratos en virtud de los cuales una persona aporte a sociedades o comunidades de cualquier índole, la propiedad de tierras que le hubieren sido adjudicadas como baldíos, si con ellas dichas sociedades o comunidades consolidan la propiedad sobre tales terrenos en superficies que excedan a la fijada por el Instituto para la Unidad Agrícola Familiar." (SNR, 2013). En el apartado de análisis de casos, se presentará una breve exposición de dos de los casos más destacados en esta materia.

Casos representativos

Predio "El Brasil"

El Brasil es un predio de 16.450 hectáreas ubicado en el municipio de Puerto Gaitán (Meta), es quizá uno de los casos más representativos en materia de acumulación irregular de baldíos. El predio cuenta con un antecedente de titulación de 16 parcelas por parte del extinto Incora, cada una con un aproximado de 1000 hectáreas. Las adjudicaciones, cuyas resoluciones se expidieron hacia finales de la década del 80 e inicios del 90, fueron promovidas por el señor Víctor Carranza, ex zar de las esmeraldas y presunto auspiciador del paramilitarismo en esta y otras regiones del país. (CGR, 2014).

Según lo señala la Contraloría General de la Republica (2014) en su informe de actuación especial sobre acumulación irregular de predios baldíos en la altillanura colombiana, el proceso de adjudicación de los predios que más tarde serian englobados en la hacienda el Brasil, estuvo permeado por distintas irregularidades:

- Las diligencias de inspección ocular para verificar la ocupación previa de los predios, considerando la enorme cabida de los mismos, se realizaron en un lapso de tiempo demasiado corto (CGR, 2014).
- Las resoluciones se expidieron en series consecutivas y en favor de sujetos con cedulas expedidas en Boyacá, área de influencia de Carranza (CGR, 2014).
- Los beneficiarios del proceso de adjudicación, manifestaron ser colonos y realizar ocupación y explotación previa de los mismos, en una temporalidad que coincide con la ocupación de los predios que comprenden el Brasil por parte del paramilitares (Cinep, 2017).
- El funcionario del Incora encargado de las inspecciones oculares, aparece en todas las diligencias y en diferentes funciones y cargos, además, los testigos que dieron fe de la explotación previa de los predios por parte de los adjudicatarios, son los mismos en todos los casos: Luis Eduardo Soto Orjuela, Luis Eduardo López, Edgar Gerardo Villegas Cortés y Jaime Londoño Jaramillo (Cinep, 2017).

- Contrario a las disposiciones legales en materia de prerrequisitos de los adjudicatarios, se realizó el proceso beneficiando a sujetos que, para la época, no contaban con la edad suficiente para ser beneficiarios.

De los 16 predios, fueron englobados inicialmente 13 en uno de mayor cabida bajo el nombre de "Las Mercedes", con un total de 13.480 hectáreas. Más adelante, en el año 2007, se realizó el englobe definitivo que dio su nombre actual al predio.

Predio / Matricula Inmobiliaria	Ubicación	Extensión	Resolución de Adjudicación	Primera Venta
Guadalupe / 234-4854	Puerto Gaitán / Vereda El Muco 9	999 H	Resolución No. 0752 del 30 de julio de 1987 INCORA adjudica baldío a WILLIAM OSWALDO CARDENAS UTRERAS CC 79.384.811 de Bogotá DE	Con Escritura Pública No. 0374 del 27 de febrero de 2007, WILLIAM OSWALDO CARDENAS UTRERAS vende a MIGUEL ALFONSO VELOZA. Valor $71.000.000 pesos
San Cristóbal / 234-4877	Puerto Gaitán / Vereda El Muco	999 H / Actualizada a 1.214 H	Resolución No. 0820 del 14 de agosto de 1987 INCORA adjudica baldío a PEDRO JULIO CARDENAS NIÑO CC 17.107.395 de Bogotá y MARIA GUADALUPE UTRERAS DE CARDENAS - C 169.955 de Extranjería	Con Escritura Pública No. 0375 del 27 de febrero de 2007, PEDRO JULIO CARDENAS NIÑO y MARIA GUADALUPE UTRERAS DE CARDENAS venden a YESID EDUARDO CHAPARRO ALFONSO Valor $91.000.000 pesos
La Realidad / Villa Lindosa / 234-2841	Puerto Gaitán / Vereda La Cristalina	1.000 H / Actualizada a 1.322 H	Resolución No. 0986 del 26 de julio de 1983 INCORA adjudica baldío a HECTOR MANUEL RIOS GUTIERREZ	Con Escritura Pública No. 0576 del 21 de noviembre de 2002, ABEDULIO DUARTE SUESCUN vende a YEZID CARRANZA CORDOBA Valor $20.000.000 pesos
Englobe "Las Mercedes" / 234-14406	Puerto Gaitán / Vereda La Cristalina	13.480 H	Escritura Pública No. 0604 del 31 de agosto de 2004 se realiza el ENGLOBE denominado LAS MERCEDES, que reúne 13 predios	

Fuente: CGR (2014)

En paralelo a las adjudicaciones, para el año de 1995 el predio fue ocupado por los "carranceros" (más tarde Autodefensas Campesinas del Meta y Vichada y apéndices de las Autodefensas Campesinas de Puerto Boyacá), quienes instalaron una base de operaciones que serviría de centro de comunicaciones, entrenamiento y recuperación de los integrantes del grupo. Para finales de los años 90, lo que más adelante se denominaría como el Brasil se había constituido en base del paramilitarismo que actuaba en el oriente del país (Rodriguez Gonzalez, 2013).

Tras la desmovilización del grupo de los carranceros en 2005, se llevó a cabo el englobe total de los predios y su transferencia por parte de los adjudicatarios, a modo de aporte de capital, a la empresa Agualinda Inversiones S.A., constituida en el año 2007 con la representación legal de María Blanca Carranza, esposa de Víctor Carranza (Rodriguez Gonzalez, 2013). Según lo señala la CGR (2014, pág. 129). Según el informe: *"Posteriormente, Agualinda Inversiones S.A. firmó un contrato de compraventa con diez empresas: "Agropecuaria Visión", "Agropecuaria San Martina", "Agropecuaria Futuro" y "Agropecuaria Valores", "Entre hogar", "Pemex", "Proyectos La Fachenda SA", "Inversiones Arar", "Concesionaria" y "Pro llanura". (…) Esas diez empresas lideradas por "Proyectos La Fazenda SA" quien actúo como negociador, con Escritura Pública No. 2676 del 15 de mayo de 2007 constituyeron un encargo fiduciario con el Banco Helm para que éste comprara el predio "El Brasil" por valor de $15.850.236.900 pesos y lo administrara. Surge la persona jurídica "Helm Trust S.A. Fideicomiso de Administración Inmueble El Brasil". Luego, bajo ese fideicomiso, el banco firmó un contrato de comodato con "Aliar SA" para que mejorara y explotara las tierras."*

De lo anterior, se entiende que el aprovechamiento del predio el Brasil por parte de la Fazenda, en un solo macro proyecto de producción de maíz y soya para la alimentación de cerdos, se valió de una estrategia jurídica y financiera para habilitar la explotación de predios que por sus antecedentes exceden las limitaciones dispuestas a la acumulación de UAF, sin la necesidad de transferir la propiedad directamente.

La sociedad Helm Trust S.A. titular del fideicomiso y administradora del predio el Brasil, cedió la tenencia del globo de predios con antecedente de baldío, tras la celebración de un contrato de comodato con diez personas jurídicas , creadas un mismo día en Envigado y lideradas por la sociedad jurídica "Proyectos la Fazenda S.A.". (Rodriguez Gonzalez, 2013). En la actualidad, la Agencia Nacional de Tierras se encuentra reconstruyendo el expediente del caso, con el fin de iniciar con el proceso de revocatoria de las resoluciones que dieron origen a la adjudicación de los predios baldíos que conforman la hacienda El Brasil.

Predio "El Porvenir"

Al igual que el predio El Brasil, el predio El Porvenir, ubicado en Puerto Gaitán, Meta, presenta un antecedente de acumulación irregular de predios baldíos sobre un total de 27.000 hectáreas las cuales fueron de propiedad del empresario Víctor Machado y vendidas tras su muerte a Víctor Carranza, quien habría hostigado a los pobladores originales del predio el Porvenir ejerciendo violencia en la zona por medio de la estructura paramilitar de "los carranceros".

En los años 90, el predio denominado El Porvenir fue adjudicado de manera irregular por el Incora a 27 personas cercanas a la familia Carranza, quienes nunca habían estado presentes en el predio y que posteriormente englobaron los predios adjudicados en 5 grandes haciendas denominadas: "Mi Llanura", "El Pedregal", "El Rincón", "Campo Hermoso", y "Las Corocoras" de las cuales se supo, por

testimonio de los pobladores de la zona, que estaban siendo explotadas por la empresa "Ganadería La Cristalina".

La comunidad, bajo el liderazgo del congresista Ivan Cepeda, solicitaron al Incoder la revocatoria de dichos predios logrando de esta manera que en el 2014 se expidiera la Resolución 6423, dejando en firme la devolución de los predios al Estado, los cuales fueron entregados voluntariamente por el hijo de Víctor Carranza.

En la zona confluyen intereses económicos y el accionar de grupos armados ilegales, los cuales han desencadenado hechos de violencia en contra de pobladores originales, dificultando el proceso de adjudicación. Sobre este caso, la Corte Constitucional profirió la Sentencia SU-426-16, ordenando la intervención de varias entidades entre las que se encontraba el Incoder, hoy Agencia Nacional de Tierras. En el marco de lo dispuesto por la Corte, la ANT viene ejecutando una ruta metodológica que incluye (i) la aclaración del polígono R 6423-2014 que comprende el predio, tanto en materia jurídica como topográfica, (ii) la definición del marco normativo de adjudicación, previo a la identificación de sujetos susceptibles de reforma agraria, (iii), el cálculo de la UAF y (iv) la implementación del procedimiento de adjudicación.

La Agencia Nacional de Tierras ha emitido los informes correspondientes al avance de cumplimiento de las órdenes impartidas por la Corte. No obstante, los estudios topográficos adelantados sobre el predio, revelan que el área sin condicionamiento para la adjudicación de baldíos es de 10.879,96 hectáreas, de las cuales 5.000 hectáreas son reclamadas como tierras ancestrales por parte de las comunidades indígenas Sikuanes y Cubeos, las cuales se encuentran protegidas por el Acuerdo 004 del 2018 de la Dirección de Asuntos Étnicos de la Agencia Nacional de Tierras.

AREA TOTAL	26322,6643
COMPONENTE	AREAS CONDICIONADAS HAS
Área con condicionamiento AMBIENTAL[53]	14.077,58
Área VIAS primarias INVIAS	101,0542
Área con ocupación INDIGENAS-Cubeos-Sukuanes[54]	546,4
Propiedad Privada-CARRABAS	1950
Cruce propiedad privada CUCURITAL	250
OTRAS AREAS EN OBSERVACION	250
AREA LIBRE PARA ADJUDICAR	10.879,96
SUMATORIA TOTAL	**26.322,66**
LAS SUMATORIA NO ES LINEAL POR LAS AREAS SE TRASLAPAN	

Fuente: Subdirección de Acceso a Tierras en Zonas Focalizadas – ANT (2018)

En ejercicio de la administración del predio, por ahora se tiene contemplado adelantar el diligenciamiento del Formulario de Inscripción de Sujetos de Ordenamiento – FISO por parte de los

[53] Concepto CORMACARENA y EOT Mpio de Puerto Gaitán
[54] Acuerdo 004. Inicio acciones de protección de Tierras Ancestrales con pretensión de 5000 hectáreas perdió El Rincón.

aspirantes a acceder a parcelas del predio *"El Porvenir"*, con lo cual se busca determinar quiénes ostentan la calidad de sujetos de acceso a tierra, para luego ejecutar el procedimiento de adjudicación sobre los sujetos priorizados por el Registro de Sujetos de Ordenamiento - RESO.

CAPITULO 4. ANALISIS REGIONAL UGT OCCIDENTE

Georreferenciación

Caracterización geográfica y poblacional.

La UGT Occidente está conformada por los departamentos de Cauca y Valle del Cauca, que a su vez integran una región más amplia conocida como el Suroccidente colombiano, ambos departamentos tienen costa sobre el Océano Pacífico. En el Valle se encuentra ubicado el puerto de Buenaventura, el más importante del país, por el enorme movimiento de carga importación y exportación que allí se registra.

Valle del Cauca

El departamento del *Valle del Cauca* tiene una superficie total de 22.140 kilómetros cuadrados, que representa el 1.9% del territorio nacional, con un área de 2.076.805 ha. Este departamento limita por el norte, con Chocó, Caldas y Quindío; por el este con Quindío y Tolima; por el sur con el Cauca; y por el oeste con el océano Pacífico y el Chocó.

De oriente a occidente, el territorio está constituido por cuatro unidades fisiográficas: la llanura del Pacífico, en donde se distingue una faja costera o andén aluvial, después de esta faja litoral comienza la llanura selvática, que se extiende hasta las estribaciones de la cordillera; la cordillera Occidental que se extiende por el departamento en dirección sureste – norte; el valle del río Cauca, que es una planicie originada por una depresión tectónica interandina; y la vertiente occidental de la cordillera Central que comprende la vertiente del valle del río Cauca y el macizo central o área de páramos[55].

Subregiones departamento del Valle del Cauca	
Subregiones	**Municipios**
Pacífico	Dagua y Buenaventura
Área Metropolitana	Cali, Yumbo, Candelaria, La Cumbre y Jamundí
Sur cañera	Palmira, Florida, El Cerrito y Pradera
Centro-Oriente	Ginebra, Guacarí, San Pedro, Buga, Tuluá, Andalucía y Bugalagrande
Centro-Occidente	Riofrío, Calima-El Darién, Vijes, Restrepo, Trujillo y Yotoco
Norte	Cartago, El Cairo, El Águila, Ansermanuevo, Argelia, Alcalá, Ulloa, Toro y Versalles
Centro-Norte	Obando, Zarzal, Roldanillo, La Unión, Bolívar, La Victoria, Caicedonia, Sevilla y El Dovio.

Fuente: PNUD - Informe de Desarrollo Humano Valle del Cauca, 2008.

[55] Tomado de: http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/8681/10207632514.pdf?sequence=4&isAllowed=y

Según el Censo del 2005, la población del Valle del Cauca era de 4.052.535 habitantes. La proyección de la población al 2018, según el DANE, para el departamento es de 4.755.760 habitantes, lo cual representa una participación del 9.63% en el total de la población nacional. El 87.34% de la población para 2005 vivía en la zona urbana y el restante 12.66% en la zona rural (Departamento Administrativo de Planeación. Gobernación del departamento del Valle del Cauca, 2014, pág. 7). El territorio del departamento incluye el distrito de Buenaventura y 41 municipios, siendo su capital Santiago de Cali.

La presencia de población y comunidades étnicas en el departamento del Valle del Cauca, según el Departamento Nacional de Planeación en su ficha de caracterización territorial departamental 2016, es: población negra o Afrocolombiana, 1.090.943 habitantes, indígena 22.313 habitantes, raizal 1.225 habitantes y ROM 717 personas. La población Negra-Afrocolombiana se ubica en su mayoría en las Subregiones Sur y Pacífico del Valle del Cauca. Un dato importante, es que en el departamento se encuentra la ciudad que con el mayor número de negros-afrodescendientes del país, Cali con 639.009 habitantes, y a su vez tiene la ciudad que cuenta con el mayor porcentaje de Negros-Afrocolombianos entre su población total, el Distrito de Buenaventura con 271.060 habitantes, correspondiente al 88.5% del total de la población.

Para 2018 existen 38 Consejos Comunitarios de Comunidades Negras titulados en el Distrito de Buenaventura, conformados desde 1998 hasta esa fecha. Los Consejos Comunitarios en proceso de titulación ante Incoder en 2016 eran ocho, de estos desde la liquidación del Incoder y la creación de la Agencia Nacional de Tierras, se ha titulado un Consejo Comunitario en Buenaventura, beneficiando a 40 familias con un área adjudicada de 2.248 ha y 5.499 mts. Las comunidades Negras-Afrocolombianas que conformaban estos Consejos Comunitarios en 2016 eran 126, con 11.554 familias y 46.326 personas Negras-Afrocolombianas, ubicadas en 5.577 mil áreas (ha) tituladas (Gobernación del Valle del Cauca, 2016, págs. 22-23). Según datos de la Dirección de Asuntos Étnicos a julio de 2018 para el Valle del Cauca se registran 42 consejos comunitarios, en un área adjudicada de 623.979 ha.

La población indígena está representada en 6 pueblos indígenas constituidos en 25 Resguardos con un total de 42.586 ha. adjudicadas a julio de 2018 y varios Asentamientos y Cabildos que corresponden aproximadamente al 0,56% de la población del Valle, proyectada para 2018 en 4.755.760 habitantes aproximadamente (Departamento Nacional de Planeación, 2016). La población indígena se concentra en su mayoría en las zonas rurales y pertenecen a las comunidades: Nasa o Páez, Embera Chamí, Woounan, Esperaras, Siapidara, los Pastos, Misak, Yanacona, Kofán, Inga y Quichua.

Las organizaciones indígenas con presencia en el departamento son: la Organización Indígena del Valle del Cauca “ORIVAC” constituida por 55 territorios indígenas de los cuales 18 son resguardos, 106 comunidades pertenecientes a los pueblos Nasa, Embera, Chamí y Woounaan (con presencia en 25 municipios, con 15.750 personas), la Asociación de Cabildos Indígena del Valle de Región Pacifico “ACIVA RP” que está constituida por 20 territorios indígenas, 9 de ellos son resguardos, en ella están 22 comunidades pertenecientes a los pueblos Nasa, Embera, Chamí, Esperara Siapidra, Wounaan e

Inga (con presencia en Buenaventura, Dagua, Bugalagrande y Sevilla, con 2.982 personas), también existen cabildos urbanos no adscritos a organizaciones que están ubicados en Cali de pueblos Nasa, Misak, Yanacona, Kofán, Inga y Quichua, y en Palmira los Pastos (Gobernación del Valle del Cauca, 2016, págs. 23-24).

Cauca

El departamento del *Cauca* hace parte de las regiones Andina, Pacífica y Amazónica, con una superficie aproximada de 29.308 km2, equivalente al 2.7% del país, es el doceavo departamento en extensión, con una altitud desde el nivel del mar hasta los 5.780 metros. Limita al norte con el departamento del Valle del Cauca, al oriente con Huila, Tolima y Caquetá, al sur con Putumayo y Nariño y al occidente con el Océano Pacífico. Forma parte de la denominada: Región Pacífico, que articula los departamentos de Nariño, Valle del Cauca y Chocó, con más de 50 municipios y 1.5 millones de habitantes. Está dividido administrativamente en 42 municipios, siendo su capital Popayán. Como parte del enfoque territorial supra-departamental el departamento del Cauca integra el denominado Nuevo Eje Cafetero de Calidad, junto a Nariño y Huila con más de 250 mil hectáreas producidas y con impacto económico directo en más de 210 mil familias. Asimismo, es uno de los departamentos núcleo del Macizo Colombiano, con Nariño y Huila, y Caquetá y Putumayo como zonas de influencia, territorio que produce el 70% del agua dulce que se consume en el país (Gobernación del Cauca, 2016, págs. 18-19).

La Gobernación, como parte de la estrategia de planificación con enfoque diferencial territorial para el departamento, lo ha agrupado en siete subregiones:

Subregiones departamento del Cauca

Fuente: Oficina asesora de Planeación Departamental, 2016.

La población del departamento, para el año 2018, según los datos conciliados en las Proyecciones de población municipales 2005-2020 del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas DANE, es de 1.416.145 personas distribuidas en sus 42 municipios. El departamento presenta una tasa de crecimiento promedio del 0,89% anual. Así mismo, el 50,65% de la población son hombres y el 49,35% mujeres, y es el quinto departamento en cuanto a porcentaje de población en las zonas rurales. La mayor concentración de población en el Cauca, según el Censo de 2005, que registraba un total de 1.268.937 habitantes, se encuentra en el sector rural, con 825.566 personas (62,1%), mientras que la zona urbana cuenta con 518.921 habitantes (37,9%). Sin embargo, los municipios que mantienen primacía de población urbana son: Popayán (45,17%), Santander de Quilichao (9,53%) y Puerto Tejada (7,36%). La Subregión Centro es la más poblada, allí se encuentra el municipio de Popayán con el 20,12% del total de la población, en la Subregión Norte se encuentra el municipio de Santander de Quilichao con el 6,78% (Gobernación del Cauca, 2016, pág. 21).

En el Cauca, de acuerdo a datos suministrados por el DANE (censo 2005), la población que se auto reconoce como afrocolombiana o afrodescendiente asciende a un total de 290.000 personas. La mayoría de estas residen en la subregión norte donde habita el 58.5% de la población afro del departamento principalmente en el municipio de Caloto con 23.039 y Santander de Quilichao con 26.493, igualmente en la Subregión Pacifico esta Guapi, donde se encuentra el mayor número de habitantes de la población afro con 27.889[56]. En el departamento, según datos de la Dirección de

[56] En el Cauca la mayoría de las comunidades afrodescendientes se encuentran organizadas en consejos comunitarios. En total, en el

Asuntos Étnicos de la ANT para 2018, existen 20 consejos comunitarios titulados, con un área calculada de 576.293 ha.

En cuanto a población indígena, cuenta aproximadamente con 270.000 personas distribuidas en todo el territorio caucano, concentrándose principalmente en la subregión norte, donde habita el 43% de esta población. Los municipios con mayor número de indígenas son Toribío con 25.425 y Caldono con 23.385, seguidos de la subregión centro donde habita el 25,6% de la población indígena, siendo Silvia con 24.706 el municipio con mayor población indígena de esta subregión (Gobernación del Cauca, 2016, p 21). Los datos frente al autorreconocimiento poblacional por parte de grupos étnicos indígenas en el departamento (Censo, 2005) son: 117.527 Nasas (69,4%), 21.203 Yanaconas (12,6%), 17.286 Guambianos (10,2%), 5.297 Coconucos (3,1%), 4.229 Totoróes (2,5%), 2.432 Emberas (1,4%), 851 Ingas (0,5%) y 344 Eperara Siapidara (0,2%). Finalmente, la población mestiza rural se asienta espacialmente en el centro y sur del Cauca (Duarte, 2015, págs. 52-86).

En el Cauca existen 65 Resguardos indígenas constituidos y 4 reestructurados, 115 Cabildos indígenas y 11 asociaciones de Cabildos, con un área de territorio indígena de aproximadamente 197.689 ha, y un total de población indígena de 190.069 personas (Dirección de Asuntos Étnicos, ANT 2018).

Estas características sobre las dinámicas de la tenencia, el uso y la propiedad de la tierra en estos departamentos ilustran el proceso de conformación territorial en la región y ejemplifican los efectos de las políticas de Estado en la conformación y administración del territorio, así como los impactos de los modelos de desarrollo en la territorialización rural en esta parte del país, que en parte se materializan en la relación entre *territorio* y *conflicto*.

Antecedentes históricos de la región

Valle del Cauca

Los procesos de ocupación territorial para el centro-norte del Valle estuvieron marcados en un primer momento por la resistencia indígena ante la invasión española que se mantuvo hasta entrado el siglo XVII. Esto implicó una reorganización del espacio que obligó al desplazamiento de las comunidades indígenas originarias (Pijaos, Bugas y Putimaes) (Motta, 2004), hacia las zonas planas para ser ocupadas como mano de obra en las encomiendas y la explotación de tierras y minas. Eso posibilitó la legalización de la posesión de tierras a españoles, fundando los poblados de Vijes (1539), Cartago

departamento se han titulado diecisiete tierras colectivas de comunidades negras, ubicadas en los municipios de Guapi, Timbiquí y López de Micay. Los territorios titulados son: Alto Guapi, Río Napi, Río San Francisco, Renacer Negro, Guapi Abajo, Río Guajuí, El Cuerval, Cuenca del Río San Bernardo Patía Norte, Negros Unidos, Negros en Acción, Parte Alta Sur del Río Saija, Parte Baja del Río Saija, Playón del Río Siguí, Integración del Río Chuare, San Joc Parte Alta del Río Micay, La Mamuncia, Parte Media del Río Micay y Manglares de Río Micay. Duarte, Carlos (2015). "Desencuentros territoriales" tomo I. La emergencia de los conflictos interétnicos e interculturales en el departamento del Cauca". Pág. 77.Terrenos etnográficos-ICANH, Bogotá D.C.

(1540), Roldadillo, Bolívar y Riofrío (1567), Buga (1569), Guacarí (1570), Toro (1573), La Unión (1603), Yotoco (1622), Tuluá (1639) y San Pedro (1795) (CNMH, 2014, pág. 37).

El descubrimiento de yacimientos auríferos por colonos de Popayán y Cali en las montañas de Raposo a finales del siglo XVI, también significó un amplio desplegué de la una actividad minera extendida por la frontera del Pacífico que permanece y que ayudó a consolidar el asentamiento de la población negra, empleada como mano de obra para la explotación minera (Valencia Llano, 2014).

En un segundo momento, la colonización interior fue adelantada por comunidades negras, mulatas y especialmente mestizas, nutriéndose del desplazamiento de pueblos indígenas provenientes de otras localidades del país, presionando la reconfiguración socio-económica del actual departamento del Valle del Cauca, en la que los mestizos entraron a jugar un nuevo rol en el tejido social. Respecto de la tenencia de la tierra, desde el siglo XIX se había conformado una estructura agraria diversa de pequeños y medianos propietarios que convivieron con la hacienda ganadera y cañera tradicional. Las grandes propiedades empezaron a delimitarse más claramente hacia la segunda mitad del siglo XIX (CNMH, 2014, pág. 38).

En un tercer momento, la colonización antioqueña, se estableció en el territorio en un proceso de poblamiento disperso que inicio a mediados del siglo XIX, proyectándose sobre la cordillera central en dirección norte-sur (CNMH, 2014, pp. 39-40). El proceso de colonización permitió la ocupación de la cordillera occidental, incidiendo en la economía regional al introducirse con mayor fuerza el cultivo del café como uno de los legados de la cultura paisa. En las primeras décadas del siglo XX tuvieron origen las transformaciones en la configuración regional que modificaron el paisaje agrario, generando la distinción entre zona plana y de ladera. Entre los principales eventos que contribuyeron a ello se cuentan, además de la colonización antioqueña, el crecimiento demográfico, la construcción del ferrocarril del Pacífico y de vías carreteables que rompieron el aislamiento tradicional y que desde 1945, favorecieron la construcción de relaciones intra regionales y de la región con el mercado nacional a partir de la construcción de la carretera Cali – Buenaventura (CNMH, 2014, págs. 39-40).

Otros factores asociados con la transformación socio-espacial y económica del Valle, se relacionan con la ampliación del muelle portuario iniciada en 1928, promoviéndose una mayor integración a la vida económica nacional e internacional (CNMH, 2014, pp. 39-42). El desarrollo de infraestructura vial y comercial en el siglo XX fue acompañado de la transformación y la consolidación de las haciendas tradicionales en ingenios azucareros de corte industrial y el desarrollo de cultivos de cereales, oleaginosas y frutales, combinados con la caña de azúcar, que, entre otras cosas, desplazaron la ganadería extensiva y la agricultura de subsistencia hacia las zonas de ladera, principalmente de la vertiente occidental de la cordillera central. La industrialización de la producción azucarera propició además un relevo en las cúpulas del poder local y regional, al tiempo que se originaba un mercado de trabajo asalariado, impulsado también por la economía cafetera de las vertientes oriental y occidental del valle geográfico del río Cauca en el norte del Valle (CNMH, 2014, págs. 39-42).

La lucha entre terratenientes y terrazgueros se hizo intensa después de 1910, acentuándose la integración a los mercados con el despojo de los campesinos y los descendientes africanos. De esta forma, el conflicto entre propietarios hacendados - terratenientes y colonos se configuró e intensificó a partir de la apropiación de las mejoras y las propiedades de los colonos caucanos, antioqueños y nariñenses (CNMH, 2014, pág. 42). Familias tradicionales, como los Arboleda y Holguín y nuevos hacendados, llevaron a cabo acciones para recuperar tierras, conformando así el espacio actualmente ocupado por ingenios azucareros como en el Cauca. De igual forma se presentaron conflictos por la tierra entre propietarios y buscadores de tesoros a comienzos del siglo XX ante el surgimiento de grandes lotes de objetos de metal encontrados en las tumbas de las comunidades indígenas. Para 1938 ya existían siete ingenios azucareros, el 66,9% del total del suelo de su propiedad estaba sembrado en caña, 17,8% en pastos; 4.0% en arroz y 11, 2% en bosque (CNMH, 2014, pág. 43).

Aunque la modernización del sector agropecuario en este departamento inició desde temprano, el proceso fue relativamente lento. En los años cincuenta el 43.3% de la tierra estaba destinada a pastos (877.591 ha) y el 13.8% a la agricultura (285.409 ha), el resto eran selvas deshabitadas (21%), bosques, áreas no cultivadas, lagunas, etc. Los principales cultivos de la zona plana eran caña, maíz y arroz, y en las vertientes se cultivaba café, frijol y maíz. A comienzos de los cincuenta sólo algunas haciendas habían mejorado los pastos y diversificado su producción agrícola con caña y maíz. El desarrollo y fortalecimiento del sector azucarero a nivel industrial se dio en 1959 con la creación de la Asociación de Cultivadores de Caña de Azúcar de Colombia (Asocaña) con el que se inició un proceso de extensión, producción y tecnificación del azúcar y los cultivos de caña (CNMH, 2014, págs. 43-44).

De esta manera la ocupación del valle geográfico del río Cauca se desarrolló en el marco de una economía inicialmente basada en latifundios ganaderos que durante los siglos XVII y XVIII se transformaron en unidades productivas hacendatarias, productoras de caña de azúcar, las cuales iniciaron un proceso de conversión en empresas capitalistas desde mediados del siglo XIX hasta la constitución de ingenios azucareros en la primera mitad del siglo XX, lo que favoreció la concentración de tierras. Por su parte, la colonización antioqueña condujo a la ocupación de tierras en las zonas de ladera de las dos cordilleras, en las que se privilegió el cultivo del café, en tanto que gran parte de la actividad ganadera se desplazó a las zonas montañosas, lo que generó conflictos sociales y de uso del suelo entre terratenientes dedicados a la ganadería extensiva y pequeños propietarios campesinos (CNMH, 2014, págs. 45-46).

La configuración del sistema bimodal de la agroindustria y pequeños productores, incidió de manera determinante en las formas de tenencia y relación con la tierra en este departamento, en las zonas planas predominaron los jornaleros temporales y arrendatarios, y en las laderas coexistieron tanto campesinos sin tierra como pequeños y medianos propietarios, colonos, parceleros y arrendatarios y comunidades étnicas. (CNMH, 2014, pág. 46).

Cauca

A principios del siglo XX en el departamento del Cauca se consolidaron los procesos de ocupación y tenencia de la tierra a través de patrones feudales, no muy distintos a los descritos para el departamento del Valle del Cauca. Este esquema de posesión se dio, según (LeGrand, (1986) a través de permanentes conflictos entre colonos y hacendados, situación que el Gobierno buscó mediar al intentar convertir las tierras en productivas, consagrando el principio de que "quien cultiva la tierra baldía es su propietario legal" (Ley 61 de 1874 y la Ley 48 de 1882). Sin embargo, los grandes hacendados hicieron caso omiso a esa legislación y muchos colonos terminaron amenazados y expropiados. Este proceso de confrontación por la tenencia de la tierra entre hacendados y colonos definió dos formas de ocupación de la tierra: el latifundio y el minifundio campesino.

En los latifundios se utilizaban distintos modelos de trabajo en los que se hacía uso de mano de obra indígena, mestiza y negra, con una fuerte sujeción del campesino sin tierra (Tirado, 1982). Para la década entre 1920 y 1930, el gran latifundio se fue dividendo por herencias y sistemas de arrendamiento a una nueva clase de empresarios agrarios capitalistas; algunos latifundios lograron la transformación al desarrollo capitalista, mientras otros quedaron en la ruina; en algunos casos, los campesinos lograron la adjudicación de la tierra de latifundistas ausentes.

Por su parte el minifundio se abrió espacios a través de la colonización, de los cuales está conformado grandes porciones de territorio en el departamento del Cauca. Con la Ley 200 de 1936 se intervinieron los conflictos por la propiedad de la tierra y se definieron los primeros intentos de Reforma Agraria, buscando la titulación de terrenos baldíos a campesinos e indígenas que en calidad de aparceros o arrendatarios estuvieran haciendo uso de la tierra. Nos obstante la lucha por la tierra, que también era la lucha por el poder político desató La Violencia oficial y el desconocimiento de los derechos sobre la función social de la propiedad (Pérez, 2004).

En los años sesenta y setenta del siglo XX los conflictos por la tierra en el Cauca se extendieron hacia las zonas del latifundio ganadero con movimientos reivindicativos que reclamaban tierra, créditos y servicios a través de paros cívicos y en regiones de economía parcelaria contra las condiciones del pequeño campesino. Durante los primeros años de la década de 1970 la ANUC fue el referente organizativo y articulador de las tomas de tierras para amplios sectores campesinos e indígenas en el Cauca, en el entretanto las comunidades indígenas sufrían un proceso de "restructuración" y "clarificación" de sus Resguardos por parte de terratenientes provenientes de grandes familias tradicionales payanesas. La ausencia de respuesta estatal, debido a las solicitudes de los cabildos de formalizar su tierra ante el Incora, promovió la ocupación de varias haciendas, en las que establecían un sistema comunal y se acordaban con el Incora el pago de la tierra. Organizaciones como el CRIC (Consejo Regional Indígena del Cauca, creado en 1971), y la ANUC presionaba a las instituciones oficiales por su falta de iniciativa para resolver el problema de la tierra, en particular de los territorios de Resguardo de las comunidades indígenas del departamento.

Con la consolidación de la Doctrina de Seguridad Nacional en la década del setenta, la lucha por la tierra articulada a protesta social, se criminalizó bajo una lectura subversiva. En el Cauca la actividad guerrillera terminó afectado a las comunidades indígenas y campesinas debido a los enfrentamientos con las Fuerzas Armadas y la Policía, convirtiendo al departamento en un área de operación militar especialmente en la zona norte. En tanto que, en el nororiente, la región de Tierradentro fue fundamental en el paso de las FARC-EP desde Marquetalia hacia Riochiquito, transformarse en un corredor estratégico del conflicto armado en Colombia.

En 1982 fue creada la ONIC (Organización Nacional Indígena de Colombia) como un espacio de cohesión de las comunidades indígenas del país y en 1991 se produjo la desmovilización del Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL)[57] y la convocatoria de la Constituyente, eventos que redefinieron los procesos de organización de las comunidades, la lucha por la tierra y su relación con el Estado, los grupos armados y la violencia.

De esta manera la configuración de sistema de tenencia y propiedad de la tierra en el departamento del Cauca estuvo definida por la expansión terrateniente de finales del siglo XIX y principios del siglo XX, a través de connotadas familias como los Mosquera, los Zambrano, los Valencia y los Arboleda, que detentaron títulos de propiedad en varios casos sobre territorios ancestrales (Uribe, 2008, pág. 373)[58].

Para la mitad del siglo XX, se combinaron distintos factores, por un lado la violencia de los años cincuenta permitió el aumento de la propiedad terrateniente del norte del Cauca y en los años sesenta con las políticas de modernización agraria y el aumento internacional de la demanda de azúcar se generó la extensión y la consolidación de grandes cultivos de caña en el norte, que al igual que en el Valle, fortaleció un sistema bimodal de grandes y pequeños propietarios, con formas distintas de tenencia y relación con la tierra. Jornaleros temporales y arrendatarios, campesinos sin tierra, pequeños y medianos propietarios, y propietarios colectivos como las comunidades étnicas, quedaron en medio de una alta conflictividad social por la propiedad y el uso de la tierra. (CRIC, http://www.cric-colombia.org/portal/despojo-origen-del-conflicto-la-tierra-cauca/)

Estructura de Tenencia

En el Valle del Cauca, según el Atlas de la Distribución de la Propiedad Rural en Colombia del IGAC en 2012, la estructura de propiedad de la tierra en el Valle se caracteriza por la mediana propiedad con un 50% de participación dentro del territorio departamental y por la gran propiedad con un 27%.

[57] El Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL) fue una de las primeras guerrillas indígena de Colombia, con operación en el Cauca, creada a principios de los años ochenta y activa hasta su desmovilización en 1991. El conflicto por la tenencia de la tierra (terratenientes, resguardos indígenas y la acción estatal y militar, así como de los movimientos guerrilleros) fue el origen de esta guerrilla inspirada en la figura de Manuel Quintín Lame, líder indígena caucano que defendía los principios y derechos de las comunidades indígenas por la tierra y contra la explotación y la discriminación racial.

[58] Uribe Vasco, Luis Guillermo (2008). Quintín Lame. Resistencia y Liberación. Ed Tabula Rasa. Bogotá - Colombia, N° 9 julio-diciembre, pág. 373.

El número de propiedades promedio por propietario no es alto (1,36%) sin embargo, la concentración de predios en cabeza de un mismo propietario es la más alta del país, teniendo en cuenta que el tamaño promedio del terreno por propietario de 10,98 hectáreas (la brecha entre el Gini de tierras y de propietarios está entre las más altas del país. Aparentemente, la concentración se da en los predios con mejores tierras). Los municipios con mayor acumulación de tierras de acuerdo al índice de Gini, son: Andalucía, Buenaventura, El Cerrito, Yumbo, Palmira, Candelaria, Pradera. La distribución de la propiedad registrada en catastro IGAC, de acuerdo con el tipo de propietario, refleja que el mayor porcentaje está en la propiedad privada de uso agropecuario con un 50,60%, seguido por la propiedad del Estado y otras instituciones con un 21,25% y finalizando con las minorías étnicas con un 18,11%. El porcentaje restante corresponde a la propiedad privada de uso no agropecuario, a las áreas protegidas y a otras comunidades (Incoder - Universidad Javeriana, 2014, págs. 19-21).

Para el Valle, la UPRA (2017) registra un total de 185.087 predios, de los cuales 177.141 son privados (95,59%), 7845 son de propiedad del Estado (4,235), 74 son colectivos (0,04%) y clasificados como otros 254 (0,14%), registrando un Gini del 0,50. De acuerdo con el registro de indicadores del IGAC (UPRA, Presentaciónes departamentales, 2018) el total de predios del Valle del Cauca (115.966) está en manos de 67.646 propietarios, con un índice de concentración del 9,45.

Clasificación de los predios según tipo de propietario rural
Departamento del Valle del Cauca.

No. de predios y propietario rural

VALLE DEL CAUCA					
Rango de Tamaño	**Predios**	**Propietarios**	**Área (ha)**	**% área**	**% propietarios**
Mayor a 0.5 - hasta 100 ha	78.862	130.332	726.405	32%	48,2,8%
Mayor a 100 - hasta 1,000 ha	2310	5785	504310	22%	2,1%
Mayor a 1,000 - hasta 10,000 ha	78	96	209776	9%	0,0%

Mayor a 10000 ha	17	17	814965	36%	0,01%
Total	**185.087**	**270.407**	**2.265.915**	**100%**	**50%**
Predios por debajo de la UAF (promedio 6ha.)	**Predios**	**Propietarios**	**Área (ha)**	**% área**	**% propietarios**
menor a 5 hectáreas	103.820	134.177	10.467	0%	50%
mayor a 5000 hectáreas	27	27	882065	39%	0%

Fuente: (UPRA, Presentaciónes departamentales, 2018). Elaboración propia.

El departamento del Valle del Cauca registra una distribución de la propiedad rural altamente inequitativa y aparece como el segundo de Colombia en el que más se presenta desigualdad en la distribución de la tierra. El primer lugar en concentración inequitativa de la propiedad rural es Antioquia. De acuerdo a la información predial (UPRA, Presentaciónes departamentales, 2018) el 57% de los 185.087 predios registrados, son predios que tienen una extensión menor a las 5 ha, debajo de la UAF promedio entre 6 a 8 ha. Y el 42,6% está en la mediana propiedad de 5 y 100 hectáreas.

En tanto el departamento del Cauca tiene un área total de 3.125.130 ha, y una población mayoritariamente rural, 786.516 habitantes, de una población total de 1268.937[59]. El territorio cuenta con 222.020 predios, 211.279 son privados, 1.164 colectivos, 8.005 del Estado y otros 1.908. Estos predios abarcan 2.068.529 ha y equivalen al 70,6% del área total del departamento.

Clasificación de los predios según tipo de propietario rural
Departamento del Cauca

[59] Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, UPRA (2017). Departamento del Cauca https://drive.google.com/file/d/1u8ubsbqmk0ilM7_39Gql8K8TsIN2PniT/view

No. de predios y propietario rural

CAUCA					
Rango de Tamaño	**Predios**	**Propietarios**	**Área (ha)**	**% área**	**% propietarios**
Mayor a 0.5 - hasta 100 ha	134.603	181.018	894.263	34%	63,7%
Mayor a 100 - hasta 1,000 ha	1617	3565	362949	14%	1,3%
Mayor a 1,000 - hasta 10,000 ha	101	275	342127	13%	0,1%
Mayor a 10000 ha	35	36	1047776	39%	0,01%
Total	**222.020**	**283.969**	**2.661.929**	**99%**	**65%**
Predios por debajo de la UAF (mínima)	**Predios**	**Propietarios**	**Área (ha)**	**% área**	**% propietarios**
menor a 5 hectáreas	85.554	99.075	14.811	1%	35%
mayor a 5000 hectáreas	59	61	1224069	46%	0%

Fuente: (UPRA, Presentaciónes departamentales, 2018). Elaboración propia.

El departamento del Cauca aparece también como uno de los departamentos con mayor índice de concentración de la tierra en el país. Según (UPRA, Presentaciónes departamentales, 2018), el 60,6% de los 22.020 predios registrados, son predios que tienen una extensión de propiedad mediana entre 5 a 100 hectáreas, y el 38.5% de predios corresponden a menos de 5 ha. 35 predios, que corresponden al 39% del total de área rural del departamento están en manos de solo 36 propietarios (0,01% de propietarios).

Distribución de la propiedad rural privada en la Región Occidente						
DEPARTAMENTO	ÁREA (ha)	PROPIETARIOS	ÍNDICE DE GINI DE ÁREA DE PROPIETARIOS	CLASIFICACIÓN DEL ÍNDICE DE GINI DE ÁREA DE PROPIETARIOS	INDICADOR DE DISPARIDAD SUPERIOR	CLASIFICACIÓN DEL INDICADOR DE DISPARIDAD SUPERIOR
Valle del Cauca	1.601.305	126.546	0,900	Alto	8,48	Alto
Cauca	1.810.778	178.953	0,871	Alto	8,06	Alto

Fuente: IGAC, 2014-UPRA, 2015.

Finalmente, en el análisis de la distribución de la propiedad, el índice de Gini de área de propietarios para el Valle del Cauca es de 0.9, lo que confirma que este departamento tiene una alta desigualdad en la distribución respecto al número de propietarios, superior incluso, al resultado del índice nacional que es de 0,87. El valor del indicador de disparidad superior [60] para el Valle del Cauca es de 8,48, lo cual indica que este resultado se aleja más de 7 veces de la distribución igualitaria, lo que refleja que el 10 % de los propietarios que más área tienen reúnen alrededor del 84,8 % de la participación de

[60] El indicador de disparidad superior se construye a partir de una distribución igualitaria en donde el 10 % de los propietarios que más área tienen, poseen el 10 % del total de área del municipio o departamento (UPRA, 2016, p. 520).

área de los predios privados agropecuarios del departamento. Este indicador también es mayor al nacional, de 8,18. Siendo Buenaventura el municipio con los valores más altos para todas las dimensiones de distribución de la propiedad (UPRA, 2016, pág. 521)

El Cauca, por su parte, tiene un índice de Gini de área de propietarios de 0,715 lo que evidencia que también es un departamento con alta desigualdad en la distribución respecto al número de propietarios, aunque menor que el Valle e inferior al resultado del índice nacional. El valor del indicador de disparidad superior para el Cauca es de 8,06, lo cual indica que este resultado se aleja 7 veces de la distribución igualitaria, y refleja que el 10 % de los propietarios que más área tienen reúnen alrededor del 80,6 % de la participación de área de los predios privados agropecuarios del departamento. El valor de este indicador es cercano al nacional, siendo Guapi el municipio con los valores más altos para todas las dimensiones de distribución de la propiedad (UPRA, Análisis de la distribución de la propiedad rural en Colombia: propuesta metodológica., 2016, pág. 521). El Cauca presenta además una situación compleja, 14 municipios tienen su información catastral desactualizada (mayor a 20 años), principalmente Almaguer, San Sebastián, Bolívar, Puracé, Caldono, La Vega, La Sierra, Timbío y Toribío, cuyo último año de actualización es 1996 o antes, y en 2014 para el municipio de Santa Rosa no se encontró formación catastral (UPRA, Análisis de la distribución de la propiedad rural en Colombia: propuesta metodológica., 2016, págs. 280-283).

Uso del Suelo

Las tierras del departamento del Cauca en buena parte constituyen zonas de vegetación de páramo y pastos dedicados al pastoreo intensivo. El Cauca cuenta con suelos en todos los pisos térmicos, de variadas fertilidades, profundidades y con diversas vocaciones para su uso. Sin embargo, sus pisos están clasificados en su mayoría como de “baja fertilidad”. Según la clasificación del IGAC, menos del 3% del departamento tiene una fertilidad “alta”. Aunque los suelos del norte del Cauca son considerados de “alta” y “moderada fertilidad”, la intensificación en la siembra de monocultivos (de caña de azúcar y pino) ha impacto en la productividad de una tierra considerada propicia para la agricultura. A pesar de la diversidad de sus suelos, gran parte del departamento no tiene vocación productiva agropecuaria. El 36,41% son suelos que se deberían destinar a la conservación y un 25,11% adicional a la producción y protección forestal. Esto significa que más de la mitad de los suelos del Cauca tienen limitantes para la producción agrícola, sumados a otros factores determinantes como la falta de infraestructura y servicios en zonas de mediana vocación agrícola como la zona Oriental, el Macizo y la Bota Caucana con fuertes restricciones comerciales. La zona del pacífico también presenta poca disponibilidad para la actividad agrícola por su condición forestal y agroforestal (Incoder - Universidad Javeriana, 2013, págs. 7-11).

En la actualidad, el uso del suelo del Cauca se destina a la producción de alimentos y a una economía de subsistencia de producción continúa en la que inciden los factores climáticos. Es uno de los departamentos con mayor producción de café, fresa, papa, caña panelera y en segundo orden en la producción de aguacate, quinua y piña, esta última por la importancia del alcohol carburante (Gobernación del Cauca, 2016, pág. 26).

De acuerdo con el Censo Agropecuario de 2014, el Cauca tiene un área total con uso agropecuario de 1.251.347 ha de estás solo 523.193 ha corresponden a área agrícola, más de la mitad se usa en pastos y rastrojo. En tanto que el Valle del Cauca tiene un uso agropecuario de 1.100.046 ha, de las cuáles 629.731 ha tiene un uso agrícola.

> *Del total del área rural dispersa censada en territorios étnicos con uso agropecuario (2,8 millones de ha), el 53,9% corresponde a pastos y rastrojos (1,5 millones de ha); el 45,9%, a tierras con uso agrícola (1,3 millones de ha); y el 0,2% abarca infraestructura agropecuaria (0,01 millones de ha). En cada grupo, la proporción del área con uso agrícola es del 63,4% en territorios de comunidades negras (0,63 millones de ha); del 36,4% en territorios de pueblos indígenas (0,65 millones de ha); y del 23,8% en territorio ancestral raizal (0,0002 millones de ha.)*[61] (DANE-CNA, 2014).

La Unidades de Producción Agropecuaria (UPA) para el departamento del Cauca censadas es de 202.270 de 2.872.245 ha de área y la Unidades de Producción No Agropecuaria (UPNA) 35.486 unidades de 55.467 ha. El Valle del Cauca tiene 76.874 UPA de 1.943.382 ha de área y 45.830 UPNA de 89.764 ha. El uso predominante de la UPA en el Cauca es de bosque natural con un 53,3%, seguido del pecuario con 39,4% y agrícola con tan solo, el 7,3%. El Valle del Cauca tiene un uso pecuario del 43,6%, bosque natural de 40,3% y agrícola del 16.1%. Respecto de la tenencia de la UPA en el Valle del Cauca el 74,6% es propia, el 8,7% en arriendo, el 0,8% en aparcería, el 7,8% es propiedad colectiva, el 5.5% mixta y el 4,5% registra otras formas de tenencia. Mientras que para el Cauca el 70,7% es propia; 4.9% en arriendo, 0,8% en aparcería, 6,9% es propiedad colectiva, 1,8% mixta y 15% otras formas. De las UPA, los dos departamentos destinan el 59% aproximadamente para autoconsumo (DANE-CNA, 2014).

Según datos UPRA (2018), en los departamentos del Cauca y Valle del Cauca, los conflictos entre uso y vocación productiva de los suelos disponibles para actividades agropecuarias se encuentran en la predominancia de las áreas destinadas para pastoreo y desarrollo de actividades agrícolas (Cauca, Agricultura 22,9% y Pastoreo 19.7%), (Valle Agricultura 27,5% y Pastoreo 21.1%) en detrimento de las actividades forestales y agroforestales de producción. Lo cual permite definir que en el Cauca existe un uso adecuado del suelo en un 62%, con una sobreutilización del 25% y una subutilización del 5%, mientras que el Valle del Cauca presenta un uso adecuado del 54%, está sobreutilizado el 30% del suelo (equivalente a 627.772 ha.) y subutilizado el 5%.

[61] DANE, Censo Nacional Agropecuario (2014). https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/agropecuario/censo-nacional-agropecuario-2014

Fuente. (UPRA, Presentaciónes departamentales, 2018).

En relación a las actividades industriales en UPA y UPNA, en el 37,9% de las UPNA con actividad de industria del área rural censada se desarrollan actividades de minería con declaración de títulos, seguido por minería sin declaración de títulos con el 25,1%. Respecto a las UPA con actividad de industria, en el 56,5% se desarrollan actividades de minería sin declaración de títulos y minería con declaración de títulos con el 30,5%. En el Cauca del total de UPNA (6.096) corresponden al Cauca el 4,2% y al Valle del Cauca el 4,9% y del total de UPA (5.195) en el Cauca el 9,0 de estas unidades se dedican a la actividad industrial y en el Valle el 3,2%. Especialmente para la minería con y sin títulos (DANE-CNA, 2014).

Actividades industriales

En el valle interandino del departamento Cauca, donde se concentran los suelos con mayor productividad, se encuentra un patrón de distribución del suelo que consolida la gran propiedad dedicada a la explotación agroforestal de Smurfit Kappa Cartón de Colombia, destinando un área de 23.616,39 hectáreas al cultivo de pino y eucalipto; y el monocultivo de la caña con un área de 53.180 hectáreas georreferenciadas con base al catastro que suministra el IGAC; sin embargo se estima que el número de hectáreas dedicadas al monocultivo es mucho mayor. De otra parte, la gran propiedad dedicada a la producción, comparte la cuenca más productiva del territorio caucano junto a la propiedad con fines turístico-recreativos y varios predios en proceso de extinción de dominio (Incoder - Universidad Javeriana, 2013).

Los megaproyectos hidroeléctricos se encuentran repartidos a lo largo y ancho del departamento. Y como lo evidencia el Censo Agropecuario de 2014 la actividad minería (legal, ilegal y ancestral) constituyen un elemento determinante en la distribución y el uso de la tierra en el departamento. La espacialización de las concesiones mineras muestra que esta actividad económica atraviesa la zona

plana del departamento de norte a sur, con una mayor concentración en el sur. Las propuestas de concesión de contratos mineros evidencian un notable interés por expandir aún más esta actividad en la zona plana, hacia una importante porción de la Bota Caucana, y hacia zonas limítrofes de las Reservas Forestales ubicadas en las dos cordilleras.

En el Cauca, al analizar los factores de orden económico, ambiental y militar, es posible señalar que las posibilidades de expansión territorial del minifundio de comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinas, se limitan a las zonas montañosas del departamento, convirtiendo a éste en un escenario conflictivo que tiende a agravar las situaciones de tensión y conflicto interétnico e intercultural entre los procesos organizativos de indígenas, afrodescendientes y campesinos que representan la pequeña propiedad (Incoder - Universidad Javeriana, 2013).

Usos ilegales

Coca (valores en ha.)

Departamento	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
CAUCA	1.443	1.265	2.705	2.105	4.168	5.422	6.144	5.908	6.066	4.327	3.326	6.389	8.660	12.595
VALLE DEL CAUCA	37,00	44,97	28,00	281	453	2.089	929	665	981	482	398	561	689	751

Fuente: Observatorio de Drogas de Colombia, ODC, 2018.

Según la "Caracterización Regional de la problemática asociadas a las drogas ilícitas en el departamento del Cauca" publicada en 2016 por el Ministerio de Justicia y la UNOCDC, el departamento ocupa el quinto lugar a nivel nacional en producción de cultivos de coca. El 74% del área cultivada se concentra en los municipios de Guapi, Timbiquí, Piamonte y El Tambo. También existen importantes cultivos de marihuana en los municipios de Caloto, Corinto y Toribio (que corresponde a la mitad de la producción nacional) y de amapola en los municipios de La Vega y Bolívar. Esta caracterización también evidencia la existencia de importantes rutas de tráfico y aprovisionamiento de insumos químicos así: "*a. Desde Suarez hacia Buenos Aires se envía clorhidrato de cocaína por el corredor del río Naya, haciendo uso de las vías secundarias y terciarias con destino hacía el Pacífico. b. Desde Patía se envía clorhidrato de cocaína pasando por Balboa y Argelia por el corredor del río Micay hacía el Pacífico. c. Se sigue la ruta de Miranda, Corinto y Caloto por medio de vías primarias y secundarias hacía el Valle del Cauca, el Huila y el interior del país con el propósito de enviar marihuana. d. Se sigue la ruta desde La Vega – Almaguer haciendo uso de la vía Panamericana para enviar heroína hacia el Ecuador. e. Las sustancias químicas precursoras de la cocaína ingresan al departamento desde Buenaventura, otros puntos del Valle del Cauca, Medellín y Bogotá, haciendo uso de las vías primarias y secundarias. f. Proveniente del Piamonte, se envía pasta/base de cocaína hacia Caquetá y Putumayo*". Lo que significa que en esta región opera toda la cadena de producción del narcotráfico.

En 2016 el departamento del Cauca registró uno de los más altos incrementos de los cultivos de coca de los últimos años, con 12.595 hectáreas, donde los municipios más afectados son El Tambo, Argelia,

López de Micay y Patía. En 2017, la Fundación Ideas para la Paz (FIP) destacó la concentración de cultivos de coca en la Costa Pacífica, particularmente en los departamentos de Cauca y Nariño, lo que alerta sobre la posible recomposición del narcotráfico y sus estructuras criminales en esta región del suroccidente (Ver: http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/59c3dc1155e69.pdf)

Conflicto y violencia armada

Según información de la Red Nacional de Información (RNI)-Registro Único de Víctimas (RUV) para julio de 2018, el departamento del Cauca registra un total de 290.031 víctimas del conflicto armado. De ellas 46.181 están desaparecidas o han sido asesinadas. Y se estima que de 2002 a 2017, 342.418 personas fueron víctimas de desplazamiento forzado. En tanto que para el Valle del Cauca la RNI reporta un total de 474.333 víctimas registradas por conflicto armado, de las cuales 99.626 fueron asesinadas o víctimas de desaparición forzada, y 297.563 personas han sido desplazadas de la región forzadamente entre los años 2002-2017 (última consulta realizada en julio de 2018 en: https://cifras.unidadvictimas.gov.co/Home/General).

No. de personas expulsadas por desplazamiento forzado, Región Occidente, 2002-2017

Año	Cauca	Valle del Cauca
2002	21.393	16.283
2003	11.954	24.998
2004	9.585	9.973
2005	25.748	11.882
2006	19.039	22.612
2007	21.225	27.360
2008	28.336	25.155
2009	18.433	11.253
2010	17.150	9.513
2011	31.707	27.583
2012	38.865	19.945
2013	36.275	29.395
2014	27.652	33.183
2015	22.111	14.142
2016	6.659	8.169
2017	6.286	6.117
Total	**342.418**	**297.563**

Fuente: Elaboración propia, Red Nacional de Información (RNI), 2018.

El Cauca es uno de los escenarios de mayor conflictividad asociada con los grupos armados legales e ilegales en el contexto nacional. Las dinámicas del conflicto armado en el departamento se caracterizan por la presencia histórica de grupos armados. Desde 1954 se tiene registro de presencia guerrillera en este territorio, cuando luego de los bombardeos a Villa Rica, los guerrilleros liberales abandonaron el Tolima y cruzaron hacia el Cauca. En esta región han hecho presencia también otros grupos guerrilleros: las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP), el Ejército de Liberación Nacional (ELN), el Ejército Popular de Liberación (EPL), el Movimiento 19 de Abril (M-19), el Movimiento Quintín Lame, el Movimiento Jaime Bateman Cayón, el Comando Ricardo Franco Frente-Sur, el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y el Comando Pedro León Arboleda" (Avila, 2009, pág. 7). Las FARC-EP tuvieron presencia durante varias décadas, al norte con el frente 6, en los municipios de Toribío, Corinto, Miranda, Santander de Quilichao, Jambaló, Caldono y Caloto. Al oriente con la columna Móvil Jacobo Arenas. En el Tambo, Patía, Timbío y Argelia con el frente 8 o "José Gonzalo Sánchez" y en la Bota Caucana con el frente 64 o "Arturo Medina" y el frente 60. También operó el Bloque Móvil Arturo Ruiz del Valle del Cauca y el Bloque Sur que tuvo como centro de acción Huila y Caquetá (MOE, 2007).

El ELN tiene también una presencia histórica en el departamento, a través del frente Manuel Vásquez Cataño que surgió en la Bota Caucana, en Almaguer, Rosas, San Sebastián, Bolívar, La Vega, La Sierra, Santa Rosa, Timbío y Florencia; del cual surgen a la vez el frente Manuel Cárdenas Arbeláez que opera en el norte del Valle y la regional urbana Omaira Montoya Henao con operaciones en Cali, Popayán y Pasto, el frente Comuneros del Sur en Nariño, y la estructura urbana La Gaitana en el Huila (MOE, 2007).

En cuanto a los grupos paramilitares, la primera organización con presencia en la región son las autodefensas campesinas de Ortega, que surgen en 1963, y a finales de la década de 1990 pasan a formar parte de las Autodefensas Unidas de Colombia, AUC. En los años de 1980, hacen presencia en estos departamentos del Occidente los grupos de seguridad pagados por narcotraficantes del Valle del Cauca. Con la entrada de las AUC al Cauca a través del Frente Libertadores del Sur, el Bloque Calima, el Bloque Farallones y el Bloque Pacífico, se da inicio a formas de violencia generalizadas que repercutieron en el control y confinamiento de población civil (MOE, 2007).

Desde mediados del 2000 se vienen presentando acciones de grupos emergentes y el rearme de nuevas estructuras criminales como la Organización Nueva Generación (ONG), los Rastrojos y las Águilas Negras (Fundación Seguridad y Democracia, 2008 p. 6).

Según Duarte (2015), la dinámica de la guerra ha cambiado en los últimos años y ha comprendido desde posiciones por tener el control territorial y pretender una hegemonía de gobierno hasta una lógica de guerra de guerrillas convencional, por parte en su momento de las ahora desmovilizadas FARC-EP y el ELN. La lógica de esta guerra significó un control ambiguo del territorio, ligado al mantenimiento de los intereses estratégicos de cada actor armado. Por otro lado, la intensidad del Plan Colombia en el oriente colombiano generó el desplazamiento de las áreas de cultivo de uso ilícito

hacia el suroccidente y, con ello, la tendencia a transportar mercancías ilegales por las rutas que conectan el corredor sur de la guerra en el país, desde el Pacífico hasta las fronteras selváticas del suroriente. En este contexto, el Cauca es una zona de interés estratégico para el control de las economías ilegales derivadas o vinculadas al conflicto armado (Duarte, 2015, págs. 154-155).

Sobre este escenario también preocupa la situación de los líderes sociales, reclamantes de tierras y defensores de derechos humanos en la región. Según el informe sobre la situación de defensores de derechos humanos en los territorios del país, realizado por el Instituto de Estudios sobre la Paz y el Desarrollo (Indepaz), Marcha Patriótica y la Cumbre Agraria, a lo largo de 2018, 124 líderes sociales y defensores de derechos humanos han sido asesinados. Los homicidios se registran desde la firma de los Acuerdos de Paz del Gobierno con las FARC-EP. De esta manera Indepaz señala que, desde diciembre de 2016, 295 defensores han sido asesinados en el país, de estos 56 defensores fueron asesinados en el Cauca y 23 en el Valle del Cauca. El informe también revela que el 81,5 por ciento de las víctimas pertenecen a organizaciones campesinas, Juntas de Acción Comunal o étnicas y que los conflictos por tierras y recursos naturales (minería, cultivos ilícitos) serían en un 83,19 por ciento de los casos el principal motivo de los asesinatos (consultada realizada en julio de 2018: http://www.indepaz.org.co/tag/lideres-asesinados/).

Resultados institucionales

De acuerdo con Villaveces y Sánchez (2015), entre 1900 y 2012, en los departamentos de la región Occidente, Cauca y Valle, se adjudicaron un total de 926.567 hectáreas: 644.447 ha. en Valle del Cauca y 282.120 ha. en Cauca. A inicios del siglo XX, las adjudicaciones se concentraron principalmente en dos departamentos, Antioquia y Valle del Cauca, ya para principios de las décadas de 1960 y 1970 el número de adjudicaciones se vuelve más homogéneo a nivel nacional (Villaveces y Sánchez, 2013, pág. 39).

Presencia público estatal

Según el informe de auditoría realizado por la Contraloría General de la República, Contraloría Delegada del Sector Agropecuario en 2012, para la vigencia fiscal del Incoder en 2011, uno de los hechos relevantes en el período auditado fue el programa de Adquisición de Tierras a Comunidades Indígenas en el departamento del Cauca ($15 millones de pesos) en el marco del reconocimiento de la situación de emergencia social, económica y cultural de los pueblos indígenas del Cauca, representados por el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) y Autoridades indígenas de Colombia (AICO), recogiendo los compromisos del Estado asumidos por la masacre y desplazamiento del Nilo, los Acuerdos de la María y Novirao y las recomendaciones de la Corte Interamericana de DDHH. La calificación de que recibió el Incoder en su momento por parte de la Contraloría, tras la elección de unos proyectos específicos de la Entidad fue desfavorable. Para esta evaluación se tuvieron en cuenta criterios como la ejecución presupuestal, registros contables, contratación y cumplimiento de metas para la vigencia 2011 (Contraloría, 2012, p.9).

En relación a este proyecto de Adquisición de Tierras a Comunidades indígenas del Cauca, la Contraloría señaló el incumplimiento en la meta fijada por el Gobierno Nacional en el año 2005, donde se estableció un tiempo para el logro de este proyecto en un período de dos años (2007-2008). En cuanto a la ejecución del presupuesto asignado para la vigencia 2011, la Contraloría que *"en un porcentaje superior al 90% se ejecutó a través de un Convenio con el Banco Agrario de Colombia, firmado el 26 de diciembre de 2011, lo que significa que realmente el Programa no tuvo una ejecución real soportada en la adquisición de predios"* (Contraloría, 2012, p.12). Asimismo, esta entidad reguladora de los recursos públicos señaló que en la operatividad del Incoder se observaron deficiencias en la aplicabilidad de los procedimientos y la normatividad interna y externa (Ley 160 de 1994 y Decreto 2666 de 1994).

En el período comprendido entre los años 1999 y 2004, fueron asignados $4.318.9 millones y se adquirieron 1.892,6 hectáreas. El acuerdo asumido por el Gobierno Nacional, a partir del año 2005, era adquirir 8.000 hectáreas, entre los años 2006 y 2007, meta que no se ha cumplido.

Recursos y hectáreas adquiridas para comunidades indígenas, 2005 - 2011.

Vigencia	Recursos asignados (en millones)	Hectáreas adquiridas
2005	3.000	1.497
2006	4.000	894.9
2007	4.000	1264.5
2008	0	0
2009	1.500	140
2010	4.000	500
2011	15.000	596.9 (adquiridas a Dic.)
Total	**31.500**	**4.893.9**

Fuente: Contraloría, 2012. Plan de acción Incoder, vigencia 2011.

El hallazgo No. 32, de la Contraloría estableció que al finalizar el año 2011 se habían adquirido 22 predios, equivalente al 73.3%, en la mayoría de los casos con registro de Escritura, pago de este y entrega a la comunidad indígena a partir de enero del año 2012. En cuanto a las hectáreas se adquirieron 596,9 es decir el 27% de lo programado, y pasados 6 años, cuando se realiza la auditoría sigue sin cumplimiento total (Contraloría, 2012, p.60). Esta morosidad en el cumplimiento de lo acordado, ha tenido un fuerte impacto en la situación que actualmente enfrenta la ANT en los espacios de cumplimiento, desarrollo y seguimiento de los compromisos adquiridos por el Gobierno Nacional y el CRIC.

En el hallazgo No. 33, se evidenció que además de la adquisición de predios se debía propender por el desarrollo económico de las comunidades, no obstante, para los predios adquiridos en 2011 las comunidades indígenas beneficiarias no tenían definitivo un proyecto productivo. En cuanto a los

predios adquiridos por el Incora se desconoce el uso dado a las tierras. Lo que denota la falta de acompañamiento y asistencia técnica a las comunidades para el desarrollo y sostenibilidad de estos proyectos.

Este Programa tuvo una asignación presupuestal para la vigencia 2011 de $15.000 millones, con ejecución o pagos a 31 de diciembre de ese mismo año por valor de $14.963.3 millones, equivalente a 99.75%. En el Informe Final de Ejecución Presupuestal del Incoder, discriminado por meses, se determina que durante los meses de enero a marzo el porcentaje de ejecución es cero (0); para los meses de abril a julio es inferior al 1%; de agosto a noviembre inferior al 3%, y por último en el mes de diciembre se registra una ejecución del 99.75% (Contraloría, 2012, p.61).

Asimismo, existieron otros hallazgos sobre la aplicación de procedimientos y normas en el marco general del Programa como: la ausencia de cuadros de asignaciones para la distribución de la tierra asignada a las comunidades; la ausencia de registros de visitas a los predios de carácter técnico y agroeconómicas, ni levantamiento de actas; la pérdida de expedientes de compra o expedientes incompletos sin información importante como el avalúo del predio; la falta de suscripciones de compraventa, y contratos de prestación de servicios elevados, en los que no se cumplieron los objetos del contrato (Contraloría, 2012, págs. 63-66).

No obstante, en comparación a esto resultados es importante señalar que durante el período de Gobierno 2010-2018 se ha avanzado considerablemente en la legalización de territorios indígenas en todo el departamento del Cauca. A continuación se presenta en detalle cada uno de los 18 resguardos legalizados (constituciones y ampliaciones).

AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS
DIRECCIÓN DE ASUNTOS ÉTNICOS
RELACIÓN DE RESGUARDOS INDIGENAS CAUCA 2010-2018

No	RESGUARDO	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	PUEBLO	AÑO	RESOLUCIONES Y/O ACUERDO	PROCESO ADMINISTRATIVO	PERSONAS	FAMILIAS	AREA
1	El Oso	Cauca	La Sierra	Yanacona	2012	294-29-11-2012	Constitución	389	116	25,4186
2	El Peñón	Cauca	Sotará	Nasa	2012	287-28-08-2012	Constitución	227	67	110,6137
3	Misak Piscitau	Cauca	Piendamó	Misak	2012	296-29-11-2012	Constitución	561	161	59,5772
4	Nasa Kiwe Tekh Ksxaw	Cauca	Santander de Quilichao	Nasa	2012	289-28-08-2012	Constitución	630	124	66,4071
5	Papallaqta	Cauca	San Sebastián	Yanacona	2012	286-28-08-2012	Constitución	254	70	29,8072
6	Pueblo Kokonuko	Cauca	Popayan	Kokonuko	2012	288-28-08-2012	Constitución	152	44	40,2287
7	San Antonio	Cauca	Morales y Piendamó	Misak	2012	290-08-2012	Constitución	877	214	138,8115
8	Chimborazo	Cauca	Morales	Nasa	2013	316-12-11-2013	Constitución	1651	446	2136
9	Guarapamba	Cauca	El Tambo	Kokonuko	2014	334-20-02-2014	Constitución	432	110	48,0219
10	El Moral	Cauca	La Sierra	Yanacona	2015	376-21-09-2015	Constitución	703	197	41,8451
11	Nasa de Cxhab Wala Luucx	Cauca	Páez	Nasa	2015	11-21-12-2015	Constitución	379	84	443,5193
12	Nueva Bellavista y Partidero	Cauca	Guapi	Eperara Siapidara	2015	374-21-09-2015	Constitución	132	31	42,5
13	Pueblo Nuevo Ceral	Cauca	Buenos Aires	Nasa	2015	378-21-09-2015	Constitución	680	192	44,1311
14	San Juan	Cauca	Bolívar	Yanacona	2015	375-21-09-2015	Constitución	2362	727	270,2623
15	Guadualito (Nasa)	Cauca	Santander de Quilichao	Nasa	2016	13-03-11-2016	Ampliación 2	721	307	208,5528
16	Kitek Kiwe	Cauca	Timbío	Nasa	2017	21-27-06-2017	Constitución	344	110	41,1603
17	Cerro Tijeras	Cauca	Suarez	Nasa	2017	40-11-12-2017	Constitución	3618	1062	362,3439
18	Kizgo	Cauca	Silva	Kizgueños	2018		Ampliación	2038	763	717,5705
							TOTAL	16150	4825	4826,7712

Fuente: Dirección de Asuntos Étnicos – ANT, 2018.

Además, entre las vigencias 2012 al 2017 se han constituido: 16 resguardos indígenas y 1 ampliación de resguardo, los cuales benefician a 4.320 familias; 15.347 personas.

En vigencia 2017, la ANT llevó a cabo la constitución de los siguientes resguardos:

- Constitución Resguardo Kitek Kiwe, Pueblo Nasa en el municipio de Timbío. No. de Acuerdo: 21 del 27 de junio de 2017. Se beneficiarán 110 familias (344 personas) y tiene 41,0644 has. Formalizado con Folio de Matrícula 120-221037.
- Constitución Resguardo Cerro Tijeras, Pueblo Nasa en el municipio de Suárez (Consejo Directivo 7 diciembre de 2017). Se beneficiarán 1062 familias (3618 personas) y tiene 362,3439 has.

Y para 2018, en reunión técnica con el CRIC se priorizaron concertadamente siete (7) procesos de legalización y constitución. Los resguardos priorizados son: 1) Kwe Kiwe (Nasa), 2) Raíces de Oriente (Nasa), 3) Sinaí Alto Naya, 4) Playón Nasa Naya, 5) Puerta del macizo (Yanacona), 6) Nuevo Horizonte (Kizgó) y 7) La Concepción (Nasa).

Respecto al Estado actual del proceso de adquisición de predios, teniendo en cuenta las actas operativas suscritas entre el Gobierno Nacional y las comunidades indígenas del Cauca agrupadas en el CRIC, en cumplimiento del decreto 982 de 1999, hoy decreto 1811 de 2017:

- ACTA 2005: Adquisición de 8.000 hectáreas vigencia 2006-2007 por parte del gobierno.
- ACTA 2009: Constitución de 27 Resguardos, elaborar 40 estudios socieconómicos, adelantar 40 procesos de clarificación de títulos coloniales y/o republicanos y seguimiento al proceso de compra del compromiso del acta 2005.
- ACTA 19 OCTUBRE DE 2012: Adquisición de Tierras por valor de $22.000.000.000.
- ACTA 16 DE AGOSTO DE 2013: Adquisición de tierras por valor de $30.000.000.000, en vigencia 2014-2015.
- ACTA MINGA INDIGENA NACIONAL: Adquisición de tierras para el Cauca por valor de 8 mil millones
- ACUERDO7 DE OCTUBRE DE 2014: Compra de 40 mil hectáreas en las vigencias correspondientes del 1 de abril de 2015 a 31 de diciembre de 2018.

Actualmente se están trabajando 417 predios en el nivel central y 137 en la UGT Occidente, que se encuentran en distintos estados del proceso de adquisición.

Conclusiones preliminares

La Oficina del Inspector de la Gestión de Tierras, en el marco del desarrollo de sus funciones durante este año de funcionamiento ha identificado en particular para la Región Occidente: *i)* En el Cauca, el escalonamiento de conflictos asociados a la estructura de la propiedad de la tierra y conflictos interétnicos e interculturales entre comunidades campesinas, indígenas, y afrodescendientes sobre sus derechos de acceso a la tierra. Líderes de comunidades campesinas y negras señalan conflictos respecto a la clarificación de linderos y preeminencia en la adjudicación de tierras para población indígena sobre los derechos diferenciales de otras colectividades. Adicionalmente, tal y como ocurre con el departamento de Nariño, la falta de definición en el alcance de los resguardos coloniales sumado a la multiplicidad de compromisos derivados de documentos CONPES y de acuerdos con las autoridades indígenas, exacerban las diferencias entre etnias y campesinado, además de los temas asociados al mercado de tierras y la especulación en el precio para la adquisición de predios. *ii)* En el Valle del Cauca los conflictos se presentan en un contexto donde predomina la concentración de la propiedad de la tierra, los megaproyectos fluviales, viales, portuarios y de renovación urbana, especialmente en la zona del andén Pacífico, la agroindustria de la caña de azúcar y el accionar de los grupos armados vinculados a la insurgencia, el narcotráfico y la delincuencia común. Los casos informados, que aún no han sido denunciados ante las autoridades competentes en este departamento están asociados a falsas tradiciones, usufructo de tierras ejidales y situaciones irregulares con predios y subsidios adjudicados a población desplazada y reinsertada.

Es importante mencionar que actualmente la Agencia Nacional de Tierras ANT sólo tiene presencia institucional para la Región Occidente en la ciudad de Popayán (Cauca), con la apertura de una Unidad de Gestión Territorial (UGT).

Casos representativos

Caso 1. Legalización de predios recibidos del FNA

La Ley 160 de 1994 y el Decreto 2164 de 1995 regulan la dotación y titulación de tierras a las comunidades indígenas para la constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento de los Resguardos Indígenas en el territorio nacional. En la región del Cauca y Valle del Cauca se han detectado deficiencias tanto en la constitución como en la entrega y reconocimiento de los predios para estas comunidades. En Informe de la Contraloría de 2010 se identificaron casos como: La Balsora, La Aurora y Bellavista.

Predio La Balsora (Trujillo-Valle del Cauca). Adquirido por el Incora en 1997 para dar cumplimiento al Decreto 2164 de 1995, con el fin de ubicar a los miembros de la etnia Embera Chami del Bajo Cáceres. El 4 de febrero de 2010 fue entregado materialmente a esa comunidad Indígena, ubicado en la vereda Palermo del municipio de Trujillo; sin embargo, no se profirió la Resolución de adjudicación debido a que, según el Incoder, esta comunidad no se había constituido en Resguardo Indígena, trámite administrativo que correspondía a la misma entidad. Una vez se realiza la entrega material del inmueble, pasan años sin que procesos tan importantes como la constitución de Resguardos estén finalizados (Informe de Auditoría Contraloría, 2010).

Predio Bellavista (Valle del Cauca). Donde se encuentra asentada la Comunidad Indígena Waunana del río Dagua, en Buenaventura, constituida como Resguardo Indígena con la Resolución 004 de 1984 del Incora y ampliado con cinco (5) predios más mediante Resolución No. 034 del 22 de julio de 2003. En 2010 no se había realizado el registro de estas dos (2) resoluciones, incumpliendo lo dispuesto en el artículo tercero de la Resolución 034 de 2003 y el artículo 8 de la Resolución 004 de 1984, además del artículo 13 del Decreto 2164 de 1995. Tampoco se había efectuado la entrega material del predio (aunque la comunidad lo ocupa), debido a que no se ha realizado la inscripción de la Resolución de Constitución y Ampliación de este Resguardo, lo que tiene las consecuencias graves en el desarrollo socioeconómico y cultural de estas comunidades (Informe de Auditoría Contraloría, 2010).

Predio La Aurora (Valle del Cauca). En el que se encuentra asentada la Comunidad Indígena Chamí en los municipios de Bolívar y El Dovio (Valle del Cauca), y Sipi (Choco), constituida como Resguardo Indígena mediante la Resolución 0210 de 1980 del Incora A 2010 todavía no se había realizado el registro de la respectiva resolución (Informe de Auditoría Contraloría, 2010).

Así como los enunciados anteriormente, existen muchos casos en los que a pesar de que se realizó la adquisición de predios dirigidos a resguardos indígenas, muchos no fueron titulados efectivamente a las comunidades indígenas beneficiarias, y permanecen como bienes del Fondo Nacional Agrario. Lo anterior se debe a que los procesos de dotación de tierras se iniciaron sin que los procesos de constitución y ampliación no se habían iniciado o culminado. Bajo esa circunstancia no era posible transferir el dominio a la comunidad. La falta de titulación y legalización de estos predios, no sólo tiene

implicaciones en las proyectos socioeconómicos y culturales de las comunidades, sino que mantenía en la entidad obligaciones como el pago del impuesto predial, causando un detrimento patrimonial.

Caso 2. Ausencia Inventario o Registro de Títulos Baldíos en el departamento del Cauca

Para la vigencia 2012, la Contraloría en su informe anual, señaló que la Dirección Territorial Cauca del Incoder, no poseía un inventario o registro de títulos Baldíos, lo cual habría tenido impacto negativo en los procesos de adjudicación de baldíos. Particularmente en la zona de Santander de Quilichao, la entidad tuvo que revocar varias resoluciones de adjudicación por cuanto estos predios ya habían sido adjudicados con anterioridad y/o son propiedad privada. Esto evidenció no sólo la negligencia administrativa al no consultar y verificar datos con otras entidades, sino la ausencia de herramientas y sistemas idóneos de información, lo que generó una grave inseguridad jurídica sobre los derechos adquiridos concedidos en ese momento por el Incoder (Informe de Auditoría Contraloría, 2012).

CAPITULO 5. ANALISIS REGIONAL UGT CARIBE

Georreferenciación: Generalidades, recursos e intereses

La Unidad de Gestión Territorial Caribe de la Agencia Nacional de Tierras, se encuentra integrada por los departamentos de Atlántico, Bolívar, Magdalena, Cesar y la Guajira, los mismos que componen la región "Caribe"[62], de acuerdo a lo señalado en el Plan Nacional de Desarrollo - PND "Prosperidad para todos" (2010-2014).

Debido a su composición heterogénea[63], los territorios que componen la región presentan contrastes de desarrollo notables. Actividades económicas como la industria petroquímica, la agroindustria, el turismo, el transporte y el sector servicios figuran como los ejes principales de desarrollo en estos departamentos, aunque con diferencias notables en términos de rendimientos: Bolívar, Atlántico y Magdalena, que representan *la franja de desarrollo robusto,* y La Guajira y Cesar como territorios con brechas de desigualdad mucho más pronunciadas (PND,2014).

En términos económicos, el sector comercio, transporte y el sector servicios aportan el 31.3% del PIB regional, un rendimiento asociado a la relevancia geográfica de una región que se ha posicionado en tanto corredor estratégico para los Tratados de Libre Comercio (TLC). A través de los puertos nacionales ubicados en Barranquilla, Cartagena, el Golfo de Morrosquillo[64], La Guajira, y río Magdalena se transporta el 90,5% del total de toneladas que transitan por las zonas portuarias del país (DNP, 2014).

El segundo sector con mayor importancia estratégica es el que comprende la extracción minero-energética. Con un aporte del 11,7% del PIB regional, los departamentos del Cesar y La Guajira son

[62] A diferencia de la regionalización incluida en el Plan Nacional de Desarrollo - PND "Prosperidad para todos" (2010-2014), la UGT Caribe de la ANT excluye a los departamentos de Córdoba, Sucre, y el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.
[63] De acuerdo con **Fuente especificada no válida.**, la heterogeneidad de la Costa Caribe colombiana solo facilita su clasificación en tanto región cultural ("amplio mestizaje, la manera de hablar, el talante alegre y sin formalismos exagerados, la música, el baile, el sentido del humor, la gastronomía, constituyen un paisaje humano que permite hablar del pueblo Caribe"), y la dificultad en términos geográficos y económicos: una región fragmentada en su geografía y no integrada en términos económicos.
[64] Pertenece a los departamentos de Sucre y Córdoba.

lo que exhiben mayores rendimientos en este rubro, con un 33.1% y un 41.6% de participación del PIB departamental, respectivamente. Cabe decir que los proyectos de extracción minera en la región se concentran principalmente en explotación de carbón y ferroníquel (Aguilera Diaz, Reina, Orozco, Yabrudy, & Barcos, 2017).

En materia agropecuaria, existe un amplio desbalance entre vocación y producción efectiva. Aunque se estima que el 42% del total de tierras en la región (4´044.423) cuenta dicha vocación, sólo el 16% de esta superficie es explotada; cerca del 21 % del área sembrada del país (1´540.733 hectáreas) (UPRA, 2017), de allí que este sector sólo aporte el 7.1% del PIB regional.

Frente a este renglón de la economía, es importante mencionar dos aspectos que son relevantes en el análisis de su estructura agraria y su vinculación con la ocurrencia de hechos de corrupción. El primero de ellos, se refiere a la tendencia decreciente que demuestra la participación del sector agropecuario en la economía caribeña. De un 14.9% de participación en el PIB regional, para el año 1997, paso a un 7.3% en 2016, una realidad que se acompasa con los rendimientos que ha demostrado la producción agropecuaria a nivel nacional, la cual paso de un 11.3% de aporte al PIB a un 5.7% durante el mismo período. Factores macroeconómicos como la caída de los precios de productos agropecuarios en el mercado internacional, la apertura económica, las altas tasas de interés y la violencia rural explican estos rendimientos decrecientes. En el orden regional, esta caída en los rendimientos del sector agropecuario, se explican por la decreciente producción pecuaria de amplia tradición en la región[65], que cayó a más de la mitad en un término de veinte años: de un 8.6% en 1997, paso al 3.0% en 2016 (Aguilera Diaz, Reina, Orozco, Yabrudy, & Barcos, 2017).

Lo segundo es que, a pesar de que existe una tendencia decreciente en los rendimientos agropecuarios, la proporción de áreas sembradas en cultivos como la yuca, la palma aceitera[66], el arroz y el maíz, ha aumentado exponencialmente, representando un total del 50% de la producción en la región. Los departamentos que componen la UGT Caribe, junto con los departamentos de Córdoba, Sucre y los Santanderes, conforman lo que la UPRA ha denominado como el *diamante agropecuario,* un área geográfica con amplio potencial para la intensificación del uso de los suelos, vía emprendimiento de proyectos agropecuarios (MinAgricultura, 2014). Así mismo, el Caribe comprende una de las tres regiones, junto con la Orinoquia y la región Andina, sobre las cuales se pretende ampliar la frontera agropecuaria nacional (Semana, 2014), activando la *locomotora agraria* y posicionando a Colombia en tanto despensa agrícola para la región (FAO, 2011).

[65] De acuerdo con **Fuente especificada no válida.**, la "baja humedad relativa de los suelos, incluso en áreas de abundantes lluvias, ha hecho que la productividad agrícola de las tierras costeñas no sea muy elevada. Por supuesto, esto ha afectado su desarrollo económico de largo plazo. Esa es también la razón por la cual la ganadería extensiva ha sido la actividad rural predominante."

[66] De acuerdo con **Fuente especificada no válida.**, "en las regiones donde se establecen estos cultivos, hay fuertes enfrentamientos por la propiedad de la tierra, desplazamiento de poblaciones locales, lavado de activos del narcotráfico, presencia de paramilitarismo y de grandes inversionistas, pugna por el control del agua y alta contaminación de las fuentes hídricas, deforestación y destrucción de los ecosistemas, pérdida de biodiversidad, cambio en el uso del suelo, etc."

Antecedentes históricos de la región

Los antecedentes históricos de los departamentos de la región Caribe, son tan diversos como la geografía y los territorios que la componen. La presencia de comunidades indígenas en la región, así como las lógicas de poblamiento que le siguieron a la época prehispánica, colonial y poscolonial, hacen correlato con el aumento de la complejidad de la producción agropecuaria y la consolidación de la agricultura comercial y de exportación.

Para la época prehispánica, tres grandes áreas de influencia étnica pueden identificarse en la región. En la primera de estas, que corresponde a la península de la Guajira y el Valle de Upar, se registra la presencia de las comunidades Kaketios, Wanebucan, Wayuu y Parajuanos, pertenecientes a "la familia lingüística de los Arawaks", asentados originariamente entre el rio del hacha y el Cabo de la Vela, la costa que comprende el Cabo San Juan y Dibuya, y los Wayuu en las tierras orientales de la alta y la baja Guajira, "los montes de Oca y el Norte de Maracaibo". Adoptando una forma de vida nómada, estas comunidades de baja complejidad organizacional, subsistían principalmente del desarrollo de actividades productivas asociadas con la pesca, la economía de la sal y de las perlas, con las cuales "podrían establecer algunos nexos de intercambio con comunidades vecinas, lo cual les permitía suplir la ausencia de productos agrícolas, teniendo en cuenta su escaso desarrollo en este campo" (Observatorio del Caribe colombiano, 2000, págs. 19-21).

En cuanto a la región ubicada al occidente del rio magdalena y su corredor costero, se registra presencia de las comunidades Chimilias, "entre los ríos Magdalena, Cesar y Ariguaní", los Malibu en Mompox, los Zenues y los Urabaes en el área geográfica que hoy comprende el departamento de Urabá. Dedicadas a la caza de aves, iguanas y tortugas, a la pesca y a la siembra de maíz, yuca, ahuyama, batata, tabaco y algodón, el desarrollo de la agricultura en estas comunidades les permitió configurar una forma de organización social y política mucho más compleja, consolidando formas de autoridad sobre los territorios de mayor efectividad por cuanto no adoptaron practicas nómadas (Observatorio del Caribe colombiano, 2000, págs. 21-23).

En la sierra nevada de Santa Marta, se registra la presencia de la comunidad Tairona, quienes ocuparon las tierras bajas de la sierra junto con los Arawaks, comunidad que presentó una división histórica en tres grandes tribus: "La Cágaba del alto Guatapuri; los Koguis (…) y los Ika". Estas comunidades, fundamentaron su economía en dos áreas especializadas: la producción de alimentos como el maíz, la yuca y la comercialización de sal, por un lado, y por el otro la orfebrería y la alfarería, la cual alcanzó un elevado desarrollo técnico en la comunidad Tairona (Observatorio del Caribe colombiano, 2000, págs. 24-25).

Entrado el siglo XIX, surtido el proceso colonial e independentista, que conllevó a transformar el poblamiento de la región bajo la emergencia del cimarronaje indígena y negro, el surgimiento del palenque y la configuración del régimen de hacienda (Guillen, 2008), la agricultura comenzó su proceso de transformación. De ser una actividad económica aislada y destinada principalmente al auto abastecimiento, se surte el tránsito hacia la agricultura comercial y de exportación con la incursión de

las plantaciones de tabaco, azúcar, algodón y especialmente con la producción del banano (Observatorio del Caribe colombiano, 2000, págs. 55-56). Según lo señala Fabio Zambrano Pantola (2000):

> *Las nuevas condiciones de producción, determinaron, en consecuencia, nuevas formas de composición de la estructura laboral y geográfica de la región. Ya no se trataba de mantener cultivos aislados para la autosuficiencia de mercados regionales, sino que se buscaba consolidar nuevos medios más desarrollados y tecnificados para los nuevos volúmenes de producción. Este cambio significaba aglutinar a un gran número de trabajadores alrededor de las extensas plantaciones de los productos referidos. Así, las poblaciones que se encontraban en las fronteras de las grandes plantaciones eran absorbidas por la dinámica de estas últimas. Fals Borda, se refiere a estas tierras o a esta distribución de la producción agrícola con el calificativo de enclave*[67] (Zambrano, 2000, pág. 64).

El siglo XIX consolida al régimen de hacienda como sistema ordenador de la estructura social caribeña, así como de las lógicas de poblamiento rural. Su crecimiento paulatino en términos económicos y de rendimientos productivos, propicia que hacia finales de siglo XIX la hacienda transite hacia un esquema de empresa agrícola, diferenciando cada vez más a las pequeñas propiedades dedicadas a la agricultura de subsistencia, de la gran propiedad dedicada a cubrir las necesidades de producción de "arroz, azúcar, algodón y ganado vacuno" para el mercado interno y "de tabaco y banano" para el mercado de exportación (Zambrano, 2000, pág. 56).

No sobra decir que la producción ganadera, al igual que las de tabaco, algodón y banano, se transformó en un elemento nodal de la economía regional en la costa. En los departamentos del Cesar y Bolívar, junto con los de Sucre y Córdoba, se asistió a un fenómeno de transformación de usos del suelo como consecuencia de la incursión de la hacienda ganadera a partir del siglo XIX, la cual se instauró en sabanas producidas artificialmente con la quema de los "bosques que originalmente cubrían estás tierras". Este modelo productivo ha sido objeto de numerosos estudios en los que se intenta verificar sus repercusiones en términos sociales sobre la región, siempre que a la expansión del hato ganadero se le ha asociado con la concentración de la tenencia de la tierra, la cual:

> […]*se limitaba a un grupo reducido de la sociedad, que de ninguna manera estaba interesado en aportar, con su poder económico, a la construcción de la sociedad costeña, desde el período de la independencia. Así, las extensas sabanas que se encontraban en las márgenes de los ríos eran utilizadas por los ganaderos para alimentar a los animales, desplazando a los campesinos de las que podrían ser las tierras más productivas* (Zambrano, 2000, pág. 56).

[67] Por enclave se entiende "aquella explotación de recursos naturales y humanos en y un lugar relativamente aislado, según formas de trabajo y técnicas que quedan subordinadas a las relaciones de intercambio que se establecen entre el enclave y el capital extranjero, en países originarios o dominantes" (Zambrano, 2000, pág. 64).

A lo largo del siglo XX, se asiste a una transformación de los usos del suelo en la región caracterizada por la incursión de la extracción minero energética, y el giro hacia la producción agroindustrial de palma africana, en un segundo momento. En el Cesar, por ejemplo, el escalonamiento del conflicto armado, la producción de cultivos de uso ilícito y el período de bonanza minera, propiciaron para finales del siglo XX un tránsito entre una economía sustentada principalmente en la producción algodonera, hacia una determinada por la producción de carbón como principal renglón de la economía departamental (Bonet-Morón & Aguilera-Diaz, 2018).

Respecto a la palma, cabe destacar que su cultivo fue introducido por primera vez en la costa colombiana hacia el año de 1945, cuando la "United Fruit Company estableció una plantación en la hacienda Patuca, en Sevilla (Magdalena)" (Diaz A., 2002). De allí en adelante, su producción en los departamentos de la costa Caribe fue influenciada por políticas de fomento adoptadas por el gobierno, cuyo primer registro se puede ubicar en las "políticas de sustitución de importaciones, ante la creciente demanda de aceites vegetales y materias grasas que registraba el mercado interno y el descenso de las reservas internacionales", en el marco de la estrategia de sustitución de importaciones de finales de los 60´s e inicios de los 70´s.

En la actualidad, de acuerdo con los datos del CNA (2014), en los departamentos de Magdalena, Bolívar, Cesar y, en menor medida el departamento de la Guajira, presentan un total de 126.348 hectáreas sembradas con palma africana, aportando en un 30% al total de aceite de palma producido en Colombia, el cual se destina en 40% a las exportaciones. Cabe decir que la producción de aceite de palma también ha encontrado un incentivo importante en la demanda de biocombustibles al interior del país (Heraldo, 2017).

Además, los departamentos del Magdalena y Bolívar, y en menor cantidad Cesar y La Guajira, cuentan con áreas de referencia para el establecimiento de Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres), creadas por la Ley 1776 del 2016 (DNP, 2018). De acuerdo con el Conpes 3917, en el que se consignan parámetros técnicos para la identificación de Áreas de Referencia como insumo para la constitución de las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres), la región dispone de un total de 630.794 hectáreas para planificar e implementar los procesos de constitución de las Zidres[68]; los departamentos con mayor aptitud para este fin son el Magdalena (448.299 hectáreas) y Bolívar (125.636 hectáreas), seguidos de Cesar (39.377 hectáreas) y la Guajira (17.310 hectáreas)[69]. En su conjunto, estas áreas cumplen con los requisitos establecidos en el marco legal de referencia para su constitución: *(i)* Estar aisladas de los centros urbanos más significativos; *(ii)* Demandar elevados costos de adaptación productiva por sus características agrológicas y climáticas; *(iii)* Contar con baja densidad poblacional; *(iv)* Presentar altos índices de pobreza; *(v)* O carecer de infraestructura mínima para el transporte y la comercialización de los productos (DNP, 2018).

68 Esto es el 8.6% del total del área de referencia nacional, la cual se concentra principalmente en los departamentos que componen la Orinoquía colombiana: Mesa, Casanare, Vichada y Arauca (DNP, 2018).
69 Atlántico solo cuenta con un total de 172 hectáreas disponibles (DNP, 2018).

La proyección de crecimiento del sector agropecuario, bien sea por la intensificación de usos por la promoción de agro negocios en el área conocida como el *diamante agropecuario* del Caribe y los Santanderes, o por la constitución de Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres), permiten estimar que es altamente probable que en la región se potencien los conflictos por la tierra, dado el encuentro de proyectos de tenencia disímiles.

Estructura de tenencia

El establecimiento de economías de escala en la producción agropecuaria ha producido en esta región fenómenos como la concentración del uso y tenencia de la propiedad rural, en ocasiones por vías legales y, en otras, por la vía de la ilegalidad. La tendencia hacia la especialización de la producción agrícola en cultivos permanentes, entre otros la palma aceitera, resulta problemática por cuanto la rentabilidad de este tipo de agro negocios se encuentra determinada por el uso extensivo de grandes cantidades de tierra.

Relacionado con los impactos de la violencia (Bolívar, Cesar y Magdalena), la avanzada de la extracción minera (Cesar y La Guajira) y el posicionamiento histórico de las economías ilegales[70], los conflictos por la tierra en el Caribe pueden estar asociados a: *(i)* la disputa por el acceso a la propiedad rural entre campesinos con poca o ninguna tierra disponible y terratenientes, *(ii)* entre empresas agroindustriales nacionales o extranjeras, poseedores rurales y Estado, *(iii)* interétnicos entre comunidades indígenas, afro, grandes y medianos propietarios y *(iv)* entre campesinos mestizos, indígenas y afro y actores armados ilegales e inversionistas y comunidades indígenas; un escenario de altas tensiones por el cual la acción del Incoder estuvo altamente permeada (Sarmiento Erazo, 2016).

Con el fin de identificar la incidencia de los factores que contribuyen a la configuración de una estructura agraria desigual, sobre la ocurrencia de hechos de corrupción, en el presente acápite presentaremos, primero, algunos indicadores relacionados con la conformación actual de la estructura de tenencia de la tierra en la región para cada uno de los departamentos. En segunda instancia, presentaremos una breve caracterización de la composición del uso de suelos rurales con destinación a actividades agrícolas y pecuarias, para luego, en tercer lugar, señalar cómo la violencia armada, la penetración de la agroindustria y el desarrollo de economías ilegales han impactado directamente en la proliferación de conflictos asociados con su tenencia. Finalmente, cerraremos con una presentación

70 En un artículo de verdad abierta, titulado "La empresa criminal para despojar tierras", se confirma el carácter estratégico que desempeñó la región Caribe en la expansión de la violencia paramilitar. De esto, se estima que "de los 350 mil predios abandonados o despojados en todo el país, el 70% se ubican en los departamentos de la costa Caribe, Cesar y Norte de Santander, Chocó, Antioquia y Meta se llega al 70%, donde tuvieron presencia los grupos paramilitares de la denominada Casa Castaño, según cálculos de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Atención a la Población Desplazada, del Ministerio de Agricultura. Para los hermanos Castaño contralar la región Caribe era una de sus prioridades, pues allí se encontraban "economías nacionales, locales y regionales en los sectores ganadero, agrícola, agroindustrial y minero, que aportaron recursos al crecimiento y expansión de la Casa Castaño", indica el documento. Lo anterior sumado al control que desde allí ejercían sobre las rutas del tráfico de droga (Verdad Abierta, 2012)".

de los resultados institucionales generados por la gestión del Incoder y abordaremos descriptivamente algunos casos significativos de corrupción.

De acuerdo con la información dispuesta por (UPRA, 2016), es posible afirmar que los departamentos que componen la UGT Caribe, presentan estructuras agrarias bimodales, en los cuales existen dos polos de concentración de la propiedad: latifundio y minifundio. Respecto a esto, el Gini de propietarios permite confirmar esta estructura de tenencia desigual: para los departamentos de Magdalena y Bolívar se ubica en un 0.77, en el Cesar en un 0.78 y en la Guajira en un 0.72.

DEPARTAMENTO	PREDIOS	PROPIETARIOS	ÁREA TOTAL (HA)	GINI
MAGDALENA	***70.569***	***88.873***	***2'153.902***	*0.77*
BOLIVAR	***69.630***	***84.621***	***2'566.306***	*0.77*
CESAR	***46.808***	***60.099***	***2'205.622***	*0,78*
LA GUAJIRA	***18.133***	***21.280***	***1'107.723***	*0,72*
ATLANTICO	*46.285*	*58.510*	*287.887*	*0,74*
COLOMBIA	*2.695.375*	*1.159.941*	*74.437.337*	*0,73*

Fuente: Elaboración propia con base en (UPRA, 2016).

Magdalena

En el Magdalena, de acuerdo con datos de (Upra, 2017), el 54% de los propietarios cuentan con predios de cabidas concomitantes con la categoría microfundio y minifundio, inferiores a la base mínima de UAF de las zonas relativamente homogéneas definidas para el departamento (7 hectáreas); este 54% ocupa apenas un 3% del total de área departamental. Un 39% de los propietarios cuentan con predios con cabidas entre las 7 hectáreas y las 105 hectáreas (base y techo de las UAF en áreas relativamente homogéneas). El 6.8% de los propietarios, ocupando un 41% del área total, cuentan con predios con áreas superiores a las 105 hectáreas y menores a las 1000 hectáreas. Por su parte, el 0.15% de los propietarios cuentan con predios mayores a las 1000 hectáreas, los cuales representan un 19% de la superficie total departamental.

MAGDALENA					
Rango de Tamaño	Predios	Propietarios	Área (ha)	% área	% propietarios
Mayor a 0.5 - hasta 10 ha	40839	47996	67760	3,15%	54,00%
Mayor a 10- hasta 100 ha	25967	34702	890767	41%	39,00%
Mayor a 100 - hasta 1000 ha	3686	6039	777677	36%	6,80%
Mayor a 1000 ha	77	136	417697	19%	0,15%
Total	70569	88873	2153902	100%	100%

Predios por debajo de la UAF (mínima)	Predios	Propietarios	Área (ha)	% área	% propietarios
menor a 7 hectáreas	40839	47996	67760	3%	54%
mayor a 105 hectáreas	3763	6175	1195374	55%	7%

Si se le observa por número de UPA, la concentración de la tierra también se hace evidente. En el departamento del Magdalena, las UPA menores a 5 hectáreas (37.95% del total) ocupan apenas un 1.38% del área total del departamento. Entre tanto, las UPA mayores a las 500 hectáreas (0.72% del total) ocupan un 47.46 % del área.

Fuente: elaboración propia con base en (Sarmiento Erazo, 2016).

En cuanto a la clasificación de predios según la categoría de propietario rural, la UPRA (2017) señala que, en el departamento del Magdalena, el 0,6% de los mismos pertenecen a territorios colectivos, 91,34% a privados y el 8.56% al Estado. Los territorios étnicos se concentran en la Sierra Nevada de Santa Marta, en la que coexisten tres grandes comunidades indígenas: los Kogis, los Sanhas y los Ikas o Arhuacos (Diaz, Esmeral Ariza, & Sánchez Fontalvo, 2017).

RESGUARDOS INDIGENAS[71]	
MAGDALENA	**300.349**
ARHUACO DE LA SIERRA NEVADA	130.216
CHIMILAS O CACAHUEROS DE SAN ANGEL	1.160
KOGUI-MALAYO ARHUACO	168.973
CONSEJOS COMUNITARIOS	
MAGDALENA	**430**
OBATALA	430

[71] Las áreas de los Consejos Comunitarios y Resguardos Indígenas de las que trata el presente documento son las calculadas a partir de la información geográfica oficial de la ANT y pueden diferir de las consignadas en los Actos Administrativos por los cuales fueron reglamentados. Esto en consideración a los geoprocesamientos realizados.

Los municipios que en la actualidad presentan mayor desigualdad en la distribución de la propiedad sobre tierras rurales de destino agropecuario, son Sitio Nuevo, El Reten, Zona Bananera y Santa Marta al norte del departamento, y Santa Bárbara de Pinto y San Zenón al sur (UPRA, 2017).

Bolívar

La distribución del recurso en el departamento de Bolívar presenta rasgos similares al departamento de Magdalena: el 64% de los propietarios cuentan con predios de área inferior a la base mínima de UAF de acuerdo con las zonas relativamente homogéneas definidas para el departamento (26 hectáreas). Por su parte, un 6% de los propietarios cuentan con predios de área superior al techo de la UAF en el departamento, aunque estos propietarios concentran un 76% del total del área departamental. Del total de propietarios, solo el 24% dispone de predios con áreas entre las 26 y las 115 hectáreas (base y techo de las UAF en el departamento) (Upra, 2017).

Rango de Tamaño	Predios	Propietarios	Área (ha)	% área	% propietarios
Mayor a 0.5 - hasta 20 ha	49.304	57.715	256.086	11,89%	64,90%
Mayor a 20- hasta 100 ha	16.896	21.953	748.751	35%	24,70%
Mayor a 100 - hasta 1000 ha	3.296	4.783	709.403	33%	5,40%
Mayor a 1000 ha	134	170	852067	40%	0,19%
Total	70569	88873	2153902	119%	100%

Predios por debajo de la UAF (mínima)	Predios	Propietarios	Área (ha)	% área	% propietarios
menor a 26 hectáreas	49304	57715	256089	12%	65%
mayor a 115 hectáreas	3.430	4.953	1.561.470	72%	6%

Al realizar un análisis de la relación entre número de UPA y porcentaje de superficie ocupada de acuerdo a los distintos rangos de tamaño, se tiene que las UPA (0.34% del total) superiores a las 1000 hectáreas (latifundio), ocupan una superficie del 57.15% del total de área departamental; por su parte, el 45% de las UPA cuentan con áreas menores a las 5 hectáreas (microfundio), ocupando apenas el 1.75% de la superficie total.

Fuente: Elaboración propia con base en (Sarmiento Erazo, 2016).

De la totalidad de predios, solo se registran siete pertenecientes a territorios colectivos, esto es el 0.01% del total de predios en el departamento. Por su parte, el Estado es propietario del 7% de los predios; el 92% restante son de propiedad privada. Los municipios con mayor desigualdad en la distribución de la propiedad sobre tierras rurales de destino agropecuario son Mompós, Cicuco, Magangue, Zambrano, Turbana, Turbaco y Santa Catalina (UPRA, 2017).

Cesar

En el departamento del Cesar, el 78% del área total se encuentra concentrada en un 25% de los propietarios de predios con cabidas superiores a la UAF, mientras que los propietarios con predios con cabidas inferiores a la UAF, representan el 38% y ocupan apenas un 2% del territorio. Por su parte, el 36 % de los propietarios cuentan con predios con cabida suficiente para el aseguramiento de los rendimientos económicos calculados por los rangos de UAF definidos para el departamento (entre 14 y 55 hectáreas) (Upra, 2017).

Rango de Tamaño	Predios	Propietarios	Área (ha)	% area	% propietarios
Mayor a 0.5 - hasta 10 ha	20.471	23.073	40.955	1,86%	38,40%
Mayor a 10- hasta 50 ha	16.631	22.100	438.904	20%	36,80%
Mayor a 50 - hasta 1000 ha	9.589	14.773	1.365.591	62%	24,60%
Mayor a 1000 ha	117	153	360170	16%	0,25%
Total	46.808	60.099	2.205.622	100%	100%

Predios por debajo de la UAF (mínima)	Predios	Propietarios	Área (ha)	% área	% propietarios
menor a 14 hectáreas	20471	23073	40955	2%	38%
mayor a 55 hectáreas	9.706	14.926	1.725.761	78%	25%

En cuanto a la distribución de la tierra por UPA, el CNA revelo que las upas menores a las 5 hectáreas (minifundio), que representan un 31.48% del total de unidades censadas, ocupa apenas el 0,92% del área total, mientras que las UPA mayores a las 1000 hectáreas (0,37 del total de UPA), ocupan un 42,11% de la superficie destinada a proyectos agropecuarios.

Fuente: Elaboración propia con base en (Sarmiento Erazo, 2016).

En el departamento del Cesar también se registra una importante presencia de territorios colectivos, asentados principalmente en los municipios de Agustín Codazzi (Resguardo Menkue – Mishaya y Yukpa de Iroka), El Becerril (Resguardo Campo Alegre y Sokorpa) y Valledupar (Kogui, Kankuamo y Arhuaco) (Datos Abiertos, 2018). En total, se registran 294 predios pertenecientes a territorios colectivos, esto es, un 0.6% del total de propietarios. Un 10% de los predios son de propiedad Estatal y el restante 88.5% son de propiedad privada (UPRA, 2018).

RESGUARDOS INDIGENAS	
CESAR	**181.032**
ARHUACO DE LA SIERRA NEVADA	75.962
BUSINCHAMA	129
CAMPO ALEGRE	210
CAÑO PADILLA	91
EL ROSARÍO, BELLAVISTA Y YUKATÁN	137
IROKA	8.713
KANKUAMO	25.520
KOGUI-MALAYO ARHUACO	38.412
LA LAGUNA-EL COSO-CINCO CAMINOS	156
MENKUE-MISAYA Y LA PISTA	323

RESGUARDOS INDIGENAS	
SOCORPA	31.378

La Guajira

La Guajira, por su parte, que presenta el coeficiente de Gini más bajo de los cuatro departamentos (0,72), presenta la siguiente distribución del recurso: De un total de 21.280 propietarios, el 74% de los mismos, ocupando un 15,14% del área total, cuentan con predios con cabidas inferiores a las 50 hectáreas y, en consecuencia, menores a la cabida mínima para la UAF en el departamento. Entre tanto, un 6% de los propietarios cuentan con predios de área superior al techo de la UAF en el departamento (172 hectáreas).

Rango de Tamaño	Predios	Propietarios	Área (ha)	% área	% propietarios
Mayor a 0.5 - hasta 50 ha	13.886	15.404	170.888	15,43%	72,40%
Mayor a 50- hasta 200 ha	3.520	4.501	343.501	31%	21,20%
Mayor a 200 - hasta 1000 ha	684	1.326	233.620	21%	6,20%
Mayor a 1000 ha	43	49	359715	32%	0,23%
Total	18.133	21.280	1.107.723	100%	100%

Predios por debajo de la UAF (mínima)	Predios	Propietarios	Área (ha)	% área	% propietarios
menor a 43 hectáreas	13886	15404	170888	15%	72%
mayor a 172 hectáreas	727	1.375	593.335	54%	6%

En materia de UPA, la relación entre ocupación de superficie, tamaño y número de las mismas, también revela que el recurso se encuentra concentrado: las UPA mayores a las 1000 hectáreas (0,15% del total de UPA), ocupan el 69% de las hectáreas disponibles para el desarrollo de proyectos agropecuarios. Por su parte, las UPAS inferiores a las 5 hectáreas (el 65 % del total), ocupan apenas un 1,25 % del total de superficie.

En el departamento de la Guajira, las comunidades indígenas se encuentran ubicadas principalmente en el la *alta guajira* y en el municipio de *Dibulla;* allí hacen presencia las etnias Wayuu, Kogui, Malayo y Arhuaco (DANE, 2015). En total, existen 2.598 comunidades en el departamento, ocupando 0.29% del total de predios; en cuanto a la clasificación de predios según propietario rural, un 12.61% del total de predios son de propiedad Estatal y el 86.97% restante, de propietarios privados. Los municipios con mayor desigualdad en la distribución de la propiedad sobre tierras rurales de destino agropecuario son Dibulla, Manaure y Hato Nuevo, seguidos de San Juan del Cesar, Distracción y Maicao (UPRA, 2017).

RESGUANDOS INDIGENAS	
LA GUAJIRA	**1.299.096**
ALTA Y MEDIA GUAJIRA	1.085.017
CAICEMAPA	554
CERRO DE HATONUEVO	184
CERRODEO	1.458
CUATRO DE NOVIEMBRE	556
EL SOLDADO PARATE BIEN	581
EL ZAHINO GUAYABITO MURIAYTUY	1.150
KOGUI-MALAYO ARHUACO	200.497
LAS DELICIAS	181
LOMAMATO	2.275
MAÑATURE	645
MAYABANGLOMA	952
MONTE HARMON	41

RESGUANDOS INDIGENAS	
NUEVO ESPINAL	422
OKOCHI	244
PERRATPU	111
POTRERITO	81
PROVINCIAL	512
RODEITO EL POZO	107
SAN FRANCISCO	51
TRUPIOGACHO Y LA MESETA	2.214
UNA'APUCHON	453
WOPUMUIN JUNAIN MAIKOU	810

Uso del suelo

Al igual que en otras regiones del país, en los departamentos del Caribe, se presenta un conflicto entre vocación y uso efectivo del suelo, dada la mayor proporción de áreas destinadas al pastoreo, frente a las áreas sembradas con diversos productos agrícolas. De acuerdo con (UPRA, 2017), los departamentos que presentan mayor conflicto son los del Magdalena, Bolívar y Cesar; Con una disposición de suelos para el emprendimiento de proyectos agrícolas del 50,8% (1'175.491 ha), 25,8% (688.978 ha) y 34,8% (786.011 ha), en estos departamentos solo se presenta un uso efectivo del suelo en la producción agrícola, sobre un 9% (209.364 ha), 8.1% (214.974 ha) y 8.9% (201.127 ha), respectivamente.

Problemas de uso por departamento

En el departamento de la Guajira, los conflictos entre vocación y uso siguen la misma lógica en comparación con los departamentos del Magdalena, Bolívar y Cesar. Con un total de 10.8% (222.245 ha) de suelos con vocación agrícola, solo se explotan en esta actividad un 5.7% de los mismos, esto es unas 118.194 hectáreas.

La subutilización de suelos disponibles para la producción agrícola, contrasta con la sobreutilización del suelo en áreas de pastoreo y cría de ganado, en contravía a la vocación de uso de los suelos disponibles para la producción pecuaria. En el Magdalena, con una disposición de suelos con vocación ganadera del 9.2% (212.263 ha), se destinan a áreas de pastoreo un 51.2% (1'185.718 ha) del total de superficie disponible para el desarrollo de actividades agropecuarias; en Bolívar, el uso en áreas de pastoreo (36.8% - 981.925 ha), duplica la superficie con vocación para la ganadería (15.1% - 401.658 ha). En Cesar, el 13.1% (295.810 ha) de la superficie cuenta con vocación para la ganadería, aunque se destina a áreas de pastoreo un 53.8% (1.214.145 ha) del total. En la Guajira, los suelos para actividades pecuarias comprenden un 6.1% (125.013 ha) del total de área, mientras que el área en uso efectivo a pastoreo asciende a un 17.2% (354.612 ha).

La información obtenida tras la realización del Tercer Censo Nacional Agropecuario revela que, en materia de Unidades de Producción Agropecuaria, predominan aquellas destinadas al uso pecuario, por sobre las de uso agrícola:

Distribución UPA – Porcentaje de uso predominante de la tierra en la región

Departamento	Total Unidades Censadas	Uso agrícola	Área	Uso Pecuario	Área	Bosques Naturales	Área
Magdalena	39.051	12.345	25%	24.137	61%	2.569	14%
Cesar	28.754	10.173	42%	18.321	57%	260	1%
Bolívar	49.241	18.890	34%	26.467	40%	3.884	26%
La Guajira	41.500	9.065	14%	29.377	77%	3.058	9%

Fuente: Elaboración propia con base en: (DANE-CNA, 2014)

Según se puede observar en las tablas, los cuatro departamentos analizados congregan un total de 158.546 UPA censadas, de las cuales 50.473 son explotadas en actividades agrícolas, 98.302 en actividades pecuarias y 9.771 son destinadas a bosques naturales (DANE-CNA, 2014).

Aunque en los últimos años la ganadería ha reducido su participación en el PIB regional, según se indicó en el apartado introductorio, la cría de ganado ha sido una de las principales actividades agropecuarias en los departamentos que comprenden la UGT Caribe. Con un total de 3.799.608 cabezas de ganado, Magdalena, Bolívar, Cesar y La Guajira aportan el 17.6% del inventario bovino nacional (21.502.811 cabezas).

Distribución UPA – Cabezas de ganado en la región.

Departamento	No. Upa con cabezas de ganado	Total cabezas de ganado	Municipios con mayor participación
Magdalena	18.178	1.138.740	Ariguani, Nueva Granada, Pivijay, Santa Ana, Plato, Pijiño del Carmen y Sabanas de San Ángel.
Bolívar	20.880	885.113	Magangue, Mompos, Morales, Simiti, Arjona, San Juan Nepomuceno, Calamar, Maria la Baja, El 136armen de Bolivar y San Fernando
Cesar	11.932	1.446.184	San Martin, Agustín Codazzi, Valledupar, San Diego, La Paz, Cabezas, Becerril, Astrea, Chiriguana, La gloria, Aguachica y San Alberto
La guajira	13.073	329.571	Maicao, Riohacha, San Juan del Cesar, Albania, Fonseca

Fuente: Elaboración propia con base en: (DANE-CNA, 2014).

Otro de los sectores con mayor perspectiva de crecimiento, ha sido el de la producción de cultivos agroindustriales. En suma, estos departamentos presentan un total 222.350 hectáreas sembradas en cultivos agroindustriales, siendo esta la actividad económica más representativa en la producción agrícola de los departamentos de Magdalena y Cesar. En Bolívar, las UPA dedicadas a la producción agroindustrial, representan la mitad del total de UPA censadas dedicadas a actividades agrícolas.

Distribución UPA – Cultivos agroindustriales.

Departamento	No. Upa con cultivos agroindustriales	área sembrada con cultivos agroindustriales (ha)	Municipios con mayor participación
Magdalena	8.573	64.043	Santa Marta, Ciénaga, Aracataca, Fundación, Zona bananera, Pibijay, Sitio Nuevo, Plato, Tenerife
Bolívar	9.893	51.196	María la Baja, Carmen de Bolívar, San Fernando, Santa Rosa del sur, San Pablo, Magangué, Achi Pinillos, Arenal, Rioviejo, Norosi

Cesar	11.636	95.242	Valledupar, El Copey, Agustín Codazzi, La Gloria, San Alberto, San Martin, La Jagua de Ibirico, Becerril, Chirumani, Chiriguana, Tamalameque, Aguachica
La Guajira	5.266	11.869	Riohacha, Dibulla, San Juan del Cesar, Barrancas, Urumita

Fuente: Elaboración propia con base en: (DANE-CNA, 2014)

Dentro del área destinada a la producción de cultivos agroindustriales se destaca la utilizada en el desarrollo de cultivos de palma africana. Según lo relataba el Centro de Estudios Económicos Regionales del Banco de la República, para inicios del presente siglo, la Costa Caribe era una de las regiones del país con mayor potencialidad para el establecimiento de cultivos de palma, estimando que,

> *[…] en 1999 había sembradas 52.000 hectáreas, que produjeron 205.000 toneladas de aceite de palma y de palmiste crudo, de las cuales se exportó el 21%. Las tierras aptas para la siembra de este cultivo están utilizadas en un 2%, lo que da la posibilidad de más explotaciones de este producto, que tiene una diversidad de usos y cuya demanda es creciente. Las alianzas productivas entre pequeños y medianos productores con grandes empresarios y el Estado, han integrado los factores productivos en un modelo de desarrollo solidario, con la creación de un número considerable de cooperativas que convierten a los campesinos en dueños de la tierra, haciéndolos participes de un negocio muy rentable como lo es la actividad palmera* (Aguilera, 2002, pág. 2).

De acuerdo con los datos del CNA (2014), en total, en los departamentos de Magdalena, Bolívar, Cesar y, en menor medida el departamento de la Guajira, presentan un total de 126.348 hectáreas sembradas con palma africana, aportando en un 30% al total de aceite de palma producido en Colombia, el cual se destina en 40% a las exportaciones. Cabe decir que la producción de aceite de palma también ha encontrado un incentivo importante en la demanda de biocombustibles al interior del país (Heraldo, 2017).

Distribución UPA – Cultivos de palma africana.

Departamento	No. Upa con cultivos de palma africana	área sembrada con cultivos de palma africana(ha)	Municipios con mayor participación
Magdalena	1.360	35.695	Zona Bananera, Aracataca, Algarrobo, El retén, Pivijay, Pueblo Viejo,
Bolívar	2.621	30.862	María la Baja, Simiti, San Pablo, Regidor, San Jacinto, Norosi, El Peñon

Cesar	696	57.656	Agustín Codazzi, El Copey, San Alberto, El Becerril, La Gloria, San Martin,
La guajira	434	2.135	Riohacha, Dibulla, San Juan del Cesar, Barrancas, Urumita

Fuente: Elaboración propia con base en: (DANE-CNA, 2014)

En Magdalena y en Cesar, el café se presenta como el cultivo agroindustrial con la segunda mayor participación en la producción agrícola departamental. De acuerdo con el CNA (2014), el área sembrada con cultivos de café en estos dos departamentos, asciende a un total de 42.304 hectáreas, concentrándose en los municipios de Santa Marta, Ciénaga, Fundación, Aracataca, Zona Bananera en Magdalena, y en Valledupar, Pueblo bello, La Paz, Agustín Codazzi, La Jagua de Ibirico, Aguachica, El Copey en el Cesar.

Distribución UPA – Cultivos café agroindustrial

Departamento	No. Upa con cultivos de café	área sembrada con cultivos de café (ha)	Municipios con mayor participación
Magdalena	4.183	16.917	Santa Marta, Ciénaga, Fundación, Aracataca, Zona Bananera
Cesar	6.470	25.387	Valledupar, Pueblo bello, La Paz, Agustín Codazzi, La Jagua de Ibirico, Aguachica, El Copey.

Fuente: Elaboración propia con base en: (DANE-CNA, 2014).

La destinación de tierras rurales a la producción de cultivos agroindustriales, especialmente de palma aceitera, y su relación con fenómenos como el desplazamiento, el despojo y la concentración de la tenencia, ha sido ampliamente debatida en múltiples escenarios, tanto académicos como políticos. Frente a este asunto, solo enunciaremos que dada la dinámica productiva de la agroindustria, la utilización extensiva de grandes cantidades de tierra se presenta como un requisito indispensable para el logro de escalas positivas de rendimiento (Suescún Barón, 2013), lo cual hace pensar que existe una correlación directa entre la expansión de este tipo de emprendimientos productivos y la concentración de la tierra en algunas zonas del país.

Usos ilegales

En cuanto a usos del suelo, otro de los desarrollos a destacar es el relacionado con la bonanza "marimbera" de los años 70 y 80, y lo que queda de ella, en particular para el departamento de la Guajira. De acuerdo con (González Plazas, 2008), en la costa caribe se tienen registros del cultivo de marihuana desde la década de los 20 del siglo XX, época en la que la producción era principalmente destinada a satisfacer la demanda local. Transitando por un desarrollo lento, para los años 70´s "la

Sierra Nevada de Santa Marta se estableciera como el principal centro productor de marihuana que satisfacía el aumento del consumo en el país y las demandas internacionales, principalmente la de Estados Unidos".

Con un estimado de área sembrada de 40.000 hectáreas en todo el país, las estribaciones de la Sierra Nevada aportaban cerca de un millón de hectareas de tierras con aptitud para el establecimiento de economías criminales vinculadas con el cultivo y comercialización de marihuana, actividad en la cual participaban dos tipos de cultivadores:

> "(…) el ocasional, que estaba interesado sólo en cosechar la marihuana como fuera, abandonando una vez recogida la cosecha, total o temporalmente la tierra, y el marimbero agricultor, que seguía aferrado a su terruño e integraba la marihuana a sus demás cultivos tradicionales (plátano, yuca, café etcétera) (1979, pp. 139-144)." (González Plazas, 2008, pág. 66)

A mediados de la década del 70, se estimaba que ocho de cada diez campesinos y agricultores de la región habían reemplazado el cultivo de productos tradicionales por el de la marihuana, principalmente en los departamentos de la Guajira, Magdalena y Cesar, muchos de los cuales, posterior al fin de la época de bonanza, retomaron actividades de amplia tradición en la región, como lo es la ganadería o la intensificación del monocultivo de café:

> "Terratenientes que antes se dedicaban al cultivo del banano o el algodón se pasaron a la marihuana, también asociaciones de pequeños campesinos productores y asalariados (provenientes de todas las etnias) que buscaban créditos informales con amigos y familiares para los nuevos cultivos, los cuales oscilaban entre tres y quince hectáreas (ANIF, 1979, p. 49). Otras fuentes de tipo periodístico hablan de cultivos de mil quinientas hectáreas (Daza 2003, p. 28) y otras versiones de tipo novelesco llegan a hablar cuarenta mil hectáreas (Cervantes Angulo, 1980, p. 86)." (González Plazas, 2008, pág. 68)

La bonanza marimbera, junto con el tráfico de marihuana en la región caribe, encuentra su ocaso a mediados de los 80´s, afectada por la caída en los precios de compra en el mercado internacional y el surgimiento del mercado de la cocaína. Con respecto a este último, cabe decir que su presentado variaciones históricas para los años 2003-2016; para la vigencia 2016, el departamento de la Guajira se encontraba libre de coca, y el departamento del Cesar se encontraba cerca de erradicar totalmente su producción, con menos de cincuenta hectáreas sembradas (UNODC, 2017). En el departamento del Magdalena, por su parte, se ha presentado una disminución importante en las áreas sembradas por municipio, siguiendo la misma tendencia que el departamento del Cesar, para el año 2016 la siembra de cultivos de uso ilícito no superaba las 50 hectáreas.

Cultivos de coca en la región, 2004 – 2016 (hectáreas).

DEPTO	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
BOLÍVAR	3.401	3.670	2.382	5.632	5.847	4.777	3.324	2.207	1.968	925	1.565	1.043	4.094
CESAR	--	--	--	--	5	--	--	--	12	13	10	33	26
LA GUAJIRA	556	329	166	87	160	163	134	16	10	6	--	--	--
MAGDALENA	706	213	271	278	391	152	121	46	37	37	9		34

Fuente: ODC (2018).

En el departamento de Bolívar, la siembra de cultivos de uso ilícito ha presentado variaciones tendientes a su disminución hasta el año 2015, aún cuando reporta las cifras más elevadas de siembra; para el año 2016, se alcanzó un total de 4.094 hectáreas sembradas, cifra similar al punto de producción más alto de la serie (Años 2007 a 2009).

Los municipios más afectados por la siembra de estos cultivos en el departamento de Bolivar, con un promedio de siembra anual mayor a las 50 hectareas, son los de Arenal, Cantagallo, Montecristo, Morales, Rioviejo, San Pablo, Santa Rosa del Sur, Simití y Tiquiso. En Magdalena, Los municipios mas afectados han sido Aracataca, Cienaga, Fundación y Santa Marta, aunque en el año 2016 solo se reporta la siembra de 34 hectáreas en el Distrito Cultural y Turístico de Santa Marta. En la Guajira, los municipios que han presentado históricamente siembra de este tipo de cultivos, son los de Dibulla y Riohacha (ODC, 2018).

Violencia y conflicto armado

En los departamentos de la UGT Caribe, existe una larga tradición de violencia vinculada a la presencia de grupos armados organizados y el funcionamiento de redes criminales articuladas al narcotráfico, el contrabando y otros ilícitos. De acuerdo con el Observatorio de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos (2014), las subregiones que presentan mayores problemáticas en materia de conflicto son la que comprenden: *(i)* la Sierra Nevada, La Guajira y la Serranía del Perijá, *(ii)* el eje costero Barranquilla – Santa Marta, y *(iii)* los Montes de María y el corredor Sierra Nevada de Santa Marta – Golfo de Morrosquillo (Observatorio de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, 2014).

En el área geográfica que cubre la Sierra Nevada de Santa Marta, La Guajira y la Serranía del Perijá, hicieron presencia histórica grupos guerrilleros, específicamente en esta última zona hasta el año 2013. Así mismo, el área geográfica estuvo permeada por el acomodamiento y consolidación de los grupos paramilitares y luego de su desmovilización, por bandas criminales vinculadas con el narcotráfico y el contrabando (Observatorio de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, 2014).

Las FARC-EP registran su primer frente (Frente 19) en la región para el año de 1986, años antes del surgimiento de los grupos paramilitares. Con presencia en los macizos montañosos de la Sierra, esta guerrilla desarrollo núcleos, primero, en los municipios de ciénaga (Magdalena) y Pueblo Bello (Cesar), sobre territorios ocupados por comunidades indígenas. Expandiéndose hacia el norte, para la segunda mitad de la década del 80, se registra presencia de las FARC-EP en el municipio de Dibulla, en la Guajira (afectando al pueblo indígena Wiwa), y en las cercanías de Valledupar (con afectación especial a los pueblos Kogui, Arhuaco y Kankuamo). El frente 41, ala del frente 19, se asentó en la Serranía del Perijá. Tras la conformación del frente 59 en los años 90´s, las FARC-EP consolidaron sus círculos de influencia en la Sierra Nevada de Santa Marta. En la región de los Montes de María las FARC-EP hicieron presencia con el Frente Caribe y los Frentes 35 y 37. (Observatorio de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, 2014).

Al igual que las FARC-EP, el ELN registra un surgimiento tardío en el territorio, articulando su accionar delictivo con la obtención de recursos ilícitos de la extracción minera. Se registran para la década de los 90 la conformación de varios frentes de esta guerrilla; El Frente Héroes de Santa Rosa con presencia en el Sur de Bolívar, más adelante incorporado a la estructura del Frente de Guerra Norte de la región Caribe, además del "Frente Francisco Javier Castaño en la zona bananera del departamento de Magdalena, y posteriormente (…) los Frentes Compañero Ricardo en el norte de Bolívar, Luis Fernando Vásquez Ariza, en el sur de Bolívar, la regional Kaled Gómez Pardo, en Barranquilla y el Atlántico, y el Frente Manuel Hernández, en el Urabá" (Observatorio de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, 2014).

La presencia de estos dos grupos guerrilleros en el Caribe, empieza a debilitarse durante la administración de Uribe Vélez (2002-2010), con la declaración de "los Montes de María como Zona de Rehabilitación y Consolidación –ZRC-" acompañada de la arremetida militar en contra de las estructuras de las FARC-EP en la Sierra Nevada de Santa Marta. Se propicia para la primera década del presente siglo, un reacomodamiento de las estructuras guerrilleras, principalmente en la Serranía del Perijá y en zona fronteriza, en los territorios de Manaure, Villanueva, el Molino, Fonseca, Maicao, Urumita y San Juan del Cesar, así como en el municipio de Dibulla. Lo mismo ocurrió con las estructuras militares del ELN, las cuales se refugiaron en la Serranía del Perijá, haciendo presencia marginal, para finales de la administración de Juan Manuel Santos (2010-2014), en los municipios del Becerril y Codazzi en Cesar (Observatorio de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, 2014).

La región de la Sierra Nevada de Santa Marta, presenta un primer antecedente de conformación de grupos de autodefensa bajo la dirección de Hernan Giraldo; por su parte, en el departamento del Cesar, el primer antecedente de presencia paramilitar se da con el proyecto de colonización armada ejecutado en los años 90 por parte de las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (1994-1996). Precisamente, las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá articularían a pequeños grupos de autodefensa con influencia fragmentada en los departamentos de Cesar, Magdalena y Bolívar bajo un único mando.

Fortalecidos por sus vínculos con la economía del narcotráfico, las estructuras paramilitares reportaron presencia en áreas de predominio ganadero; en estas zonas, se conformaron estructuras paramilitares de apoyo y de base y, más adelante (1997-2002), estructuras de choque articuladas al bloque norte de las AUC, cuyo accionar se desplegaría principalmente en las áreas de influencia guerrillera de Montes de María (Frente Héroes Montes de María), en la Sierra Nevada de Santa Marta (Frente Tayrona) y en la Serranía del Perijá. Articulados al bloque norte de las AUC, los grupos paramilitares en los departamentos del Cesar (Autodefensas Campesinas del Sur del Cesar), Atlántico (Frente Pablo Díaz Zuluaga y Frente John Jairo López), Magdalena (Autodefensas del Sur de Magdalena) y la Guajira, estuvieron liderados por Rodrigo Tovar Pupo, alias Jorge 40 (Observatorio de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, 2014).

Entre el año 1997 y 2002, con la avanzada paramilitar se perpetraron "masacres[72] y asesinatos selectivos en Cesar, Magdalena, Atlántico y La Guajira", orientados discursivamente a golpear las redes de apoyo, reales o presuntas, de los grupos guerrilleros con presencia en los distintos territorios. En este mismo período, el paramilitarismo extendió su influencia sobre "corredores ubicados entre las zonas de producción (…) de cultivos de coca, como en el sur de Bolívar y el Catatumbo, con la Costa Caribe, y adicionalmente controlaron zonas de embarque (…) en La Guajira, Santa Marta y Barranquilla (Observatorio de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, 2014)".

En el Cesar, la presencia paramilitar se presentó principalmente en los municipios de Gloria, Pelaya, Pailitas y Curumani, Agustin Codazzi, Valledupar, Becerril, La Jagua de Ibirico, Bosconia, el Copey y San Diego. En Magdalena, la arremetida del paramilitarismo se hizo más fuerte en la Sierra Nevada de Santa Marta, y en los municipios de Santa Marta, Ciénaga, Fundación, Aracataca, Sitio Nuevo, Chibolo, El Playón de Orozco, el Piñon, Pivijay, Pueblonuevo, Remolino, Guamal y Pijiño del Carmen. Por su parte, en la Guajira la presión paramilitar se concentró en los municipios de Maicao, Riohacha, Bahía Portete, Villanueva, Fonseca y Barrancas (Observatorio de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, 2014).

La avanzada estratégica de los paramilitares, dejó trás su paso un incremento de las tasas de homicidios en la totalidad de los municipios ocupados, así como un dominio sobre las economías ilegales de la cocaína y el contrabando de gasolina, especialmente en la zona fronteriza, y de lugares estratégicos para la consolidación de la economía del narcotráfico, como los puertos ubicados en la desembocadura del río Magdalena y los corredores estratégicos para la producción de narcóticos, especialmente en los Montes de María. Los municipios más afectados en el departamento de Bolívar fueron Carmen de Bolívar y Zambrano (Observatorio de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, 2014).

Con respecto a las bandas criminales, tras el proceso de desmovilización de los grupos paramilitares se presentó un reacomodamiento del conflicto, cuya intensidad se hizo más notoria en "en la

[72] En este periodo, según informa el Observatorio de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos (2014), los paramilitares cometieron "333 masacres, para un aproximado de 1.563 víctimas" en los departamentos de Cesar, Magdalena, La Guajira y Atlántico."

convergencia entre la Sierra Nevada de Santa Marta, la Serranía del Perijá y La Guajira (…) ciudades como Barranquilla y Cartagena, y en menor medida en otros municipios del Cesar diferentes a los que tiene jurisdicción en la Sierra Nevada y la Serranía del Perijá." En estas zonas se destaca la presencia de los grupos armados organizados bajo la figura de "Águilas Negras, los Nevados, asociados a los Mellizos Víctor y Miguel Mejía Múnera, la agrupación de los Paisas, las estructuras al servicio de Alias Codazzi y las autodefensas de la Alta Guajira" (Observatorio de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, 2014).

En el departamento del Magdalena, la violencia se concentró principalmente en los municipios de Ciénaga y Santa Marta, en los que hasta 2013 se presentaron disputas entre las estructuras criminales de los Urabeños y los Rastrojos. En la Guajira, los municipios de Maicao (con gran tradición en las economías ilegales del contrabando y el narcotráfico), Uribia y Riohacha, fueron los más afectados por las expresiones de violencia lideradas por bandas criminales. En la actualidad, de acuerdo con FIP (2017), se reporta el accionar del Clan del Golfo en los departamentos de Bolívar, Magdalena y la Guajira, del ELN en el sur de Bolívar y en la zona fronteriza de Cesar y la Guajira y de los Puntilleros en el Cesar [73].

Con corte a 2013, el número de desplazados en los departamentos de La Guajira, Magdalena, Cesar y Bolívar, ascendía a un total de 610.749 personas. En materia de solicitudes de restitución, se presentaba un acumulado para el mismo corte de 481.193 hectáreas, siendo los departamentos de Magdalena y Cesar los más afectados por el fenómeno de desplazamiento y despojo, respectivamente.

Departamento	Gini propietarios	Uso de suelo % de área en pastos	No. De desplazados	Solicitudes restitución tierras en Ha.
Magdalena	0.77	82.5	234.098	112.236
Bolívar	0.77	88	332.677	138.049
Cesar	0.78	79.6	203.399	204.902
La Guajira	0.72	93.1	79.439	26.006

Fuente: (Machado, Multimodalidad y diversidad en el campo colombiano, 2017).

Es importante señalar que, si bien las FARC-EP y el ELN estuvieron vinculados con el desarrollo de economías ilegales, al paramilitarismo se le ha vinculado además con el desarrollo de economías legales asociadas con la ganadería y la agroindustria, así como con las élites locales. Las relaciones entre grupos de autodefensa y finqueros y terratenientes, ha sido documentada en las versiones libres de ex integrantes del paramilitarismo. Por ejemplo, Salvatore Mancuso señalaba que en la región de Montes de María, una de las más azotadas por la violencia paramilitar, se propició un acuerdo entre élites locales y paramilitares, en los que se decidiría "la conformación de un grupo de autodefensas que entraría a operar financiado por las cuotas de los dueños de fincas y ganaderos". Al respecto,

[73] De acuerdo con FIP (2018) en el documento de informe "Trayectorias y dinámicas territoriales de las disidencias de las FARC", los departamentos de Magdalena, Bolivar, Cesar y la Guajira no reportan disidencias confirmadas por las FARC ni disidencias potenciales.

según lo señala el PNUD, el paramilitarismo, "en alianza con algunos grandes propietarios, expulsaron a los campesinos que habían comprado las tierras que el Incora les obligó a vender y a otros que poseían tierras de su interés, según han revelado investigadores de la región" (PNUD, 2010).

Resultados institucionales relevantes

De acuerdo con Villaveces (2013), entre 1900 y 1912, en los departamentos de la región Caribe se adjudicaron un total de 2.764.330 hectáreas: 741.846 ha. en Magdalena, 524.146 ha. en Bolívar, 1.089.785 has. en Cesar y 408.593 has. en La Guajira. De estos rendimientos institucionales, a lo largo del período administrativo del Incoder, se adjudicaron un total de 253.725 hectáreas entre baldíos, predios del FNA y predios de acceso por subsidio. Los mayores rendimientos institucionales históricos, los presentan en su orden los departamentos de Cesar, Magdalena, Bolívar y la Guajira.

Total de adjudicaciones en los departamentos de la UGT Caribe 2003-2015

Total adjudicaciones en los departamentos de la UGT Caribe													
2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	TOTAL
5.185	3.703	7.997	10.098	8.907	24.852	39.340	45.655	28.620	39.805	22.343	10.491	6.729	253.725

Fuente: ANT (2018).

En la actualidad, de acuerdo con los análisis realizados por UPRA (2017), estos departamentos disponen de un total de 922.367 hectáreas de tierras presuntamente baldías sin restricciones de adjudicación, distribuidas en 39.381 predios. A continuación, se presentan los datos desagregados para la región, junto con los municipios en los que existe mayor disponibilidad de predios presuntamente baldíos.

Total area predios presuntamente baldios – Número de predios

Depto.	Total área predios presuntamente baldíos (ha)	Numero de predios	Municipios con mayor cantidad de predios presuntamente baldíos
Magdalena	**183.398**	**10.254**	Aracataca, Ciénaga, Santa Marta, Pivijay, Algorrobo, Chibolo, Tenerife, Ariguani, San Bárbara del Pinto, Pijiño del Carmen, Santa Ana, San Sebastián de Buena Vista, Guamal y El Banco.
Bolívar	**362.977**	**17.783**	Simiti, Río Viejo, San Martin de Loba, El Peñon, Altos del Rosario, Pinillos, Achi, Magangue, Carmen de Bolívar, María la Baja, Arroyohondo, Turbana.
Cesar	**158.317**	**6.126**	San Alberto, Tamalameque, Curumaní, Chimichagua, El paso, El Copey.
La Guajira	**217.675**	**5.218**	Riohacha, Maicao, Dibulla, San Juan del Cesar, La Jagua del Pilar, Distracción.

Fuente: Elaboración propia con base en (UPRA, 2017).

Al igual que en otras zonas del país, la disponibilidad de predios presuntamente baldíos, resulta una variable a ser considerada en los riesgos que pueden recaer sobre las futuras intervenciones

institucionales de la Agencia Nacional de Tierras, siempre que la gestión del Incoder estuvo permeada por númerosos casos de adjudicación irregular de baldíos a sujetos que no cumplían con los requisitos para ser beneficiarios de los distintos programas de acceso a tierra.

De acuerdo con la Procuraduría General de la Nación (2015), los principales determinantes institucionales de la ocurrencia de este tipo de hechos en las unidades territoriales del Incoder con presencia en el Caribe, estarían asociados con:

- La aprobación apresurada de procesos de adjudicación para el cumplimiento de metas, sin la previa verificación del lleno de requisitos legales por parte de los adjudicatarios, como del cumplimiento de condiciones mínimas de los predios a adjudicar, como los requisitos en materia ambiental, por ejemplo.
- La adjudicación intencionada a solicitantes que de acuerdo con los sistemas de información a los cuales tenía acceso el Incoder, reportaban la propiedad de otros bienes rurales. Esta situación tuvo mayores efectos para las adjudicaciones realizadas con anterioridad al año 2012, toda vez que a partir del año 2013 el Incoder empezaría a implementar en sus procesos el "cruce de todos los datos de los solicitantes, bases de datos del Incoder, IGAC, DIAN, afiliación a salud, cámara de comercio, RUPTA, para conocer si la persona es desplazada o no, etc., lo cual implica analizar, de un lado, si la persona es sujeto de reforma agraria y, de otro, conocer cuál es en realidad el vínculo de los solicitantes con el predio"(PGN, 2015).

A parte de estos factores institucionales, la administración irregular de baldíos de la nación en los departamentos del Caribe, también estuvo comprometida por la cooptación del paramilitarismo sobre la institucionalidad; un hecho que corrobora la incidencia de los factores de contexto en la desviación de las actuaciones administrativas del Incoder.

En el departamento del Magdalena, por ejemplo, según lo revela el informe de la CNMH (2012) "Justicia y Paz: Tierras y territorios en las versiones de los paramilitares", la Oficina de Enlace Territorial del Incoder registra cooptación del paramilitarismo desde el año 2003,

> […] cuando fue elegido gobernador Trino Luna, bajo la égida de Rodrigo Tovar Pupo (alias Jorge 40) y Hernán Giraldo Serna, líderes de los bloques "Norte" y "Resistencia Tayrona", respectivamente. En 2003, a la par de las negociaciones para la desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia, el comandante paramilitar alias "Jorge 40" continuó controlando el Incoder territorial Magdalena, como consta en la información del computador hallado en 2009 en San Ángel, en el que aparece en los archivos: "Listas de parcelas a legalizar", o "Pendientes de legalizar a los muchachos" (CNMH, 2012, pág. 163).

Los informes de Procuraduría, por su parte, señalan que funcionarios del Incora e Incoder adelantaron y aprobaron en algunos casos revocatorias de adjudicaciones realizadas a parceleros asentados en zonas de dominio de Jorge 40, adjudicándolas en un segundo acto administrativo a personas de su cercanía, "entre ellas a Mireya Pertuz, su cocinera, y a paramilitares como Vargas Contreras, alias "Rafa 50", situación en la que además se contó con el concurso de servidores de la Superintendencia de Notariado y Registro y de otras entidades territoriales" (PGN,2015).

Casos destacados de despojo administrativo en el Magdalena, revelan que las irregularidades e inconsistencias administrativas en el Incoder, terminarían beneficiando en mayor medida, tal y como se enunció en el apartado introductorio, a aquellos agentes de la estructura agraria que detentaban una posición privilegiada dominante respecto del campesinado, a saber:

(i) La revocatoria en el año 2002 de los títulos de 46 parcelas ubicadas en el municipio de Chibolo, adjudicadas en el año de 1991 a campesinos de la zona, quienes serían desplazados en el año de 1997. En 2003, las parcelas se adjudicaron "a testaferros de los paramilitares que hacían parte de las fincas El Encanto y Bejuco Prieto, que superan las 1.430 hectáreas" (CGR, 2015);

(ii) Revocatoria del Incora a la adjudicación de 134 predios, titulados a testaferros de grupos paramilitares al mando de Jorge 40, ubicados en Magdalena. Luego de la desmovilización del paramilitarismo, en 2006 se reporta la adjudicación de "100 hectáreas del Parque Natural Salamanca a la Gobernación del Magdalena para la construcción del puerto multipropósito de Palermo, proyecto en el cual tenían intereses los paramilitares al mando de Jorge 40". Dicha adjudicación seria revocada a petición de Procuraduría Judicial Ambiental y Agraria de Santa Marta (PGN, 2015).

(iii) En el departamento del Cesar, destaca el caso del predio Mechoacán, ubicado en el municipio de Jagua de Ibiríco, en donde el Incoder expidió declaratorias de caducidad administrativa en el año 2003, sobre un conjunto de predios (4.076 hectáreas) adjudicados originalmente a un total de 131 familias en el año de 1996, y que habrían sido víctimas de desplazamiento entre los años 1997 y 2004. El despojo administrativo se concretó con la expedición de títulos fraudulentos sobre los predios a terceros adjudicatarios; para el año 2007, la Drummond, empresa dedicada a la extracción y procesamiento de carbón, adquirió 101 de las 131 parcelas (PGN, 2015).

(iv) En el departamento de Bolívar, destacan los casos de compra masiva de predios con antecedente de baldíos en la región de Montes de María en el año 2009. Los propietarios de estos predios (campesinos que habían adquirido deudas y moras de pago sobre los mismos), fueron contactados por comisionistas contratados por los compradores de tierras, quienes habían accedido a la información de los deudores por medio de dos empresas privadas que compraron la cartera al Incoder (PGN, 2015).

(v) En Bolívar, destaca la destinación de un préstamo por un monto de 1.600 millones de pesos a Coproagrosur, una presunta cooperativa campesina que en realidad había sido constituida por integrantes del Bloque Central Bolívar, bajo el mando del "narcoparamilitar Carlos Mario Jiménez, alias Macaco" (CNMH, 2011), para capturar rentas públicas destinadas a la financiación de proyectos de iniciativa comunitaria.

La región del Caribe, ilustra bien la incidencia del contexto en la materialización de hechos de corrupción burocrática. El fenómeno de cooptación de la institucionalidad corrobora que las prácticas de corrupción se anidaron en esta ocasión al interior de la estructura del Incoder, sustituyendo su mandato y misión organizacional por los intereses detentados por el paramilitarismo en la región. Con esta consideración, a continuación presentaremos algunos casos representativos de corrupción vinculados al fenómeno del despojo administrativo.

Casos representativos

DESPOJOS POR ACTO ADMINISTRATIVO: Actuaciones administrativas irregulares para favorecer despojos de tierra en Magdalena y Cesar

En los departamentos de Cesar y Magdalena se tiene registro de casos de despojo administrativo en los que el Incora o el Incoder, profirieron resoluciones de revocatoria a la adjudicación de predios, como consecuencia del abandono de los mismos por parte de los adjudicatarios. Considerando el contexto de violencia de los departamentos de la región, se presume la materialización del despojo por cuanto en las resoluciones de revocatoria no se reconoció la violencia como causa fundamental para el abandono de los mismos.

Casos de despojo administrativo en los departamentos de Magdalena y Cesar

#	Depto.	Municipio	Victimario	Sentencia	Resumen
1	Cesar	San Alberto	Grupo Paramilitar	20001-31-21-001-2012-00213-00	El predio objeto de restitución fue adjudicado al solicitante por el INCORA el 17 de noviembre de 1990. Ante la presencia de grupos armados al margen de la ley (guerrilla y paramilitares) en la zona y los constantes hostigamientos y delitos perpetrados a los habitantes del sector, el solicitante decide vender por temor a que atenten contra su vida e integridad. El 5 de junio de 1996, el Incora revocó el acto administrativo de adjudicación de la solicitante, para re adjudicarla a los compradores.
2	Cesar	San Alberto	Grupo Paramilitar	20001-31-21-001-2012-00214-00 y 20001-31-21-001-00233-00	La solicitante adquirió el predio y lote solicitado en restitución, mediante adjudicación del Incora del 17 de noviembre de 1984. En 1995 los hijos de la solicitante se desplazan por el temor a que los asesinen como sucedió con los tres vecinos que murieron a manos de los paramilitares. En 1996, los paramilitares torturan a la solicitante y la amenazan de muerte si no abandona el predio y la zona, razón por la que la solicitante sale desplazada del predio hacia Bucaramanga. La solicitante manifestó que nunca vendió el predio, ni renuncio a la adjudicación para traspasarla a otra (s) persona (s); sin embargo, el Incora revocó la resolución de adjudicación de la solicitante para readjudicarla a otras personas.
3	Cesar	San Alberto	Grupo Paramilitar	20-001-31-21-001-2013-00040-00	El Incora adjudicó al solicitante una parcela en San Alberto Cesar, los paramilitares que hacían presencia en la zona, les informaron a todos lo que pobladores que debían desalojar los predios, ya que ellos tenían el control de todo. Posterior a lo anterior, el solicitante recibió amenazas por parte de integrantes de grupos paramilitares, razón por la cual salió desplazado de la zona. Ante el conflicto que se vivía en la zona y al no poder regresar al predio, el solicitante vende el inmueble a cambio de 6 novillos, de los cuales, finalmente, solo le entregan. El extinto Incora revoca la adjudicación realizada al solicitante, la cual nunca fue notificada en debida forma.
4	Cesar	SAN ALBERTO	Grupo Paramilitar	20001312100120130019 8-00.	La solicitante y su "cónyuge" se vincularon jurídicamente en calidad de propietarios con los predios ubicados en la Vereda Monterrey, por adjudicación del Incora de 1989 y 1990. Habitan los predios hasta mediados de 1993, cuando debido a las presiones y amenazas de los grupos armados

#	Depto.	Municipio	Victimario	Sentencia	Resumen
					al margen de la ley, especialmente paramilitares, que hacían presencia en la zona se desplazaron forzadamente de la parcelación. No obstante, el desplazamiento, su hijo quedó viviendo en la finca; En agosto de 1994 los paramilitares ingresaron a la Parcela y tras destruir los enseres y golpear a un familiar, se lo llevaron sin que se volviera a tener noticia de su paradero. Posteriormente otro hijo suyo fue asesinado y su hija desaparecida en la Vereda "La Llana", razón por la que no regresaron a la finca ni al municipio de San Alberto. Después de estos hechos dejó a su hermano cuidando la finca y el lote, empero como en varias ocasiones los paramilitares le dijeron que si no quería tener problemas se tenía que ir, él lo hizo y dejó solo el predio. Transcurrido algún tiempo pudo regresar a la zona y en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos se enteró que la Parcela figuraba a nombre del señor Edgar Riaño y que la habitaba la esposa de este con cuatro hijos. Menciona que el señor Edgar Riaño, siempre mostró interés en la finca. Mediante Resolución No. 112 de febrero de 1995 el INCORA declaró la caducidad administrativa sobre los dos predios adjudicados en favor de la solicitante y su esposo, de las dos parcelas. Por Resolución No. 521 del 16 de mayo del mismo año los adjudicó nuevamente.
5	Cesar	San Diego	Grupo Paramilitar	2,00E+21	Los solicitantes iniciaron la posesión sobre un predio de propiedad de sociedad palmeras del Cesar S.A. en 1991, predio que posteriormente fue sometido a régimen parcelario en virtud de compra que hiciera el Incora sobre el predio. Los solicitantes hicieron trámites para la adjudicación de la parcela, fueron declarados elegibles, pero no fueron beneficiarios de título jurídico. El 22 de abril de 1997, las AUC incursionaron en El Toco y asesinaron a algunos parceleros, lo cual acarreó el desplazamiento forzado de varios pobladores. Mediante Resolución del INCORA adjudicó la parcela a terceros. En el año 2000 las AUC volvieron a incursionar en la parcela y asesinaron a otros pobladores.
6	Cesar	San Diego	Otras	200013121001-2014-00087-00	El solicitante ingresó a la parcelación El Toco, en el año 1989, en compañía de sus padres y sus hermanos. Una vez en posesión de la tierra, el solicitante y su familia comenzaron a desarrollar actividades de agricultura como el cultivo de maíz, yuca, algodón y fríjol, cría de cerdos, vacas, entre otros. Para el año 1996, el Incora adquirió el predio, mediante compraventa realizada con la Sociedad Palmeras del Cesar LTDA, lo cual cambió la calidad jurídica del solicitante a ocupante. El día 22 de abril de 1997, incursionó a la parcelación un grupo armado de las autodefensas, el cual ejecutó una serie de asesinatos e intimidaciones a miembros de la comunidad. El día 19 de mayo del mismo año, el grupo paramilitar ingreso al corregimiento Los Brasiles y asesinaron al padre del solicitante y a su hermano, a 500 metros de la vivienda, y le indicaron que, de no salir de la zona, correría la misma suerte. En consecuencia, el solicitante y su familia, abandonaron la región dirigiéndose al municipio de San Diego (Cesar), donde se dedicaron a la venta de verduras y otros productos. En julio de 1997, el Incora convocó a la medición de las parcelas de El Toco, pero ante el temor imperante en la parcelación, al evento asistió en representación del solicitante y su fallecido hermano, su madre. No obstante, en actas 012 del 18 de septiembre de 1998 y 14 del 23 de noviembre de 1998, sólo se mencionó a la señora como reclamante de la parcela de su fallecido hijo, sin hacerse referencia alguna al solicitante. Mediante Resolución No. 169 del 26 de enero de 2006, el Incora entregó de forma definitiva al Incoder el predio rural denominado Parcela No. 18 con fines de inversión social para el desarrollo de proyectos de reforma agraria, el cual fue finalmente adjudicado con Resolución 2161 del 11 de diciembre de 2006. El 01 de febrero de 2007, mediante Resolución No. 0219 la Subgerencia de Ordenamiento Social de la Propiedad del Incoder, asumió el rol para realizar el proceso de revisión de las adjudicaciones realizadas en El Toco, constatándose que antes del desplazamiento ocurrido, en la Parcela No. 18 se encontraba en posesión la señora solicitante. Mediante Resolución No. 0840 del 18 de abril de 2007, el Incoder revocó la Resolución No. 2161, quedando el predio nuevamente en cabeza del Incoder.

#	Depto.	Municipio	Victimario	Sentencia	Resumen
7	Cesar	San Alberto	Grupo Guerrillero	200013121001-201200202-00	El solicitante adquirió los bienes solicitados mediante adjudicación del Incora. El solicitante se vio obligado a abandonar los predios mencionados en el año 1992 debido a las amenazas que recibió por parte de integrantes del ELN y porque estos se presentaron ante uno de los bienes reclamados con el fin de acabar con su vida; luego de esto se desplazó a la ciudad de Bucaramanga desde donde informó al Incora su situación. El solicitante nunca recibió respuesta alguna por parte del Incora que le permitiera proteger los derechos sobre su parcela. Luego de esto, contactó a un comprador para realizar un negocio sobre la parcela; El Incora, en 1993 revocó la resolución de adjudicación a favor del solicitante y, en el mismo acto, adjudicó el predio a otras personas.
8	Cesar	San Alberto	Grupo Guerrillero	20001-31-21-003-2014-0060-00	El 17 de noviembre de 1990 el Incoder mediante Resolución No. 3302 adjudicó en común y proindiviso al señor "x" y a la señora "y", el predio denominado "Parcela 3, La Fortuna". Posteriormente, el 11 de agosto de 1994, el señor Miguel Andrés Torres Robles y su familia abandonaron forzosamente su predio, desplazándose al municipio de Santa Teresa (Bolívar), por cuanto el hermano menor del señor Miguel Torres hacía parte del Ejército Nacional, lo que suponía una amenaza para el grupo armado al margen de la ley. Como quiera que la referida parcela se encontraba abandonada, el 26 de mayo de 1995 el Incora, a través de la Resolución No. 595, decide revocar la adjudicación al señor Torres y compañera permanente para adjudicarlo al señor "z".
9	Cesar	Agustin Codazzi	Grupo Paramilitar	200013121003-201400016-01	El Incora adjudicó a los solicitantes, junto con otras 53 familias el predio Santa Isabel. El solicitante, junto con su núcleo familiar recibió amenazas desde el año 1996 por parte de las AUC, lo cual conllevo al desplazamiento forzado al casco urbano de la población, pero esporádicamente visitaba el predio. Ante las continuas amenazas decide desarraigarse completamente del predio el 28 de septiembre de 1998. El 17 de diciembre de ese mismo año informa al Incora de su desistimiento de aspirar a la adjudicación del predio y más adelante, por su estado de necesidad, realizó negocio jurídico con "x" vendiendo sus derechos sobre la propiedad en $3.300.000. El Incora mediante resolución 601 del 18 de Noviembre de 1999 adjudicó la parcela a otra persona.
10	Cesar	San Alberto	Grupo Paramilitar	2001-31-21-003--2013-00034-00	Al solicitante le fue adjudicado el predio por el Incora en el año de 1990, junto con otro predio; por la alteración del orden público generada principalmente por paramilitares, y ante las amenazas presentadas tuvo que desplazarse junto con su familia. Posteriormente se entera que el Incora revocó la resolución de adjudicación y asignó mediante este procedimiento el mismo inmueble a otra persona.
11	Magdalena	Plato / Chibolo	Grupo Paramilitar	4700-13-12-1001-2012-0057-00	Un grupo de campesinos ubicado en un predio originalmente privado se vio obligado a abandonar el predio por razones de la presión paramilitar. Sin embargo, el mencionado predio también había sido previamente adjudicado como baldío, aunque con otra denominación por parte del Incora a una persona que no cumplía con los requisitos para la adjudicación que nunca explotó el bien materialmente, y lo justifica [el adjudicatario afirmando que fue desplazado de la violencia en los años 80s. Posteriormente en el primer quinquenio del siglo XXI el Incoder declaró la extinción del domino sobre el predio. Las personas solicitan que se les restituya material y jurídicamente el predio, y las personas inicialmente adjudicatarias de un predio que físicamente coincida con el predio del grupo de los campesinos sostenía que también era beneficiario de la restitución.
12	Magdalena	Aracataca	Grupo Paramilitar	470013121001201400008-01	En el año 1996, el Incora adjudicó el predio Tranquilandia a la Asociación de Productores Agropecuarios De Tranquilandia -APAT-, de la cual hacia parte el señor "x", a quien se asignó el lote que venía explotando económicamente desde el año 1995, correspondiente a la Parcela No. 17 o La Conquista, ejerciendo a partir de allí dominio sobre la misma. En esa zona hubo una permanente presión de los grupos paramilitares sobre los propietarios de las parcelas, a quienes tildaban de auxiliadores de la guerrilla, hostigamientos que se intensificaron en 1997, ocasionando la muerte al señor Anstides Payares, situación que causó en la población un

#	Depto.	Municipio	Victimario	Sentencia	Resumen
					temor generalizado que condujo al desplazamiento forzado, en el caso del señor "x" y su núcleo familiar en el año 1998, y tales sucesos fueron los percutores de la venta de su parcela al señor "y" por la suma de $200,000, en la misma anualidad, dadas las difíciles y precarias condiciones en que se encontraba. En el año 1999, el Incoder revocó la adjudicación por solicitud del representante legal de la APAT, quien argumentó que: i) algunos integrantes de la asociación habían abandonado el predio por razones de orden público; ii) En el comité de selección del 29 de abril de 1999, se recomendó tal acto y se aprobó la adjudicación individual para las personas que se encontraban en sus parcelas; y iii) se requería tramitar el crédito para cancelar el 30% del valor de la adjudicación, que para ese tiempo ascendía a $356,655,000, respaldado en un pagaré a favor del Incora. El acto administrativo revocatorio no fue debidamente notificado a los parceleros que a esa fecha estaban desplazados, lo que configura la presunción de despojo administrativo. Por Resolución No. 00281 de 2005, el Incora en liquidación trasfirió a título gratuito al Incoder, la parte del predio Tranquilandia que no había sido adjudicado, es decir, los derechos de propiedad que tenían en común y proindiviso 54 campesinos, adjudicatarios iniciales que no se encontraban para esa fecha en las parcelas, entre ellos el señor "x". El señor vendió "La Parcela No. 17 0 La Conquista" a "y" y este a su vez al señor "z", a quien se la adjudicó el Incoder mediante Resolución 1205 del 22 de diciembre de 2009.
13	Magdalena	Chibolo	Grupo Paramilitar	470013121002-2013-0096-00	El solicitante es propietario del predio El Alivio, el cual forma parte del predio de mayor extensión denominado El Encanto adjudicado mediante Resolución de 1991 del Incora. En el año 1996 se aduce que arribaron los paramilitares a la región y comenzó la ola de asesinatos e intimidación a la población civil. El 30 de julio de 1997 los paramilitares organizaron una reunión en el casco urbano de Pueblo Nuevo y asesinaron al profesor "x", por lo que ese mismo día se desplazó por 10 meses, y luego hacia la ciudad de Santa Marta. El 3 de marzo de 2000 vende a "y" el predio El Alivio, por valor de $1.800.000. El 14 de marzo de 2003 se declara la caducidad administrativa de la resolución del Incora y el 24 de abril se expide resolución de (re)adjudicación a "y".
14	Magdalena	Aracataca	Grupo Paramilitar	47-001-3121-001 -2015-00083	Los solicitantes, hacían parte de las familias a las cuales se les tituló el predio Tranquilandia a comienzos de los años 90. Posteriormente, tras la incursión paramilitar que se vive en la zona a finales de la década de los 90, estas familias son desplazadas y deben abandonar la región. La adjudicación inicialmente se hizo en común y proindiviso, pero luego, en 1996 se revoca esa decisión y se adjudica en adelante en forma individual, siendo beneficiarias sólo 12 familias de las más de 50 que originalmente vivían allí, mientras que a las otras personas a las que se les titula, son principalmente desplazados de otras regiones del país. A esos predios llega posteriormente nuevas familias así: al predio Parcela 64 / La Gloria la señora "x", a quien luego le adjudica el Incoder y al predio Nueva Leticia llega la señora "y", a quien igualmente le adjudica el Incoder. Estas últimas personas llevan más de 10 años explotando estos predios, e igualmente sufrieron desplazamiento y tienen calidad de víctimas.

Fuente: (URT, 2018).

En los departamentos del Cesar y Magdalena, se tiene reporte de sentencias por despojo administrativo sobre un total de catorce casos, en muchos de los cuales se evidencia el accionar cooperativo entre grupos armados ilegales (bien sea para activar el desplazamiento de los adjudicatarios originales, para promover la compraventa forzada de predios o para beneficiarse de la adjudicación con un segundo acto administrativo) y funcionarios Estatales, quienes aprobaban la legalización de tierras adquiridas por el actor armado, ubicadas en zonas en las que "se habían

perpetrado graves crímenes y en beneficio directo de las estructuras seleccionadas“ (CNMH, 2012, pág. 159).

Uno de los casos más representativos de la relación entre el paramilitarismo, la institucionalidad agraria, la violación de derechos a los campesinos, el acaparamiento de tierras y el posterior establecimiento de negocios agro empresariales o de grandes inversiones de capital, es el de la hacienda “La Pola” ubicada en el municipio de Chibolo y conformada por los predios “la Pola, el Encanto y Bejuco Prieto”. En el año 1997, pobladores originales, amedrentados por actos de intimidación y el asesinado selectivo de miembros de la comunidad perpetrados por el Bloque Norte de las autodefensas, fueron obligados a abandonar los predios o a venderlos al precio fijado por Rodrigo Tovar Pupo, alias Jorge 40. Instalándose en el predio, el exjefe paramilitar conformó un campamento del Bloque Norte y continuo con la compra de predios colindantes (CNMH, 2012, pág. 160).

En paralelo al proceso de desmovilización, para el año 2003 Rodrigo Tovar contrató a un intermediario para que, con la complicidad de funcionarios del Incoder, legalizaran las tierras expropiadas a los campesinos, quienes habían adquirido los predios por actuación administrativa del Incora. Al igual que en otros casos de despojo por vía administrativa, se justificó la revocatoria de adjudicación bajo el supuesto de que los predios habían sido abandonados. Concretada la revocatoria, se procedió con segundo acto administrativo a readjudicar los predios en cuestión a testaferros y personas cercanas a Jorge 40[74].

Trás la desmovilización del jefe paramilitar, muchos de los parceleros retornaron a los predios objeto de despojo, en atención a la promesa de Jorge 40 de devolverlos al Estado, encontrando que “sus fincas habían sido tecnificadas con sofisticados acueductos para dar de beber a los animales, estaban protegidas con cercas eléctricas, sembradas de teca y las cuidaban hombres armados” (CNMH, 2012. Pág. 163). Por orden de la Fiscalía, el Tribunal de Justicia y Paz de Barranquilla suspendió el “poder dispositivo de quienes figuraban como titulares de los predios”, como medida cautelar para evitar su comercialización. Para el año 2011, la Corte Suprema de Justicia ordenaría al Incoder adelantar la revocatoria de las segundas actos administrativos y readjudicar, por segunda ocasión, a los propietarios originales de los predios.

En este mismo año, se produjo la captura de diez funcionarios del Incoder, entre estos al ex director territorial del Incoder en Magdalena, quienes serían acusados de concierto para delinquir y falsedad ideológica en documento público, fruto de sus alianzas con los paramilitares para la legalización de

[74] De acuerdo con Verdad Abierta (2017), algunos miembros del paramilitarismo que registran como titulares de adjudicación en segunda instancia fueron “Ever Vargas Contreras, alias rafa 50” y alias El Flaco, quien hacia parte del anillo de seguridad de Jorge 40 y administraba el ganado del ex jefe paramilitar, con el predio Dios Verá y El Encanto, despojados por el Bloque Norte en 1997; Zeider Alfonso Caballero, capataz de Jorge 40, beneficiario de la adjudicación del predio Nuevo Horizonte; Francisco Javier Rodríguez Cervantes, quien también administraba el ganado de Jorge 40, beneficiario de la adjudicación del predio Santa Fe, ubicado “en la vereda Bejuco Prieto, que había sido despojada en 1997 por el Bloque Norte”.

predios en favor de sus integrantes, incluyendo conceptos falsos en documentos públicos para sustentar técnica y jurídicamente las revocatorias y las segundas adjudicaciones.

El caso de la hacienda la Pola es ilustrativo de la incidencia de las tensiones de contexto por sobre el accionar del Incoder, como quiera que los procesos de revocatoria y las segundas adjudicaciones en favor de integrantes del paramilitarismo, dieron cuenta de la capacidad de este grupo armado por cooptar la institucionalidad encargada de administrar las tierras rurales del país, tras un proceso de penetración organizacional que condujo a instrumentalizar el accionar de funcionarios de base, pero también, de la alta dirección de la oficina de enlace territorial del Incoder en Magdalena.

CAPITULO 6. ANALISIS REGIONAL UGT SUR AMAZONIA

Georreferenciación

La Región Sur-Amazonía se encuentra ubicada en el centro y sur del país, y está conformada por los departamentos de Amazonas, Boyacá, Caquetá, Cundinamarca, Huila y Tolima, que juntos suman una extensión aproximada de 28.859.032 hectáreas[75], las cuales equivalen al 25,3% de la superficie total de la Nación.

De acuerdo con la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (Upra), de esta extensión de tierra, 6.623.475 hectáreas (23% de la región) se encuentran excluidas para realizar actividades agrícolas, pecuarias y forestales, por tratarse de áreas protegidas incluidas en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Sinap), el Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia (SPNN), al Suelo Urbano y a los Parques Arqueológicos; de manera especial en los departamentos de Amazonas con 2.307.117 hectáreas equivalentes al 21% de la extensión del departamento, y Caquetá con 2.541.708 hectáreas equivalentes al 28% de su superficie (Ver tabla 1).

A lo anterior se suma que 17.482.717 hectáreas (61%), concentradas también en Amazonas y Caquetá, se encuentran condicionadas a Resguardos indígenas, tierras para comunidades negras, Distritos de Manejo Integrado, Distritos de conservación de Suelos, cuerpos de agua, reservas naturales de la sociedad civil, reservas forestales (Ley 2°), entre otras. (Ver tabla 1). Para el desarrollo sin restricciones de actividades agrícolas, pecuarias y forestales existe un área cercana a 4.752.841 hectáreas que corresponden al 16% de la superficie de la región siendo los departamentos de mayor incidencia Boyacá, Cundinamarca y Tolima.

De esta forma es posible entrever que la región Sur Amazonía se caracteriza por unas complejas y heterogéneas relaciones con la tierra, donde los departamentos del sur de la región cuentan con mayores extensiones de tierra, pero una menor disposición a la explotación económica en comparación con los departamentos del norte de la región.

[75] Aproximado basado en cifras de (UPRA, 2018)

Hectáreas de exclusiones y condicionantes para actividades agrícolas, pecuarias y forestales.				
DEPARTAMENTO	**ÁREA TOTAL**	**ÁREA EXCLUIDA**	**ÁREA CONDICIONADA**	**ÁREA SIN RESTRICCIÓN**
Amazonas	10.903.686	2.307.117	8.588.361	8.208
Boyacá	2.317.531	636.606	445.033	1.235.893
Caqueta	9.010.823	2.541.708	6.464.893	4.222
Cundinamarca	2.398.439	419.423	326.997	1.652.018
Huila	1.813.533	327.586	989.108	496.840
Tolima	2.415.020	391.035	668.325	1.355.660
Total Regional	**28.859.032**	**6.623.475**	**17.482.717**	**4.752.841**

Fuente: elaboración propia, con base en presentaciones departamentales de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA, 2018).

Antecedentes históricos de la región

La actual composición de la región Sur Amazonía supone en sí misma un reto para la comprensión de su estructura agraria, toda vez que en cada uno de los departamentos que la integran se han desarrollado distintas dinámicas de poblamiento y ocupación que responden a intereses variados a lo largo de su historia. En consecuencia, realizar una reseña histórica regional (o varias departamentales) sería una tarea dispendiosa que desbordaría el propósito del presente documento, por lo cual se harán unas pequeñas referencias históricas sobre algunos fenómenos específicos que pudieron incidir de forma directa o indirecta en la composición agraria de las subregiones antes mencionadas.

Comenzando por el sur de la región, se destacan diversos factores en el proceso de poblamiento y ocupación de la tierra en el departamento de Caquetá que datan del siglo XIX con el auge de economías extractivas de la quina y el caucho que encontraron en la riqueza forestal un motor de poblamiento en la zona, *"las primeras empresas de explotación de caucho se abrieron paso entre los territorios casi desconocidos del sur oriente colombiano, en los años setenta del siglo XIX, como en el caso de la Casa Elías Reyes y Hermanos a la cual se le concedieron "privilegios exclusivos para la explotación durante por lo menos cinco años", de las selvas del alto Caquetá y Putumayo, inicialmente dedicadas a la producción de quina. Pero la crisis que afectó tan duramente los precios de la quina que obligó a estos empresarios, ya establecidos en pequeñas colonias, a buscar alternativas en lo que se vislumbraba como "gran negocio": la explotación del caucho"* (Sierra, 2011).

Este proceso de poblamiento se acompañó por un impulso de *colonización militar* consecuencia de la Guerra con Perú, que en 1932 invade Leticia. Posteriormente la *colonización dirigida* como política agraria del siglo XX, fomentó la ampliación de la frontera agrícola y la ocupación y poblamiento de los territorios selváticos del Caquetá.

En el centro de la región Sur Amazonía, que comprende los departamentos de Huila y Tolima, las dinámicas de ocupación y poblamiento de la tierra no tuvieron características muy diferentes, pues en

ambos casos fueron motivados por el interés de la *colonización antioqueña* en búsqueda de nuevos espacios para la producción cafetera,

> [e]*l cultivo del café, que vinculó al país con la economía internacional a través de las exportaciones dolarizadas, hizo de la hacienda, forma productiva predominante hasta el momento, especialmente en el valle interandino, una estructura ineficiente para el aprovechamiento de las tierras templadas y frías que se ubicaban sobre las cordilleras central y oriental. Así, múltiples colonos de diversas partes del país, especialmente de Antioquia, Cundinamarca y Boyacá, colonizaron los baldíos del Tolima, invadieron haciendas previamente adjudicadas que no eran explotadas en su totalidad, hicieron fundo en las laderas de las montañas y se emprendió la empresa agrícola más ambiciosa en el país para la época.* (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, 2015).

Por otra parte, en el norte de la región Sur Amazonía, los intereses que motivaron la ocupación del territorio son amplios y variados, destacando en los departamentos de Boyacá y Cundinamarca la incursión de la panela en el siglo XIX que aumentó los cultivos de caña panelera en el transcurso del siglo XX; lo que propició un aumento en la figura de la aparcería como forma de ocupación de la tierra. Así mismo, para la segunda mitad del siglo XX la agroindustria de flores contribuyó a la formación de grandes zonas de cultivo en los municipios de la sabana de Bogotá. *"uno de los primeros visionarios de esta industria en Colombia fue David Cheever (…) Luego de varios estudios Cheever estableció que el mejor sitio, el que reunía las condiciones propicias para producir clavel de inmejorable calidad, 365 días del año, era la sabana de Bogotá (…) (Edgar Wells Castillo) creó una de las primeras empresas de flores del país "Flores Colombianas LTDA" la cual producía claveles y crisantemos y en octubre de 1965 enviaron el primer embarque a los Estados Unidos"* (Cardenas P & Rodriguez E, 2011).

Estructura de tenencia

De acuerdo con la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (Upra), la región cuenta con más de veintiocho millones de hectáreas. No obstante, la información catastral disponible para los departamentos del centro y sur de la región es limitada, por lo que los análisis de distribución de la propiedad y clasificación de los predios según el tipo de propietario no corresponden a la totalidad de la superficie de los departamentos de Amazonas, Caquetá, Huila y Tolima, lo cual presenta una dificultad para comprender su estructura agraria.

DISTRIBUCIÓN DE LA PROPIEDAD

DEPARTAMENTOS		RANGO DE TAMAÑO				
		Entre 0,5 ha y 100 has	Entre 100 has y 1.000 has	Entre 1.000 has y 10.000 has	Más de 10.000 has	Total Departamental
AMAZONAS* *(información de Leticia y Puerto Nariño únicamente)	**Predios**	727	21	9	30	787
	Propietarios	951	21	9	31	1.012
	Área (has)	8.719	5.421	41.841	10.965.744	11.021.725
BOYACÁ ** Con excepción de los municipios de Muzo y Raquira.	**Predios**	549.692	1.894	87	5	551.678
	Propietarios	884.731	4.385	266	42	889.424
	Área (has)	1.504.050	418.122	207.591	180.653	2.310.416
CAQUETA *** (Sin información de Solano, San Vicente del Caguán, parte de Belén de los Andoques y el Doncello)	**Predios**	39.335	7.463	116	19	46.933
	Propietarios	45.018	8.932	144	21	54.115
	Área (has)	1.324.607	1.229.167	260.823	2.414.697	5.229.294
CUNDINAMARCA **** Con excepción del Distrito Capital de Bogotá.	**Predios**	577.185	2.166	69	-	579.420
	Propietarios	872.478	4.671	133	-	877.282
	Área (has)	1.700.026	472.248	141.425	-	2.313.699
HUILA ***** Sin información de Colombia, Algeciras, Acevedo y parte de San Agustín	**Predios**	129.555	2.110	84	4	131.753
	Propietarios	172.836	5.401	279	28	178.544
	Área (has)	964.367	475.461	215.111	78.058	1.732.997
TOLIMA ****** Sin información de parte de Rioblanco y Planadas	**Predios**	180.835	2.941	83	1	183.860
	Propietarios	252.817	6.176	194	1	259.188
	Área (has)	1.318.773	632.449	156.025	33.096	2.140.343

Fuente: elaboración propia, con base en presentaciones departamentales de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA, 2018)

En el caso del Amazonas, solo es posible contar con la información de los municipios de Leticia y Puerto Nariño, donde se encontró que 30 de sus 787 predios concentran el 99% de la extensión total de los mismos. El 94% de los propietarios cuentan con menos de 100 hectáreas. El 89% del total de predios corresponden a propiedad privada mientras, 47 predios son de propiedad colectiva y 37 son predios de la Nación.

En el departamento de Caquetá, la ausencia de información catastral de los municipios de Solano, San Vicente del Caguán, parte de Belén de los Andaquíes y el Doncello, limita la posibilidad de conocer en detalle la estructura agraria del departamento. Sin embargo, es posible distinguir que de los 46.933 predios de los que se tiene información, el 33,56% son propiedad de la Nación. De igual forma se visibiliza que 19 predios concentran el 46% de la tierra de los municipios con información catastral.

CLASIFICACIÓN DE PREDIOS SEGÚN TIPO DE PROPIETARIO RURAL					
AMAZONAS * información de Leticia y Puerto Nariño únicamente. **Total de predios:787**			**CAQUETA** *** Sin información de Solano, San Vicente del Caguán, parte de Belén de los Andoques y el Doncello. **Total de predios: 46.933**		
Tipo Propietario	**Predios**	**%**	**Tipo Propietario**	**Predios**	**%**
1. ESTADO	37	5%	1. ESTADO	15.754	33,56%
2. COLECTIVOS	47	6%	2. COLECTIVOS	69	0,15%
3. PRIVADOS	703	89%	3. PRIVADOS	31.112	66,27%
			4. OTROS	14	0,03%

Fuente: (UPRA, 2018)

Si bien la información del departamento del Huila también se encuentra incompleta (sin los municipios de Colombia, Algeciras, Acevedo y parte de San Agustín), la mayor parte de la superficie del

departamento ha sido caracterizada, identificando 131.753 predios de los cuales el 95,67% son privados. Así mismo llama la atención como el 98% del total de predios tienen menos de 100 hectáreas de tierra y ocupan el 56% del departamento, mientras que 88 predios (0,1%) tienen una extensión mayor a 1.000 hectáreas y ocupan el 17% de la superficie departamental.

El departamento de Tolima cuenta con información de la mayor parte de su superficie, con excepción de los municipios de Rioblanco y Planadas. Registra un aproximado de 183.860 predios en su mayoría privados, solo el 4% de predios pertenecen a la Nación. También es significativo que el 98% del total de predios cuentan con menos de 100 hectáreas, que ocupan el 62% de la superficie departamental. Existen 84 predios (0,05%) con extensiones superiores a las 1.000 hectáreas que corresponde el 14% de la extensión de departamento.

CLASIFICACIÓN DE PREDIOS SEGÚN TIPO DE PROPIETARIO RURAL					
HUILA ***** sin información de Colombia, Algeciras, Acevedo y parte de San Agustín **Total de predios:131.753**			**TOLIMA** ****** sin información de parte de Rioblanco y Planadas **Total de predios: 183.860**		
Tipo Propietario	**Predios**	**%**	**Tipo Propietario**	**Predios**	**%**
1. ESTADO	4.842	3,67%	1. ESTADO	7.406	4%
2. COLECTIVOS	72	0,05%	2. COLECTIVOS	212	0,12%
3. PRIVADOS	126.186	95,67%	3. PRIVADOS	176.232	95,8%
4. OTROS	795	0,6%	4. OTROS	149	0,08%

Fuente: (UPRA, 2018)

En Boyacá, predominan el micro y minifundio, el 65% de la tierra del departamento se compone de predios cuya extensión es inferior a 100 hectáreas. Un escaso 0,03% de los propietarios del departamento poseen el 17% de la tierra en 92 predios con extensiones superiores a las 1.000

hectáreas. Se destaca de manera visible los territorios de propiedad colectiva al norte del departamento.

Situación similar se encuentra en Cundinamarca, donde el 97,81% de los 579.420 predios identificados son propiedad privada, el 99,61% del total de predios tienen extensiones inferiores a 100 hectáreas ocupando el 73% de la superficie departamental. Existen 133 predios con extensiones superiores a 1.000 hectáreas que ocupan el 6% del departamento.

CLASIFICACIÓN DE PREDIOS SEGÚN TIPO DE PROPIETARIO RURAL

BOYACÁ ** Con excepción de los municipios de Muzo y Raquira. **Total de predios:551.678**			**CUNDINAMARCA** **** Con excepción del Distrito Capital de Bogotá. **Total de predios: 183.860**		
Tipo Propietario	**Predios**	**%**	**Tipo Propietario**	**Predios**	**%**
1. ESTADO	7.569	1,37%	1. ESTADO	10.684	1,84%
2. COLECTIVOS	16	0,003%	2. COLECTIVOS	36	0,01%
3. PRIVADOS	543.831	98,46%	3. PRIVADOS	567.655	97,81%
4. OTROS	893	0,16%	4. OTROS	1.966	0,34%

Fuente: (UPRA, 2018)

Se presenta en seguida el análisis de la distribución de la propiedad realizada por UPRA, que identifica los niveles de desigualdad en la distribución de la tierra a través del indicador de *índice de Gini* donde 0 representa mayor igualdad y 1 mayor desigualdad. Así mismo se presentan los resultados del *indicador de disparidad superior* de la propiedad rural, reconociendo los niveles de concentración de la tierra, si el área que es propiedad del 10 % de los propietarios que más tierra tienen corresponde al 10 % del área total del territorio, se entenderá como nula concentración.

DESIGUALDAD Y CONCENTRACIÓN DE LA PROPIEDAD RURAL REGIÓN SUR AMAZONIA						
DEPARTAMENTO	ÁREA (ha)	PROPIETARIOS	ÍNDICE DE GINI DE ÁREA DE PROPIETARIOS	CLASIFICACIÓN DEL ÍNDICE DE GINI DE ÁREA DE PROPIETARIOS	INDICADOR DE DISPARIDAD SUPERIOR	CLASIFICACIÓN DEL INDICADOR DE DISPARIDAD SUPERIOR
Amazonas*	341.605	623	0,9912	Alto	9,882	Alta
Boyacá	1.977.895	471.579	0,8108	Alto	7,289	Alta
Caquetá	1.875.416	25.816	0,5994	Medio	4,62	Media
Cundinamarca	2.044.921	456.301	0,8028	Alto	7,114	Alta
Huila	1.426.488	109.616	0,767	Alto	6,621	Alta
Tolima	1.921.207	158.525	0,7828	Alto	6,802	Alta

Fuente: (UPRA, Análisis de la distribución de la propiedad rural en Colombia: propuesta metodológica., 2016)

Como se observa, todos los departamentos de la región tienen niveles altos de desigualdad y de concentración de tierra, con excepción de Caquetá donde los niveles son medios en los dos indicadores. En el caso de Amazonas es importante precisar que éstas valoraciones solo incluyen a los municipios de Leticia y Puerto Nariño cuyos índices de Gini son de 0,991 y 0,698 respectivamente, mientras sus indicadores de disparidad superior reflejan 9,861 y 4,164. Con lo cual se infiere que es el municipio de Leticia donde se presentan los mayores niveles de desigualdad y concentración.

Para el departamento de Caquetá se identificó que el resultado de disparidad superior se aleja tres veces de un escenario de distribución igualitaria *"lo que refleja que el 10 % de los propietarios que más área tienen reúnen el 46,20 % de la participación de área de los predios privados agropecuarios del departamento"* (2016, pág. 260). Siendo los municipios con mayor desigualdad en el índice de Gini Florencia (0,675) y San Vicente del Caguán (0,622), mientras que todos sus municipios presentan indicadores medios de disparidad superior también encabezados por Florencia (5,009) y San Vicente del Caguán (4,934).

Ante la precariedad de información, no es posible sacar conclusiones definitivas sobre la distribución de la propiedad, desigualdad y concentración, y por consiguiente sobre la forma en que está compuesta la estructura agraria en la totalidad del territorio de Amazonas y Caquetá, aunque es posible suponer que la mayor parte de estos territorios responden a grandes extensiones de selva amazónica que marcarían la frontera agrícola.

En los departamentos de Huila y Tolima, los municipios con mayores índices de desigualdad en Gini son Neiva (0,8169), Agrado (0,8088), Gigante (0,8004), Honda (0,916), Villarrica (0,853) y Carmen de Apicalá (0,848). Por otra parte, los municipios de Agrado (7,406), Gigante (7,026), Garzón (6,941), Honda (8,441), Villarrica (7,609) y Cajamarca (7,660) presentan los mayores indicadores de concentración de éstos departamentos. En el centro de la región, si bien la mayoría de los predios en Huila y Tolima son de propiedad privada, existen también algunos predios que de propiedad colectiva

que incluyen territorios de comunidades indígenas que no se han constituido como resguardos, pero que aparecen como propiedad colectiva. Por otra parte, los niveles altos de desigualdad y concentración de la tierra, sugieren características de una estructura agraria bimodal en la que frecuentemente se presentan conflictos por el acceso a la tierra.

Dejando fuera el caso particular de Amazonas, los niveles departamentales más altos de desigualdad y concentración de la región se encuentran en Boyacá y Cundinamarca. En el primero, el indicador de disparidad superior es de 7,289 reflejando que *"el 10 % de los propietarios que más área tienen reúnen alrededor del 72,9 % de la participación de área de los predios privados agropecuarios del departamento"* (2016, pág. 232), siendo los municipios con mayor concentración Chiscas (9,299), Güicán (9,229) y Chita (8,965), mismos municipios que presentan los mayores índices de desigualdad del departamento de Boyacá. En Cundinamarca, el indicador de disparidad superior es de 7,114 reflejando que *"el 10 % de los propietarios que más hectáreas tienen recogen el 71,14 % del área agropecuaria."* (2016, pág. 327), los municipios con mayor concentración son Madrid (9,326), Une (8,412) y Chía (8,366).

Uso del suelo

De acuerdo con la información encontrada en (UPRA, 2018), en el sur de la región se presentan altos niveles de uso adecuado del suelo, con una ligera variación en el departamento de Caquetá donde podría presentarse una tendencia a la sobreutilización del suelo para el pastoreo de ganado en detrimento de la utilización para usos agrícolas.

Fuente: (UPRA, 2018)

En el centro de la región, los conflictos entre uso del suelo y vocación parecen ser más sobresalientes, evidenciando altos niveles de sobreutilización del suelo tanto para usos agrícolas como pecuarios. Según (UPRA, 2018), en el departamento de Huila la sobreutilización del suelo alcanza el 39% mientras en el Tolima llega al 45%.

En detalle, en el Huila se estarían utilizando 376.781 hectáreas para la agricultura de las 287.769 hectáreas con vocación agrícola del departamento, mientras que 626.169 hectáreas estarían siendo usadas como áreas de pastoreo cuando solo 56.996 hectáreas tendrían vocación ganadera. Situación similar ocurre en el Tolima, pues existen cerca de 546.970 hectáreas como área de agricultura, pero solo 447.180 hectáreas tienen vocación agrícola, mientras que 931.065 hectáreas estarían siendo usadas como áreas de pastoreo cuando el departamento solo tiene 32.622 hectáreas de vocación ganadera. Ninguna parece estar interesada en la vocación forestal de producción.

Fuente: (UPRA, 2018)

Los conflictos uso-vocación en el norte de la región no parecen ser menores, pues la sobreutilización del suelo cundinamarqués alcanza el 33% mientras en Boyacá llega al 43%. En el departamento de Cundinamarca cerca de 662.163 hectáreas de tierra tienen vocación agrícola, sin embargo, se estarían utilizando con este propósito 618.289, que evidencian una ligera subutilización del suelo. Mientras que, para la ganadería, el departamento tiene una vocación de 688 hectáreas, pero se estarían utilizando cerca de 951.069 hectáreas.

En Boyacá, el área con vocación para agricultura es de 230.696 hectáreas de las cuales se estarían usando el doble para éste fin, cerca de 558.239 hectáreas. La sobreutilización también se estaría presentando en la ganadería donde 864.066 hectáreas se estarían utilizando como áreas de pastoreo, aunque la vocación ganadera es de 19.938 hectáreas.

Fuente: (UPRA, 2018)

Al analizar los datos del último Censo Nacional Agropecuario, se encontró que el 12,31% de la superficie de la región cuenta con 241.612 UPAs que tienen un uso predominantemente agrícola, siendo el departamento de Tolima el de mayor área cultivada con 977.092 hectáreas (61.321 UPA) seguido de Cundinamarca con 729.799 hectáreas (60.913 UPA). Respecto al uso pecuario, se encontró que la región tiene cerca de 597.594 UPAs con dicho uso, que ocupan el 21,91% de su superficie, siendo Boyacá el de mayor uso con 281.497 UPAs en 1.464.088 hectáreas, seguido de Cundinamarca con 183.594 UPAs en 1.304.339 hectáreas. En los dos departamentos el uso predominantemente pecuario supera el uso agrícola, afirmando los conflictos existentes entre uso y vocación.

Fuente: Elaboración propia con base en: (DANE-CNA, 2014)

El departamento de Tolima impulsa la producción agrícola de la región pues cuenta con la mayor área cultivada de hortalizas, verduras y legumbres, destacando los municipios de Cajamarca (6.466 has), Ibagué (5.134 has) y San Antonio (2.858 has), también se destacan los municipios huilenses de Colombia (2.288has) y La Plata (2.140 has), así como Aquitania (2.086 has) en el departamento de Boyacá (DANE-CNA, 2014).

La producción de cereales como maíz y arroz también es liderada en el departamento de Tolima, destacándose los municipios de Dolores (26.577 has), El Guamo (17.521 has) y Ambalema (13.289 has). En Huila la producción se concentra en Campoalegre (10.759 has) y Palermo (8.167 has). Es importante destacar que el área de la región cultivada con cereales equivale al 24,77% del área cultivada a nivel nacional, lo que refleja la importancia de la región en la producción agrícola del país (DANE-CNA, 2014).

Respecto a los plátanos y tubérculos, el departamento de Tolima encabeza la producción en la región, siendo los municipios con mayor área cultivada Chaparral (8.099 has), Planadas (7.974 has) y Ataco (7.356 has). Otros municipios importantes en la región en la producción de plátanos y tubérculos son Chipaque (16.909 has) y Bojacá (14.492 has) en Cundinamarca, Colombia (15.357 has) en el Huila, y Cartagena del Chairá (8.445 has) y Solano (8.302 has) en Caquetá (DANE-CNA, 2014).

Los cultivos frutales de la región, que incluyen el banano, el aguacate, la piña, papaya y cultivos cítricos, también son liderados en producción por el departamento de Tolima, donde los municipios con mayor área cultivada son Fresno (10.620 has), Mariquita (7.389 has) e Icononzo (5.707 has). También se encuentran cultivos representativos en los municipios caqueteños de Florencia (12.835 has) y Solano (4.799 has) y los municipios boyacenses de Saboyá (9.832 has) y Buenavista (4.214 has) (DANE-CNA, 2014).

Fuente: Elaboración propia con base en: (DANE-CNA, 2014).

Existe un especial interés del sector cafetero en los departamentos de Huila y Tolima. La región cuenta con aproximadamente 291.843 hectáreas cultivadas que equivalen al 32,34 % del área nacional donde los municipios con mayor área cultivada son Pitalito (17.992 has), Acevedo (10.689 has), La Plata (9.969 has), Planadas (12.278 has), Ataco (10.795) y Líbano (8.764 has). La caña panelera también se destaca en la región, toda representa el 33,98% del área cultivada a nivel nacional, siendo Cundinamarca el más destacado (Caparrapí (6.445 has), La Peña (4.105 has) y Villeta (3.686 has)). También hay cultivo de panela en los municipios huilenses de Isnos (6.675 has) y San Agustín (4.528 has), los municipios boyacenses de San José de Pare (5.003 has) y Santana (4.848 has), y los municipios de Mariquita (2.140 has) en el Tolima y Cartagena del Chairá (1.911has) en Caquetá. (DANE-CNA, 2014)

Cundinamarca es el único departamento de la región con producción agroindustrial, con predominio del cultivo de palma africana (8.646 hectáreas cultivadas), concentradas en los municipios de Paratebueno (3.940), La Mesa (3.493) y Guataquí (1.179). Cundinamarca también concentra la producción de flores con 7.852 hectáreas de cultivos que se extienden por 70 de sus 116 municipios, lo que equivale al 59,89% del área nacional con cultivos de flores, siendo los municipios con mayor área cultivada Facatativá (904 has), Madrid (764 has) y El Rosal (745 has). (DANE-CNA, 2014)

Por otra parte, al analizar la producción pecuaria de la región, parece tener un mayor impacto que la producción agrícola en cuanto al área destinada para las actividades de pastoreo y la cantidad de unidades de producción agrícola, destinadas para éste fin.

Fuente: Elaboración propia con base en: (DANE-CNA, 2014)

Se estima que, el 16,76% del ganado bovino del país se encuentran en la región Sur Amazonía, sin embargo, Cundinamarca el departamento con mayor inventario pecuario de la región con 1.058.090 cabezas de ganado en 76.307 UPAs. Los municipios cundinamarqueses con mayor producción de ganado bovino son Paratebueno (53.712 cabezas), Guaduas (50.497 cabezas) y Puerto Salgar (50.163 cabezas) (DANE-CNA, 2014).

En relación con la extracción de recursos minerales la Agencia Nacional de Minería, reporta que en los departamentos del norte de la región existen títulos para la extracción de carbón, esmeraldas, metales preciosos y materiales para la construcción. Cundinamarca tenía 996 títulos mineros en un área aproximada de 104.359 hectáreas, mientras que en Boyacá se tenían 1446 títulos mineros en un área de 287.031 hectárea (ANM, 2017).

Los departamentos del centro de la región presentan una menor cantidad de títulos mineros, estos se concentran en la extracción de metales preciosos y materiales para la construcción. En el

departamento de Tolima 310.976 hectáreas contarían con 576 títulos mineros, mientras que 68.508 hectáreas en el Huila contarían con 229 títulos mineros (2017).

A modo de conclusión, las relaciones de uso en la región de Sur Amazonía, responden a la heterogeneidad de sus departamentos. En el sur de la región la superficie del suelo está formada de grandes extensiones de bosques y selva que determinan una predominancia a las actividades agropecuarias de tipo forestal. Sin embargo, se destaca la tendencia del departamento de Caquetá por ampliar los usos del suelo para el pastoreo a favor del desarrollo de la ganadería. Por su parte, en el centro de la región, si bien los usos del suelo son predominantemente pecuarios, se destaca la producción agrícola de cereales, hortalizas, verduras, legumbres, plátanos, tubérculos y café, lo que permite suponer que los intereses en los usos de la tierra son múltiples.

Los departamentos de Cundinamarca y Boyacá lideran la producción ganadera con el mayor inventario pecuario de la región, siendo el caso de Puerto Boyacá de especial contribución. Sin embargo, la producción agrícola también es significativa en los dos departamentos donde se producen toda clase de cultivos a lo largo y ancho de su superficie. Es especialmente llamativo las particulares relaciones que se dan en Cundinamarca frente al uso de la tierra para la producción de palma africana y cultivo de flores. En este contexto, múltiples pueden ser los intereses en el uso de la tierra por lo que la comprensión de la estructura agraria puede variar de municipio a otro, incluso siendo del departamento.

Usos ilegales

De otra parte, es importante identificar los posibles usos ilegales del suelo que podrían presentarse en la región Sur Amazonía donde, de acuerdo a la información del portal web del Observatorio de Drogas de Colombia ODC, se identificó que es el Caquetá el departamento donde se presenta el área con mayor presencia de cultivos ilícitos de coca.

CULTIVOS ILÍCITOS
Coca (Valores en hectáreas)

MUNICIPIO	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
ALBANIA	7,00	7,00	2,00	7,00	18,00	32,50	53,64
BELÉN DE LOS ANDAQUÍES	79,00	193,00	89,00	85,00	92,00	132,03	147,20
CARTAGENA DEL CHAIRÁ	603,00	409,00	456,00	703,00	1.050,00	948,62	1.187,95
CURILLO	125,00	69,00	188,00	208,00	259,00	459,51	368,15
EL DONCELLO	55,00	70,00	101,00	68,00	233,00	303,46	552,76
EL PAUJIL	31,00	112,00	99,00	114,00	240,00	267,63	415,85
FLORENCIA	9,00	105,00	31,00	25,00	31,00	52,84	98,39
MILÁN	181,00	290,00	251,00	359,00	530,00	695,74	1.040,24
MONTAÑITA	239,00	409,00	649,00	816,00	1.335,00	1.503,49	1.743,71

MORELIA	1,00	1,00	5,00	10,00		1,04	
PUERTO RICO	148,00	316,00	219,00	207,00	354,00	415,94	545,83
SAN JOSÉ DEL FRAGUA	145,00	304,00	552,00	488,00	611,00	1.083,85	1.030,80
SAN VICENTE DEL CAGUÁN	215,00	78,00	77,00	164,00	412,00	406,84	403,29
SOLANO	567,00	842,00	876,00	933,00	1.269,00	1.285,05	1.577,25
SOLITA	78,00	23,00	30,00	29,00	26,00	31,56	34,58
VALPARAÍSO	95,00	99,00	69,00	106,00	82,00	92,37	143,47
Total CAQUETÁ	**2.578**	**3.327**	**3.694**	**4.322**	**6.542**	**7.712,47**	**9.343,11**

Fuente: (ODC, 2018).

En el año 2016 los municipios con mayor área cultivada fueron Montañita, Solano y Cartagena del Chairá. De esta forma, el análisis sobre el uso de la tierra en los municipios del departamento de Caquetá, debe incluir de manera integral la producción de cultivos ilícitos que forman parte de las economías ilegales de la región, que si bien no representan un porcentaje amplio de tierra en comparación con las áreas dedicadas a las actividades agropecuarias, si generan impactos importantes representados en la presencia de grupos armados ilegales que buscan generar control territorial que a su vez pueden incidir en la configuración de las relaciones de propiedad, tenencia y uso de la tierra en toda la región.

Por otro lado, el departamento de Caquetá cuenta también con diversas rutas para el tráfico de drogas que utilizan las fuentes hídricas del rio Caquetá y afluentes aledaños para movilizar los estupefacientes hacia los departamentos de Putumayo y Amazonas haciendo de los centros poblados cercanos a las corrientes hídricas, como la Unión Peneya, escenarios propicios para la proliferación de cultivos ilícitos y centro de procesamiento. De igual forma las rutas terrestres de la vía Marginal de la Selva son aprovechadas como rutas de narcotráfico entre (i) Florencia - San Vicente - La Macarena, (ii) Florencia - San Vicente – Neiva, (iii) Florencia - San José de Fragua y (iv) Florencia – Altamira. (ODC O. d., 2016)

Conflicto armado

Para la región Sur Amazonía, son variados los actores armados que han participado de las dinámicas del conflicto armado, por lo que su análisis debe reconocer las diferencias que pudieron existir en cada uno de estos departamentos.

En los departamentos del sur, las complejas condiciones geográficas de Caquetá y Amazonas caracterizadas por las dificultades en el acceso y movilidad de sus selvas, así como la precaria presencia institucional del Estado, los han convertido en un punto estratégico para los grupos armados ilegales, que además de desarrollar de manera amplia sus economías criminales, en especial el narcotráfico, encuentran también las condiciones adecuadas para la concentración de sus tropas y repliegue en situaciones de combate. La presencia predominante de la hoy desmovilizada guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC-EP, en Caquetá se inició en los años 60's

en una estrecha relación con quienes desarrollaban actividades del narcotráfico. Esta situación se trasformó en los años 80´s cuando la confrontación con los grupos narcotraficantes dieron origen a la *primera incursión paramilitar* en el departamento (MOE, Monografía político electoral del departamento de Caquetá 1997-2007).

Con la creación de la llamada zona de distensión, que en el marco de las negociaciones de paz con el Gobierno, permitió la salida del personal militar y el cese de operaciones militares en los municipios del sur del Meta y en el municipio de San Vicente del Caguán en Caquetá, la organización guerrillera continuó su crecimiento y fortalecimiento hasta lograr consolidar los frentes 3, 13, 14, 15, 16, 49 y 60 del Bloque Sur así como la Columna Móvil Teófilo Forero (MOE, Monografía político electoral del departamento de Caquetá 1997-2007). Ante la ruptura de los diálogos de paz y la reactivación de las operaciones militares, fueron reconfigurándose las dinámicas del conflicto en la región, fortaleciendo también la actividad paramilitar.

De acuerdo con la Misión de Observación Electoral

> *[…] los grupos paramilitares en Caquetá, hicieron tres grandes despliegues: el primero, a finales de la década de 1980 en los Llanos del Yari, promovido por Gonzalo Rodríguez Gacha, el segundo entre 1997 y 1998, representado en una comisión de hombres de las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU), bajo el mando de Antonio Londoño, alias Rafa Putumayo, quien luego comandaría el bloque Calima, y con la llegada de HH se trasladaría a dirigir el bloque Putumayo, y el tercero desde 1998, con lo que luego de constituyó en el bloque Central Bolívar (BCB), en 2000, del cual hay registro de presencia hasta el 2006. Este bloque ha actuado en municipios del sur del Caquetá, como Florencia, Morelia, Albania, Curillo, Valparaíso y Solita, con el propósito de controlar el negocio del narcotráfico en esta región* (pág. 4).

Para el año 2006, en el municipio de Valparaíso se dio la desmovilización de 552 paramilitares del Frente Sur Andaquies, lo que hacía suponer una disminución en la escalada de violencia de la región. Sin embargo, algunos integrantes de los grupos desmovilizados de autodefensa iniciaron procesos de rearme y accionar bélico en lo que inicialmente se conoció como Bacrim Caquetá, y luego asimilada por Los Rastrojos que se presentaron en el departamento como Águilas Negras y como Bloque antisubversivo del sur, con especial incidencia en los municipios de Morelia, Milán y Valparaíso (Observatorio del programa presidencial de derechos humanos y DIH, 2009).

Con posterioridad a los acuerdos de la Habana y del Teatro Colón, en el departamento de Caquetá y el sur del Meta, hacen presencia disidencias de las FARC-EP con exintegrantes de los frentes 7, 14, 15, 40, 49 y 62 así como de la Columna Móvil Teófilo Forero. De acuerdo a la Fundación Ideas para la Paz FIP *"En Caquetá, el mismo grupo tendría entre 30 y 50 hombres y buscaría desplegar desde el Sur del Meta una comisión que se subdividiría en tres: una en San Vicente del Caguán, liderada por "Flaco 25"; otra en Cartagena del Chairá, al mando de "Nicolás"14, y una más en El Doncello, El Paujil y La Monañita, al mando de "Tigre"* (FIP, 2018).

En 2017, el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo emitió tres (3) diferentes Informes de Inminencia de Riesgo, donde advierte de las acciones armadas de los grupos de disidencias de las FARC-EP y sus posibles vulneraciones de derechos para las comunidades rurales de los municipios de San Vicente del Caguán (Informe de Riesgo N°001-17A.I.), Cartagena del Chairá (Informe de Riesgo N°001-17A.I.) (Informe de Riesgo N° 050-17.), y Solano (Informe de Riesgo N°034-17.).

De igual forma, la Defensoría del Pueblo ha advertido sobre las vulneraciones a las comunidades étnicas en las áreas no municipalizadas de La Pedrera, La Victoria, Miritíi-Parana y Puerto Santander en el departamento de Amazonas, que vienen padeciendo situaciones de amenazas, restricciones a la movilidad, control social, reclutamiento forzado y desplazamientos forzados, por cuenta de las acciones armadas del llamado Frente Primero y del frente 63, grupos de disidencia de las FARC-EP, incluso en Puerto Santander *"se presume de la presencia de grupos armados posdesmovilización que estarían interesados en disputar las economías ilegales y tener control sobre ellas, como ha ocurrido en el caso de amenazas a algunos pobladores por parte de las Autodefensas Gaitanistas de Colombia – AGC (Urabeños)"* (Informe de Riesgo N° 020-17 A.I).

Esta presencia vigente de grupos armados, incide de manera directa en la estructura agraria del sur de la región al buscar *"ejercer control sobre la población y el territorio con el objetivo de manejar el circuito de la economía ilegal de la coca, el tráfico de estupefacientes, consolidar sus finanzas mediante el cobro de extorsiones, fortalecerse como grupo ilegal a través del reclutamiento forzado"* (Defensoría del Pueblo, 2017), como también posibles incidencias en la apropiación de tierra como estrategia de enriquecimiento, tal como ocurrió en el pasado cuando un grupo armado se apropió de nueve predios con más de 280.000 hectáreas de baldíos de la nación (Verdad Abierta, 2015).

En tanto, los departamentos de Huila y Tolima no han sido ajenos al desarrollo del conflicto armado colombiano donde tuvo una importante incidencia en la definición de su estructura agraria. La ubicación geográfica de éstos departamentos los convierte en corredores estratégicos para la movilidad y comunicación entre las diferentes regiones del país, de manera especial entre el pacífico y el centro y sur del país, *"[l]a presencia prolongada de las FARC-EP en este territorio se explica por ser un foco inicial de desarrollo de esta guerrilla en los años de 1960 y por ser el cruce de cuatro corredores estratégicos que comunican el sur y el Pacífico con el centro del país: el primer corredor es el del Sumapaz que permite la movilidad entre Meta, Huila y Cundinamarca; el corredor de la Amazonia norte que comunica al Huila, con Caquetá y Meta; el corredor de la Amazonia sur que conecta a Huila, Caquetá, Cauca y Putumayo; el corredor Pacífico que conecta a Huila, Tolima, Valle y la región Pacifica"* (MOE).

La guerrilla de las FARC-EP, tuvo un accionar predominante y fortalecido en la zona de distensión que limitó con los municipios de Algeciras, Rivera, Tello, Baraya y Colombia en Huila, hasta donde extendieron su rango de acción. Por su parte en Tolima tuvieron una fuerte presencia en la subregión del suroeste con municipios como Rovira, Roncesvalles, San Antonio, Chaparral, Rioblanco,

Planadas, Ataco, Natagaima, Coyaima, Ortega, San Luís, Valle de San Juan, Saldaña, Flandes, Guamo, Espinal y Coello, donde el Cañon de las Hermosas ofreció un escenario estratégico de concentración y siembra de cultivos ilícitos, además de la subregión suroeste integrada por los municipios de Alpujarra, Dolores, Villarrica, Prado, Purificación, Cunday, Icononzo, Melgar, Carmen de Apicalá, y Suárez, importante como *"corredor natural para acceder a Bogotá, al Páramo del Sumapaz y al Meta"* (MOE).

Por su parte, el Ejército de Liberación Nacional ELN tuvo incidencia en la región a través del frente Bolcheviques del Líbano, con presencia en los municipios tolimenses de Líbano, Herveo, Casabianca, Villahermosa y Palocabildo, mientras que en el Huila sus acciones se concentraron hasta el año 2000 en Acevedo, Palestina y San Agustín con el frente Manuel Vásquez Castaño. (MOE).

Los grupos paramilitares operaron en Huila como consecuencia de la incursión paramilitar del Bloque Central Bolívar al departamento del Caquetá y del proyecto de expansión del Bloque Calima, siendo los municipios de Baraya, Colombia y Pitalito los más impactados por la arremetida paramilitar (MOE). En el departamento de Tolima la expansión de las Autodefensas Campesinas del Magdalena Medio impactó sobre los municipios de Frías y Falán, a la par que se consolidó el proyecto del Bloque Tolima con accionar en todo el departamento que sería luego comprado por el Bloque Centauros, *"[c]on la desmovilización de estas tres estructuras surgieron nuevos grupos denominados bandas emergentes, como el bloque Pijao, la organización Nueva Generación, los Conquistadores del Tolima y las Águilas Negras"* (MOE).

171

En el 2017, la Defensoría del Pueblo identificó en el municipio de Falán (Tolima), riesgos inminentes de amenazas y desplazamientos forzados para las comunidades rurales de las veredas Cabandia, Socorro, Santa Filomena y Campoalegre, lo anterior *"a razón de la incursión de un grupo de hombres armados que se autodenominaron como "Autodefensas Unidas de Colombia – AUC" los cuales habrían anunciado la existencia de una lista de personas a ser asesinadas en el territorio, habrían amarrado a algunos de sus habitantes, generado amenazas contra la vida y la integridad de los habitantes de los sectores mencionados y hurtado algunas motos, dinero y enseres. Las amenazas realizadas redundaron en el desplazamiento forzado de al menos cuatro personas"* (Informe de Riesgo N°038-17). De acuerdo al ente de ministerio público éstos hechos tienen patrones de acción similares a los utilizados por el frente paramilitar Omar Isaza (FOI) por lo cual *"no se descarta que las estructuras remanentes al proceso de desmovilización del FOI tengan la intención de recuperar el control sobre el corredor estratégico existente entre los departamentos de Tolima, Caldas, Cundinamarca y Antioquia"* (Defensoría del Pueblo, pág. 2).

Los departamentos de Cundinamarca y Boyacá también vivieron las consecuencias del conflicto armado colombiano y sus repercusiones sobre la determinación de su estructura agraria. Las condiciones geográficas de la Cordillera Oriental, que incluyen las complejidades de movilidad y acceso en el páramo de Sumapaz y el Parque Nacional del Cocuy, promovieron el interés de los grupos armados ilegales por hacer de esta zona un corredor estratégico y zona de retaguardia de tropas, *"[l]as áreas altas del departamento son clave para los propósitos de la guerrilla, principalmente*

de las FARC-EP, pues Boyacá además de ser parte de un corredor estratégico, también cuenta con lugares de retaguardia de la guerrilla que le permite ubicar y desplazar su fuerza hacia los departamentos de Arauca, Casanare, Santander, Cundinamarca y Norte de Santander" (MOE). Así mismo al considerar que en Cundinamarca se alberga a la capital del país, es posible situar al departamento como de especial interés de los grupos armados ilegales, por ejercer control territorial de los municipios cercanos a Bogotá (MOE).

De acuerdo con la Misión de Observación Electoral, la hoy desmovilizada guerrilla de las FARC-EP logró tener presencia en Cundinamarca con siete frentes y más de 900 combatientes en 30 municipios, situación que habría cambiado a partir de 2002 cuando su presencia se limitó al frente 26 en la región limítrofe con el departamento de Meta. Mientras que en Boyacá tuvieron incidencia dispersa los frentes 28, 38, 45, 52 y 56 en las provincias de Sugamuxi, Valderrama, Gutierrez, Márquez, Tundama, Lenguapa y Neira (MOE).

En cuanto al ELN, su accionar fue concentrado en el departamento de Boyacá con presencia en las provincias de Sugamuxi, Valderrama, Tundama y Centro con el Frente José David Suárez; y en el Norte, en las provincias de Gutiérrez, Sugamuxi y Valderrama, con los frentes Efraín Pabón Pabón, Raúl Eduardo Maecha y Domingo Laín (MOE).

Los grupos paramilitares en esta región, habrían encontrado su motor en los intereses de narcotraficantes y esmeralderos por enfrentar las acciones insurgentes de los grupos guerrilleros, *"[a] finales de la década de 1980 se conformaron las autodefensas de Yacopí encabezadas por Luis Eduardo Cifuentes, alias El Águila, como legado de Rodríguez Gacha, presentes en los municipios de Albán, Caparrapí, Pacho, La Palma, Puerto Salgar, La Peña, Topaipí, Ubaté, Útica, San Cayetano, Sasaima, Villagómez, Villeta, Carmen de Carupa, Quebradanegra y, por supuesto, Yacopí"* (MOE, pág. 4) .

Estos grupos conformarían después el llamado Bloque Cundinamarca o Autodefensas Unidas de Cundinamarca, integrantes de las Autodefensas Unidas de Colombia, quienes habrían hecho un acuerdo con las FARC-EP, *"un compromiso de no agresión que, de acuerdo con el ex para, se rompió cuando la guerrilla mató a 12 de sus hombres en Caparrapí por lo cual se inició una cruenta batalla en 2003 entre los dos grupos que dejó cerca de un centenar de víctimas"* (MOE, pág. 5).

Del departamento de Boyacá resulta particular el papel del municipio de Puerto Boyacá en la configuración de las dinámicas del conflicto por parte de los grupos paramilitares en todo el país, pues es allí donde *"se configura un modelo de acción basado en la guerra sin cuartel, la estrategia de tierra arrasada, la masacre como modo preferente de control, el terror como recurso estratégico y el desplazamiento. Este modelo, el cual había logrado expulsar a la guerrilla de la zona sur del Magdalena Medio, fue implementado en otros departamentos por medio de grupos seleccionados de autodefensas que ayudaron a entrenar a otros semejantes en Putumayo y la región del Ariari – Guayabero"* (MOE, pág. 3). Después de la desmovilización de las Autodefensas Campesinas de

Puerto Boyacá, algunos de sus integrantes se rearmaron conformando el grupo posdesmovilización conocido como Los Botalones.

En 2017 la Defensoría del Pueblo, ha identificado en el municipio de Puerto Boyacá una situación inminente de riesgo para los habitantes tanto de su área urbana como rural, por las acciones armadas de *"las Autodefensas Gaitanistas de Colombia en el municipio, grupo armado que ha entrado a disputar el territorio a Los Botalones, con el propósito de presionar la suscripción de un pacto que le permita dominar los sitios de venta y comercialización de sustancias alucinógenas."* (Informe de Riesgo N° 002-17). También el departamento de Cundinamarca ha sido caracterizado con situaciones de inminencia de riesgos de vulneración de derechos para sus pobladores rurales por cuenta del accionar de grupos armados ilegales. En detalle, en el municipio de Venecia, límites con el departamento de Tolima, se han presentado panfletos amenazantes *"por quienes se presentan como 'Autodefensas Unidas de Colombia' (AUC), a través de los cuales se advierte en su contra la ejecución de homicidios selectivos enmarcados en prácticas de "exterminio social", en caso de no abandonar el municipio"* (Informe de Riesgo N° 021-17).

Esta situación parece tener estrecha relación con el proceso de desarme y desmovilización de la guerrilla de las FARC-EP, toda vez que el agente de ministerio público ha encontrado que, con la constitución de la Zona Veredal Transitoria de Normalización, ahora Espacio Territorial de Capacitación y reincorporación "La Fila", ubicado en el municipio de Icononzo (Tolima), grupos armados ilegales *"particularmente las Autodefensas Gaitanistas de Colombia y presuntas estructuras embrionarias disidentes de las FARC-EP",* estarían realizando amenazas y hostigamientos contra la población civil de los municipios cundinamarqueses de Cabrera, Fusagasugá, Pandi, Silvania y Venecia (Informe de riesgo N° 039-17).

Desarrollos institucionales

Con la creación del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural Incoder, la región Sur Amazonía contó inicialmente con el accionar de dos (2) Oficinas de Enlace Territorial OET, a saber la OET N° 5 con sede en Ibagué con radio de atención en los municipios de Tolima, Huila, el municipio de Puerto Boyacá (Boyacá) y los municipios de Puerto Salgar, Guaduas, Caparrapí y Chaguaní (Cundinamarca), y la OET N° 7 con sede en Bogotá cuyo radio de atención se extendía a los municipios de Cundinamarca y Boyacá (con excepción de los atendidos por la OET N° 5). Esta estructura funcionó hasta el año 2007 cuando se crearon las direcciones territoriales, una por cada departamento.

Al intentar comprender los desarrollos institucionales de la región en materia de tierras, se indagó por los conceptos emitidos por diferentes órganos de control respecto a la gestión del Incoder, en este marco, la Procuraduría Delegada para Asunto Ambientales y Agrarios publicó un informe preventivo siete años después de la creación del Incoder, donde se expusieron algunas reflexiones frente a las principales fallas de la entidad que, de acuerdo al agente de ministerio público, tuvieron como causa,

entre otras, *"la inestabilidad laboral que se presenta en el INCODER, traducida en una alta rotación de contratistas, gran cantidad de competencias que tiene la institución a cargo y la falta de presupuesto"* (Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, 2010, pág. 10).

El informe reveló algunas de las inconsistencias que tuvo el programa de adjudicación de subsidios por convocatorias, destacando que se afectaba el cumplimiento del objetivo misional de facilitar el acceso de los pobladores rurales a los factores productivos para mejorar su calidad de vida, por cuanto los recursos de convocatorias se concentraron en unos departamentos en desmedro de otros, profundizando las condiciones de desigualdad entro los pobladores rurales del país (2010). Esta situación puede evidenciarse en la región Sur Amazonía, donde los departamentos de Tolima y Huila superan ampliamente a los otros cuatro departamentos en el número de proyectos adjudicados, familias beneficiadas y área de tierra subsidiada.

ADJUDICACIONES POR CONVOCATORIAS

Departamento	Proyectos				Familias				Hectáreas			
	2008	2009	2010 (junio)	Total	2008	2009	2010 (junio)	Total	2008	2009	2010 (junio)	Total
Amazonas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Caquetá	16	6	11	33	22	11	21	54	532,97	232,43	11,00	776,40
Huila	29	20	26	75	248	155	100	503	2.034,54	1.211,66	31,0	3.277,20
Tolima	40	30	47	117	126	149	154	429	967,52	1.181,74	49,00	2.198,27
Cundinamarca	5	8	26	39	11	24	74	109	73,36	139,83	27,00	240,19
Boyacá	10	0	6	16	10	0	12	22	53,60	0	8,0	61,60
Total Nacional	172	238	385	795	1.137	1.616	1.199	3.952	10.097,51	11.518,99	423,00	22.039,50

Fuente: Elaboración propia con base en: (Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, 2010)

El informe también analiza la dinámica de adjudicación de baldíos, evidenciando una mayor tendencia por tramitar las solicitudes de adjudicación del departamento de Caquetá, lo que coincide con la orientación de promover dinámicas de colonización en las zonas de frontera agraria que se dio en toda la región de los llanos orientales.

ADJUDICACIONES DE BALDÍOS

Departamento	2006		2007		2008		2009	
	Familias	Hectáreas	Familias	Hectáreas	Familias	Hectáreas	Familias	Hectáreas
Amazonas	2	88,61	34	147,48	48	634,43	110	862,94
Caquetá	300	26.540,43	79	3.479,12	189	14.595,33	212	12.164,55
Huila	205	1.158,69	152	401,50	279	1.053,48	154	605,85

Tolima	379	1.620,73	-	-	266	1.458,26	421	2.366,56
Cundinamarca	302	1.235,99	297	1.066,51	635	1.882,64	833	4.236,72
Boyacá	31	307,39	66	203,36	80	392,49	825	5.500,94
Total Nacional	9.033	472.780,46	4.409	76.719,17	10.965	280.327,78	18.961	377.187,89

Fuente: Elaboración propia con base en: (Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, 2010)

Este informe también evidencia que al año 2010, el departamento de Cundinamarca tenía el mayor número de expedientes activos de procesos agrarios, en especial las solicitudes de deslinde que sumaban 316 expedientes de los 427 a nivel nacional, sobre las cuales no se reportaron avances para su terminación. En recuperación de baldíos indebidamente ocupados solo se encontró 1 expediente en el departamento de Huila, de clarificación 3 expedientes en Cundinamarca y 1 en Tolima, y de extinción de dominio se encontraron para la región 4 expedientes activos en Boyacá, 7 en el Huila y 4 en Tolima.

Para el año 2012, el informe de auditoría de la Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario reveló irregularidades en la administración de los predios del Fondo Nacional Agrario relacionados con el no pago de impuestos de los predios, lo cual generó dificultades en el proceso de adjudicación de 17 predios en Cundinamarca, que no pudieron ser registradas en Instrumentos Públicos, manteniendo los predios en la cuenta de inventarios del FNA.

Para el año 2014, la Contraloría en un informe especial de actuación, detalla los hallazgos realizados frente a presuntos hechos de adjudicación y acumulación irregular de baldíos en varios departamentos del país, entre ellos Caquetá donde ocho (8) personas naturales estarían acumulando 73 predios de origen baldío en San Vicente del Caguán, los cuales tendrían una extensión de 27.871 hectáreas (Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario, 2014).

Finalmente, para el año 2015 la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios emite un nuevo informe preventivo donde se evalua la gestión del Incoder como *"limitada por su debilidad institucional, por su falta de credibilidad y legitimidad, que hacen que sea necesario una reforma del organismo, que contemple incluso su supresión"* (Procuraduría General de la Nación Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, pág. 116). Para la Procuraduría, el Incoder tuvo varios problemas de gestión originados en las dinámicas de corrupción presentes, reconociendo que se desarrollaron 141 procesos disciplinarios contra funcionarios del instituto, de los cuales el 57% de los casos estaban relacionados con adquisición de predios no aptos para adelantar programas de reforma agraria y sobrecostos en los precios de adquisición. A corte de 2014, la Procuraduría General de la Nación habría sancionado disciplinariamente a 84 funcionarios, incluyendo personal que laboraba en los departamentos de Cundinamarca y Caquetá *"Entre las sanciones se destacan las impuestas a los funcionarios directivos: un gerente general, dos subgerentes, un director técnico, dos coordinadores (Córdoba y Guaviare), un jefe de oficina (Córdoba), tres directores territoriales (Caquetá, Meta, Nariño). Los departamentos con más funcionarios sancionados son: nivel central (incluye*

Cundinamarca) 19, Córdoba 6, Meta 5, Magdalena 5, Cesar 5. Como se ve, corresponden a los departamentos con situaciones de despojo y desplazamiento críticas" (Procuraduría General de la Nación Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, pág. 30)

El informe también destaca irregularidades en la compra de predios para los programas de reforma agraria en el departamento de Cundinamarca, que no contaban con las condiciones necesarias para desarrollar los proyectos productivos, representando posibles detrimentos patrimoniales en su adquisición. A saber, la Procuraduría hace énfasis en los siguientes predios que se encuentran ubicados en la región:

1. La Colorada en el municipio de Jerusalén (Cundinamarca) *"[a]djudicado en el año 2005, con suelos pedregosos y sin fuentes de agua, con viviendas no aptas para albergar a las casi cien personas que se "beneficiaron" de la asignación. El proyecto productivo ganadero fracasó".*

2. Predio Isla del Sol en Palermo (Huila) *"situada en zona de desastre por el desplazamiento de agua generado por la apertura en invierno de las compuertas de la represa de Betania".*

3. San Jorge en el municipio de Cabrera (Cundinamarca) el cual *"fue adquirido con sobrecostos y se encuentra en zona de humedales".*

176

4. La Victoria en Silvania (Cundinamarca) *"adquirido por el Incoder en el 2006 sin tener condiciones agrológicas para programas de reforma agraria. Frente a este hecho la Procuraduría interpuso acción popular".*

5. Predio ubicado en Lérida (Tolima) en el cual *"la Procuraduría interpuso acción de tutela, cuyo fallo en el 2009 ordenó al Incoder la reubicación de nueve familias desplazadas en un predio apto para reforma agraria. El Incoder dilató la ejecución del fallo, ante lo cual la Procuraduría intervino nuevamente, logrando en el 2011 la reubicación de los afectados".*

Actualmente la Agencia Nacional de Tierras ANT tiene presencia institucional en la región con una Unidad de Gestión Territorial (UGT) localizada en Bogotá y tres (3) Puntos de Atención de Tierras (PAT) ubicados en los municipios de Chaparral (Tolima), Neiva (Huila) y Florencia (Caquetá), además del desarrollo de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural que se realizarán en los municipios de Ataco, Chaparral, Planadas y Rioblanco en el departamento de Tolima y Topaipí en el departamento de Cundinamarca.

Casos representativos

A continuación, se presentarán algunos de los casos identificados en la región donde se expresan las dinámicas de corrupción en materia de tierras.

Los casos en mención no necesariamente involucran a funcionarios de la Agencia Nacional de Tierras ANT, incluso no en todos hay participación de funcionarios públicos, sin embargo, al reconocer que los fenómenos de corrupción en el sector de tierras se encuentran relacionados con las formas de la estructura agraria también es posible reconoce los impactos que éstos casos pueden tener sobre las poblaciones rurales, étnicas y campesinas, así como en la institucionalidad siendo la máxima autoridad de tierras de la nación.

FALSAS RESOLUCIONES DE ADJUDICACIÓN EN EL DEPARTAMENTO DE CAQUETÁ

Para el mes de octubre de 2017, algunos ciudadanos se acercaron al Punto de Atención de Tierras de Florencia para conocer la veracidad de unas resoluciones de adjudicación de baldíos, supuestamente realizadas en el mes de septiembre de 2017 por el extinto Incoder y por la ANT.

Una vez verificada la ilegalidad de estos actos administrativos, se comenzó a indagar el caso donde se encontró que personas indeterminadas estarían contactando a pobladores de las zonas periféricas del municipio para ofrecerles inscribirlos a un supuesto programa del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural llamado *"Parcelaciones para la paz en Colombia",* por medio del cual se les titularían predios baldíos en el área rural de Florencia.

Al poco tiempo se presentaron con las supuestas constancias de inscripción al programa, junto con las falsas resoluciones de adjudicación y en algunos casos con falsas certificaciones de registro como víctimas del conflicto armado. De acuerdo a la información recolectada por la Oficina del Inspector, por estos falsos trámites y documentos no se les habría hecho ningún cobro a los ciudadanos, dando la apariencia de legalidad bajo el supuesto de gratuidad del procedimiento, sin embargo, una vez entregadas las supuestas resoluciones de adjudicación, se les pidió una suma de dinero para realizar la inscripción de las mismas en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, situación que despertó las sospechas de los ciudadanos que decidieron poner la situación en conocimiento de la Agencia Nacional de Tierras.

En total se recibieron seis (6) solicitudes de verificación en la que se comprobó la falsedad de sus resoluciones. La anterior situación coincidió con la noticia de la captura realizada por la Fiscalía General de la Nación en el mes de febrero de 2018 a varios funcionarios de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos de Florencia y San Vicente del Caguán, del Instituto Geográfico Agustín Codazzi Florencia y de la Notaría Primera de Florencia, quienes presuntamente formarían parte de una red delincuencial que se dedicaba a *"falsificar y adulterar documentos de registro, fichas catastrales y escrituras de inmuebles" de diferentes predios en el departamento de Caquetá para estafar a posibles compradores"* (El Tiempo, 2018).

Es importante señalar que la falsificación de resoluciones de adjudicación no es nueva en el departamento y anteriormente ha estado vinculada con prácticas de despojo forzado y apropiación de tierra por parte de grupos armados ilegales como se constató en 2013 cuando la Superintendencia de Notariado y Registro SNR y el Incoder, encontraron nueve resoluciones falsas en las que supuestamente *"el Incora y el Ministerio Público autorizaban darles a nueve personas 1.700 hectáreas que eran de la Nación. Luego, fueron dos oficios ficticios que facultaban, con la firma del director del Incoder en Caquetá, Rafael Losada, a registrar los títulos a nombre de esas personas. En diciembre de 2013, Losada se enteró de lo sucedido y escribió un correo desmintiendo que esa fuera su firma y que las nueve fincas pudieran ser de los privados"* (Verdad Abierta, 2015).

TRAMITADORES, FALSOS TRAMITADORES Y FALSOS FUNCIONARIOS DE LA ANT EN EL DEPARTAMENTO DE TOLIMA

Con la liquidación del Incoder y la reciente creación de la Agencia Nacional de Tierras, parece abrirse una ventana de oportunidad para que personas inescrupulosas estafen a los pobladores rurales y población víctima del departamento del Tolima.

Para octubre de 2016, medios periodísticos digitales locales dieron a conocer la presunta estafa que se presentaba en el barrio La Pola del municipio de Ibagué (Tolima), donde la excandidata al Concejo de Ibagué Bellanira Nuñez a través de la firma *Abogados Especializados*, prometía entregar viviendas y parcelas a través del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural Incoder, a cambio de cobros en la inscripción y cuotas por reunión, según el relato de las víctimas *"[n]os dijeron que eran unos subsidios con el Incoder y que ellos eran los encargados. Yo cumplía con todos los requisitos, y me dijeron que me iban a dar una finca por intermedio de ellos. Para eso, yo tenía que dar inicialmente para papeleos, para estudios de topografía"* (Olfato, Video: Oficina de abogados que estaría estafando con la promesa de tramitar fincas gratis, 2016).

Posteriormente se conoció que estas personas estarían presentándose como intermediarios, colaboradores e incluso como funcionarios de la Agencia Nacional de Tierras, por lo que el director general de la ANT, informó de manera inmediata a la ciudadanía que esta situación podría tratarse de una estafa, *"La señora Bellanira Núñez no trabaja ni trabajará en la Agencia Nacional de Tierras. No está autorizada para prometer fincas ni realizar ningún trámite de tierras frente a la Agencia. Está engañando con esas falsas promesas a los desplazados", señaló Samper Strouss"* (Olfato, Gobierno pide que no se dejen engañar por mujer que ofrece fincas gratis en Ibagué, 2016).

La ANT puso en conocimiento de las autoridades respectivas la presunta estafa que se estaría presentando en el municipio de Ibagué, no obstante, las acciones de las personas involucradas parecen continuar no solo en este municipio. En lo corrido del 2018 se han recibido más de 30 nuevas denuncias contra la señora Bellanira Núñez, de ciudadanos que manifiestan que los abogados de la firma se presentan como colaboradores de la Agencia Nacional de Tierras e intermediarios entre

propietarios que desean vender sus predios a la ANT y posibles beneficiarios que actuarían como compradores de los predios. Tanto a propietarios como a beneficiarios se les realizan cobros por el supuesto trámite ante la ANT.

Esta situación, además usar el nombre de la Agencia Nacional de Tierras en falsos procesos, también pone en riesgo los derechos de la población que se encuentra en altos niveles de vulnerabilidad, teniendo en cuenta que la mayoría de las posibles víctimas no cuentan con niveles de escolaridad y desconocen los trámites y programas de la ANT. Si bien la situación descrita no relata la participación activa de funcionarios de la Agencia Nacional de Tierras, si es importante visibilizar cómo la ausencia institucional de la ANT en la capital del departamento de Tolima ha facilitado la proliferación de ésta práctica, requiriendo de manera oportuna extender los canales de comunicación en el departamento, informando tanto de la oferta institucional de la Agencia como de la gratuidad en el trámite.

CAPITULO 7. ANALISIS REGIONAL UGT EJE CAFETERO, ANTIOQUIA Y CHOCÓ

Georreferenciación

La Unidad de Gestión Territorial – UGT Antioquia, Eje Cafetero y Chocó de la Agencia Nacional de Tierras, se encuentra integrada por los departamentos de Antioquia, Caldas, Quindío, Risaralda y Chocó, con una única sede territorial permanente en la ciudad de Medellín.

En su conjunto, la Unidad de Gestión Territorial – UGT agrupa a un total de 208 municipios, con una superficie de 124.015[76] kms² (DANE, 2018); constituyendo poco más del 10% del territorio nacional.

Por tratarse de áreas protegidas, se encuentran excluidas de actividades agrícolas, pecuarias y forestales, parques como el Santuario de Fauna y Flora Otún Quimbaya en Risaralda, el Parque Nacional Natural Los Nevados ubicado en la Cordillera Central en la región Andina y que comprende los departamentos de Caldas, Risaralda, Quindío y Tolima, el Parque Nacional Natural Ensenada de Utría en Chocó que se considera como uno de los parques nacionales más biodiversos no solo de Colombia sino en el mundo, entre otros (PNNC, 2018).

Salvo estas exclusiones declaradas y otros parques y reservas de carácter regional, los departamentos que integran la UGT cuentan con un muy alta productividad y potencial económico, lo que les convierte en un escenario de interés común para que los múltiples actores que allí convergen (tanto legales como ilegales), interactúen dinámicamente configurando la estructura agraria de la región.

Antecedentes históricos de la región

En razón a que los departamentos objeto de análisis que integran la UGT no tienen un comportamiento y desarrollo histórico homogéneo, con el fin de aportar mayor claridad sobre los territorios que se analizarán, se hace necesario, presentar una breve reseña histórica en cada uno de ellos, la cual se construirá con base en los informes realizados por el DANE para cada uno de los departamentos. Como resultado de este ejercicio se subdividirá el análisis en dos aspectos i) una reseña de las generalidades y características departamentales y, ii) una pequeña reseña histórica complementada con otros aspectos relevantes.

[76] Fuente: (DANE, 2018)

Antioquia:

Las dinámicas de crecimiento poblacional y económico en el área que comprende el actual departamento de Antioquia[77], han estado vinculadas históricamente con la avanzada de diversos proyectos de colonización, la allegada y posicionamiento de la economía minera, la ocupación de nuevas tierras y el desarrollo tardío de la agricultura (Jaramillo, 2005).

En su pasado pre colonial, la ocupación del territorio era ejercida principalmente por las comunidades Caribe, Nutabae, Tahamies y Quimbaya, las cuales sucumbieron ante la avanzada del colonialismo español; la ocupación violenta del territorio en la época de conquista, sería un proceso que conduciría para finales del siglo XVII no solo a decantar la extinción física de estas comunidades, sino también la supresión de su memoria histórica (Escobar Villegas, 2004)[78].

El mestizaje biológico y cultural, que contribuiría a dar forma a los procesos de poblamiento que avanzarían en la región, se daría entonces de la mano del violento proceso de ocupación colonial. Para mediados del siglo XVI, la conquista del Chocó liderada por el capitán Gómez Hernández, llegando hasta el río Atrato, habilitaría la migración de pobladores que serían utilizados como esclavos, así como el mestizaje *"que alcanzaría las mentalidades; y luego las modas y los usos, los alimentos y hábitos, las tradiciones y leyendas, los oficios y diversiones, los cantos y bailes; las arquitecturas, viviendas y amoblamientos, los oficios y artes";* (Naranjo, s.f).

La combinación de tres grupos étnicos, el indio, el negro y el blanco, propiciaría la conformación de un grupo poblacional con características propias, conocido con el nombre de antioqueño, también llamado 'paisa'. La mayor parte de la población se ubicaría en el valle del Aburrá, en centros poblados que se consolidarían como los principales asentamientos del departamento: Medellín, Bello, Itagüí, Envigado, Caldas, Copacabana, La Estrella y Girardota.

---

[77] El departamento de Antioquia, cuya capital es la ciudad de Medellín, cuenta con una población total de 5.682.276 habitantes, distribuidos 9 subregiones: Valle de Aburrá, Occidente, Oriente, Norte, Nordeste, Bajo Cauca, Magdalena Medio, Suroeste y Urabá[77]. A su vez, estas subregiones se encuentran integradas por 125 municipios, ocupando una superficie total de 63.612 Km^2. Conforme con la información consignada en datos abiertos[77], en el departamento se encuentran asentados 46 resguardos indígenas y 3 territorios colectivos afrocolombianos[77] (DANE, 2010).

[78] De acuerdo con Escobar (2004), la violenta allegada del colonialismo español, desencadeno un decrecimiento de la población indígena originalmente asentada en el territorio Antioqueño, a niveles lamentables. Al respecto, señala que "algunos historiadores han deducido a partir de las crónicas de la época" que para el siglo XVI, Antioquia albergaba un aproximado de "entre 500.000 y 1´000.000 indios". Un siglo después, "los datos provenientes de fuentes históricas" registran una población total de entre 25.000 o 30.000 personas, incluidos "indios, negros, españoles y mestizos" (Escobar, 2004, pág. 10). En la actualidad, Antioquia registra pobladores indígenas pertenecientes a las comunidades Embera, Zenú y Cuna, distribuidos en resguardos asentados principalmente al oeste y el suroeste del departamento. Las comunidades afrocolombianas o negras tienen mayor presencia en la región del Urabá y al oeste del departamento, particularmente en tres territorios colectivos asignados. En el barrio Santa María de Itagüí se encuentra una Kumpania de la comunidad Rrom o gitanos.

De la mano de este proceso de conquista, el departamento tránsito por diversas configuraciones administrativas. Con el arribo de Rodrigo de Bastidas al Golfo de Urabá en 1502, se establece la gobernación de Urabá; para 1541, bajo el comando de Jorge Robledo, se amplía el proyecto de colonización de los territorios que comprenden el actual Valle de Aburrá, lugar en el que es fundada Santa Fe de Antioquia, otrora capital de la provincia hasta inicios de la República. En 1571 se establece la gobernación de Antioquia y para el año de 1675, se funda la ciudad de Nuestra Señora de la Candelaria de Medellín. Para mediados del siglo XIX, se crea la provincia de Antioquia subdividiéndose en los territorios de Cáceres, Córdoba, Medellín y Antioquia. Finalmente, solo sería con la carta constitucional de 1886 que Antioquia se conformaría formalmente como departamento (Misas, 1996).

La denominada colonización antioqueña permite desagregar distintos momentos de la historia de la región, configurando varios hitos: i) colonización temprana en el siglo XVIII, (ii) colonización media en el siglo XIX y iii) colonización moderna en la última etapa del siglo XIX y primera mitad del siglo XX. Las dos primeras, propiciarían la consolidación de pequeñas propiedades campesinas y de economía familiar, primero, y la expansión del latifundio y el terrateniente, segundo. Este proceso, conllevaría a la fundación de municipios como Valparaiso, Jericó y Jardín entre farallones de ciratarra y el rio Cauca, Abejorral, Sonson y Aguadas; estos últimos, puntos de partida o de enlace para futuras colonizaciones (Melo, 1991).

Cabe decir que durante la primera etapa (siglo XVIII), se produce una colonización dispersa, a diferencia de la segunda (siglo XIX) caracterizada por procesos de migración propiciada por una moderada actividad de titulación de terrenos baldíos y la colonización de terrenos selváticos, como en el Quindío y norte de Caldas, combinándose la ocupación del territorio por medio de la compra u ocupación de tierras por parte de grandes terratenientes, las cuales se convertirían en lugares de arriendo para campesinos desposeídos.

La tercera etapa se caracterizaría por presentar procesos activos de adjudicación de baldíos a campesinos y pobladores rurales en lugares donde existía tierra disponible. Sin embargo, para las primeras décadas del siglo XX, la disponibilidad de tierras se reduciría sustancialmente, disminuyendo el ritmo con el cual se venía llevando a cabo el proceso de colonización hacia el sur del departamento, obligando con ello a la identificación de nuevas zonas de interés para el proyecto colonizador, principalmente sobre tierras de la región del Urabá y en el actual departamento de Chocó (Londoño, 2002).

Las tres etapas de colonización en la región Antioqueña, propiciarían la consolidación de la minería, la agricultura y el comercio, actividades económicas que serán esenciales para el posterior desarrollo industrial del departamento. Dicho desarrollo, se consolidaría para la segunda mitad del siglo XX, a través de la unión de distintos tipos de actividades económicas en lo que se conocería como el *sindicato antioqueño*, el cual agruparía a empresarios de la minería, la producción textil, la

agroindustria y del sector financiero, consolidándose con ello la economía antioqueña como una de las más importantes del país.

Finalmente vale señalar que actualmente en el departamento de Antioquia, de acuerdo con la información disponible en la Agencia Nacional de Tierras, tiene un limitado componente étnico con un total de área titulada de 585.389 Hectáreas distribuidas en la presencia de 50 resguardos indígenas y un total de 328.217 Hectáreas, entre las que destacan por su mayor extensión Río Chajeradó con 41.842 Has, Jaikerazavi con 35.375 Has, Murri-Pantanos con 31.784 Has, Pavarandó y Amparradó Medio con 22.101 Has y Río Murindó con 18.462 Has; mientras que para comunidades afrocolombianas se identifican 18 Consejos Comunitarios de Comunidades Negras, con un área total titulada de 257.172 Hectáreas, entre los que destacan por su mayor extensión Mayor del Medio Atrato Hacia con 177.909 Has, Bocas de Atrato y Leoncito con 34.423 Has, Por la Identidad Cultural con 12.603 Has y Por el Desarrollo Integral con 11.702 Has.

Eje Cafetero

El departamento de Caldas cuya capital es la ciudad de Manizales, cuenta con 968.740 habitantes distribuidos en los 27 municipios en una superficie de 7.888 Km^2. Conforme con la información recopilada por datos abiertos[79], se encuentran 6 resguardos indígenas y 2 parques nacionales naturales. El departamento de Quindío con capital en la ciudad de Armenia, cuenta con 534.552 habitantes distribuidos en 12 municipios en una superficie de 1.845 Km^2. Conforme con la información recopilada por datos abiertos, se encuentra 1 resguardo indígena y 1 parque nacional natural. El departamento de Risaralda con capital en la ciudad de Pereira, cuenta con 897.509 habitantes distribuidos en 14 municipios en una superficie de 4.140 Km^2. Conforme con la información recopilada por datos abiertos, se encuentra 5 resguardos indígenas y 2 parques nacionales naturales.

Durante la época precolombina fue habitado por comunidades indígenas[80] que fueron prácticamente exterminadas en la conquista española. Para 1536, tras la llegada de Juan Vadillo como primer explorador español en alcanzar esa región del país, Sebastián de Belalcázar fundaría Anserma pero como mero centro administrativo para pequeños asentamientos de explotación minera, las decisiones de orden territorial correspondían a las gobernaciones de Popayán o Antioquia.

La región del eje cafetero permaneció relativamente aislada y deshabitada durante buena parte de los siglos XVII y XVIII, sin embargo, con la denominada "Colonización Antioqueña", inició una tendencia de crecimiento poblacional. Esta "colonización" implicó desplazamientos y movilizaciones, fundamentalmente hacia el sur de Antioquia que de acuerdo con Javier Ocampo López, estuvieron motivadas en la *"decadencia de la minería y la agricultura en Antioquia, el crecimiento demográfico de la población antioqueña y el estado miserable de grandes núcleos de población; y en la misma forma,*

[79] https://www.datos.gov.co/Ordenamiento-Territorial/Resguardos-ind-genas-a-Nivel-Nacional/d7se-6xhm/data
[80] Quinchías, Chamíes, Irras, Pácoras, Armas, Samanaes, Caramantas y los Quimbayas entre otros más.

la presión de los comerciantes antioqueños, colonizadores y constructores de caminos." (Ocampo, 1990)

Las lógicas migratorias de la expansión y colonización antioqueña en esta zona tuvieron relación con la apropiación de tierras fértiles con presencia de cenizas volcánicas meteorizadas, aptas para cultivos (Patiño, 1988) y con el interés en los tesoros y tumbas Quimbayas. Aun cuando parte del territorio era administrado por el departamento de Cundinamarca, posteriormente hizo parte de la provincia del Cauca y en la etapa federal fue comprendido el departamento de Caldas por los Estados de Mariquita, Cauca y Tolima (DANE, 2010).

Durante el periodo del presidente Rafael Reyes se crea el Departamento de Caldas (1905), "*como producto de la división de la zona suroccidental del territorio de Antioquia(…) que permitió la erección de Manizales como capital departamental*" (Lopez Pacheco & Correa Ramirez, 2012). Nos obstante, desde el mismo momento de su constitución, se evidenciaron graves tensiones entre élites que llegaron a su punto más alto entre 1966 y 1967 dando lugar a *"la creación de los departamentos de Risaralda y Quindío como nuevas entidades administrativas autónomas*" con un gran potencial económico, concentrados en la economía cafetera.

Las condiciones climáticas, geográficas permitieron además la aparición de productos como plátano, yuca, caña panelera, maíz, arracacha, frutales, cacao, papa y hortalizas. Otro renglón importante para la economía del eje cafetero es la ganadería, pero con una mayor destinación en el departamento de Caldas en donde se subdivide en la ganadería de cría, levante y ceba de ganado cebú en climas cálidos, mientras en climas fríos la producción es de leche y engorde con cruces de Normando, Holstein y Red-poll con un porcentaje de destinación de la superficie del departamento superior al 80% para tales fines.

En materia de explotación minera, se evidencia uso de tierras con estos fines para el caso del Caldas en los municipios de Marmita, La Dorada, Risaralda, Samaná y Villamaría, para el caso de Quindío existe una minería más artesanal especialmente de oro, aunque también de plata, plomo y zinc en la cercanía de la cordillera occidental.

Finalmente es importante señalar que todos los procesos de colonización, explotación y llegada de nuevas formas de usos y tenencias de la tierra ha conllevado a una muy limitada presencia de comunidades étnicas con tan solo un total de área titulada para comunidades indígenas de 36.148 Hectáreas en los tres departamentos y aún menos para comunidades negras con apenas 5 consejos comunitarios que suman un área total de 11.149.

Chocó

El departamento de Chocó cuya capital es la ciudad de Quibdó, cuenta con 454.030 habitantes, distribuidos 5 subregiones las cuales son: Atrato, Darién, Pacífico Norte, Pacífico Sur y San Juan integradas por 31 municipios en una superficie de 46.530 Km^2. En el departamento conforme con la

información recopilada por datos abiertos[81], se encuentran 48 resguardos indígenas[82] y según el DANE 13 territorios colectivos afrocolombianos y 3 parques nacionales naturales[83] (DANE, 2010).

Previo al proceso de colonización española, el actual departamento del Chocó estaba habitado por diversos grupos indígenas: los Cunas, los Chocóes, los Noanamáes y los Baudóes[84]. Con la arremetida del proyecto colonizador y la explotación intensiva de riquezas mineras, se genera un acelerado descenso de la población indígena, siendo reemplazados por esclavos africanos para ocupar el territorio, lo cual explica la predominante composición afro en el departamento (ASINCH, 2013). [85]

La empresa de la Corona española en la denominada "*conquista del Chocó*", que baso su estrategia en la eliminación de pueblos originarios y el traslado de personas provenientes de África especialmente para explotación minera, generó una alta dispersión de la población e incluso una permanente ola de fugitivos de origen africano, que escapaban de las minas para habitar asentamientos selváticos, lo cual generó un modelo de poblamiento "clandestino". Jacques Aprile-Gniset, en su coloquio sobre la trayectoria del poblamiento del pacífico, señala una serie de fracasos de las acciones militares, así como en los intentos de la fundación de centros urbanos por parte de los españoles, empezando por Santa María del Daríen en 1515, hasta una tardía expedición militar de cartagueños que quiso fundar una ciudad en las cercanías de la posterior Nóvita, con apenas unos veinte pobladores, pretendiendo abarcar casi la totalidad de las cuencas del San Juan y del Baudó, de las cuales los fundadores ignoraban su extensión, e incluso su existencia (Universidad del Cauca, 2001).

Existe una amplia discusión sobre la fecha real de fundación de la ciudad de Quibdó. En todo caso, los estudios historiográficos le ubican en la segunda mitad del siglo XVII, poblada fundamentalmente por indígenas y negros que eran empleados como mano de obra en la explotación minera. También será relevante la fundación de Nóvita, el principal centro minero y esclavo del Chocó y, por muchos años, su capital. Durante los primeros años del siglo XVIII, se consolida la Provincia de Chocó, conformada por Nóvita, Quibdó y Baudó. El río Atrato, era considerado fundamental para el ingreso

[81] https://www.datos.gov.co/Ordenamiento-Territorial/Resguardos-ind-genas-a-Nivel-Nacional/d7se-6xhm/data

[82] "Las comunidades indígenas que actualmente habitan en el departemento son: Embera, Embera Katío, Waunaan y Paez, organizados en resguardos a lo largo del departamento. Las comunidades afrocolombianas se concentran principalmente al oeste, en territorios colectivos sobre el andén Pacífico, en los municipios de Quibdó, Alto y Bajo Baudó, Lloró, Bagadó, Bahía Solano, Bellavista, Condoto, Istmina, Juradó, Litoral del San Juan, Novita, Nuquí, Riosucio, Sipí, Tadó, Unguía y Citará. (DANE, 2010)."

[83] El departamento está administrado por la Corporación para el Desarrollo Sostenible de Chocó (Codechocó), con sede en la ciudad de Quibdó. Entre las zonas protegidas están el Parque Nacional Natural Los Katíos, en el municipio de Riosucio, que comparte territorio con el departamento de Antioquia; el Parque Nacional Natural Utría, ubicado en los municipios de Bahía Solano, Bojayá, Nuquí, Alto Baudó y Bojayá, y el Parque Nacional Natural Tatamá en la cordillera Occidental que comparte territorio con los departamentos de Risaralda y Valle del Cauca (DANE, 2010)."

[84] Los cunas poblaban cercanías del Golfo de Urabá y Bajo Atrato, los Chocóes o Citaráes el Alto Atrato, los Noanamáesla hoya del San Juan y los Baudóes la costa pacífica.

[85] Frente a este proceso, cabe decir que para el inicios del siglo XVI, los españoles inician en América el comercio de esclavos africanos; si bien la entrada de africanos fue generalizada, el mayor número de esclavos entraron al Caribe y Golfo de México,

de recursos y esclavos provenientes desde Cartagena, pero fundamentalmente para la salida de minerales y metales preciosos resultantes de la explotación de las minas.

Como lo reconocen los historiadores, *"[l]a navegación por el río Atrato, primero en barquetones y luego por barcos a vapor, fue factor importante para lo que Jacques Aprile-Gniset llamó la colonización agrícola de las orillas y afluentes de este río, por parte de la población negra libre, cimarrona y posteriormente de lo ex esclavizados, a partir de 1851 cuando se promulgó la Ley de Liberación de Esclavos*" (González Escobar, 2008), lo que produjo el cambio de capital de la provincia y la institucionalización de Quibdó como capital.

De acuerdo con la asociación para las investigaciones culturales del Chocó, desde la llegada de los españoles, la cada vez mayor población afrodescendiente fue desplazándose a la selva incrementando de a poco la población a través de asentamientos rivereños dispersos. Este proceso genero efectos en doble vía: por un lado, los afros buscando poco contacto con los blancos y, por otro, los blancos buscando siempre mantener a la población afro en condición de esclavitud, preservando para ello una barrera social.

Dado su pasado colonial, la economía departamental ha estado predominantemente asociada con la minería extractiva. Respecto al desarrollo de actividades agropecuarias, las comunidades negras adoptaron modelos de explotación agrícola propios de las comunidades indígenas, sustentados en el aprovechamiento de recursos naturales teniendo en cuenta ciclos ambientales y la movilidad fluvial; este hecho, contribuyo a generar el característico lazo interétnico que las comunidades guardan con el territorio, así como a afianzar el intercambio de conocimientos botánicos y médicos entre las diferentes poblaciones asentadas (Universidad del Cauca, 2001).

Solo es hasta entrado el siglo XVIII, que se empieza a consolidar una configuración del territorio asociada al establecimiento de centros urbanos, los cuales para el caso del Chocó asumieron un ordenamiento con arreglo a la implantación de los complejos mineros, los cuales facilitaban la construcción de rancheríos para esclavos y el manejo de las extracciones. Esta composición particular, reprodujo la segregación y aislamiento de la población afro en las prácticas cotidianas.

La búsqueda de la optimización del rendimiento para la extracción de minerales, en especial la extracción del oro y posteriormente del platino, genero para finales del siglo XVIII y siglo XIX una modificación en los mecanismos de mantenimiento de la mano de obra; se afianza en el territorio el desarrollo de actividades agrícolas, siguiendo la máxima de "*para cosechar oro, hay que sembrar plátano*". Así, la alta producción minera dependería también de la preservación de los cultivos y el sostenimiento de las personas dedicadas a estas labores, asegurando una especie de seguridad alimentaria a la mano de obra dedicada a la explotación minera.

Lo anterior, género que los conglomerados o los asentamientos de poblaciones se dividieran facilitando la circulación tanto de productos como de personas, con lo cual el "amo" iría perdiendo progresivamente el control de sus esclavos. Surgen en el territorio zonas de cultivos con población

libre, aunque desarrollando prácticas en tierras ajenas, situación que sería más notoria posterior a la abolición de la esclavitud. Vale la pena señalar que la abolición de la esclavitud, fue un hecho que generó pocas modificaciones tanto en los usos como en la tenencia de la tierra, dado que se expropió a los amos de sus esclavos pero no de sus propiedades inmuebles, pasando de ser amos a latifundistas y conservando los medios materiales de producción (Universidad del Cauca, 2001).

En el siglo XIX, fueron los recursos naturales y tierras fértiles del Choco, las que promovieron los distintos procesos de colonización y migración hacia el departamento, empezando por los caucanos y los antioqueños en el siglo XIX, hasta la migración de sirios y libaneses que ingresaron a Colombia por el Atlántico. Para inicios del siglo XX, a través de la compañía estadounidense Minera Chocó Pacífico, ubicada en el río San Juan y Condoto, Colombia se posiciona como el primer exportador de platino del mundo, proceso que concluye en el año de 1930. Para la segunda mitad del siglo XX, además de las actividades de extracción minera, en la zona se consolidan negocios que le permiten incursionar activamente en el mercado mundial de la madera, lo cual abriría paso a una especie de expropiación de facto de predios a propietarios ausentes, junto con la puesta en marcha de proyectos productivos en predios abandonados y no titulados.

Desde la década 1980, se presenta una reactivación de los intereses de la nación en el departamento de Chocó, especialmente en aquellas áreas rurales con potencial para la siembra y explotación de madera, plátano, cacao, entre otros, proceso en el que participaron tanto las comunidades étnicas con asentamiento tradicional en el territorio, como colonos y propietarios en municipios como Riosucio, Belén de Bajirá y Quibdó. Incursiona también la siembra de cultivos de uso ilícito y la proliferación de proyectos de explotación minera en tierras rurales, panorama que se conserva hasta hoy.

Finalmente, en la actualidad el departamento de Chocó, de acuerdo con la información disponible en la Agencia Nacional de Tierras, mantiene un fuerte componente étnico con un total de área titulada de 4.362.752 Hectáreas distribuidas en la presencia de 126 resguardos indígenas y un total de 1.295.128Hectáreas, entre las que destacan por su mayor extensión Salaqui y Pavarando con 105.583 Has,Ríos Jurubida-Chori y Alto Baudo con 80.129 Has, Peña Blanca-Río Truandó con 57.961 Has, Ríos Catru-Dubasa y Ancoso con 56.896 Has, Andagueda con 56.407 Has y Ríos Uva y Pogue-Quebrada Taparal con 50.340.

Para el caso de comunidades afrocolombianas se identifican 67 Consejos Comunitarios de Comunidades Negras, con un área total titulada de 3.067.624 Hectáreas, siendo por mucho la mayor cantidad de hectáreas tituladas en un departamento del país a comunidades Negras, entre los Consejos Comunitarios que destacan por su mayor extensión se encuentran Acadesún con 672.718 Has, Mayor del Medio Atrato Acia con 529.711 Has, Río Baudó Acaba con 175.512 Has, Mayor de Nóvita con 117.592 Has, Los Ríos la Larga y Tumaradó con 110.434 Has y Río Cacarica con 103.166 Has.

Estructura de tenencia

Los cinco departamentos muestran formas de intervención muy distintas entre sí, no resultando evidente la conformación de un patrón que permita relacionarlos, aunque coinciden en un alto nivel de concentración de la tierra (UPRA, 2016); los indicadores Gini para los departamentos objeto de análisis son los siguientes:

Departamento	Índice de Gini
Risaralda	0,798
Quindío	0,805
Caldas	0,837
Antioquia	0,849
Choco	0,982
Promedio	0,8542

Según se puede observar, el departamento que presenta el nivel más alto de desigualdad es Chocó, lo cual coincide con la tendencia de concentración de la propiedad rural presente en los departamentos ubicados en la costa pacífica, superado solo por el departamento del Amazonas en el global nacional (UPRA, 2016). El nivel de disparidad[86] en la distribución de la propiedad privada rural con destinos agropecuarios obedece a la misma tendencia de los índices de Gini, con lo cual el departamento con mayor disparidad superior de los analizados es Chocó, seguido por Antioquia, Caldas y posteriormente Quindío y Risaralda.

Departamento	Disparidad
Risaralda	7.102
Quindío	7.168
Caldas	7.631
Antioquia	7.692
Chocó	9.786
Promedio	7875,8

Respecto del tipo de propiedad, puede identificarse que el 0,09%, es decir 878 propietarios del total en los 5 departamentos, acumulan el 44,25% del total de la extensión en hectáreas (5.030.808 Ha), los predios estatales, comunitarios u otros corresponden al 4,34% del total, mientras que los privados equivalen al 95,66% (UPRA, 2018):

Rango del Tamaño	N° de Predios	%	N° Propietarios	%	Área (Ha)	%
Mayor a 0 - hasta 10 Ha	603.414	85,08%	841.419	83,01%	878.889	7,73%
Mayor a 10 - Hasta 100 Ha	93.455	13,18%	148.769	14,68%	2.880.423	25,33%
Mayor a 100 - Hasta 1.000 Ha	11.919	1,68%	22.532	2,22%	2.579.280	22,69%
Mayor a 1.000 - Mayor a 10.000	442	0,06%	878	0,09%	5.030.808	44,25%
Sumatoria	709.230	100,00%	1.013.598	100,00%	11.369.400	100,00%

Fuente: elaboración propia, con base en presentaciones departamentales de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA, 2018)

[86] Los índices de disparidad superior corresponden a los siguientes estándares:
0-2,7: nivel bajo de disparidad superior / 2,7-5,2: nivel medio de disparidad inferior / 5,2: nivel alto de disparidad superior

Uso del suelo

La región presenta una importante heterogeneidad en relación con la tradición de uso de la tierra. Los territorios más homogéneos son los comprendidos por los departamentos de Risaralda, Quindío y Caldas. De acuerdo con la información departamental de Upra, los problemas de uso de suelo por departamento se pueden presentar así:

Antioquia

El departamento tiene un 41% de los suelos con uso adecuado, una sobre utilización superior al 35% y una subutilización del 16%. En terminos históricos, este departamento ha sido uno de los mayores productores del país y a su vez es uno de los departamentos con mayor destinación de zonas para cultivos agroindistriales, despues de Valle del cauca, departamentos en los que de acuerdo con Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo de 2011 que retoma UPRA en su análisis de la propiedad rural, conincide la alta presencia de este tipo de cultivos y factores de violencia, despojo y desplazamiento forzado en busqueda de la concentración de tierras para usos como gran minería o palma africana (UPRA, 2016)[87].

Eje Cafetero

Los departamentos de Caldas, Quindío y Risaralda, presentan sobre explotación de suelos. Sus índices de agricultura son muy altos en buena medida por las agroindustrias y el cultivo de café También hay una alta destinación de áreas para pastoreo.

[87] "En este sentido, las cifras ofrecidas por el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011 y por Codhes permiten apreciar que los departamentos con mayor concentración de la propiedad muestran las mayores cifras del desplazamiento forzado, así como la coincidencia entre la expansión de algunos cultivos agroindustriales, en particular la palma africana y la gran minería, con desplazamientos forzados de comunidades campesinas, tal como ha ocurrido en Antioquia, Valle del Cauca y en territorios comunitarios de afrodescendientes en el Atrato y en la costa del Pacífico (PNUD, 2011)."

Caldas es el departamento de la UGT con mayor índice de sobre uso del suelo con un 55% y a penas un 36% de uso adecuado, es también el de mayor intensidad de explotación.

En el caso del departamento del Quindío se observa una sobre utilización del 13% para el uso agrícola y del 23,6% para los usos con fines ganaderos, este segundo caso preocupa ya que según la Upra, este departamento no debería tener zonas de destinación con fines ganaderos.

Risaralda tiene un 38% de destinación o uso adecuado y un 47% de uso inadecuado por sobre utilización y un 2% en sub utilización. Al igual que en Quindío, este departamento no debería tener destinación alguna para ganadería lo que ha intensificado el conflicto de usos de suelos frente a su adecuada destinación.

Chocó

El departamento de Chocó es el único de los cinco que integran la UGT, que no tiene un alto porcentaje de sobre utilización de sus suelos, siendo este inferior al 8%, además de no tener grandes zonas de explotación para usos ganaderos, solo presentes en los municipios de Acandí, Unguía y Riosucio en el Darién y Bojayá, El Carmen y Bagadó. El uso adecuado de suelos en ese departamento alcanza el 80%, presentando una subutilización de apenas el 2% del total del área.

En relación con la destinación del suelo estos departamentos, y en especial Risaralda y Quindío se concentran en los cultivos de café, siendo los de mayor área destinada, seguidos por Tolima y Huila. Caldas por su parte, a parte del cultivo de café tiene un importante porcentaje de cultivos de frutas, siendo el departamento con la mayor área de cultivos cítricos en el área rural dispersa del país, con un 10,3% del total de las hectáreas y un 3,6% de otras frutas[88] (Dane, 2014).

Antioquia es el departamento con mayor participación porcentual en el total de bovinos del país con el 10,6% y el 30,7% del total nacional del inventario porcino, es número uno en el inventario de equinos, asnal y mular con el 10,8% del total nacional, número uno en el inventario acuícola nacional con el 10,8%, el cuarto en el inventario avícola del país con una participación del 7,3% y cuarto en el inventario de otras especies menores con el 6,3% (Dane, 2014). Es además el segundo departamento (después del Valle del Cauca) con mayor participación en cultivos agroindustriales con el 9,8% de los mismos. También se destaca en el cultivo de caña panelera (12,6% del total de hectáreas nacionales), caucho (16,2%), cereales (con el 16,3%), tubérculos y plátanos (con el 9,5% nacional), de flores con el 15% y de frutas (principalmente banano de exportación) con el 9,2% (Dane, 2014).

En el departamento del Chocó se encuentran todo tipo de cultivos agrícolas o actividades pecuarias, pero en ninguna de ellas permite ubicar al departamento dentro de los 10 primeros en producción, salvo alguna participación relativamente importante en cultivos de banano. Es importante su participación en las Unidades de Producción Agropecuaria destinadas a la pesca, siendo la más alta del país con un 20,3% del total.

Cuando se realiza el análisis consolidado de los cinco departamentos que integran la UGT, se puede observar una alta destinación o vocación dirigida a bosques naturales con un 40,45% del total de hectáreas de la UGT para tales fines, concentradas claramente en el departamento del Chocó donde abunda la presencia de bosques naturales (97,49% del total del departamento). A continuación, se muestra la vocación agrícola y pecuaria desagregada departamentalmente:

Departamento	% de Uso predominantemente agrícola	% de Uso predominantemente pecuario	% de Bosques naturales
Antioquia	52,76%	44,09%	3,15%
Caldas	59,07%	37,21%	3,72%
Chocó	0,03%	2,48%	97,49%
Quindío	49,67%	50,21%	0,12%
Risaralda	49,09%	48,45%	2,46%
UGT Antioquia, Eje Cafetero y Chocó	32,11%	27,44%	40,45%

Fuente: elaboración propia, basado en los datos del Censo Nacional Agrario http://geoportal.dane.gov.co/geocna/ (DANE, 2015)

Como se observa, con excepción de Chocó, los departamentos que integran la UGT tiene una clara destinación agropecuaria y una muy reducida en materia forestal, esta situación puede constituir el eje

[88] Agraz, albaricoque, arándano, borojó, brevo, caimo, cereza, durazno, dátil, fresa, frambuesa, granadilla, guamo, guanábana, lulo, macadamia, etc.

de los conflictos por la tenencia de la tierra. Ahora bien, es importante señalar que en los departamentos del eje cafetero la presencia y consolidación de gremios cafeteros funge como catalizador de conflictos; mientras que, para los departamentos de Chocó y Antioquia, ante la inexistencia de formas organizativas que reúnan los intereses de los pequeños campesinos y los grandes productores, genera una lucha constante por la tenencia y propiedad de la tierra.

Usos ilegales

De acuerdo con la Defensoría del Pueblo las zonas con explotación minera tienen en común una baja presencia institucional, alta informalidad, altos impactos a los ecosistemas, riesgos y afectaciones para la salud humana y la seguridad alimentaria, así como inexistencia de control para extracción, generando fuertes impactos en materia social (Defensoría del pueblo, 2015). Informes del Banco Interamericano de Desarrollo y Fedesarrollo señalan que los departamentos con mayor informalidad en la extracción de oro son Antioquia, Bolívar, Chocó y Caldas concentrando cerca del 77% de las unidades de producción minera de oro. Por su parte, Antioquia y Chocó se posicionan como los departamentos con la mayor explotación informal e ilegal aurífera de aluvión (BID, 2014).

Para el caso del departamento de Antioquia tiene particular incidencia la extracción de minerales en los municipios de Zaragoza, El Bagre, Cáceres, Caucasia – Bajo Cauca antioqueño. En los mencionados municipios existen antecedentes mineros coloniales, que contribuyeron a la fundación de municipios como Tarazá y Nechí que poseen una altísima concentración de títulos mineros (Escobar, 2014). El mercado legal e ilegal del oro genera la presencia de actores con intereses en el control de las zonas de extracción.

En el caso del departamento del Chocó, la explotación minera ha sido un elemento fundamental para la emergencia de conflictos suscitados por el desarrollo. En la actualidad, existen más de 160 títulos mineros vigentes en el departamento, de los cuales casi el 25% los concentra la compañía AngloGold Ashant varios de ellos al interior de Consejos Comunitarios en Condoto, Rio Quito y Nóvita. En el trabajo en campo realizado por la OIGT se pudo comprobar la existencia de una explotación ilegal a gran escala en municipios como Istmina, Rio Quito, Medio Baudó y Alto Baudó, lo que coincide con la presencia actores criminales como el Frente de Guerra Occidental del ELN y la Subestructuras Playas, Carretera, Baudó y San Juan del Clan del Golfo, entre otros.

En Caldas, la actividad está presente en los municipios de Riosucio, Supía y Marmato, desde el siglo XVI. Allí es muy baja la participación de minería criminal, pero es posible encontrar mercados ilegales asociados a la extracción de oro, solo que no están siendo controlados o disputados por grandes actores armados.

Por otro lado, Antioquia, Chocó y Caldas, son los departamentos con mayor presencia de cultivos ilícitos, actividad que ha sido histórica. Según el Observatorio de Drogas de Colombia, los municipios más afectados son:

Antioquia	
Municipio	Promedio de Ha con cultivos de uso ilícito 2003 - 2016
TARAZÁ	1039,42
EL BAGRE	560,26
CÁCERES	554,74
ANORÍ	488,53
VALDIVIA	420,59
ZARAGOZA	372,55
NECHÍ	266,15
SEGOVIA	224,28
AMALFI	132,36
ITUANGO	129,47
BRICEÑO	124,45
REMEDIOS	116,45
SAN LUIS	76,04
SAN FRANCISCO	69,99
YONDÓ (Casabe)	55,57

Chocó	
Municipio	Promedio de Ha con cultivos de uso ilícito 2003 - 2016
ISTMINA	398,77
BAJO BAUDÓ (Pizarro)	290,46
MEDIO BAUDÓ (Boca de Pepé)	183,49
ALTO BAUDÓ (Pie de Pató)	162,56
NÓVITA	150,51
SIPÍ	127,51
MEDIO SAN JUAN (Andagoya)	77,95
SAN JOSÉ DEL PALMAR	65,63
RIOSUCIO	64,03
EL LITORAL DEL SAN JUAN	50,47

Caldas	
Municipio	Promedio de Ha con cultivos de uso ilícito 2003 - 2016
SAMANÁ	65,92

Fuente: elaboración propia, con base en la información disponible en el Observatorio de Drogas de Colombia (ODC, 2018)

La presencia de cultivos en Antioquia y Caldas ha tenido una tendencia decreciente, al punto que, en este último departamento, su producción ha llegado a cero. Para el caso de Chocó por el contrario, la disminución fue importante en 2013; no obstante, alcanzó su segundo mayor registro histórico con un crecimiento del 368% entre 2015 y 2016:

Fuente: elaboración propia, con base en la información disponible en el Observatorio de Drogas de Colombia (ODC, 2018)

Fuente: elaboración propia, con base en la información disponible en el Observatorio de Drogas de Colombia (ODC, 2018)

Antioquia es el departamento con la mayor concentración de cultivos ilícitos de la UGT (2003 – 2016), con un promedio de 4878,32 hectáreas sembradas, tiene además una importante participación en el total nacional de incautaciones de base y pasta de coca. Los grandes centros de acopio se encuentran en los municipios de Taraza y Valdivia, existen laboratorios de procesamiento de cocaína en Puerto Nare, Puerto Triunfo, La Unión, La Ceja, Cañas Gordas, Uramita, Dabeiba y Chigorodó. Posee además una se las principales rutas salida del alcaloide hacia centro américa, a través de los municipios de Chigorodó, Carepa, Apartadó y Turbo. En este último municipio se incautaron más de 27 toneladas de dicho estupefaciente entre 2011 y 2014 (ODC, 2016).

Chocó por su parte, concentra sus rutas y corredores ilegales en la zona norte del departamento, rumbo a la frontera con Panamá. Su cercanía con el Urabá antioqueño, permite la existencia de un nodo de rutas que va desde Turbo, pasando por Apartadó, Carepa o Chigorodó en Antioquia y por Riosucio, Unguía y Juradó para llegar a Bahía Solano en Chocó. Además, algunas de las zonas costeras, desde Bahía Solano y Nuquí, son utilizadas para el acopio de la producción de cocaína proveniente de otros departamentos a través de los ríos Baudó, San Juan, Atrato y todos sus afluentes.

Conflicto y violencia armada

"Homicidios, masacres, desplazamientos forzados, el confinamiento de población, el despojo de tierras y territorios; las desapariciones forzadas, el secuestro y la extorsión; la explotación, utilización y reclutamiento de niños y niñas, adolescentes y jóvenes; la violencia sexual en contra especialmente de las mujeres; el uso de minas y otros artefactos explosivos; el homicidio en personas protegidas por la normativa humanitaria aplicable a situaciones de conflicto; son entre muchas otras, expresiones de violencia material y simbólica que han dejado muy profundas y duraderas huellas en las vidas de millones de víctimas, así como consecuencias de diverso orden en

los entornos en los que han ocurrido estos hechos" (Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH, s.f).

Para realizar el análisis de la situación de conflicto en la UGT, es necesario dividirla en subregiones. La primera parte comprende el corredor *de Bajo Cauca* antioqueño – *Nudo de Paramillo – Córdoba – Urabá y Norte del Chocó y el nordeste antioqueño,* donde se mezclan agroindustrias, minería y cultivos de uso ilícito, además de poseer un conjunto de importantes rutas criminales que articulan las dinámicas criminales del sur de Bolívar, sur del Cesar y Catatumbo, por un lado, y el Magdalena Medio y con la región de Urabá, por el otro.

El ELN y las FARC-EP hicieron presencia histórica en el Nordeste y el Bajo Cauca, el ELN en la denominada Área Nororiental *"con los Frentes Manuel Hernández, El Boche; Héroes y Mártires de Anorí; Jorge Eliecer Gaitán; Alfredo Gómez Quiñones; Compañero Tomás; María Cano; Capitán Mauricio; Edgar Amílcar Grimaldos; Guillermo Ariza y José Antonio Galán. Estos Frentes fueron muy golpeados por el avance de las agrupaciones paramilitares"* (Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH, s.f). Por su parte las FARC-EP, con el Bloque Noroccidental denominado Iván Ríos[89]. También hicieron fuerte presencia grupos armados de la entonces casa castaño, como las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá – ACCU creadas en 1994, antecesoras de las Autodefensas Unidas de Colombia – AUC. De acuerdo con una de las versiones libres rendidas por Salvatore Mancuso *(…) los castaño querían la retoma de Córdoba, Urabá, el eje bananero y la salida al mar que exigía coordinación y concentración de fuerzas, hombres, armas y municiones* (CNMH, 2012).

195 La segunda parte del análisis comprende las regiones de Medio Atrato – San Juan – sur del Chocó y el eje cafetero, esto en razón a que el espacio territorial en que se entrecruzan Chocó con el Valle del Cauca y con Risaralda, funciona comosalida o corredor natural para el tránsito de mercados ilícitos entre la Cordillera Occidental hacia la costa Pacífica.

Los actores con mayor influencia en la región y particularmente en el norte de Chocó y Antioquia fueron los paramilitares[90] fundamentalmente a través del bloque bananero, en los municipios de Turbo, Apartadó, Carepa, Chigorodó y una parte de Mutatá. De acuerdo con la diligencia realizada en el marco del proceso de Justicia y Paz con el postulado Jesús Ignacio Roldán Pérez en 2014 este bloque ingresó al Urabá al mando de Hebert Veloza García – HH por órdenes de Carlos Castaño, con un grupo de 20 hombres, logrando un importante crecimiento a través del reagrupamiento de los

[89] "En las zonas montañosas del Bajo Cauca antioqueño, en la convergencia del sur de Córdoba y el norte de Antioquía y en el Nudo de Paramillo tenían una fuerte presencia los Frentes 18, 5, y 58 de las Farc, relacionados a su vez con los Frentes 36 y 34 también en Antioquía, y con el Frente 57 en el norte del Chocó, para 2013 su presencia en la región del Urabá era limitada, a penas con reductos del Frente 58 y una parte del frente 5 que hacían presencia en la Serranía de Abibe en el Urabá antioqueño"

[90] "*en el caso de los grupos paramilitares en esta zona actuaron fundamentalmente con estructuras adscritas a las Autodefensas Unidas de Colombia – AUC y al Bloque Central Bolívar – BCB. En las AUC, se destacó el denominado Bloque Mineros bajo la dirección de alias Cuco Vanoy, con incidencia en el Nordeste de Antioquia y en parte del Bajo Cauca. Igualmente, alcanzó a lograr influencia el denominado Bloque Metro, que se debilitó en 2001 y no alcanzó a desmovilizarse en 2006. En el sur de Córdoba, adscrito al Bloque Norte de las AUC, actuó la estructura denominada Alto Sinú y San Jorge. En Valencia y Montería operó el Frente Héroes de Tolová. En buena parte del Urabá,* ***especialmente en el Área bananera, actuó el Bloque Bananero****. Y en el norte del Chocó y el litoral antioqueño y cordobés, operó el denominado Bloque Elmer Cárdenas"* <Subrayado fuera de texto> (Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH, s.f)

desmovilizados del EPL. El objetivo era frenar los procesos de sindicalización y huelga en las empresas bananeras que habían iniciado actividades décadas antes. Se asentaron inicialmente en la vereda "El Dos" del municipio de Turbo, desde donde ser coordinaban todas las acciones dirigidas a la intimidación de los trabajadores y líderes sindicales que " *incluía entre otros métodos la decapitación y el descuartizamiento de las víctimas"*[91]. La violencia e intimidación ejercida por los paramilitares se vio materializada en masacres como las del Aro, Saisa y El Aracatazo. Con el desarrollo de estas acciones, *"los empresarios, ganaderos y comerciantes*[92] *del resto del eje bananero le solicitaron al Estado Mayor de las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá que ampliaran los grupos que ya estaban asentados en la zona"*[93] (Justicia y Paz / Postulado: Jesús Ignacio Roldán Pérez , 2014)

El crecimiento de estos grupos, auspiciado por los empresarios, ganaderos y comerciantes impulsó la constitución de la Asociación de Servicios Especiales de Vigilancia y Seguridad Privada de Urabá a través de la cual se realizaban los aportes económicos que empresarios, multinacionales y otros representantes del sector privado, entregaban a las autodefensas. Todos estos recursos entraban al sistema financiero a través de las convivir o de la asociación de servicios especiales, "*entre éstas está la comercializadora Banadex, filial de Chiquita Brands, que realizó aportes entre los años 2.001 y 2.004 por mil seiscientos setenta y un millones ciento once mil seiscientos cuarenta y cuatro pesos ($1.671.111.644), aunque según el indictmen de la justicia americana ascendieron a U$ 1,7 millones de dólares americanos y su destino eran las AUC"* (Justicia y Paz / Postulado: Jesús Ignacio Roldán Pérez , 2014).

Tal fue el vínculo entre los paramilitares del bloque bananero y las empresas y empresarios de la región, que contribuían a su funcionamiento con la dotación de armas y cartuchos que eran introducidos al país a través del puerto de la empresa Chiquita Brands (Justicia y Paz. Proceso contra Uber Darío Yañez Cavadías, 2012).

Estas organizaciones lograron además permear la administración pública en varios niveles. Por ejemplo, por órdenes de Hébert Veloza García, "HH" se facilitó el mercado [ilícito] de tierras, al punto que *"durante el período comprendido entre 1980 y 1995, Antioquia fue el departamento con más municipios en los que fueron compradas tierras y Urabá fue una de las regiones en las que hubo "mayor asociación entre compra de tierras por narcotraficantes y [acciones] paramilitares"* (Reyes, 2009). Para ello fue fundamental conseguir que funcionarios del Incora e Incoder, fungieran como facilitadores o mediadores. Por ejemplo, en sentencia sobre lo ocurrido en la vereda Paquemás, se relata como los funcionarios eran los encargados de convencer a los campesinos para entregar sus derechos sobre la tierra, a cambio de sumas ínfimas de dinero:

---

[91] Entrevista de Hébert Veloza García. Audiencia de Control de Legalidad de los Cargos del 3 de febrero de 2014 del postulado Jesús Ignacio Roldán Pérez

[92] El Bloque Bananero no se conformó solo por solicitud de los empresarios bananeros, según Raúl Emilio Hasbún y Hébert Veloza García, también contó con el apoyo de empresarios como Martha Norela Zea Mora, Gerente de Apuestas Unidas de Urabá S.A, el Grupo 20, César Pérez García, excongresista y gerente de la empresa Chance Zodiaco y las empresas CI. Proban, Bananera Aristizabal, Jorge Ochoa y Compañía, Uniban, Banacol, Prodex, Sunisa, Banadex, Belmonte, Doli y Augura, y más de 100 ganaderos de la región.

[93] Entrevista de Hébert Veloza García. Audiencia de Control de Legalidad de los Cargos del 3 de febrero de 2.014 del postulado Jesús Ignacio Roldán Pérez

> "(…) e*l reclamante MARCO AURELIO PATIÑO ARENAS, en relación al despojo y abandono de sus tierras, manifestó: 'A nosotros no nos amenazaron pero todos estábamos atemorizados por lo de la masacre todos los compañeros de la finca Paquemas abandonaron lo que allí tenían,* ***era que si no hacíamos caso, nos iban a matar*** *(…) como en el año 2001 a algunos parceleros que estábamos aquí en el pueblo* ***nos buscó un señor que trabajaba para el INCORA,*** *(…), nos puso una cita, nos reunió en el corregimiento El Dos donde asistió un paramilitar conocido como "Megateo" nos dijo que iba a pagar a los que apareciéramos como titulares de los que ahí estábamos en el Dos.* ***Así que en ese acuerdo quedamos*** *(…), no por voluntad nuestra sino impuesta por "Megateo" nosotros no teníamos nada más que hacer que aceptar lo que nos iban a dar.* ***En la reunión también estaba*** *(…)* ***el intermediario o negociador, pero como pare el lado de "Megateo"*** *pero a nosotros nos impusieron además que del dinero que nos iban a dar por nuestros derechos en la parcela, debíamos de darle (…)*[94] *una comisión, cada uno le dimos cien mil pesos ($100.000)". (*Subrayado propio) (Sentencia de Restitución de Tierras, 2014)

Otra modalidad era convencer a los campesinos entregar sus tierras ante la imposibilidad de hacerse cargo de sus deudas. El portal Verdad Abierta señala que "[e]*n Necoclí, (…)*[95] *Pasados los tres años de gracia inicial y con escasas posibilidades productivas, los parceleros comenzaron a acumular deudas. El funcionario del Incora comenzó a fustigar a los adjudicatarios para que vendieran, tal como se lo contó Manuel Tapias al Juez Primero del Circuito Especializado de Tierras de Apartadó: "ya los funcionarios del Incora de la época decían que si uno no pagaba pues ellos recogían las tierras, que ellos ponían abogados. Entonces yo dije: 'para que pongan abogado y estos me están diciendo que vendan, pues vendí'".*[96]

197

Los grupos paramilitares, con la complicidad de los funcionarios, hacían uso de una amplia gama de métodos para la apropiación territorial con distintos propósitos i) la penetración del narcotráfico en la región, ii) acaparamiento de grandes extensiones de tierra para fortalecer las capacidades del grupo armado, iii) acaparar y hacerse a grandes haciendas para copar espacio territorial en el cual tenía influencia la guerrilla, iv) salvaguardar la propiedad de empresas y ganaderos y sus intereses y v) obtener corredores geográficos para el cultivo, procesamiento y tráfico de la droga (Justicia y Paz / Postulado Hébert Veloza García, 2013).

Desmovilizadas las estructuras pertenecientes a las AUC y al BCB, no hubo tregua para los habitantes de esta región; se configuraron al menos dos vertientes de bandas criminales. La primera es la que se denominó los Urabeños (posteriormente denominado Clan Úsuga y actualmente conocidos como Clan del Golfo), y que han adoptado múltiples denominaciones: Águilas Negras, Autodefensas Gaitanistas de Colombia, la agrupación de Don Mario. La otra vertiente es la de los Rastrojos, que recogió la denominada banda criminal de los Paisas, que a su vez había incorporado estructuras menores denominadas Vencedores del San Jorge, los Traquetos y otras (Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH, s.f).

---

[94] Al funcionario del Incora e Incoder
[95] El funcionario del Incora e Incoder
[96] "*El polvorín desatado por la Ley de Tierras en Necoclí",* VerdadAbierta.Com, 16 de febrero de 2015, consultado en https://verdadabierta.com/el-polvorin-desatado-por-la-ley-de-tierras-en-necocli/.

La actual presencia de actores armados en la UGT puede sintetizarse de la siguiente manera:

ELN

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	ESTRUCTURA ELN
Risaralda	Mistrató	Frente de Guerra Occidental
Antioquia	Tarazá, Anorí, El Bagre, Campamento, Cáceres, Remedios, Segovia, Amalfi, Valdivia, Yondó, Zaragoza y Caucasia	Frente de Guerra Darío Ramírez Castro
Chocó	Alto baudó, Itsmina, Riosucio, Novita San José del Palmar, Quibdó, Condoto Tadó, Lloró, Medio Atrato y Atrato	Frente de Guerra Occidental

Fuente: FGN mayo de 2017 / Elaboración Propia

Clan del Golfo (GAO Tipo A)

DEPARTAMENTO	ESTRUCTURA - ZONA DE INFLUENCIA
Antioquia	Estructura Córdoba - Sub Estructura Virgilio Peralta Arenas: (Caucasia, Tarazá, Cáceres) Estructura Central de Urabá y occidente de Antioquia (Turbo, San pedro de Urabá, Necocli, San Juan de Urabá, Mutatá. Dabeiba, Uramita, Buriticá. Cañas Gordas Frontino, Santa Rosa de Osos, Don Matías, Santa Fe De Antioquia, Anza, Ebejico, Apartado, Chigorodo, Carepa y Turbo). - Sub Estructura Zuley Guerra <Antioquia / Cordoba> (Arbolete, Los Córdobas, Canalete, Puerto Escondido). Estructura Córdoba - Subestructura Vencedores de Zaragoza (Ayapel, El Bagre, Nechi. Zaragoza, San Marcos, Santa Rosa del Sur) Sub Estructura Noroeste Jorge Iván Arboleda Cáceres (Segovia, Remedios, Vegachi, Yali, Maceo, Amalfi) Subestructura Norte de Antioquia Julio Cesar Vargas (Valdivia, Puerto Valdivia, Yarumal Estructura Pacífico - Sub Estructura Suroeste de Antioquia (Andes, Ciudada Bolivar, Salgar, Jericó, Betulia).
Chocó	Estructura Central de Urabá y occidente de Antioquia - Sub Estructura Darien Chocoano (Acandí, Unguia, Riosucio) Estructura Pacífico - Sub Estructuras Playas, Carretera, Baudó y San Juan (Docordó, Pizarro, Nuqui, Bahía Solano, Medio Baudó, Quibdó, Yutó, Paimadó, Itsmina, Condoto, Andagoya, Tadó)

Fuente: FGN mayo de 2017 / Elaboración Propia

GAO tipo B

DEPARTAMENTO	ACTOR ARMADO	ZONA DE INFLUENCIA
Quindío	**La Cordillera**	Armenia, Circacia, La Tabaida, Montenegro. Quimbava
Risaralda		Pereira, La Virginia, Dos Quebradas
Caldas		Anserrma. Belalcazar, Viterbo
Antioquia	**La empresa o Los Paisas**	La Dorada, Marquetalia, Victoria
Caldas		Sonsón (corr san Miguel)

Fuente: FGN mayo de 2017 / Elaboración Propia

Presencia público estatal

En los departamentos de análisis, existen múltiples factores como la sistemática eliminación de indígenas y poblaciones nativas durante la conquista y parte de la colonia, la modificación de usos de suelo ancestrales, la colonización antioqueña, la determinación de usos especialmente cafeteros, agroindustriales y mineros como grandes rentas y la consolidación de grandes terratenientes, así como grandes poderes económicos alrededor de la tierra han afectado de manera profunda la tenencia y uso de la tierra.

De acuerdo con Juanita Villaveces en Antioquia, Choco, Quindío, Caldas y Risaralda desde 1900 hasta 2012 se adjudicaron por parte de las autoridades de tierras 2.826.927,10 hectáreas; "*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"* (Villaveces Niño & Sanchez, 2015). Por tanto, para los departamentos de la UGT representaría el 12,08% del total de las adjudicaciones del país.

La relación de adjudicaciones conforme con la información presentada por Villaveces para el caso de la UGT sería la siguiente:

Periodos de Tiempo	Antioquia	Choco	Quindío	Caldas	Risaralda
1901-1935	274.271,50	46.860,50	67.102,90	20.573,90	30.503,30
1936-1944	42.377,80	32.433,90	8.778,10	4.562,40	3.531,10
1945-1960	240.852,30	9.829,50	27.146,90	37.579,60	8.476,60
1961-1973	798.498,20	70.176,00	12.786,50	14.702,00	31.986,80
1974-1994	771.671,30	112.258,70	3.396,0 1	27.770,70	18.766,20
1995-2012	100.467,00	8.787,70	29	3.579,00	567,7
Área Total Adjudicada	2.228.138,10	280.346,30	115.843,40	108.767,60	93.831,70
% del total nacional	9,52%	1,20%	0,49%	0,46%	0,40%

La actividad institucional asociada a la adjudicación de predios baldíos en la región resulta ser un elemento relevante, si se observa en relación con las irregularidades institucionales que presento el Incoder en esta materia. De acuerdo con la Procuraduría General de la Nación (2013), a lo largo del tiempo de funcionamiento del Incoder (2003-2015), la entidad demostró en la región un elevado número de hallazgos e irregularidades, principalmente asociadas con la adjudicación de predios baldíos a individuos que no cumplían con las condiciones de ser sujetos de reforma agraria, o bien con la acumulación irregular de baldíos. *"el Incoder estaría titulando a solicitantes que según las propias consultas de bases de datos de la institución son poseedores, propietarios o adjudicatarios de otros bienes rurales, sin que estas circunstancias sean advertidas o consideradas por los funcionarios encargados de sustanciar los procedimientos. Cuando esas circunstancias son advertidas, no existe uniformidad de criterio en las decisiones tomadas, pues en unas se adopta la tesis de adjudicar teniendo en cuenta la sumatoria de la UAF y en otras circunstancias similares simplemente se niega la adjudicación"* (PGN, 2015).

Finalmente es importante señalar que durante la primera etapa del Incoder, de los 5 departamentos de análisis, el único que contaba con la Oficina de Enlace Territorial era Antioquia con sede en la ciudad de Medellín distribuidos en dos Grupos Técnicos Territoriales en Antioquia, así como uno en cada departamento de su competencia (Caldas, Chocó, Quindío y Risaralda); esta distribución solamente se reconfiguraría por sedes departamentales en el año 2007 con el decreto 4902; tras la identificación de los enormes problemas y la baja cobertura territorial que representaba la estructura por Oficinas Territoriales; valga decir que en estos departamentos la Agencia Nacional de Tierras retomó de la primera estructura del Incoder con los mismos departamentos que tenían en su jurisdicción y la sede de la entidad en la ciudad de Medellín, por tanto es uno de los retrocesos en cobertura territorial y por tanto en atención al ciudadano en la transición de Incoder a Agencia Nacional de Tierras; más aún si se tiene en cuenta que la ANT ni siquiera cuenta con los Grupos Territoriales.

Conclusión Preliminar

Las debilidades institucionales, la fuerte presencia de actores armados y la permeabilidad de los funcionarios ante estos actores, generó un gran número de casos de concentración de tierras, el uso del aparato institucional para el favorecimiento de particulares, terratenientes, bananeros y ganaderos; configurando hechos de corrupción sobre los que en algunos casos ya se han iniciado investigaciones. Sin embargo, algunos aún se encuentran pendientes de remisión a las autoridades competentes.

La respuesta de la ANT respecto de estos hechos y sus consecuencias, debe responder a las particularidades de cada uno de los departamentos, las situaciones históricas, de conflicto e institucionales requieren de mecanismos diferenciados.

Aunque en este capítulo no fue posible profundizar, algunos de los conflictos interétnicos e intraétnicos que se presentan en la UGT responden a la negligente actuación institucional del Incora e Incoder, motivada por hechos de corrupción, violencia o simple omisión. Ante ello, la ANT tiene un importante desafío que incluye la necesidad de plantear fórmulas de solución de conflictos que beneficien a las comunidades.

Caso representativo

Consejo Comunitario de Comunidades Negras de Puerto Girón

En el Noroccidente de Antioquia, en la ribera del rio León entre los municipios de Carepa, Apartadó, Turbo y Chigorodó se encuentra el Consejo Comunitario de las Comunidades Negras de Puerto Girón. Se trata de una comunidad de más de 2600 personas que se reconoce como sujeto colectivo de derechos y que habita esta zona desde 1945.

El primer representante del Consejo Comunitario, presento ante el Incora en enero del 2001, la solicitud de titulación colectiva del territorio con una extensión de 10.000 hectáreas. El 15 de agosto del mismo año, la seccional del Incora de Antioquia emite constancia de recibido. El 3 de noviembre de 2003, 29 personas naturales manifestaron no reconocerse como miembros del Consejo Comunitario, pero con expectativas de titulación respecto de los predios señalados. Una de las personas que encabeza esta lista fue condenada por el juzgado quinto del circuito especializado a 125 meses de prisión por los delitos de concierto para delinquir agravado para cometer delitos de desplazamiento forzado e invasión de áreas de especial protección ecológica.

En marzo de 2004, el grupo técnico territorial del Incoder realiza un diagnóstico de campo en donde encuentra que la documentación allegada para la titulación no fue presentada de forma correcta, invalidando con ello los acuerdos logrados. Durante el mismo año, el presidente de la Junta de Acción Comunal del Consejo es asesinado por integrantes del bloque bananero de las AUC al mando de alías "cepillo".

En el entretanto, la jefa de la Oficina de Enlace Territorial del Incoder designó mediante memorando al funcionario Clímaco Chamorro Mendoza para tramitar con urgencia la titulación colectiva al Consejo Comunitario de Puerto Girón. Dicho funcionario, en su primera visita a territorio -tan solo un mes después de la muerte del líder comunitario- consigna en su informe, que no existían conflictos alrededor de la tierra y recomienda que, en lugar de hacer una titulación colectiva, se adjudique de forma individual. En su segundo informe, limita la extensión del Consejo a 4000 hectáreas sin criterio técnico alguno. En la lista de terceros ocupantes entregada por el funcionario figura el mismo sujeto que a la postre resultaría condenado por concierto para delinquir y desplazamiento forzado.

También se menciona en dicho informe al señor Eladio Torres Madera, ex concejal del municipio de Turbo, que posteriormente sería reconocido por la Sala de Justicia y Paz del Tribunal de Bogotá[97], como uno de los integrantes del bloque bananero al mando de alías HH, grupo responsable de las conductas punibles ligadas al despojo administrativo en el Urabá. Esta persona y su núcleo familiar fueron parte de sucesivas adjudicaciones por parte del Incoder. Funcionarios del Instituto junto con el representante de las AUC, Eladio Torres, fueron los mediadores en muchas situaciones,

[97] Tribunal Superior de Bogotá, Sala de Justicia y Paz, Rad. 2006-810099, sentencia del 30 de octubre de 2013, MP. Eduardo Castellanos Roso, párr. 573, p. 230, consultada en https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/3.pdf

documentadas en las sentencias de la Sala Civil de Restitución de Tierras[98], en las que se obligaba a vender a propietarios lícitos sus predios a representantes de las AUC por precios irrisorios.

En el año 2007 y en circunstancias que no se encuentran consignadas oficialmente, funcionarios del Incoder con el apoyo de los grupos paramilitares, acudieron al Consejo Comunitario para que la comunidad, presionada ante la amenaza de las armas, se pronunciaran en contra de la adjudicación colectiva y abogaran por una individual. En marzo de 2009, el representante legal del Consejo solicita la reconstrucción del expediente -en ese momento se encontraba en manos de la UNAT-, del que habían sido retirados, ocultados o destruidos, documentos clave para la titulación colectiva, tales como el levantamiento topográfico o los documentos relacionados con la etapa publicitaria del proceso.

En el 2012, se decreta la nulidad del trámite en virtud de que el expediente se encuentra incompleto, como el mismo líder del Consejo lo había señalado desde el 2009, y se requiere al Consejo para actualizar la información. Para diciembre de 2012, esta situación se subsana y se presenta auto de aceptación. Aún hoy faltan folios y no se han practicado diligencias ya ordenadas.

El territorio pretendido por la comunidad de Puerto Girón se encuentra ubicado en un lugar donde confluyen intereses de diversa índole. La vocación del terreno es agrícola y colinda con lugares de producción y transporte de banano de exportación. Adicionalmente, el modelo bimodal de tenencia existente en la región es uno de los grandes obstáculos para la constitución de formas colectivas de propiedad, ya que, por su naturaleza, la enajenación se torna imposible. Ello podría explicar el interés de terceros en entorpecer el proceso de titulación y la necesidad de infiltrar el aparato estatal, específicamente la autoridad de tierras.

[98] Sentencia de restitución proferida el 19 de marzo de 2014 por el Tribunal Superior del DJ de Antioquia, Sala Primera Civil Especializada en Restitución de Tierras, Rad. 2013-00366, MP Javier Enrique Castillo Cadena, p. 9, consultada en: https://www.restituciondetierras.gov.co/documents/10184/314732/050453121001-2013-00366-Turbo-19-de-Marzo-2014.PDF/2acecb19-d524-4fc3-b1b0-fbe72abc22c3?version=1.0

CAPITULO 8. ANALISIS REGIONAL UGT CENTRO ORIENTE

Georreferenciación

Caracterización geográfica y poblacional.

La UGT Centro Oriente se encuentra integrada por los departamentos de Santander y Norte de Santander, los cuales conforman la región del nororiente conocida como "los Santanderes", y una región más amplia llamada Centro Oriente, junto con los departamentos de Cundinamarca y Boyacá.

Santander

El departamento Santander tiene una extensión territorial de 30.537 kilómetros cuadrados, que representa el 2.6% del territorio nacional. Este departamento limita al sur con Boyacá, al oriente con Norte de Santander, al norte con Cesar y Norte de Santander y al occidente con Antioquia y Bolívar. Cuenta con una gran diversidad de pisos térmicos que en altura van desde los 100 hasta los 4000 msnm[99], y con temperaturas entre los 9 y 32 grados. Santander cuenta con dos vertientes hidrográficas gracias a su localización en la Cordillera Oriental: la cuenca del río Magdalena y la cuenca del río Arauca. Además, tiene varios páramos y áreas de humedales (Gobernación de Santander, 2016, p. 37).

Santander se ha organizado históricamente en seis subregiones provinciales, desde una visión asociativa subregional en torno a proyectos estratégicos.

Subregiones de Santander

Subregión	Municipios
Metropolitana	Bucaramanga
Soto Norte	California, Charta, El Playón, Floridablanca, Girón, Lebrija, Los Santos, Matanza, Piedecuesta, Rionegro, Santa Bárbara, Suratá, Tona y Vetas.
Yariguies	Barrancabermeja, Betulia, El Carmen de Chucurí, Puerto Wilches, Sabana de Torres, San Vicente de Chucurí y Zapatoca.

[99] Metros sobre el nivel del mar.

García-Rovira	Capitanejo, Carcasí, Cepitá, Cerrito, Concepción, Enciso, Guaca, Macaravita, Málaga, Molagavita, San Andrés, San José de Miranda y San Miguel.
Guanentá	Aratoca, Barichara, Cabrera, Coromoro, Curití, Charalá, Encino, Jordán, Mogotes, Ocamonte, Onzaga, Páramo, Pinchote, San Joaquín, San Gil, Valle de San José y Villanueva
Comunera	Chima, Confines, Contratación, El Guacamayo, Galán, Gámbita, Guadalupe, Guapotá, Hato, Oiba, Palmar, Palmas del Socorro, Santa Helena del Opón, Simacota, El Socorro y Suaita.
Vélez	Aguada, Albania, Barbosa, Bolívar, Cimitarra, El Peñón, Chipatá, Florián, Guavatá, Güepsa, Jesús María, La Belleza, La Paz, Landázuri, Puente Nacional, Puerto Parra, San Benito, Sucre y Vélez.

Fuente: Gobernación de Santander, 2016.

Mapa Subregiones Santander

Fuente: Gobernación de Santander, 2016.

Según proyecciones del DANE, a 2016 la población total del departamento era de 2'071.016 habitantes, de los cuales el 75,6% viven en zonas urbanas y el 24,4% en zonas rurales, con una densidad poblacional promedio de 67,2 personas por km².Se estima que el 50,56% de la población santandereana son mujeres y el 49,44% hombres. De acuerdo con las estadísticas del DANE 2005, el departamento de Santander alberga grupos de población afrocolombiana, negra, raizal y palenquera, representando el 3.5% de la población total departamental. Dos comunidades indígenas se encuentran asentadas en el departamento, los U´wa (Cerrito – Concepción) y Guane (Guane - Barichara). La mayoría de los indígenas que habitan en Santander son de la familia U´wa, cuyos resguardos se encuentran ubicados en los municipios de Concepción y Cerrito, en la Provincia de García Rovira. La comunidad ROM, con una población aproximada de 2.000 personas, se concentra principalmente en el casco urbano de Girón, Bucaramanga y Floridablanca. La comunidad afrodescendiente llega a un estimado de 70.580 personas y se encuentra ubicada principalmente en Barrancabermeja, Puerto Wilches y Landázuri, municipios del Magdalena Medio Santandereano (Gobernación de Santander, 2016, p.143).

La economía santandereana se ha basado principalmente en las rentas petroleras, siendo el departamento con el segundo PIB per cápita más alto del país.

Norte de Santander

El departamento de Norte de Santander tiene una extensión es de 21.648 km², abarcando el 1.89%% del territorio nacional. Limita al oriente y al norte con la República Bolivariana de Venezuela, al occidente con Cesar y Santander, y al sur con Boyacá y Santander. Administrativamente, está dividido en 40 municipios, los cuales, para efectos de planificación, dada las similitudes ambientales, culturales, económicas sus y las relaciones urbano-regionales y urbano-rurales determinadas por la infraestructura vial y de servicios, se agrupan en 6 subregiones (Gobernación de Norte de Santander, 2016, págs.7-8).

Además, Norte de Santander cuenta con una amplia zona de reserva ambiental, donde se encuentran ubicados el Parque Nacional Natural Catatumbo-Barí, el Parque Nacional Natural Tamá y el Área Natural Única de Los Estoraques.

Mapa Subregiones Norte de Santander

Fuente: Gobernación de Norte de Santander,

Subregionalización - Norte de Santander

Subregión	Municipios
Subregión Oriental Área Metropolitana de Cúcuta – Provincia de Cúcuta	Cúcuta (capital del departamento), El Zulia, Los Patios, Puerto Santander, San Cayetano y Villa del Rosario.
Subregión Norte (Catatumbo)	Bucarasica, El Tarra, Sardinata y Tibú (cabecera subregional).
Subregión Occidental (Provincia de Ocaña)	Ábrego, Cáchira, Convención, El Carmen, Hacarí, La Esperanza, La Playa, Ocaña (cabecera subregional), San Calixto y Teorama.
Subregión Centro (Pueblos de Occidente)	Arboledas, Cucutilla, Gramalote, Lourdes, Salazar (cabecera subregional), Santiago y Villacaro.
Subregión Suroccidental (Provincia de Pamplona)	Cácota, Chitagá, Mutiscua, Pamplona (cabecera subregional), Pamplonita y Silos.
Subregión Suroriental (Provincia de Ricaute)	Bochalema, Chinácota (cabecera subregional), Durania, Herrán, Labateca, Ragonvalia y Toledo.

Fuente: Gobernación de Norte de Santander, 2016.

El DANE proyectaba para Norte de Santander en el 2016 una población de 1,367,708 personas. En la participación por sexos, las mujeres representan el 50.4% mientras que los hombres el 49.6%. La población rural asciende a un total de 292.234 habitantes, la mayor participación la tiene Tibú con 22.961 habitantes (7.86%), siguen Cúcuta con 22.682 (7.76%), Ábrego con 21.343 (7.30%), y Teorama con 20.472 (7.01%).

El departamento, según DANE (censo 2005), registraba una población de 10.015 indígenas y 21.906 afrocolombianos, los cuales representaban el 2.67% del total de la población en ese período; los ROM y/o Raizales constituyen el 0.02% de la población. En total, los grupos étnicos en Norte de Santander representan el 2,45% de la población departamental. Las comunidades indígenas principales son los Motilón-Barí, seguida de los U'wa y Yukpa. Los Indígenas Motilón Barí pertenecen a una etnia milenaria, seminómada y binacional, conformada por 23 comunidades en Colombia que habitan la cuenca del Río Catatumbo y frontera con Venezuela pertenecientes a la familia Arawak y su lengua se denomina BARÍ ARA[100](Gobernación de Norte de Santander, 2016, p.78). Según datos de la Dirección de Asuntos Étnicos, a julio de 2018 existen para este departamento 3 Resguardos constituidos, que representan un área adjudicada de 66.426 ha.

Antecedentes históricos de la región

Santander

Cuando llegaron los españoles, estas tierras eran habitadas por las comunidades indígenas Yariguíes, Chitaráes, Laches y Guanes. El primer español en pasar por tierra santandereana fue Antonio de Lebrija en 1532, posteriormente lo hicieron Ambrosio Alfinger, Gonzalo Jiménez de Quesada y Martín de Galeano, fundador de Vélez en 1539 (DANE, 2010).

Es importante mencionar que los primeros cultivos de caña de azúcar del país llegaron a este territorio, práctica que hoy se mantiene. La riqueza e importancia de la minería hizo que los españoles permanecieran en Santander y fundaran la ciudad de Bucaramanga en 1622. Con la decadencia de la económica minera pronto aparecieron los cultivos de cacao. El exagerado incremento de los impuestos para muchos de estos productos originó, en la población de Socorro, una rebelión campesina en 1781 conocida como el Movimiento Comunero, que fue liderado por los santandereanos

[100] Dentro de las 23 comunidades Barí, están ubicadas 417 familias Barí, distribuida en cinco municipios (Tibú, El Tarra, Teorama, El Carmen, Convención) y los cuatros núcleos o zonas de la siguiente manera: Nucleo 1: Iquiacarora,Ayatuina, Aratocbarí, Adosarida, Caxbaring – cayra, Batroctrora, Saphandana. Nucleo 2: Shubacbaria, Yera, Asacbaring – cayra, Ogbabuda, Suerera, Brubucanina, Pathuina. Núcleo 3: Bridicayra, Corrongcayra, Ichirringda –cayra. Núcleo 4: Caricacha – boquira, Isthoda, Beboquira, Bacuboquira, Irocobin – cayra, Sacacdú. Las comunidades con más incursiones y blancos del conflicto armado en Norte de Santander son: Batroctrora, Saphadana, Brubucanina, Suerera, Ogbabuda, Yera, Beboquira, Bacuboquira, Irocobin- cayra, Sacacdú, Corrongcayra. Las más cercanas a la comercialización ilegal de madera son: Caxbaring- cayra, Brubucanina, Pathuina, y Suerera y en las comunidades que se presentan más desforestación están: Batroctrora, Saphadana, Brubucanina, Suerera, Ogbabuda, Yera, Beboquira, Bacuboquira, Irocobin- cayra, Sacacdú y Corrongcayra (Gobernación de Norte de Santander, 2016, p.78).

Manuela Beltrán y José Antonio Galán, precursores de la campaña libertadora. Santander, después de la independencia y hasta mediados del siglo XIX, perteneció al departamento de Boyacá y a las provincias de Vélez, Socorro y Soto. Durante los gobiernos federales fue creado el Estado de Santander y ya con la Constitución de 1886 se constituyó como departamento. En 1910 fue separado del departamento el territorio de Norte de Santander (DANE, 2010).

La economía de Santander depende principalmente de los sectores agropecuario y minero. La producción pecuaria ocupa más del 75% de la superficie del departamento, en donde la ganadería vacuna utiliza más del 70%, distribuido especialmente en la cuenca media del río Suárez y la planicie del río Magdalena; la agrícola representa tan sólo el 8% (DANE, 2005) de la ocupación agropecuaria, con cultivos de papa, maíz, plátano, tabaco, caña de azúcar, palma de aceite, arroz y otros. La industria se ha desarrollado con la refinación del petróleo y sus derivados en la ciudad de Barrancabermeja, y la de bebidas, textiles, alimentos y calzado en Bucaramanga (DANE, 2010).

Norte de Santander

En el período prehispánico este departamento estuvo poblado por comunidades indígenas como los Chitareros, de la familia Chibcha, y Acaritamas y Motilones, de la familia Caribe; estos últimos han permanecido en las selvas del Catatumbo. La ocupación española comenzó a mediados del siglo XVI con la llegada de Pedro de Urzúa y Ortún Velasco, fundadores de Pamplona en 1549, ciudad que se constituyó en el centro de operaciones para la colonización del territorio en busca de oro; y también fundaron los fundadores Ocaña en 1572 (DANE, 2010).

Los cultivos de cacao en el siglo XVIII propiciaron un nuevo período de colonización, que dio lugar a la fundación de Cúcuta en 1773. Durante la colonia, el territorio de Norte de Santander estuvo repartido entre la gobernación de Santa Marta y la provincia de Pamplona. Después de la independencia este departamento cobró gran importancia dado que allí, en Villa del Rosario, se firmó la Constitución de 1821. Durante época de la Gran Colombia perteneció al departamento de Boyacá y tras su disolución, hasta mediados del siglo XIX, hizo parte de la provincia de Pamplona. Luego se fragmentó en las provincias de Santander, Soto, Ocaña y Pamplona hasta la creación del Estado de Santander durante el sistema federal; finalmente, con la Ley 25 de 1910 se da origen al departamento de Norte de Santander (DANE, 2010).

Históricamente, el departamento de Norte de Santander sostiene una dinámica económica basada primordialmente en su condición de zona de frontera con la República Bolivariana de Venezuela, lo cual le da la característica de territorio comercial binacional, siendo una de las fronteras más dinámicas de América Latina. La industria ha logrado en los últimos años un importante crecimiento, dada la incursión de emprendimientos de transformación de materias primas para la obtención de productos manufacturados. La producción agropecuaria ocupa más del 60% de la superficie del departamento, concentrandose principalmente en la ganadería vacuna, la cual utiliza más del 70%; la agrícola tan sólo el 14% de la ocupación agropecuaria (DANE, 2005), ubicándose en las vertientes de la cordillera,

con cultivos de café, caña de azúcar, arroz, papa y tabaco. Cuenta con explotación de petróleo, en pequeña escala, en los campos del Catatumbo y Zulia (DANE, 2010).

La historia comercial del petróleo en Colombia se inicia con dos contratos de concesión firmados en el año 1905: la Concesión de Mares en el Departamento de Santander y la Concesión Barco, en el departamento de Norte de Santander (región del Catatumbo). La Concesión Barco realizó actividades petroleras en un área de 400.000 hectáreas, a través del Contrato Chaux Folson, operado por la compañía Colpet (ANH, s.f.). Mediante la empresa SAGOC, se realizó el transporte de crudo por oleoducto (construido entre los años 1938 y 1939), el cuál iba desde Tibú hasta Coveñas, con destino a los mercados internacionales (PNUD, 2016, p. 27). A pesar de ser uno de los departamentos donde se realizaron las primeras transacciones comerciales de hidrocarburos, Norte de Santander no figura como gran productor de hidrocarburos en el país. Se encuentra muy por debajo de los cinco primeros departamentos productores: Meta, Casanare, Arauca, Santander y Boyacá (Ministerio de Minas y Energía, 2013).

Los comienzos de la explotación petrolera en el país se resumen en una serie de concesiones entregadas a personas naturales con influencia en el Gobierno que terminaron negociando la exploración y explotación de este recurso con empresas multinacionales que se asentaron el Colombia. Las primeras explotaciones del recurso trajeron consigo diferentes impactos negativos para el país como la persecución del pueblo indígena Yariguies y Bari, comunidades que resistieron a la colonización de la industria y que por ello aumentaron el exterminio de estos pueblos, que venía produciéndose desde la colonia con fines de explotación de quina.

En la Región de Nororiente, una de las principales Concesiones es la de Mares (1905) establecida en la zona de Barrancabermeja, y negociada con la Tropical Oil Company. De esta manera la consolidación de una economía de enclave en la zona, definió procesos de control territorial, urbanización, una amplia fluctuación de migración de mano de obra, daños ambientales, hacinamiento, segmentación social y violencia. Es importante recordar que Ecopetrol nace producto de una huelga obrera y comunitaria frente a la reversión de la Concesión de Mares y la constitución de una empresa pública para la exploración y explotación petrolera en el país.

Estructura de Tenencia

Norte de Santander

Según datos de la UPRA (2017) el departamento de Norte de Santander tiene un área total de 2.182.705 ha, correspondiente al 1.9% del total nacional, albergando el 2.7% del total de población rural del país, esto es, 295.564 personas. Este departamento registra un total de 93.973 predios, de los cuales 88.641 son privados (89,98%), 9.445 son de propiedad del Estado (9,59%) 252 son colectivos (0,26%) y clasificados como otros 170 (0,17%).

Clasificación de los predios según tipo de propietario rural
Departamento de Norte de Santander.

No. de predios y propietario rural

NORTE DE SANTANDER					
Rango de Tamaño	**Predios**	**Propietarios**	**Área (ha)**	**% área**	**% propietarios**
Mayor a 0.5 - hasta 100 ha	68.940	103.823	1.136.360	50%	73,3%
Mayor a 100 - hasta 1,000 ha	3250	6026	644188	28%	4,3%
Mayor a 1,000 - hasta 10,000 ha	92	174	258514	11%	0,1%
Mayor a 10000 ha	8	8	253975	11%	0,01%
Total	**93.973**	**141.569**	**2.295.080**	**100%**	**78%**

Predios por debajo de la UAF (mínima)	Predios	Propietarios	Área (ha)	% área	% propietarios
menor a 5 hectáreas	21.683	31.538	2.042	0%	22%
mayor a 5000 hectáreas	27	27	382485	17%	0%

Fuente: UPRA, 2017. Elaboración propia.

El departamento de Norte de Santander registra una distribución de la propiedad rural inequitativa. De acuerdo con la información predial aportada por UPRA (2017), el 23% de los 93.973 predios

registrados, cuentan con una extensión menor a las 5 ha, muy por debajo de la UAF promedio para la zona, la cual oscila entre 8 y 33 has. Del total de predios, el 73. 3% se clasifica como mediana propiedad (entre 5 y 100 hectáreas).

En total, el departamento de Norte de Santander registra 69.510 propietarios o poseedores privados de predios, los cuales ocupan área de 1.372.129 ha. El 10 % de los propietarios de predios rurales en el departamento, cuentan con 0,55 ha o menos. La mitad de los propietarios en Norte de Santander reúnen el 5,97 % del área del departamento, equivalente a 81.881 ha. Así mismo, el 10 % de los propietarios que más hectáreas tienen concentran el 57,26 % del área agropecuaria. Los propietarios de predios privados rurales con destino agropecuario tienen alrededor de 6,50 ha (UPRA, 2016, p. 424).

Santander

Según datos de la UPRA (2017) el departamento de Santander cuenta con un área total de 3.054.326 ha, lo cual corresponde al 2.7% del total nacional. Su población rural asciende a las 531.768 personas, esto es, el 4.8% de la población rural del país. Este departamento registra un total de 237.275 predios, de los cuales 2228.834 son privados (95,62%), 10.097 son de propiedad del Estado (4,22%), 31 son colectivos (0,01%) y 366 clasificados como otros (0,15%).

Clasificación de los predios según tipo de propietario rural
Departamento de Santander.

No. de predios y propietario rural

SANTANDER					
Rango de Tamaño	Predios	Propietarios	Área (ha)	% area	% propietarios
Mayor a 0.5 - hasta 100 ha	183.084	304.714	1.797.130	60%	79,4%

SANTANDER					
Rango de Tamaño	**Predios**	**Propietarios**	**Área (ha)**	**% area**	**% propietarios**
Mayor a 100 - hasta 1,000 ha	4503	8840	942973	31%	2,3%
Mayor a 1,000 - hasta 10,000 ha	86	331	192482	6%	0,1%
Mayor a 10000 ha	4	4	69199	2%	0,00%
Total	**237.275**	**383.830**	**3.011.133**	**100%**	**82%**

Predios por debajo de la UAF (minima)	**Predios**	**Propietarios**	**Área (ha)**	**% area**	**% propietarios**
menor a 5 hectareas	49.598	69.941	9.348	0%	18%
mayor a 5000 hectareas	11	11	117022	4%	0%

Fuente: UPRA, 2017. Elaboración propia.

Al igual que Norte de Santander, el departamento de Santander registra una distribución de la propiedad rural bastante inequitativa. De acuerdo a la información predial (UPRA 2017), el 20% de los 237.275 predios registrados, presentan una extensión menor a las 5 ha, debajo de la UAF promedio para el departamento, la cual se ubica entre las 6 y las 50 ha.

En el análisis de la distribución de la propiedad, Santander registra un total de 245.780 propietarios o poseedores privados de predios, los cuales ocupan un área de 2.716.527 ha. El 10 % de los propietarios de Santander cuentan con un área igual o inferior a las 0,2 ha. Por su parte, la mitad de los propietarios en Santander reúnen el 3,62 % del área del departamento, equivalente a 98.305 ha, mientras que el 10 % de los propietarios de predios de mayor cabida, ocupan el 69,66 % del total de área agropecuaria. Los propietarios de predios privados rurales con destino agropecuario tienen alrededor de 2,25 ha (UPRA, 2016, p. 479).

Distribución de la propiedad rural privada en la Región Centro Oriente

DEPARTAMENTO	ÁREA (ha)	PROPIETARIOS	ÍNDICE DE GINI DE ÁREA DE PROPIETARIOS	CLASIFICACIÓN DEL ÍNDICE DE GINI DE ÁREA DE PROPIETARIOS	INDICADOR DE DISPARIDAD SUPERIOR	CLASIFICACIÓN DEL INDICADOR DE DISPARIDAD SUPERIOR
Santander	2.716.527	245.780	0,795	Alto	6,966	Alto
Norte de Santander	1.372.129	69.510	0,713	Alto	5,726	Alto

Fuente: IGAC, 2014-UPRA, 2015.

Santander presenta un índice de Gini de propietarios de 0.79, lo que indica que es un departamento con alta desigualdad en la distribución respecto al número de propietarios, no obstante inferior al resultado del índice nacional que es de 0,87. El valor del indicador de disparidad superior [101] para

[101] El indicador de disparidad superior se construye a partir de una distribución igualitaria en donde el 10 % de los propietarios que

Santander es de 6,96, lo cual indica que este resultado se aleja casi 6 veces de la distribución igualitaria, lo que refleja que el 10 % de los propietarios que más área tienen reúnen alrededor del 69,66 % de la participación de área de los predios privados agropecuarios del departamento. Este indicador también es menor al nacional, de 8,18, siendo Girón el municipio con los valores más altos para todas las dimensiones de distribución de la propiedad (UPRA, 2016, p. 480).

Norte de Santander, por su parte, presenta un índice de Gini de área de propietarios de 0,713 lo que indica que es un departamento con alta desigualdad en la distribución respecto al número de propietarios, mayor que Santander e inferior al resultado del índice nacional. El valor del indicador de disparidad superior para el Cauca es de 5,72, lo que señala que este resultado se aleja 4 veces de la distribución igualitaria, y refleja que el 10 % de los propietarios que más área tienen reúnen alrededor del 57,26 % de la participación de área de los predios privados agropecuarios del departamento. El presenta también un valor inferior al nacional, siendo Arboledas el municipio con niveles más altos de desigualdad en la distribución de la propiedad (UPRA, 2016, p. 425). Norte de Santander presenta también una situación compleja, 18 municipios tienen su información catastral desactualizada (mayor a 20 años), principalmente Herrán, Labateca y Pamplona, y en 2014 para los municipios de Hacarí y Toledo no se encontró información catastral (UPRA, 2016, págs. 480-482).

Uso del suelo

De acuerdo con el área de estudio del Tercer Censo Nacional Agropecuario (2014), la distribución de usos en el área rural de la región Centro Oriente presenta las siguientes proporciones:

Departamento	Área total (ha)	Área (ha) en bosques naturales	Área (ha) con uso agropecuario	Área (ha) con uso no agropecuario	Área (ha) con otros usos y cobertura de la tierra
Santander	3.008.299	854.096	1.946.487	112.778	94.939
Norte de Santander	1.748.447	853.663	770.347	95.959	28.478

Fuente: DANE-CNA 2014.

La actividad agrícola en Norte de Santander es el principal eje de desarrollo económico en el sector agropecuario, corresponde a cultivos permanentes y de ciclo corto; teniendo un uso de área aproximada de 101.648 hectáreas para los cultivos permanentes y 42.513 hectáreas para los transitorios y anuales. La producción en toneladas es de 959.408, distribuidas principalmente (en su orden y sin incluir la producción de café), en palma de aceite 43% con 420.000 ton, arroz de riego con el 22% correspondiente a 213.819 ton, tomate 11% con 107.633 ton, cebolla de bulbo 7% con 72.742 ton, plátano 7% con 70.130 ton, caña panelera 4,1% con 52.166 ton, y papa 3,6% con 45.916 ton. En cuanto a los cultivos permanentes, la palma, se destaca por su notorio crecimiento: durante los años

más área tienen, poseen el 10 % del total de área del municipio o departamento (UPRA, 2016, p. 520).

2011 al 2015, el área sembrada en palma casi se duplicó, presentando un aumento promedio anual superior a las 3.000 hectáreas (Gobernación de Norte de Santander, 2016, p. 29).

Para el departamento de Santander, el censo reveló que el 57,1% de la propiedad rural son Unidades de Producción Agrícola de menos de 5 (ha), concentrando el 6,2% del área rural dispersa censada; mientras que el 0,3% se encuentran en el rango de más del 500 (ha) y representan el 23,7% del área censada. En cuanto a la producción pecuaria de Santander, es importante resaltar que el sector avícola participa con el 25% de la producción nacional. Los municipios de Santander con mayor producción avícola son: Lebrija, Mesa de los Santos, Piedecuesta y Girón. La ganadería mantuvo una tendencia al alza hasta el año 2006, pero en la última década se estabilizó entre 1.5 a 1.7 millones de cabezas, como consecuencia de los fenómenos climáticos del 2009 – 2010 y 2015 y por efectos de la disminución de los parámetros reproductivos y la escases de alimento. Los municipios de Santander con mayor población bovina son: Cimitarra con el 19.9%, Río Negro con el 7.9% y Sabana de Torres con el 7.4% (Gobernación de Norte de Santander, 2016, p. 126).

La Unidades de Producción Agropecuaria (UPA) para el departamento de Santander censadas son de 176.440 de 3.008.299 ha de área y la Unidades de Producción No Agropecuaria (UPNA) 27.020 unidades de 112.778 ha. Norte de Santander tiene 44.815 UPA de 1.748.447 ha de área y 11.598 UPNA de 95.959 ha. El uso predominante de la UPA en Santander es pecuario con un 57,9%, seguido bosque natural con 40,6% y agrícola con tan solo, el 1,5%. Norte de Santander presenta un uso pecuario del 53,7%, bosque natural de 39% y agrícola del 7,3%.

Respecto de la tenencia de la UPA en Santander, se estima que el 74,3% es propia, el 8,8% en arriendo, el 2,1% en aparcería, el 2,2% es propiedad colectiva, el 4,9% mixta y el, 7,6% registra otras formas de tenencia. Mientras que para Norte de Santander el 74,1% es propia; 10,2% en arriendo, 2,8% en aparcería, 3,1% es propiedad colectiva, 3,5% mixta y 6,3% otras formas. De las UPA, los Santander destina el 42,9% para autoconsumo y Norte de Santander el 53,9% (Censo Agropecuario, 2014).

Según datos UPRA (2017), en los departamentos Santander y Norte de Santander, los conflictos entre uso y vocación productiva de los suelos disponibles para actividades agropecuarias se encuentran en la predominancia de las áreas destinadas para pastoreo y agricultura (Santander, Pastoreo, 49,7% y Agricultura 19,4%), (Norte de Santander, Pastoreo 30,7% y Agricultura 19%). Lo cual permite definir que en Santander solo existe un uso adecuado del suelo en un 37%, esta sobreutilizado el 43% (1.298.959 ha) y subutilizado del16%, mientras que en Norte de Santander se presenta un uso adecuado del 55%, está sobreutilizado el 35% del suelo (equivalente a 766.088 ha.) y subutilizado el 5%.

En relación a las actividades industriales en UPA y UPNA, en el 37,9% de las UPNA con actividad de industria del área rural censada en el país se desarrollan actividades de minería con declaración de títulos, seguido por minería sin declaración de títulos con el 25,1%. Respecto a las UPA con actividad de industria, en el 56,5% se desarrollan actividades de minería sin declaración de títulos y minería con declaración de títulos con el 30,5%. En Santander, del total nacional de UPNA (6.096), 95 se destinan a la extracción de petróleo, 80 para minería con títulos y 46 para minería sin títulos y para Norte de Santander el 119 para petróleo, 115 minería con títulos y 25 minería sin títulos. Del total de UPA (5.195) Santander 8 de estas unidades se dedican al petróleo, 53 para minería con títulos y 38 para minería sin títulos (Censo Agropecuario, 2014, p. 475).

Usos ilegales

Según el informe del Ministerio de Justicia- UNODC (2016) para Norte de Santander sobre la Caracterización Regional de la problemática asociada a las drogas ilícitas, en las zonas montañosas del territorio se han establecido actividades económicas ilegales como los cultivos de coca, que han servido de fuente de ingresos a poblaciones con alto grado de vulnerabilidad, y de cuyos beneficios se han aprovechado los grupos armados ilegales que han hecho presencia en el territorio, entre los cuales se registraban el Bloque Magdalena Medio de las FARC – EP, hoy desmovilizado; el Frente de Guerra Nororiental el ELN; el Frente Libardo Mora Toro de la guerrilla del EPL y los grupos post desmovilización como Los Rastrojos, Los Urabeños y Los Botalones.

Cultivos Ilícitos en la Región Centro Oriente, 2003-2016 - Coca (valores en ha.)

Departamento	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
NORTE DE SANTANDER	4.471	3.056	844	488	1.946	2.886	2.713	1.889	3.490	4.515	6.345	6.944	11.527	24.830
SANTANDER	631	1.124	981	866	1.325	1.791	953	673	595	110	77	25	20	37

Fuente: Observatorio de Drogas de Colombia, ODC, 2018.

En la actualidad Norte de Santander se consolida como uno de los departamentos con mayor crecimiento en el área sembrada con cultivo de coca en el país, así como uno de los más importantes centros para el establecimiento de actividades asociadas (tráfico de sustancias, producción de base y clorhidrato, microtráfico).

Por su puesto, esta problemática no es reciente. A finales de los años ochenta se evidencia la llegada del cultivo de coca, con la denominada "colonización cocalera"; no obstante, es hasta la década de los noventa que el cultivo adquiere una mayor dinámica e importancia en la economía de la región, coincidiendo este hecho con la crisis económica generada por la implementación de las políticas de apertura económica, las cuales afectaron directamente al campesinado que basaba su sustento en una economía agrícola legal. La consolidación de la región como núcleo cocalero se da a finales de los noventa con epicentro en el corregimiento de La Gabarra, en Tibú. Paralelo a la expansión del cultivo de coca en el Catatumbo, se originan marchas campesinas e indígenas en reclamo de mayor presencia estatal, mejoramiento de condiciones sociales y económicas; como resultado se firmaron a finales de los noventa, el Plan de Vida Motilón Barí y el Plan de Desarrollo y Paz para el Catatumbo (MINJUSTICIA-UNODC, 2016, págs. 34-37).

De esta manera, los cultivos de coca en este departamento se han concentrado históricamente en la zona del Catatumbo. La dinámica de producción ilícita en Norte de Santander posiciona a Tibú no solo como el municipio con mayor afectación por presencia de coca sino también como epicentro de una constante disputa por el control de rutas de tráfico y por el uso del territorio; esto ha generado una serie de masacres, violaciones a los derechos humanos, desplazamientos, entre otros hechos asociados a la presencia activa de varios grupos armados ilegales en disputa por el control del territorio (MINJUSTICIA-UNODC, 2016, p. 47).

En la actualidad, el cultivo de coca tiene presencia en 16 municipios del departamento, no obstante, la tendencia de concentración prevalece, identificándose que de las 6.944 ha del departamento, el 70% se concentra en tan solo tres municipios; Tibú con el 43% sigue siendo el municipio de mayor afectación, seguido de Sardinata con el 15% y El Tarra con el 12% del total departamental (MINJUSTICIA-UNODC, 2016, pgs. 47).

Para Santander, según el informe del Ministerio de Justicia- UNODC (2016) sobre la problemática asociada a las drogas ilícitas, de los 87 municipios que conforman este departamento, 26 se han visto afectados por cultivos de coca desde 2001. La cantidad de municipios ha sido variable y con reportes únicos de uno o dos años como en los casos de: Chima, Confines, Guapotá, Guavatá, Palmas del Socorro, Socorro, Contratación y Sábana de Torres.(MINJUSTICIA-UNODC, 2016, pág. 7).

La densidad de cultivos de coca en Santander se concentran en los municipios de Bolívar, Sucre y Cimitarra, los cuales acumulan el 76% del área sembrada el departamento entre 2001 – 2013 (10.009 ha) el pico más alto de densidad es el reportado para el año 2008 con (1.791 ha). En este mismo año se observa la expansión al norte hacia municipios como Landázuri, Puerto Parra, Simacota, hacia el piedemonte de la Serranía de los Yariguíes, el Peñón, Vélez, Sucre y al sur alcanzando el

departamento de Boyacá (MINJUSTICIA-UNODC, 2016, pág. 7). Aunque la producción de coca en esta región ha estado bastante regulada en los útimos años, Santander enfrenta una difícil situación por la cercanía de zonas de producción y tráfico intenso entre departamentos colindantes como Norte de Santander y sur de Bolívar.

En 2017, la Gobernación de Santander lanzó una alerta sobre el incremento en ese año de 45 hectáreas de cultivos de uso ilícito, de las 21 hectáreas de coca que registró para el departamento en 2015 la Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, principalmente en los municipios de: Rionegro, El Playón, Cimitarra, Bolívar y Vélez y Landázuri; y la necesidad de ser incluidos en el Programa Nacional Integral de Sustitución Voluntaria de Cultivos de Uso Ilícito del Ministerio de Defensa. Esto ante los intereses de las mafias del narcotráfico de la resiembra de cultivos que extienden desde los municipios de Vélez, Cimitarra, Landázuri y San Helena del Opón (La Vanguardia, 8 de febrero de 2017).

Conflicto y violencia armada

Desde principios de la década de los ochenta, el departamento de Norte de Santander registra una activa presencia guerrillera, favorecida por su condición de extensa frontera que convierte al departamento en epicentro de actividades de contrabando, en particular de hidrocarburos, tráfico de drogas ilícitas (en sus fases de cultivo, procesamiento y comercialización) y en corredor estratégico de grupos armados ilegales, que se desplazan entre los Llanos Orientales y la Costa Atlántica.

A pesar de la presencia consolidada de grupos armados ilegales en el departamento, en los últimos 20 años, algunos fenómenos modificaron sustancialmente el desarrollo del conflicto armado en el departamento. El primero lo constituye la rápida expansión de concesiones mineras, sobre todo en la región del Catatumbo[102]. En esta región, la explotación minera creció de manera paralela a los grupos armados ilegales, y sus habitantes han asistido, desde finales de los años noventa, a la intensificación de la guerra, con la llegada del Bloque Catatumbo –del Bloque Norte de las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá-, que actuó bajo las ordenes de Salvatore Mancuso. El segundo fenómeno, tiene que ver con la existencia de amplias zonas de cultivos de uso ilícito, ubicados en su mayoría en la región del Catatumbo.

El departamento se ha convertido, además, en una de las principales rutas de exportación del narcotráfico, es decir, adicional a las zonas de cultivos, el departamento posee distintas rutas de exportación de cocaína, lo cual ha provocado disputas por su control entre los distintos actores armados (MOE, 2007). Es importante mencionar también que el incremento de los monocultivos de

[102] El Catatumbo, región perteneciente al departamento del Norte de Santander, está ubicado en el nordeste de Colombia. Hace frontera en el Norte y Oriente con los estados de Zulia, Táchira y Apure de la República Bolivariana de Venezuela, en Occidente con el departamento de Cesar y en el Sur con el departamento de Santander. Está conformado por nueve municipios: Convención, El Carmen, Hacarí, El Tarra, Tibú, San Calixto, Sardinata, La Playa y Teorama. Es una zona rica en recursos naturales, especialmente petróleo y carbón, y es de una gran importancia geopolítica, en la frontera con Venezuela (Gobernación de Norte de Santander, 2016).

Palma y Cacao en los años 2000 coincidió no solo con la llegada de grupos armados ilegales, sino con masivos desplazamientos de población civil.

Estos fenómenos propios de la Región del Nororiente catalizaron en los años noventa la presencia de las FARC-EP y el ELN, y hacia finales de la década, la llegada del paramilitarismo con la creación del Bloque Catatumbo, subgrupo del Bloque Norte de las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá, que registró los mayores niveles de dominio e importancia entre los grupos armados con presencia en el departamento. El Bloque Catatumbo se conformó en el departamento en 1999 a través de distintos destacamentos paramilitares enviados desde Córdoba, que entraron al departamento por el sur del Cesar, y rápidamente hicieron presencia en los municipios de El Tarra, Hacarí, San Calixto, Teorama, Convención, El Carmen, Tibú, Sardinata, Puerto Santander, El Zulia, Cúcuta, Chinacota, Pamplona y Rangonvalia. La estrategia del Bloque Catatumbo era en principio arrebatarle el dominio de la zona a las FARC-EP y para ello ejerció todo tipo de violencias contra la población civil, a la que estigmatizó como simpatizantes de la guerrilla. Por su participación activa en el narcotráfico, este Bloque progresivamente se convirtió en uno de los más importantes de las AUC. Como responsable del grupo estuvo Salvatore Mancuso, alias “Triple Cero” o “Santander Lozada”. Pero su principal responsable militar fue el ex capitán del Ejército Armando Alberto Pérez Betancur alias "Camilo". Otros mandos importantes fueron alias “Cordillera”, “El Iguano”, “Mauro” y “El Gato”, entre otros (MOE, 2007).

Según el ABC del Catatumbo, 2004, el Bloque Catatumbo contaba en el momento de su desmovilización, con aproximadamente 1.000 hombres. En la zona del Catatumbo operó además durante este período (1999-2004), el frente 33 de las FARC-EP que, a pesar de la presencia paramilitar, conservó el control de una pequeña parte de la zona, sobre todo la montañosa, al norte del departamento *“geográficamente, los grupos armados se ubican así: en el margen derecho del río Catatumbo se encuentran las Autodefensas y en el izquierdo, las FARC-EP. Así mismo, a la derecha del río El Tarra estaban las Autodefensas y a la izquierda, las FARC-EP*” (El ABC del Catatumbo, 2004).

En la década de los noventa, las FARC-EP hacían presencia en distintas regiones del departamento. En el norte, se encontraba el Frente 41, el cual venía de ser duramente golpeado por el paramilitarismo en el departamento de Cesar. En la zona media se registró presencia del Frente 33, y, en el sur del departamento, del Frente 45. Mientras los Frentes 41 y 45 fueron abatidos ante la arremetida del paramilitarismo –el Frente 45 se replegó en el departamento de Arauca-. Según Ávila y Celis (2008), el ELN hacía presencia con el Frente Armando Cacua Guerrero, creado a principios de la década de los noventas, el cual operó en la parte norte del departamento, región del Catatumbo.

En el sur ejercieron presencia los frentes Juan Fernando Porras y Efraín Pabón Pabón. El frente Juan Fernando Porras fue desmantelado en el año 2000, después de la fuerte ofensiva paramilitar, y el Pabón Pabón continúa operando con una mínima capacidad operativa. Otro de los grupos guerrilleros que registró presencia en el departamento de Norte de Santander fue el Ejército Popular de Liberación (EPL), pues una vez finalizada su desmovilización –en 1991-, algunos sectores se declararon disidentes y continuaron alzados en armadas. El departamento de Norte de Santander alberga dos de

estas estructuras disidentes, representadas por los frentes Libardo Mora Toro y Ramón Gilberto Barbosa, los cuales mantienen ciertos reductos en la zona y se dedican principalmente al negocio del narcotráfico.

Por su parte, los grupos paramilitares en este departamento hicieron presencia especialmente en el Catatumbo, la Provincia de Ocaña y Cúcuta y sus alrededores. Según información de la Quinta Brigada del Ejército en este departamento operaban dos organizaciones principales, las cuales hacen parte del Bloque Norte, comandado por Mancuso: El Bloque Móvil Catatumbo y el frente La Gabarra (Vicepresidencia de la República, 2008). Ambas estructuras conformaron el ya mencionado Bloque Catatumbo de las AUC. La primera de estas estructuras estuvo al mando de alias "Felipe" y contó con 200 hombres que tuvieron su radio de acción en los municipios de Tibú, El Tarra, Hacarí, San Calixto, llegando a tener influencia sobre algunos municipios de la zona de Ocaña como Teorama, Convención y El Carmen: "Se conformó sobre la base de estructuras que entraron a la región del bajo Catatumbo en la primera mitad de 1999 y que se concentraron en la zona de La Gabarra y en el Tarra" (Fundación Seguridad y Democracia, 2004, p. 1 y MOE, 2007).

También existió en esta región una estructura llamada Frente La Gabarra, la cual operó en los municipios de Tibú, El Tarra, Sardinata, Puerto Santander, área Metropolitana de Cúcuta, Chinacota, Pamplona, San Calixto, Convención, Teorama y Rangonvalia. El comandante de esta organización fue el capitán retirado del Ejército, Armando Alberto Pérez Betancourt, alias "Camilo" y contó con aproximadamente 800 hombres (MOE, 2007).

Por su parte, en el departamento de Santander, en los años 2008 y 2009, la ahora desmovilizada guerrilla de las FARC-EP inició la reorganización y fortalecimiento de distintos frentes y milicias urbanas a través del Bloque Magdalena Medio (Vanguardia Liberal, noviembre 12 de 2009). En los mismos años, el ELN mantuvo una táctica militar de no confrontación en las regiones de Soto norte, donde actúan los frentes Carlos Alirio Buitrago y Claudia Isabel Escobar Jerez, y la provincia de Mares, donde los frentes Capitán Parmenio y Manuel Chacón Sarmiento perdían fuerza y se concentraban hacia Barrancabermeja, en área del Frente Yariguíes. Entre los años 2010 y 2011 se vivió una fuerte reconfiguración del territorio, en especial la disputa por las regiones y los municipios de mayor importancia geoestratégica dejados por los grupos paramilitares luego del proceso de desmovilización. Esto sucede en medio de la actuación de los grupos armados reconformados con participación de anteriores mandos medios e integrantes del paramilitarismo, tanto no desmovilizados como desmovilizados rearmados. Lo que significó nuevas circunstancias de coerción social, amenazas y homicidios (en particular de líderes sociales), así como la ubicación de grupos armados en puntos estratégicos del sur de Bolívar, Barrancabermeja, Puerto Berrío y San Rafael de Lebrija. Esta situación exhibe rasgos muy similares a la forma de presencia y actuación de los grupos paramilitares que incursionaron en esa región durante los ochenta y los noventa (CNMH, 2014, p. 65).

En Santander, durante los años 2010-2011 los municipios de Barrancabermeja y Yondó, estratégicos por su ubicación geográfica y por los recursos que manejan, provenientes de la explotación del petróleo, afrontaron la disputa territorial entre Los Rastrojos, con presencia en la región desde años

anteriores, y Los Urabeños que llegaron desde Bolívar y Sucre como resultado de un proceso de expansión hacia el sur de la Costa Caribe. También actúan carteles, antes bajo el control de las AUC y ahora de los GAI reconformados, que hurtan y contrabandean petróleo y gasolina, extorsionan e interfieren en el funcionamiento de empresas y sus oportunidades económicas y laborales, a la vez que usurpan parte de los ingresos que obtienen los trabajadores. Existen versiones sobre alianzas entre Los Rastrojos y Las Águilas Negras para enfrentar la incursión de Los Urabeños y mantener el control de la región y de los carteles de la gasolina. Según el Distrito de Policía del Magdalena Medio, aproximadamente el 90% de los homicidios que ocurren en la región son producto de las disputas territoriales entre estos GAI (CNMH, 2014, p. 69-70).

Respecto a las víctimas del conflicto, según información de la Red Nacional de Información (RNI)-Registro Único de Víctimas (RUV) para julio de 2018, el departamento de Norte de Santander registra un total de 248.933 víctimas del conflicto armado. De ellas 44.237 están desaparecidas o han sido asesinadas. Y se estima que de 2002 a 2018, 330.848 personas fueron víctimas de desplazamiento forzado. En tanto que para Santander la RNI reporta un total de 239.494 víctimas registradas por conflicto armado, de las cuales 43.843 fueron asesinadas o víctimas de desaparición forzada, y 50.627 personas han sido desplazadas de la región forzadamente entre los años 2002-2017 (última consulta realizada en julio de 2018 en: https://cifras.unidadvictimas.gov.co/Home/General).

No. de personas expulsadas por desplazamiento forzado, Región Nororiente, 2002-2018

Año	Norte de Santander y Arauca*	Santander
2002	54.260	8.362
2003	30.022	5.438
2004	26.022	4.961
2005	22.841	4.973
2006	28.493	5.904
2007	28.498	7.102
2008	24.865	5.021
2009	13.750	2.317
2010	10.136	1.266
2011	8.103	904
2012	10.861	1.099
2013	11.079	967
2014	12.065	907
2015	17.392	628
2016	9.652	451
2017	8.241	237

2018	14.568	90
Total	**330.848**	**50.627**

Fuente: Elaboración propia, Red Nacional de Información (RNI), 2018.
* En los datos del RNI aparecen los departamentos conjuntos por territorial.

Resultados institucionales

Respeto de este acápite, la información recopilada es insuficiente para hacer un balance general respecto de los resultados institucionales del Incora y el Incoder en estos dos departamentos. Sin embargo, de acuerdo De acuerdo con Villaveces y Sánchez (2015), entre 1900 y 2012, en los departamentos de la región centro Oriente se adjudicaron un total de 1.310.109 hectáreas: 1.309.593 ha. en Santander y 516.005 ha. en Norte de Santander.

En Santander y Norte de Santander se reafirma la tendencia a adjudicar en la zona de frontera agrícola, registrando el mayor el número de adjudicaciones en zonas con vocación y tradicción agrícola. En relación con Norte de Santander, Santander registra un gran número de adjudicaciones a lo largo del tiempo y durante la vigencia del Incora. 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 (Villaveces y Sánchez, 2013, pág. 47).

Presencia público estatal

Las autoridades locales y regionales y grupos de interés, han resaltado la precaria presencia institucional de la Agencia Nacional de Tierras en la región, tras la liquidación del Incoder y sus territoriales, y la ausencia de canales de difusión efectivos para dar a conocer la oferta institucional, además de los limitados recursos humanos y técnicos que tiene la Unidad de Gestión Territorial, ubicada en la ciudad de Cúcuta.

En esta zona se han identificado varios conflictos por la posesión de predios entre campesinos, particulares con intereses económicos y actores armados. Esta situación se evidencia en municipios como Puerto Wilches y Sabana de Torres (Santander) donde los conflictos están mediados por decisiones judiciales que en muchos casos no han podido ser cumplidas efectivamente por la Agencia, debido a las condiciones de seguridad. Otra región donde existe preocupación es la del Catatumbo. Allí convergen conflictos sociales, armados y económicos, directamente relacionados con la posesión y uso de la tierra. Los grupos armados aún presentes en esta región (Pelusos, ELN, Clan del Golfo y Rastrojos), buscan posesionarse del territorio para asegurar rutas y mercados criminales, la explotación de recursos naturales y el control de la población, dificultando las posibilidades de los sujetos de reforma de acceder efectivamente a la tierra. A ello se suma el conflicto étnico/campesino existente entre los indígenas Barí (con dos resguardos en la región) y los campesinos que pretenden la creación de una Zona de Reserva Campesina en la zona del Catatumbo (Norte de Santander), conflicto que afecta de manera directa la acción de la Agencia en la región. Además de lo descrito

anteriormente, en la región se han evidenciado varios casos de adjudicaciones de baldíos por prescripción adquisitiva, ocupaciones indebidas, problemas por límites y linderos, y la falta de títulos de propiedad y formalidad de la tierra, todos ellos vinculados con la acción del Incora e Incoder, previo a la creación de la ANT.

En reuniones de la UGT con la Defensoría del Pueblo, en particular los defensores comunitarios, han hecho referencia a los conflictos que ha traído la figura jurídica de común y proindiviso, en especial a personas que no son sujeto de reforma agraria o no han sido víctimas de desplazamiento forzado, por abandono de los predios, venta ilegal o usufructo especialmente en los municipios de Rionegro, Lebrija, el Playón y San Vicente de Chucurí (Santander). Por tal razón, este documento diagnóstico hace una primera aproximación a la caracterización de esta problemática en la región.

Casos identificados

Una de las situaciones con mayores quejas y solicitudes se asocia a los problemas originados con las parcelaciones y titulaciones en común y pro indiviso[103]. A continuación, se muestran los casos más representativos de la problemática:

Predios adjudicados en común y pro indiviso que presentan irregularidades en Santander y Norte de Santander

MUNICIPIO	PREDIO	MATRICULA INMOBILIARIA	NUMERO DE FAMILIAS ADJUDICATARIAS VISITADAS
DEPARTAMENTO DE SANTANDER			
El Carmen de Chucurí	El Toboso	320-18631	25
Barrancabermeja	La Palmita	303-24892	34
Girón	Venecia	300-16908	32
San Vicente de Chucurí	San Isidro	320-625	19
Lebrija	Villa Diana	300-307699	07
Charta	Perico	300-301947	06
Zulia	El Higueron	260-123974	09
Matanza	Las Delicias	300-301865	05
Rionegro	La Virtud	300-300119	08
Rionegro	Las Aguilas	300-45774	06
Rionegro	Samarkanda	300-198514	27
Rionegro	La Martinica	300-16247	06
DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER			

[103] Por disposiciones de la Ley 160 de 1994, el Incoder debe dotar de tierras a hombres y mujeres campesinos de escasos recursos, a los minifundistas, mujeres campesinas cabezas de familia y los beneficiarios de los programas especiales que establezca el Gobierno, como en el caso de la población desplazada víctima del conflicto armado. Estas formas de adjudicación deben ajustarse a las condiciones de la población rural beneficiaria, los criterios de elegibilidad, requisitos y calificación, procedimientos de inscripción, selección, proyectos productivos, régimen de la Unidad Agrícola Familiar y la finalización de la adjudicación en los procedimientos (Procuraduría General de la Nación Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, 2015, p.93-94).

Sardinata	La Banqueada	260-59819	23
TOTAL	**12**		**207**

Las visitas de inspección realizadas a estos predios, permiten identificar elementos problemáticos comunes a todos los casos:

i) Abandonos de las parcelas por parte de los beneficiarios, en muchos de los casos, el número de familias adjudicatarias ya no están en el predio o estos han sido arrendados o vendidos de manera informal e inconsulta. Una de las razones son las condiciones agroecológicas de los predios, sin agua y/o tierras poco aptas para el desarrollo de proyectos agropecuarios.
ii) Predios explotados y aprovechados por terceros que no son los adjudicatarios.
iii) Adjudicaciones realizadas en zonas de protección ambiental que reducen el área explotable del predio.
iv) Morosidad en el pago de servicios públicos e impuestos como el predial.
v) Conflictos de convivencia asociados a temas de linderos, zonas comunales y servidumbres.
vi) Conflictos sociales en particular entre población desplazada por distintos actores armados, campesinos y reinsertados.
vii) La imposibilidad de realizar créditos a título personal para realizar mejoras en las parcelas adjudicadas.
viii) La no implementación y ejecución de proyectos productivos sostenibles.
ix) La falta de acompañamiento y asistencia técnica para los proyectos productivos que contemplaba el subsidio integral.
x) Sobrecostos para la expedición de resoluciones de individualización, desenglobe, titulación y escrituración cuando se han terminado los tiempos administrativos del proceso o mediante condición resolutoria, para lo cual se deben realizar visitas técnicas con levantamientos topográficos, verificación de áreas, linderos, etc.

Según el informe preventivo que realizó la Procuraduría General de la Nación Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios en abril de 2015,

> *El Incoder modificó el mecanismo de otorgamiento de subsidios para el acceso a la tierra y los proyectos productivos de la adquisición directa a las convocatorias; sin embargo, en las convocatorias iniciales (2008-2009), los términos de referencia que se debían cumplir no fueron los más favorables, toda vez que los costos eran asumidos por los interesados y la posibilidad de obtener el subsidio era mínima, lo que generaba una mayor pobreza en quienes por cualquier factor no pasaban los diferentes filtros (jurídicos, técnico, topográfico, etc.) (Procuraduría General de la Nación Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, 2015, p.78).*

En los estudios de factibilidad de los proyectos en la Convocatoria Pública de Subsidio Integral de Tierras para población campesina y desplazada por el conflicto armado y la violencia política, no se tuvieron en cuenta, por ejemplo, elementos claves como la sostenibilidad del proyecto productivo a mediano y largo plazo, ni respondieron necesariamente a las expectativas y condiciones de

vulnerabilidad de los campesinos. En varias zonas del país se conoció que para el programa de convocatorias públicas no se hizo un adecuado proceso de publicidad, participación y claridad de las condiciones para la adjudicación, y se seleccionaron familias que no cumplían con las condiciones para ser beneficiarias, víctimas del conflicto armado y población campesina sujeto de reforma agraria.

La Procuraduría resaltó que:

> *De acuerdo con el diagnóstico realizado por el Conpes 3558 del 2008, "Estrategias para fortalecer las convocatorias para el desarrollo rural", la aplicación del subsidio a la oferta, para el pago de hasta el 70% del valor de las tierras negociadas para adjudicar a la población campesina y desplazada, generó, entre otras distorsiones, el encarecimiento de los precios de la tierra en detrimento de los limitados recursos públicos y de las aspiraciones de acceso a la tierra de miles de familias campesinas. Este modelo de reforma agraria, además de ser proclive a actos de corrupción, conllevaba resultados de bajo impacto en esta materia, lo que se evidenciaba, entre otras cosas, en que el Incoder gastaba $9 por cada $1 de tierra adjudicado.*
> *Las compras directas implicaban muchas veces que los propietarios de predios no aptos para programas de reforma agraria los ofrecieran al Incora o al Incoder, y en complicidad con funcionarios que evaluaban las condiciones del predio emitieran concepto favorable, muchas veces para predios sin agua, con suelos inapropiados para siembra, de difícil acceso, con condiciones de seguridad críticas (Procuraduría General de la Nación Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, 2015, p.78).*

En medio de estas irregularidades se adquirieron predios minados, reservas ambientales sujetas de protección, terrenos erosionados o inundables, baldíos, y con avalúos por encima de su valor real, mediante avalúos realizados por peritos de lonjas inmobiliarias que negociaban previamente con los propietarios el valor del predio. Esto tuvo implicaciones graves no sólo de convivencia si no de sostenibilidad real de las familias beneficiadas, debido a que, al aumentar el precio del predio, se debía incrementar también el número de familias adjudicatarias que recibían los subsidios para poder pagarlo.

La Contraloría General de la Nación, respecto a las Convocatorias también encontró que en los departamentos Santander y Norte de Santander, *i)* muchos de los proyectos productivos formulados no tuvieron en cuenta condiciones geográficas, vías de acceso, costos y posibilidades de comercialización; *ii)* no se hicieron estudios económico-sociales previos a los beneficiarios, en los que se encentran algunos sin vocación agropecuaria; *iii)* el vendedor o propietario decidía quién ingresaba la proyecto, organizaba a los proponentes bajo comportamientos clientelistas, que excluyeron en muchos casos a población que en realidad era objeto de reforma agraria. De hecho, falsas organizaciones de desplazados se crearon para presentarse a estas convocatorias y ser adjudicatarios (Procuraduría General de la Nación Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, 2015, págs. 81-83).

Esta situación que es común en todo el país, deberá ser revisada en su complejidad por la Agencia Nacional de Tierras, y valorar la pertinencia de elaborar un plan de contingencia que le permita hacer

un adecuado seguimiento a las adjudicaciones en común y pro indiviso y de régimen parcelario, que se han realizado por los menos en los últimos diez años y que aún están en período de ejecución de los recursos invertidos, en particular los casos de Subsidio Integral, y de los regímenes de adjudicación que se encuentran vigentes.

Esto permitiría subsanar los errores cometidos con estás formas de adjudicación y definir las acciones que se deben emprender: a). Devolución de predios que no cumplen con las condiciones técnicas para su explotación y reubicación de las familias beneficiarias; b). Recuperación de predios ocupados y usufructuados por terceros no propietarios; c). Sanciones y devolución de los recursos en los casos en que se encuentren irregularidades en los requisitos para la adjudicación (beneficiarios no sujetos de reforma agraria) o en el uso destinado al predio adjudicado (predios abandonados, no explotados, vendidos, arrendados); d). Acompañamiento y asistencia técnica a los proyectos productivos para su reactivación y/o continuidad bajo criterios de sostenibilidad y rentabilidad; e). Inversión de recursos para la adecuación de predios viables y productivos; f). Restablecimiento de derechos de ser sujetos de reforma agraria a los beneficiarios que fueron engañados en los procesos de adjudicación (tierras no aptas, proyectos productivos no ejecutados o no sostenibles), g). Redistribución de los predios mal adjudicados, entre otras.

CAPITULO 9. ANALISIS REGIONAL UGT SUR OCCIDENTE

Georreferenciación

la región ha estado asociada históricamente con la conformación activa de mercados y rutas criminales, principalmente asociadas con la salida de sustancias psicoactivas, siendo Nariño el departamento que registra el mayor número de hectáreas sembradas con cultivos de uso ilícito en el país. Por lo anterior, resulta conveniente anticipar que la convergencia entre el desarrollo de economías agropecuarias legales y el desarrollo de economías criminales, han sido procesos que históricamente han incidido sobre la conformación de la Estructura Agraria regional.

El departamento de Nariño cuenta con 1.541.956 habitantes, distribuidos en las subregiones Centro, Guambuyaco, Juanambú, La Cordillera, La Sabana, Los Abades, Obando, Occidente, Pacífico Sur,

[104] Fuente: (DANE, 2018) Equivalentes a 5.733.394 de Has

Piedemonte Costero, Río Mayo, Sanquianga y Telembí. Estas subregiones integran un total de 64 municipios que ocupan una superficie total de 33.268 Km^2.

En términos culturales y geográficos, puede observarse el departamento como la integración artificial de tres grandes zonas, *la zona pacífico* compuesta por municipios costeros con amplia presencia de comunidades étnicas (principalmente afro), la zona centro perteneciente al denominado *Nariño Andino*, y una tercera zona conocida como el *Nariño amazónico* en la cual se ubican los municipios y centros poblados de mayor cercanía al departamento del Putumayo, así como una gran concentración de asentamientos étnicos indígenas.[105] (PNUD, 2014). Conforme a la información aportada por Datos Abiertos[106], en Nariño se registran un total de 50 resguardos indígenas, 7 territorios colectivos afrocolombianos y 2 Parques Nacionales Naturales[107] (DANE, 2010).

Antecedentes históricos de la región

Aunque los departamentos de Nariño y Putumayo presentan características homogéneas, particularmente en lo relacionado a la presencia de cultivos de uso ilícito, el accionar de actores criminales y una importante presencia de comunidades étnicas en territorio, sus antecedentes históricos permiten resaltar diferencias en términos de las trayectorias y procesos que han contribuido a dar forma a la actual estructura agraria. Por lo anterior, previo a la exposición de los elementos constitutivos de la misma, conviene abordar brevemente algunos elementos que se hacen relevantes para su entendimiento.

Nariño

Debe resaltarse que la presencia activa de comunidades étnicas, sienta sus raíces en la época precolombina, en la incursión del colonialismo español y en los flujos migratorios posteriores, todos ellos aspectos que contribuirían a dar forma al poblamiento del territorio nariñense. Durante la época precolombina, buena parte del departamento se encontraba habitado por comunidades indígenas, algunas de las cuales sobreviven hasta la actualidad; es el caso de los Sibundoyes en la región cercana al Valle del Guamuez y a Putumayo, los Pastos, Awá y Quillacingas en el altiplano y los Tumas, Iscuandés y Telembíes en el Pacífico, las cuales hacían parte del entonces imperio Inca.

[105] Es un territorio integrado por tres grandes regiones geográficas: la Llanura del Pacífico, en el sector oriental (52%); la Región Andina (40%), que atraviesa el departamento por el centro, de norte a sur; y la Vertiente Amazónica, ubicada al sur oriente (8%) (Gobernación de Nariño, 2012). La parte andina se destaca por su producción de agua, que alimenta la cuenca Amazónica hacia el oriente y los ríos Patía, Mira y Mataje, hacia el océano Pacífico.

[106] https://www.datos.gov.co/Ordenamiento-Territorial/Resguardos-ind-genas-a-Nivel-Nacional/d7se-6xhm/data

[107] Parques y Corporaciones: "El departamento está administrado ambientalmente por la Corporación Autónoma Regional de Nariño (Corponariño), con sede en la ciudad de Pasto. Entre las zonas protegidas están el Parque Nacional Natural de Sanquianga en el Pacífico; el Parque Nacional Natural Complejo Volcánico Doña Juana-Cascabel en el Macizo Colombiano, que comparte territorio con el departamento del Cauca; el Santuario de Flora y Fauna Galeras y el Santuario de Flora y Fauna Isla de La Corota en la laguna de La Cocha; áreas de reserva natural, en los municipios de Barbacoas, Chachagüí, Ricaurte, Pasto y Yacuanquer (DANE, 2010)."

Aparte de los asentamientos indígenas que anteceden al periodo colonizador, el proceso de poblamiento nariñense ha estado influido por olas migratorias posteriores activadas desde distintas regiones del país (departamentos del Cauca y Choco, principalmente), las cuales contribuirían a consolidar la zona pacifico en tanto área con predominancia de comunidades afro.

Actualmente en el departamento de Nariño, de acuerdo con la información disponible en la Agencia Nacional de Tierras, se mantiene un importante componente étnico con un total de área titulada de 1.544.684 Hectáreas distribuidas en la presencia de 57 resguardos indígenas identificados y un total de 333.193 Hectáreas tituladas a dichas comunidades, entre las que destacan por su mayor extensión El Gran Sabalo con 42.715 Has, Nulpe Medio-Alto y Río San Juan con 38.050 Has, La Turbia con 28.786 Has, Tortugaña, Telembi, Punde, Pitadero, Bravo, Tronqueria y Zabaleta con 19.494 Has y Gran Rosario con 17.443 Has; mientras que para comunidades afrocolombianas se identifican 54 Consejos Comunitarios de Comunidades Negras, con un área total titulada de 1.211.491 Hectáreas, entre los que destacan por su mayor extensión Pro-defensa del Río Tapaje con 152.915 Has, La Cordillera Occidental de Nariño Copdiconc con 147.935 Has, Acapa con 83.637 has, Brisas Del Alto Telembi con 78.937 Has y Manos Amigas del Patía Grande con 67.268 has.

Considerando la amplia variedad cultural y la heterogeneidad geográfica que comprende el departamento, desde lo costero, pasando por el altiplano y llegando a lo amazónico, el desarrollo agropecuario en la región también ha asumido esta configuración disímil. La variación de sus ecosistemas, solo se compara con la variedad de economías que sobre el suelo se han implementado, desde el cultivo del café (resultante de la influencia de la colonización antioqueña), hasta la destinación de amplias zonas de uso forestal, un alto porcentaje de producción ganadera, una destacada producción de frutas y otros comestibles; usos que se combinan en las últimas décadas con la avanzada de proyectos de exploración y explotación petrolera y alta producción de cultivos de uso ilícito.

Putumayo:

El departamento de Putumayo cuya capital es la ciudad de Mocoa, cuenta con 310.132 habitantes distribuidos en 13 municipios, ocupando una superficie total de 24.885 Km^2, En el departamento, conforme con la información recopilada por datos abiertos[108], se registra la presencia de 46 resguardos indígenas[109] y 2 parques nacionales naturales[110] (DANE, 2010); Históricamente, el departamento ha

[108] https://www.datos.gov.co/Ordenamiento-Territorial/Resguardos-ind-genas-a-Nivel-Nacional/d7se-6xhm/data

[109] "Del total de la población del departamento un 40% se encuentra en los centros urbanos; las comunidades indígenas representan un buen porcentaje de la población del departamento, ubicadas en treinta resguardos, en las siguientes etnias: Embera Katío, Inga, Kamsá, Kofan, Paez, Muruy, Huitoto y otras, en los municipios de Mocoa, Puerto Leguízamo, Orito, Puerto Guzmán, Puerto Asís y otros. Los centros poblados más importantes del departamento son Puerto Asís, Valle del Guamuez (La Hormiga), Orito y su capital Mocoa (DANE, 2010)."

[110] "Parques y Corporaciones: El departamento está administrado por la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia (Corpoamazonia), con sede en la ciudad de Mocoa. El departamento cuenta con el Parque Nacional Natural La Paya, ubicado en los municipios de Puerto Leguízamo y Puerto Guzmán, y con el Parque Nacional Natural Serranía de los Churumbelos, que comparte territorio con Cauca, Caquetá y Huila (DANE, 2010)."

contado con una importante presencia de comunidades indígenas, dentro de las cuales destacan los Inga, los Kamsá y los Huitoto,

La capital del departamento es fundada en el año 1551 por Pedro de Agreda, siendo esta ciudad la más antigua de toda la región amazónica colombiana; inicialmente, Mocoa se encontraba circunscrita al Estado del Cauca. Transcurrido el periodo colonial, en las últimas décadas del siglo XIX, se implementa la navegación a vapor por los ríos Putumayo – Amazonas, proyecto liderado por la empresa Elías Reyes & Hermanos. Este hecho marcaría un hito para el desarrollo departamental, habilitando la salida de las quinas del Medio Caquetá hacia el mercado internacional. El comercio de productos agrícolas propiciaría para la misma época un intercambio, en principio amistoso, con las comunidades indígenas ribereñas (especialmente para suplir la necesidad de provisión de la leña necesaria para el movimiento de los barcos de vapor), aunque en clara desventaja para los proveedores locales.

Para inicios del siglo XX, la incursión de empresas caucheras sentaría las bases para el afianzamiento del perfil extractivista que caracterizaría a la economía regional a lo largo de todo el siglo. La producción de caucho, figurará como un segundo hito destacable en el desarrollo histórico regional, por cuanto fomentaría la emergencia de procesos migratorios y de ocupación de tierras en el departamento, los cuales incluyeron a población de origen peruano. La presencia de población de nacionalidad peruana, combinado con la amplia disponibilidad de recursos en el territorio, conllevo para el año de 1932 a que el Estado Peruano invadiera la región, ocasionando un conflicto binacional que duraría apenas 6 meses.

En adelante, los territorios del departamento se vieron expuestos a constantes procesos de colonización, motivados en primera instancia por la necesidad de salvaguardar la soberanía nacional fronteriza y, en segunda, por la amplia disponibilidad de recursos para la producción de quina, caucho, pieles y madera (PNUD, 2016). Finalmente, los procesos colonizadores asociados con la violencia política y la consolidación de economías y mercados criminales, contribuirían a cerrar el proceso de poblamiento en el departamento (Ramírez R. , 1998).

Con excepción a lo anterior, debe subrayarse que el desarrollo de la agricultura en el departamento ha sido principalmente de subsistencia, limitada a la producción de maíz, yuca, plátano, papa y caña panelera en cantidades marginales; de allí que la producción agrícola, junto con la pecuaria (ganadería) sea un renglón con baja participación en el PIB departamental. Por su parte, la explotación de madera, el uso de plantas medicinales y la pesca, junto con la minería y el aumento de zonas de exploración y explotación petrolera, se constituyen en uno de los principales motores económicos de la región.

Actualmente en el departamento de Putumayo, de acuerdo con la información disponible en la Agencia Nacional de Tierras, se mantiene un importante componente étnico con un área total titulada de 578.428 hectáreas, siendo mucho menor que en Nariño y fundamentalmente indígena con presencia de 72 resguardos indígenas y un área titulada de 576.924 Hectáreas, entre los que destacan por su

extensión Predio Putumayo con 273.550 Has, Villa Catalina-de Puerto Rosario con 64.447 Has, Kaméntsá Biya de Sibundoy con 42.727 Has y Yungillo con 19.081 Has, mientras que para el caso de Consejos Comunitarios de Comunidades Negras se identifica solamente el C.C Los Andes con una extensión de 1.504 Has.

Estructura de tenencia

Es importante indicar que las lógicas de apropiación de la tierra en los dos departamentos que comprenden la UGT Sur Occidente, muestra lógicas históricas distintas. A pesar de ello, ambos territorios guardan una característica en común: un alto nivel de concentración de la tierra expresado en un elevado índice de Gini[111]. De acuerdo con la (UPRA, 2016); el Gini del departamento de Nariño se ubica en un 0,86 y, en el departamento de Putumayo en un 0.74.

Departamento	Índice de Gini
Nariño	0,868
Putumayo	0,743
Promedio	0,8055

Fuente: UPRA (2016)

Es evidente que el departamento que presenta el nivel más alto de desigualdad es Nariño, una característica que permite dados los índices de concentración, compararle con los departamentos de la costa pacífica, en los cuales, *"lejos de tenerse una distribución igualitaria, en la que el 10 % de los propietarios tienen el 10 % de área, se observa (…) que entre el 80 y el 90 % de los propietarios apenas alcanzan alrededor del 10 % del área, es decir que el restante 90 % del área corresponde al 10 % de los propietarios con mayores áreas de terreno"* (UPRA, 2016).

La concentración de la distribución de la propiedad privada rural con destino agropecuario, puede corroborarse con los datos arrojados por el cálculo del índice de disparidad superior,[112] el cual demuestra la misma tendencia. Con un índice de disparidad de 8.040, el departamento de Nariño presenta nuevamente mayores niveles de concentración de la propiedad, en comparación con Putumayo, cuyo índice de disparidad se ubica en un 5.792, según cálculos realizados por UPRA (2016) con base en los resultados del Tercer Censo Nacional Agropecuario.

Departamento	Disparidad
Nariño	8.040
Putumayo	5.792
Promedio	6916

Fuente: UPRA (2016)

[111] Recordando que el coeficiente de Gini se mide con Total Igualdad = 0 y Total Desigualdad = 1
(0-0,3: desigualdad baja / 0,3-0,6: desigualdad media / 0,6-1: desigualdad alta)
[112] Los índices de disparidad superior corresponden a los siguientes estándares:
0-2,7: nivel bajo de disparidad superior / 2,7-5,2: nivel medio de disparidad inferior / 5,2: nivel alto de disparidad superior

Con el fin de detallar los niveles de concentración de la propiedad presentes en cada uno de los departamentos, se hace necesario realizar un análisis cruzado entre el número de propietarios registrados, el número de predios y las extensiones de tierra (Has) ocupadas por los mismos. De acuerdo con la información dispuesta por la Unidad para la Planificación Rural Agraria – UPRA, los departamentos que integran la UGT Sur Occidente presentan un total de 345.454 predios, distribuidos en 452.808 propietarios; la diferencia en la proporción predios – propietarios puede dar cuenta de la presencia de predios en común y proindiviso.

De estos propietarios, el 0,08% (345 en total), concentran el 64,03% del área total (2.898.880 Ha) cubierta por los dos departamentos y, en suma, el 9,29% de propietarios poseen el 89,57% del total de la extensión en hectáreas. Vale la pena aclarar que la proporción de predios de propiedad Estatal es de apenas el 4,44%, lo cual corrobora que la concentración de tierras rurales en los departamentos de Putumayo y Nariño, al igual que en otros departamentos del país, sea ejercida por parte de privados(UPRA, 2018). La información detallada de la relación predios, propietarios y área ocupada, es presentada en la siguiente tabla:

UGT Sur Occidente						
Rango del Tamaño	N° de Predios	%	N° Propietarios	%	Área (Ha)	%
Mayor a 0 - hasta 10 Ha	315.390	91,30%	410.729	90,71%	472.062	10,43%
Mayor a 10 - Hasta 100 Ha	28.124	8,14%	38.869	8,58%	773.701	17,09%
Mayor a 100 - Hasta 1.000 Ha	1.634	0,47%	2.865	0,63%	382.966	8,46%
Mayor a 1.000 - Mayor a 10.000	306	0,09%	345	0,08%	2.898.880	64,03%
Sumatoria	345.454	100,00%	452.808	100,00%	4.527.609	100,00%

Fuente: elaboración propia, con base en presentaciones departamentales de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA, 2018)

Los datos desagregados para el departamento de Nariño permiten evidenciar que, mientras el 93,31% del total de propietarios registrados en el departamento ocupan un área del 18,03% del total de superficie disponible (408.256 has), el 0,04% de los mismos ocupan el 55,48% del total de área, esto es 2.264.411 hectáreas; por su parte, el 6,69% del total de propietarios concentran el 81,97% del total de predios rurales en el departamento. Se evidencia también que la concentración de propietarios colectivos o Estatales es menor al 3% del total, siendo el 97,40% restante predios de propiedad privada, a saber:

NARIÑO						
Rango del Tamaño	N° de Predios	%	N° Propietarios	%	Área (Ha)	%
Mayor a 0 - hasta 10 Ha	280.035	94,23%	371.441	93,31%	408.256	18,03%
Mayor a 10 - Hasta 100 Ha	16.262	5,47%	24.592	6,18%	399.251	17,63%
Mayor a 100 - Hasta 1.000 Ha	775	0,26%	1.862	0,47%	200.683	8,86%
Mayor a 1.000 - Mayor a 10.000	120	0,04%	159	0,04%	1.256.221	55,48%
Sumatoria	297.192	100,00%	398.054	100,00%	2.264.411	100,00%

Fuente: elaboración propia, con base en presentaciones departamentales de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA, 2018)

En Putumayo se presentan similares niveles de concentración: mientras el 71,75% del total de propietarios rurales ocupan un área del 2,82% del total de hectáreas disponibles, el 0,34% de los propietarios socapan el 72,58% del área total departamental medida en hectáreas; por su parte, un cuarto del total de propietarios, esto es, el 25,25%, concentran casi la totalidad de superficie rural departamental: el 97,17% del total.

PUTUMAYO						
Rango del Tamaño	N° de Predios	%	N° Propietarios	%	Área (Ha)	%
Mayor a 0 - hasta 10 Ha	35.355	73,26%	39.288	71,75%	63.806	2,82%
Mayor a 10 - Hasta 100 Ha	11.862	24,58%	14.277	26,07%	374.450	16,55%
Mayor a 100 - Hasta 1.000 Ha	859	1,78%	1.003	1,83%	182.283	8,05%
Mayor a 1.000 - Mayor a 10.000	186	0,39%	186	0,34%	1.642.659	72,58%
Sumatoria	48.262	100,00%	54.754	100,00%	2.263.198	100,00%

Fuente: elaboración propia, con base en presentaciones departamentales de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA, 2018)

El registro de propietarios colectivos o estatales es apenas superior al 3% del total de predios, lo cual ratifica, siguiendo la tendencia indicada por el Gini departamental, que la propiedad rural se encuentra concentrada en propietarios privados.

En síntesis, se puede identificar que existe una alta desigualdad en la tenencia de la tierra para ambos departamentos, así como una alta concentración de unos pocos propietarios de grandes extensiones de terrenos de acuerdo con la información predial disponible, lo que en buena medida explica los conflictos de la tierra y la relación de reivindicación de la tierra, violencia y control territorial.

Uso del suelo

El territorio abarcado por los departamentos de Nariño y Putumayo presentan características similares en aspectos relevantes, especialmente en la zona de la vertiente amazónica de Nariño y el departamento del Putumayo. Sin embargo, también presenta diferencias sustanciales en términos históricos, sociales, políticos, geográficos, ambientales y culturales. Cabe subrayar que, incluso dentro del territorio que comprende el departamento nariñense, la disposición, concentración y usos de la tierra difiere según sea la subregión a observar.

Por ejemplo, la participación (%) departamental del inventario bovino (cabezas de ganado) en ningún caso supera el 2% del consolidado nacional [113]. Con relación al inventario porcino, la participación de Putumayo es prácticamente nula, mientras que Nariño presenta rendimientos comparativamente superiores, posicionándose como el sexto departamento en aportar al inventario total nacional[114]. Aun así, la producción pecuaria en Nariño se ubica muy lejos del departamento con mayor participación en el orden nacional, Antioquia (Dane, 2014), evidenciando que la producción pecuaria presenta un aporte marginal a la economía departamental.

[113] Putumayo 0,9% y Nariño 1,5%
[114] Putumayo 0,4% y Nariño 3,3%

De acuerdo con la información departamental proporcionada por la UPRA, los problemas de uso de suelo en el departamento de Nariño se presentan de la siguiente forma:

Siguiendo la dinamica nacional, el problema de uso del suelo en el departamento de Nariño, se encuentra asociado con la sobre explotacion de tierras rurales en proyectos pecuarios (11,3%) en contravia a la proporcion de suelos que cuentan con dicha vocacion (3.9%). Esta falta de relacion entre vocacion y uso efectivo del suelo rural, tambien se extiende al desarrollo de actividades agricolas; con un 9.3% de suelos aptos para el desarrollo de esta actividad, en la actualidad se explota un total del 24% del suelo rural.

En putumayo, la destinacion de suelos para el desarrollo de actividades ganaderas presenta una problemática mayor respecto al departamento de Nariño; con un 0.2% de suelos aptos para el desarrollo de la ganaderia, el departamento registra un total de 20.2% de area destinada al pastoreo, a diferencia del desarrollo de actividades agricolas, las cuales muestran subutilizacion del area con vocacion para dicha actividad.

Nariño y Putumayo presentan un aporte al inventario acuícola nacional de 5,1% y 4%, respectivamente. En pesca, Nariño destaca con un 17,3% (apenas por debajo de Chocó) de aporte al total de producción nacional, mientras que Putumayo se ubica quinto, con un 4,9%. Así mismo, Nariño es el departamento con mayor participación porcentual en el inventario total nacional de otras especies menores[115] con un 27,8%; ámbito en el que es mínima la participación de Putumayo con tan solo el 1,6% (Dane, 2014).

Otro de los aspectos a destacar, es que Nariño cuenta con una importante participación en el porcentaje nacional de hectáreas sembradas con cultivos agroindustriales[116], alcanzando el séptimo

[115] Al interior de los departamentos, Nariño, Putumayo, Cauca y Huila fueron los departamentos con mayor inventario de Cuyes. Risaralda, Meta, Cundinamarca, Caldas y Antioquia fueron los departamentos que mayor inventario de Codornices presentaron. Atlántico y Bolívar, por su parte, fueron los departamentos con mayor inventario de babillas en el 2014.
[116] Café, Caña azucarera, Caña panelera, Palma, Algodón, Caucho, Tabaco, Otros agroindustriales

lugar con un 7%; el aporte de Putumayo en este rubro es apenas marginal, con un 0,9% del total nacional. La participación de Nariño en siembra de palma africana alcanza el 3,7% y en Putumayo no existe este tipo de producción.

Pese a no ser considerado como un departamento cafetero, Nariño cuenta con una importante participación en el porcentaje total nacional de hectáreas sembradas de café, con un 4,8%, mientras que Putumayo aporta el 0,1% (Dane, 2014). Para el caso de la distribución porcentual departamental del área sembrada en cultivos de cacao[117], se mantiene la tendencia de los cultivos anteriormente mencionados, destacándose la participación de Nariño al ser el segundo departamento en el agregado nacional de producción (9.9%), mientras que Putumayo aporta el 2,1%.

Otros productos importantes en la producción agrícola nariñense son la caña panelera (9,5%), el caucho (4,1%), otros cultivos agroindustriales[118] (compartiendo el primer lugar en la producción nacional, junto con Antioquia), y el maíz blanco[119] (6,9% del total nacional); en todos los cultivos o destinaciones previamente mencionadas, en ningún caso Putumayo alcanza el 3% del total nacional (Dane, 2014).

Nariño es el departamento con mayor participación porcentual en el país para hectáreas destinadas a cultivos de tubérculos[120] y plátanos con el 10,8% del total nacional (En los departamentos de Nariño, Antioquia, Cauca, Tolima y Meta se encontró el 37,8% del área con cultivos de tubérculos y plátanos). Respecto al cultivo de papa, la participación de Nariño es del 21,9% del total de hectáreas sembradas en el país; en yuca alcanza el 8,2% y de plátano el 9,2%, siento el segundo departamento en los dos primeros y cuarto en plátano (Dane, 2014).

El departamento de Nariño es a su vez el que presenta la mayor cantidad de hectáreas destinadas a la siembra de frutas[121], con una participación del 10,3%, destacando entre estas la producción de banano común (22,5% del total de hectáreas en el país), aguacate (9,3%) y papaya con un 8%. Por su parte, presenta un aporte del 11,1% de hectáreas sembradas en otras frutas[122]. En verduras, hortalizas y legumbres es por mucho el departamento con el mayor número de hectáreas sembradas, aportando un 20,6% al total nacional (Dane, 2014).

[117] En los departamentos de Santander, Nariño, Antioquia, Tolima, Arauca y Huila se encuentra el 54,9 % de las UPA y el 62,5 % del área rural dispersa censada con cultivos de Cacao.
[118] Otros agroindustriales: ajonjolí, canola, estropajo, fique, higuerilla, olivo, soya, sacha inchi, patata, palma iraca, palma amarga, manaca, morera.
[119] En los departamentos de Córdoba, Tolima, Bolívar, Nariño y Antioquia se encontró el 50,2% del área sembrada con cultivos de maíz blanco en el área rural dispersa censada.
[120] Al interior de los departamentos Cundinamarca, Boyacá, Nariño, Santander y Antioquia presentan mayor área destinada a cultivos de papa.
[121] Banano común, banano de exportación, cítricos, piña, aguacate y otras frutas
[122] Otras frutas: agraz, albaricoque, arándano, borojó, brevo, caimo, cereza, durazno, dátil, fresa, frambuesa, granadilla, guamo, guanabana, lulo, macadamia, etc.

De acuerdo con la información del último Censo Nacional Agropecuario, [123] se puede evidenciar que en los departamentos que componen la UGT Sur Occidente, existe una muy alta destinación del uso del suelo a bosques naturales, con un 75,88% del total de superficie disponible para uso agropecuario. Sin embargo, el departamento con mayor vocación para este uso es Putumayo. La información de usos desagregada, se presenta en la siguiente tabla:

Departamento	% de Uso predominantemente agrícola	% de Uso predominantemente pecuario	% de Bosques naturales
Nariño	26,42%	16,33%	57,25%
Putumayo	0,36%	0,00%	99,64%
UGT Sur Occidente	14,96%	9,15%	75,88%

Fuente: Elaboración propia con base en (DANE, 2015)

Aun cuando forman parte de una misma unidad territorial, los departamentos que comprenden la UGT Sur Occidente exhiben rendimientos productivos distintos, a razón de la diversidad que presentan en materia geográfica, calidad de los suelos y, en consecuencia, uso de tierras rurales. Aun así, los conflictos entre vocación y uso se presentan siguiendo los mismos patrones que estos exhiben en otras regiones del país: la sobreutilización del suelo destinado a pastizales, en contravía a la baja cantidad de tierras con vocación para el emprendimiento de proyectos pecuarios.

Usos ilegales

235 A parte de los usos legales, en los departamentos Nariño y Putumayo resulta importante considerar la incidencia de la producción de cultivos de uso ilícito, máxime cuando dicha actividad se presenta como uno de los factores determinantes para la emergencia en territorio de conflictos asociados con la tenencia y uso de la tierra. Dicha problemática, a diferencia de la producción agroindustrial (en la cual se hace necesaria la utilización de amplias extensiones de tierras rurales), contribuye a la reproducción de conflictos no como consecuencia de las áreas destinadas a su cultivo, sino como resultado de sus efectos sociales, el surgimiento de prácticas violentas y el llamamiento de actores armados interesados en controlar el territorio, salvaguardar y controlar mercados criminales. En la región, sobra decir, la presencia de cultivos de uso ilícito ha sido una constante histórica para algunos de los municipios en los que se concentra dicha actividad.

De acuerdo con la información aportada por el Observatorio de Drogas de Colombia los municipios con mayor presencia de cultivos de uso ilícito (mayor o igual a 50 Ha sembradas), para el periodo 2003 – 2016[124], fueron los siguientes:

[123] http://geoportal.dane.gov.co/geocna/#

[124] Fuente: SIMCI/UNODC

i. A partir de 2010 se incluye un ajuste asociado a la presencia de lotes pequeños (menores a 0,25 ha).

ii. (2009) * Para este año no se incluyó el ajuste por presencia de lotes pequeños. El ajuste se hizo a nivel departamental. El total nacional ajustado para este año es: 73.139 hectáreas.

Municipios con mayores areas sembradas con cultivos de uso ilícito 2003-2016:

MUNICIPIO	Promedio de Ha con cultivos de uso ilícito 2003 - 2016
BARBACOAS	2.307,49
CUMBITARA	276,00
EL CHARCO	1.210,05
EL ROSARIO	287,96
FRANCISCO PIZARRO (Salahonda)	171,16
IPIALES	417,83
LA TOLA	114,51
LEIVA	54,11
LINARES	72,37
LOS ANDES (Sotomayor)	53,99
MAGÜÍ (Payán)	1.533,37
MOSQUERA	134,78
OLAYA HERRERA (Bocas de Satinga)	1.179,70
POLICARPA	339,45
RICAURTE	82,12
ROBERTO PAYÁN (San José)	1.886,82
SAMANIEGO	333,59
SANTA BÁRBARA (Iscuandé)	539,64
TUMACO	7.791,66

MUNICIPIO	Promedio de Ha con cultivos de uso ilícito 2003 - 2016
MOCOA	82,15
ORITO	1.129,05
PUERTO ASÍS	2.872,68
PUERTO CAICEDO	684,60
PUERTO GUZMÁN	1.300,39
PUERTO LEGUÍZAMO	1.591,30
SAN MIGUEL (La Dorada)	863,78
VALLE DEL GUAMUEZ (La Hormi	1.583,13
VILLAGARZÓN	628,32

Fuente: Elaboración propia con base en (ODC, 2018)

De las gráficas que se presentan a continuación, se puede colegir que la siembra de cultivos de uso ilícito en los departamentos que componen la UGT Sur Occidente, ha sido una problemática constante en el periodo de análisis (2003-2016), presentando algunos picos decrecientes en los años 2004 y 2012. Sin embargo, de la vigencia 2014 en adelante, el número de hectáreas sembradas con cultivos de uso ilícito (hoja de coca, específicamente), presenta una tendencia de crecimiento constante:

iii. La información de 2001 a 2010 fue construida con cartografía Igac 2002 y mejoras de límites municipales Simci. Esta cartografía fue modificada por Simci en 2011 incluyendo los municipios nuevos creados desde 2002 a 2010, solo para el censo 2012 se incluyeron estos municipios.

iv. Los cálculos de ajuste censal de 2001 a 2010 fueron realizados por metodología de anillos. Para los años 2011 y 2012 los cálculos se realizaron a partir del marco de grillas. El atributo de las unidades territoriales para 2011 se realizaron para departamento, a partir de la asignación de centroide. En 2012, el atributo de departamento y el top 10 municipal fue realizada a partir de centroide para el resto de municipios se realizó una asignación de ponderación a partir de la participación de las grillas de borde en el municipio. Este trabajo se llevó a cabo con la cartografía modificada Simci 2011.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en (ODC, 2018)

Fuente: Elaboración propia con base en (ODC, 2018)

Para el periodo de análisis 2003 – 2016, el departamento de Nariño demuestra la mayor concentración de cultivos ilícitos, con un promedio de 18.786 hectáreas sembradas con coca. Sin embargo, con un promedio de 10.700 hectáreas, la participación de Putumayo resulta significativa, máxime cuando se le compara con departamentos como Antioquia, el cual presenta un promedio de área sembrada de 4.878 hectáreas.

Aun cuando no se hagan intensivos en el uso de tierras rurales, la producción de cultivos de uso ilícito genera impactos importantes en los departamentos en cuestión, dado que activa la presencia de grupos armados ilegales interesados en ejercer control sobre el territorio, incidiendo con ello en la configuración de las relaciones de propiedad, tenencia y uso de la tierra en toda la región.

La alta presencia de cultivos de uso ilícito en Nariño y Putumayo y, en especial, la existencia de rutas de mercados criminales asociados con la madera, el coltán y otros minerales de alto valor [125] en zonas como la región oriental de Nariño, ha propiciado que la criminalidad fomente la creación de lasos con territorios del departamento de Putumayo.

Contando con una privilegiada salida al pacífico y una frontera terrestre con Ecuador, resulta importante señalar que el departamento de Nariño cuenta con unas características de posicionamiento geográfico estratégicas para el establecimiento e interconexión de rutas y mercados ilegales desarrollados en otras latitudes: en Caquetá y Putumayo, así como con los conformados en el corredor Antioquia, Chocó, Valle del Cauca y Cauca.

De lo anterior, cinco son las rutas criminales que operan en los departamentos de la UGT Sur Occidente:

i) Desde Nariño hacia el norte con Cauca para el tráfico de cocaína y heroína proveniente de las rutas Leyva – el Rosario – Policarpa o San Lorenzo – La Cruz – El Tablón,

ii) Desde el Putumayo pasando por los Puerto Asís, Puerto Caicedo, Villagarzon, Mocoa y Sibundoy por donde circula cocaína rumbo a Buesaco, El Tablón, Pasto o Ipiales,

iii) Entendiendo como punto de acopio la ciudad de Pasto se desprenden las rutas Tangua, Túquerres, algunas veces pasando por Barbacoas y destino final Tumaco en el pacífico y la ruta Tangua, Pedregal, Ipiales, con destino Ecuador a Tulcán, San Gabriel, Ibarra, Quito o Tulcán, San Gabriel, Alto Tambo, Pulún camino a la costa pacífica ecuatoriana (San Lorenzo, Las Peñas, Rio Verde, Esmeralda, etc) como ruta para tráfico de drogas, oro, armas e incluso migrantes.

iv) Desde Tumaco o cualquier otro municipio del pacífico colombiano o ecuatoriano rumbo a costas en Centroamérica o Norteamérica como ruta para tráfico de drogas, oro, armas e incluso migrantes.

v) Se ha identificado una ruta adicional desde el departamento de Putumayo, pasando por Leticia con destino a la costa atlántica de Brasil como puente para las costas africanas o España y por cuyas rutas transita cocaína, armas y migrantes.

Conflicto y violencia armada

[125] Si bien Nariño no cuenta con un fuerte desarrollo histórico de actividades extractivitas, es de subrayar que su explotación ha venido creciendo desde el año 2011, en razón a que cuenta con importantes recursos minerales (oro) en municipios como Barbacoas, Magüí, Santa Bárbara, Roberto Payán, Tumaco y el Charco, así como en los afluentes del Río Telembí,

> *"Homicidios, masacres, desplazamientos forzados, el confinamiento de población, el despojo de tierras y territorios; las desapariciones forzadas, el secuestro y la extorsión; la explotación, utilización y reclutamiento de niños y niñas, adolescentes y jóvenes; la violencia sexual en contra especialmente de las mujeres; el uso de minas y otros artefactos explosivos; el homicidio en personas protegidas por la normativa humanitaria aplicable a situaciones de conflicto; son entre muchas otras, expresiones de violencia material y simbólica que han dejado muy profundas y duraderas huellas en las vidas de millones de víctimas, así como consecuencias de diverso orden en los entornos en los que han ocurrido estos hechos"* (Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH, s.f).

De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, las dinámicas de conflicto y violencia en el departamento de Nariño y Putumayo, obedecen a la amalgama de factores dentro de los que se destaca "*la persistencia del problema agrario, la situación social de muchos de sus habitantes y la fragmentación institucional y territorial*" (PNUD, 2014).

En primer lugar, algunas zonas de los departamentos presentan condiciones territoriales, ubicación geográfica y aptitudes agroecológicas óptimas para el establecimiento de rutas criminales. La salida al mar desde el departamento de Putumayo, la entrada a la denominada bota caucana[126] (ruta hacia el macizo colombiano y lugar fronterizo tanto marítimo como terrestre con Ecuador), se ha consolidado como corredor expedito para el flujo de mercancías hacia el pacífico; esta condición, hace del departamento de Nariño un territorio de enorme interés para la disputa de grupos económicos y criminales que compiten por la siembra de cultivos productivos, de uso ilícito, así como por el control de zonas de repliegue y expansión estratégica (FIP, 2014).

Al igual que otros de los componentes que han contribuido a dar forma a la estructura agraria en los departamentos, la violencia armada ha sido una problemática cuyos orígenes pueden rastrearse hasta el siglo pasado. Para los años 70´s, buena parte del país, incluyendo regiones de Nariño y Putumayo, sirvieron de base para que actores armados como las FARC-EP ejercieran control territorial, como impronta de un proyecto de colonización armada proveniente del departamento del Cauca. Realizando cobros transaccionales, controlando rutas de acceso y corredores de movilidad, las FARC – EP fungían como autoridad en buena parte de los territorios, en especial en aquellos lugares en las que no había llegado la institucionalidad Estatal.

En dicha coyuntura, *"la subversión habría logrado crear un gobierno paralelo altamente peligroso para la nación"* (Ramírez M. C., 2001).

Se entiende que la presencia de las FARC-EP ha sido una constante en los departamentos de Nariño y Putumayo, remontándose a los orígenes mismos de la organización. Este hecho, contribuye a

[126] Subregión Bota Caucana: Santa Rosa, Piamonte y San Sebastián

comprender "los lazos existentes entre familias campesinas y colonas con las FARC-EP[127]", así como las "dinámicas recientes y en particular la capacidad que ha tenido la organización armada para renovarse. (Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH, s.f)". Respecto a lo anterior, cabe decir que la capacidad operativa y armada de las FARC-EP, tanto como su capacidad para la conformación de bases sociales, se explican en buena medida por la expansión de los cultivos de uso ilícito[128], particularmente de coca, asunto que favoreció el fortalecimiento del poder económico de la organización en la región.

Entrado el siglo XXI , con el cambio en la estrategia de confrontación de grupos armados, en especial a las FARC-EP, y el ingreso de apoyos internacionales para el sector defensa, se robusteció la acción Estatal en los departamentos de Nariño y Putumayo, hecho que no contribuyo a reducir la importancia de algunos de sus territorios para el establecimiento estratégico de corredores criminales (corredor en el pacífico desde Chocó hasta Nariño), generando por el contrario un aumento progresivo en la intensidad del conflicto; de allí que Nariño cuente con 365.967 víctimas registradas en el Registro Único de Víctimas, que 354.464 de estas víctimas corresponden a hechos desarrollados en el marco del conflicto armado. Putumayo, por su parte, cuenta con 145.707 víctimas registradas y de ellas 144.544 corresponden a víctimas específicas de conflicto armado (RNI, 2018).

Para la segunda década del siglo XXI, los enfrentamientos entre las guerrillas de las FARC – EP y el ELN (frente de guerra sur occidental[129], disidentes FARC-EP / grupos armados residuales y otros grupos armados que hacen presencia en la región como el caso del Clan del Golfo a través de la Estructura Pacífico - Sub Estructura Tumaco y Barbacoas) demuestran que la conflictividad asociada a la tenencia y uso de la tierra en Nariño, estaría directamente relacionada con las dinámicas sociales y el control de rutas y mercados criminales, tal como se demostró con el elevado registro de cultivos de uso ilícito en el departamento.

Si bien la presencia de grupos paramilitares no ha sido nula, su accionar ha estado asociado a las actividades criminales de estructuras relacionadas con el Bloque Central Bolívar y Bloque Sur, así como con reductos de otras estructuras de las AUC. Estos actores criminales, desarrollaron actividades vinculadas con el narcotráfico, así como labores antisubversivas en los departamentos de

[127] La relación entre la colonización, que estaba conformada por familias de campesinos que se transformaron en colonos, con los destacamentos armados, y más adelante con los frentes guerrilleros, acompaña la formación y la expansión de las FARC, y aun hoy, es de la mayor importancia para entender las relaciones entre las FARC y su base social de apoyo. En resumen, las FARC se estructuran entre 1964 a 1966, años en los que tuvieron lugar las dos primeras conferencias de esta organización. Como ya se señaló, lo ocurrido en este período de dos años no se puede desligar de las Autodefensas Comunistas que se conformaron desde los años cuarenta, primero en el sur del Tolima, el suroccidente de Cundinamarca, el norte del Cauca, y posteriormente en el suroccidente del Meta y el Noroccidente de Caquetá.

[128] En el curso de los años noventa las hectáreas cultivadas en Colombia pasaron de 31.700 en 1992 a 67.000 hectáreas en 1996, según la Dirección Nacional de Estupefacientes (Liquidada) y el Departamento de Estado de los Estados Unidos, al tiempo que la participación porcentual de Colombia subía, mientras que bajaba la de Perú y Bolivia. (Ver Francisco Thoumi. El Imperio de la droga. Narcotráfico, economía y sociedad en los Andes. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales-IEPRI, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, D.C. 2002, p. 118. El autor cita un informe del Departamento de Estado.)

[129] Presente en los municipios de Tumaco, El Charco, Cumbal, Ricaurte, Barbacoas, Samaniego y La Llanada

Nariño, Putumayo y Caquetá (Arias, 2011). Vale señalar que el accionar paramilitar en especialmente en Putumayo relacionado con su denominada actuación antisubversivas condujo a múltiples masacres, violencia sexual y desplazamiento forzado con graves y repercusiones en la población de municipios; algunas de ellas acciones armadas emblemáticas por el nivel de violencia ejercido son El Tigre en enero de 1999, La Dorada en noviembre de 1999, las de Orito en junio de 1999 y octubre de 2003, Valle del Guamuez en agosto de 1998 y mayo de 1999 y Puerto Asís en marzo de 1998 y mayo de 1999[130].

Presencia público estatal

La presencia institucional en Nariño y Putumayo, ha demostrado ser incapaz de cubrir toda la geografía departamental. Esta condición, no ha facilitado la articulación e integración territorial, lo cual redunda en el detrimento de la calidad de vida de los pobladores de los departamentos y, especialmente, de la población asentada en territorio rural. Ello ha contribuido históricamente a aumentar el conflicto, al surgimiento de todo tipo de violencias y a facilitar la ocurrencia de hechos de corrupción, la cual sienta sus bases en la desarticulación e inoperancia institucional, la desconfianza ciudadana en las instituciones públicas y el poder ejercido de facto por los actores armados.

Los variados poderes que coexisten en la región, que detentan distintas formas de legitimidad y emplean la fuerza como mecanismo para el aseguramiento del control sobre el territorio y sus pobladores, han fungido como fuente de sustento de la perdida de legitimidad y el deterioro de la capacidad de acción institucional, un asunto que afecta tanto a las instituciones propias de la rama ejecutiva, como de la judicial, dada la capacidad de estos actores para ejercer formas de cooptación por sobre las organizaciones Estatales. De lo anterior, no resulta desacertado concluir que la institucionalidad estatal se ha presentado como otro actor local más, entremezclándose de manera difusa con los poderes de facto constituidos en los territoritos (Gonzalez, 2013).

Por supuesto, la afectación generalizada al desarrollo funcional de las organizaciones Estatales, se extendió a las autoridades encargadas de administrar las tierras de la nación, el Incora y el Incoder [131]. De acuerdo con Juanita Villaveces, en Nariño y Putumayo desde 1900 hasta 2012 se adjudicaron

[130] http://rutasdelconflicto.com/avanzada.php?nombreGrupo=todos&anio_inicio=1990&anio_fin=2013&departamento=putumayo&Realizar+B%FAsqueda=Realizar+B%FAsqueda

[131] De lo anterior, cabe destacar dos procesos que han afectado notoriamente el accionar de la acción estatal en lo rural, el primero de ellos, el de la colonización cocalera y, el segundo, el de la crisis cafetera. La migración y por tanto colonización de muchas tierras en los departamentos Nariño y Putumayo, asociadas en buena parte al "boom" cocalero de los años setenta, propicio que muchos predios rurales fueron ocupados por nuevos colonos (afectando la estructura de tenencia), a la vez que propicio el reemplazo de actividades agropecuarias tradicionales (con fines de consumo) por la siembra de cultivos de uso ilícito (afectando las relaciones de uso); posteriormente una nueva colonización y cambio en la tenencia y uso de la tierra, se presentó al inicio de la década de los noventas, en la que la crisis cafetera, desplazó a muchos cultivadores especialmente del Huila e se reactiva la explotación comercial de madera (PNUD, 2014).

por parte de las autoridades de tierras 895.264,50 hectáreas, representando apenas el 3,82% del total de hectáreas adjudicadas a nivel nacional [132].

La relación de adjudicaciones en los departamentos que componen la UGT Sur Occidente, conforme con la información presentada por Villaveces, es la siguiente:

Periodos de Tiempo	Ha Adjudicadas en Putumayo	Ha Adjudicadas en Nariño
1901-1935	18.041,60	36.893,20
1936-1944	11.889,60	5.804,40
1945-1960	35.896,50	61.600,10
1961-1973	128.750,40	93.516,20
1974-1994	167.091,40	144.306,70
1995-2012	151.261,40	40.213,00
Área Total Adjudicada	512.930,90	382.333,60
% del total nacional	2,19%	1,63%

Fuente: Elaboración propia con base en (Villaveces Niño & Sánchez, 2015).

Siguiendo la tendencia nacional, la política Estatal orientada a promover progresivamente el acceso a la tierra en beneficio de los pobladores rurales de los departamentos de Putumayo y Nariño, se ha fundamentado esencialmente en la adjudicación marginal de predios baldíos, mientras que factores externos como la inversión privada, los conflictos bélicos (binacional y conflicto armado), la conformación de mercados ilícitos y el crecimiento y decrecimiento de la producción agropecuaria de productos como el café, han ejercido una influencia mayor en la configuración de la tenencia y uso de las tierras rurales en la región.

Estos hechos, han contribuido a habilitar la ocurrencia de hechos de corrupción en una doble vía, siempre que, i) la oferta institucional del Incora e Incoder, se ha focalizado principalmente en la adjudicación de baldíos tanto a campesinos como a integrantes de comunidades étnicas, aun cuando ii) esta marginal acción Estatal no ha contribuido a disminuir la problemática de la concentración y acaparamiento de predios rurales en los departamentos de Nariño y Putumayo.

Estos factores habilitantes en la región, han permitido entonces que se presenten presuntos casos de corrupción tanto en los procesos de compra de predios a privados (especialmente compra directa) y en materia de adjudicación irregular de baldíos, tal como lo señalo en reiteradas ocasiones la Procuraduría General de la Nación. De acuerdo con los informes expedidos por este órgano de control, a lo largo de la etapa de funcionamiento administrativo del Incoder (2003-2015), la entidad demostró

[132] "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" (Villaveces Niño & Sánchez, 2015).

en la región un elevado número de hallazgos e irregularidades, principalmente asociadas con titularidad de predios baldíos a individuos que no cumplían con las condiciones de ser sujetos de reforma agraria, o bien con la acumulación irregular de baldíos.

Finalmente es importante señalar que durante la primera etapa del Incoder, ninguno de los dos departamentos de análisis contaba con Oficina de Enlace Territorial sino con Grupos Técnicos Territoriales que dependían jerárquicamente de la Oficina N° 4 con sede en la ciudad de Cali, con jurisdicción en los departamentos de Valle del Cauca, Cauca, Nariño y Putumayo; esta distribución solamente se reconfiguraría por sedes departamentales en el año 2007 con el decreto 4902; tras la identificación de los enormes problemas y la baja cobertura territorial que representaba la estructura por Oficinas Territoriales; valga decir que es uno de los retrocesos en cobertura territorial y por tanto en atención al ciudadano en la transición de Incoder a Agencia Nacional de Tierras.

Casos identificados

> *"El Incoder estaría titulando a solicitantes que según las propias consultas de bases de datos de la institución son poseedores, propietarios o adjudicatarios de otros bienes rurales, sin que estas circunstancias sean advertidas o consideradas por los funcionarios encargados de sustanciar los procedimientos. Cuando esas circunstancias son advertidas, no existe uniformidad de criterio en las decisiones tomadas, pues en unas se adopta la tesis de adjudicar teniendo en cuenta la sumatoria de la UAF y en otras circunstancias similares simplemente se niega la adjudicación"* (PGN, 2015).

Son múltiples los casos de presuntos hechos de corrupción cometidos en los departamentos de Putumayo y Nariño [133]. Algunas de estas actuaciones irregulares, perpetradas en el marco de reformas jurídicas para el estímulo a la explotación petrolera después de la mitad del siglo XX, dan cuenta de la influencia de los actores que han contribuido a dar forma a la Estructura Agraria en la región. Sobre este particular, existen registros de la entrega de grandes extensiones de territorios en concesión a empresarios, sin contemplar la obligatoriedad de su explotación; estos hechos, contribuirían a generar modificaciones jurídicas a los predios involucrados, traslapos de propiedad, titulaciones por parte de la autoridad de tierras sin cumplimientos de requisitos, presiones indebidas en los procesos de compra, sumado a la cooptación de cabildos, divisiones internas y desvalorización del poder tradicional (Flórez, 2011).

El favorecimiento a grandes productores y empresarios en el marco de actuaciones de corrupción, puede observarse con claridad en los efectos generados por la expedición de la *Resolución 00397 del 8 de marzo de 2005*, por medio de la cual el Incoder, en calidad de máxima autoridad de tierras de la nación, *excluyó un área de aproximadamente 800 hectáreas,* en principio destinadas a favorecer las pretensiones territoriales del Consejo Comunitario "Comunidades Negras de Alto Mira y Frontera" ubicado en Tumaco, *en favor de la empresa Palmeiras, S. A.,* actuando en detrimento de los derechos colectivos de la población asentada en territorio.

De acuerdo con el expediente del caso, el predio en cuestión había sido ocupado ilegalmente por la empresa palmera desde el año 1997 (PGN, 2015); lo cual contraviene de manera flagrante las disposiciones de la Ley 70 de 1993, en relación a la prevalencia de los derechos colectivos de las comunidades étnicas por sobre los intereses de la empresa; cabe decir que el acto administrativo fue reversado en atención a los recursos interpuestos por la Procuraduría General de la Nación.

[133] En los informes de procuraduría, pueden identificarse casos de corrupción en los departamentos de Nariño y Putumayo, relacionados con la falsificación de documentos para el acceso a trámites administrativos, falsificación en las firmas de supuestos beneficiarios e irregularidades en informes rendidos al Incoder, en la adjudicación de baldíos a personas que no cumplían con el lleno de requisitos para ser sujetos de reforma agraria, e irregularidades en los soportes de pagos y administración de recursos para el desarrollo de proyectos productivos en el Valle del Guamuez.

CAPITULO 10. Conclusiones y consideraciones finales

Los informes de organismos como Transparencia por Colombia, la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación, han presentado un abordaje estrictamente institucional del flagelo de la corrupción en el Incoder, concluyendo que la ocurrencia de este tipo de hechos estuvo directamente ligada a factores institucionales y organizacionales –internos-.

En efecto, aspectos como de los altos niveles de discrecionalidad, la opacidad de las actuaciones administrativas, la deficiencia en la aplicación de mecanismos de sanción y control, la débil capacidad institucional para la atención de la demanda, la insuficiencia de recursos para el cumplimiento de metas, los débiles sistemas de planeación, seguimiento y control a la gestión, el incumplimiento de requisitos legales para la gestión contractual, el rezago en la atención a población beneficiaria, la débil memoria institucional y las irregularidades en el manejo de archivos y expedientes, entre otros, no solo impactaron negativamente sobre la capacidad del Incoder para dar cumplimiento a su función misional, sino además facilitaron la ocurrencia de este tipo de hechos.

No obstante, a criterio de esta Oficina, los fenómenos de corrupción no pueden explicarse solo en las falencias institucionales que determinaron el accionar del Incoder a lo largo de su etapa de operación. Se trata de un entramado complejo de causas estructurales y de contexto, cuya expresión varía de acuerdo con la composición de la Estructura Agraria de cada región. Así entonces, la corrupción burocrática en el Incoder no solo obedeció a factores institucionales internos, sino también a elementos de contexto asociados con una Estructura Agraria desigual y conflictiva. Bajo esta perspectiva, la corrupción burocrática es percibida como uno de los efectos institucionales de la composición estructural del sector rural en Colombia.

Revisitar el pasado del sector, observando elementos de contexto en tanto factores habilitantes de la corrupción permite que la Agencia Nacional de Tierras, en tanto máxima autoridad de tierras de la nación, asuma una posición preventiva más efectiva y acertada. Si bien es positivo el hecho de que a la fecha no se hayan dado a conocer casos de corrupción al interior de la ANT, en parte gracias a las adecuaciones institucionales y procedimentales que se realizaron para mitigar la ocurrencia de este tipo de hechos, los factores de contexto que en el pasado estuvieron involucrados con la emergencia de la corrupción en organismos como el Incoder, aún continúan presentes en los territorios sobre los cuales la Agencia interviene.

Fenómenos como la adjudicación irregular de baldíos a testaferros de organizaciones criminales o a terceros que no cumplían con la calidad de ser sujetos de reforma agraria, la acumulación de baldíos por parte de empresarios y actores políticos locales[134], la cooptación de las Oficinas de Enlace Territorial del Incoder en el Caribe por parte de actores armados, las prácticas de despojo administrativo, la dilación injustificada o la desviación de actuaciones administrativas en favor de

[134] Ver informes de la Contraloría General de la República referidos a la acumulación indebida de baldíos en la Altillanura.

actores privados y en detrimento de sujetos de reforma agraria, no pueden ser comprendidos si no se dimensionan los efectos de la estructura agraria por sobre la institucionalidad[135].

Identificada la relación entre contexto, debilidades institucionales y emergencia de la corrupción burocrática, queda pendiente ilustrar como la Agencia Nacional de Tierras ha enfrentado el problema a través de la adopción de mecanismos institucionales que han permitido mitigar la incidencia de estos factores externos. Por lo anterior, las conclusiones y consideraciones finales presentadas a continuación, estarán orientadas a ilustrar dichos esfuerzos, así como a señalar algunos de los riesgos institucionales que abren la posibilidad a repetir el pasado en términos de corrupción.

Las conclusiones darán prioridad al análisis de elementos que, en el pasado, se constituyeron como problemáticos en la acción administrativa del Incoder: el desarrollo de mecanismos internos de control preventivo a la ocurrencia de hechos de corrupción, la adjudicación irregular y la acumulación de baldíos, el fenómeno del despojo administrativo, el comportamiento irregular del mercado de tierras y los posibles efectos de la estructura organizacional y rezago institucional de la ANT. Luego de su presentación, se incluirá un breve acápite de recomendaciones.

El Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano - PAAC

El Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano es una herramienta de lucha contra la corrupción de formulación obligatoria para las entidades públicas, según lo establecido en el artículo 73 de la Ley 1474 de 2011 “Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.”.

Consignando la identificación de riesgos institucionales habilitantes de hechos de corrupción, al interior de la Agencia Nacional de Tierras el PAAC se ha constituido en herramienta importante para corregir algunos de las falencias procedimentales que, en el pasado, facilitaron las actuaciones irregulares al interior de la máxima autoridad de tierras de la nación: el Incoder. Es por ello resulta importante destacar su formulación y adopción; en tanto impronta del aprendizaje organizacional, el PAAC aporta a la mitigación de riesgos de corrupción, siendo el objetivo no solo reaccionar ante la ocurrencia de actuaciones irregulares, sino desarrollar estrategias preventivas que anticipen su materialización.

Para la vigencia 2018, se identificaron 35 potenciales riesgos de corrupción planteando las respectivas acciones preventivas; si bien cerca de la mitad de los riesgos se han identificado en procesos de apoyo de la entidad, sus impactos son menores en comparación con los riesgos asociados a los procesos

[135] Efectuado el análisis, no solo se validó la relación existente entre Estructura Agraria y la emergencia del flagelo de la corrupción en el Incoder, sino además se encontró que, atendiendo a factores de contexto, el fenómeno de corrupción burocrática varió de acuerdo con la composición dinámica de los actores interesados en acceder a la tenencia de tierras rurales en las distintas regiones del país: la adjudicación y acumulación irregular de baldíos en la altillanura, la incidencia paramilitar en las prácticas de despojo administrativo en los departamentos del caribe colombiano, o la compra irregular de predios, el fenómeno de especulación en el precio de la tierra y el comportamiento irregular del mercado de tierras en los departamentos de Nariño, Putumayo, Valle y Cauca (dada la significativa presencia de minorías étnicas que demandan por su acceso), dan cuenta de ello.

misionales y estratégicos donde se requieren acciones articuladas de varias dependencias de la Agencia para su prevención. En la tabla del anexo 1, se consignan en su orden los riesgos identificados, las causas que lo generan, sus consecuencias, las acciones de control adoptadas y las acciones preventivas a ejecutarse a lo largo de la vigencia 2018.

Adjudicación de baldíos

Una de las principales causas de las irregularidades en la adjudicación de bienes baldíos, según lo estipulo la Corte Constitucional en la Sentencia T-488 de 2014, es la carencia de un inventario global de este tipo de bienes. En la sentencia de referencia, la Corte Constitucional señalaba como el mismo Incoder reconocía una amenaza en la inexistencia de "un inventario de bienes baldíos de la Nación", en la medida en que tal situación contribuiría a "*desconocer los objetivos constitucionales trazados tanto por la Constitución como por la Ley 160 de 1994, en la medida que si el Incoder, como entidad responsable de la administración de los bienes baldíos, no posee un registro fidedigno sobre aspectos esenciales de los predios de la nación, es altamente probable que numerosas hectáreas de tierra estén siendo apropiadas por sujetos no beneficiarios del sistema de reforma agraria y lo peor, que no haya cómo ejercer una auditoria efectiva ante esta falta de datos confiables*" (Sentencia T-488, 2014). Por su puesto, esta problemática no solo ha sido referida en los textos de la Corte Constitucional, sino también en informes expedidos por otros organismos.

Al respecto, en el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011 presentado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, se señala de manera clara la necesidad de comprender de manera más holística, con información complementaria e integral la estructura agraria en Colombia; indica también el informe la carencia de estadísticas y sistemas de información completos que den cuenta del grado de formalidad e informalidad en la propiedad rural, lo que permitiría conocer y entender de mejor manera cuales son los usos, conocer los dueños, la evolución de los precios para fortalecer el mercado de tierras, determinar los abandonos, malos usos y despojos, así como la legalidad de los títulos de la tierra; en síntesis, advierte la problemática que comprende el no contar con mecanismos articulados para definir el uso y determinar a quienes se les entrega la tierra, analizar los conflictos que sobre su tenencia recaen y, aún más, definir o diseñar políticas públicas adecuadas en la materia basadas en datos y evidencia empírica (PNUD, 2011).

En su informe preventivo de 2015, la Procuraduría General de la Nación retoma lo señalado por PNUD, al indicar que la titulación de baldíos se está viendo afectada por el retraso en catastro y por tanto en el desconocimiento del inventario o total de baldíos existentes, resaltando que el Incoder no contaba con un inventario de baldíos y bienes de la nación bajo su administración, ni un registro de ocupación de baldíos, incluyendo ubicados en áreas con restricciones de adjudicación, como en Zonas de Reserva Forestal (PGN, 2015). Dicha problemática, heredada por la Agencia Nacional de Tierras, prevé ser mitigada con la ejecución del programa de Barrido Predial, cuyos resultados pueden demorar máxime cuando la estrategia comprende visitas predio a predio.

Adicionalmente la Contraloría General de la República en Informe de Actuación Especial sobre el Incoder en 2014 señalaba que en los archivos sobre adjudicación de baldíos se presentaban múltiples deficiencias o limitaciones para realizar su análisis, puesto que se encontraban irregularidades o falencias en la consistencia de los datos, aspectos generales como fechas de adjudicación, familiares o cónyuge y los datos respectivos, ubicación geográfica e incluso área adjudicada (CGR, 2014)

La misma CGR, considero que existían debilidades en la información relativa a la titulación o adjudicación de predios baldíos, permitiendo la materialización de riesgos asociados con la adjudicación de tierras no productivas y sin vocación agropecuaria, o la adjudicación a personas sin cumplimiento de requisitos objetivos para ser sujetos de reforma agraria; por tanto, presentándose debilidades además de las señaladas sobre sistemas de información, en la verificación de requisitos necesarios para la adjudicación, inconsistencias en la información asociada a los beneficiarios, inconsistencias de información consignadas en los aplicativos o expedientes y la imposibilidad de garantizar el seguimiento y control de las adjudicaciones. (CGR, 2011, pág. 37).

La CGR encontró adjudicaciones irregulares de predios a personas que no cumplían con los requisitos mínimos para ser beneficiarios, por ejemplo a través de la expedición de resoluciones a personas que ya eran propietarios de otros predios, varios de ellos superando el límite de la Unidad Agrícola Familiar en distintas zonas de departamento de Tolima, así como la selección irregular de beneficiarios para programas de adjudicación o subsidio, sumada a la asignación de predios que no cumplían con características propias para ser entregados en el departamento del Magdalena (CGR, 2005, pág. 50).

Actualmente la Agencia Nacional de Tierras ha dispuesto procesos y procedimientos tendientes a la subsanación de parte de las mencionadas problemáticas presentes en el Incoder, buscando que tras un previo estudio y lleno de requisitos legales, se pueda adjudicar un terreno baldío a solicitud del interesado, de oficio o por orden judicial; en ello se contempla la realización de inspección ocular de los predios y el levantamiento topográfico respectivo, de tal forma que se garantice la veracidad de la información, los equívocos en la realización de adjudicaciones y la efectiva calidad agropecuaria del predio.

Parte de esta brecha o espacio para la información brindada de manera irregular, incompleta o con deficiencias en el proceso posiblemente se subsanará a través de la implementación del registro de interesados para titulaciones, a través del Formulario de inscripción de Sujetos de Ordenamiento, como mecanismo único para el ingreso a la prestación de servicios y bienes de la entidad. Deben además adoptarse medidas para la verificación de la información brindada, el fortalecimiento de las bases de datos y el acceso a información adicional que permita contrastar y certificar la veracidad de la misma.

Adicionalmente es importante que se realicen verificaciones adicionales a los expedientes que actualmente están en curso para la titulación o adjudicación, en la medida en que la gran mayoría de los actos administrativos de adjudicación que emite la Agencia Nacional de Tierras, provienen de archivos y documentación que está siendo obtenida de la evacuación del rezago que se transfirió del

Incoder a la ANT, con lo cual es posible que algunos de estos expedientes cuenten con posibles inconsistencias o información incompleta y con algunos aspectos que necesiten claridades adicionales.

Es además necesario exhortar a que haya un trabajo articulado con otras entidades del sector, cuya información es fundamental para blindar los procesos de adjudicación realizados. La actualización de la información que reposa en los sistemas del instituto Geográfico Agustín Codazzi –IGAC- o en la Superintendencia de Notariado y Registro, permitirá que la verificación de requisitos y la resolución de conflictos por la tierra, sea más eficiente y garante de los derechos de los campesinos y comunidades.

Acumulación de Baldíos

El 16 de febrero de 2018, la ANT expidió el "lineamiento para corregir situaciones irregulares relacionadas con la acumulación de bienes de origen baldío identificadas en la caracterización jurídica de los predios", que incorpora una directriz administrativa para el estudio y atención de los casos de posible acumulación de bienes inmuebles rurales con antecedente de baldío. Los objetivos consignados en el lineamiento fueron los siguientes:

"a. Identificar y verificar los casos sobre los cuales presuntamente se presenten hechos de acumulación de bienes inmuebles inicialmente adjudicados como baldíos.
b. Fijar criterios para la realización de los estudios de títulos necesarios para la identificación de acumulación
c. Identificar la existencia de acumulaciones de bienes inicialmente adjudicados como baldíos conforme al régimen de las Unidades Agrícolas Familiares – UAF definidas para cada una de las zonas relativamente homogéneas del país.
d. Identificar los documentos que necesariamente deben contener los expedientes de acumulación
e. Poner en conocimiento de los entes de control y demás entidades públicas el Informe Técnico - Jurídico de Acumulación.
f. Definir la ruta jurídica para el tratamiento de las situaciones particulares." (ANT, 2018)

De acuerdo con el lineamiento, la activación de medidas tendientes a intervenir y/o cesar las situaciones de acaparamiento y concentración de tierras por parte de particulares y/o personas jurídicas [136], se aplicarán teniendo en cuenta los siguientes criterios de validación:

[136] Muchas de estas situaciones irregulares pueden observarse en los informes de Actuación Especial expedidos en el año 2014 por la Contraloría de la Republica, en atención a las denuncias presentadas por "Wilson Arias Castillo, Jorge Enrique Robledo Castillo e Iván Cepeda Castro", por la presunta acumulación irregular de predios baldíos en los departamentos de Antioquia, Caquetá, Córdoba, Meta y Vichada (CGR, 2014).

Criterio de validación temporal	Efecto jurídico
Negocio jurídico generador de la irregularidad, celebrado posterior a la expedición de la ley 160 de 1994 y antes de la expedición de la resolución No. 018 de 1995 [137]**.**	No exigible el cumplimiento de la limitación de dominio, en tanto la Resolución 018 de 1995 no contenía parámetro de medida definido para la delimitar la extensión de la UAF.
Negocio jurídico generador de la irregularidad, celebrado posterior a la expedición de la resolución 018 de 1995, y antes de la expedición de la resolución No. 046 de 1996.	Criterios de definición de la irregularidad en el ejercicio del derecho del dominio atendidos conforme a los lineamientos definidos en el primero de los actos administrativos señalados.
Negocio jurídico generador de la irregularidad, celebrado posterior a la expedición de la resolución No. 046 de 1996 y hasta la fecha.	Criterios de definición de la irregularidad en el ejercicio del derecho del dominio atendidos conforme a los lineamientos definidos por la Resolución No. 041 de 1996.

Además de los anteriores criterios temporales, el lineamiento predica la existencia de acumulación irregular por parte de persona natural o jurídica, cuando se identifica la concurrencia de tres presupuestos determinantes:

1. Cuando exista titularidad o derecho de dominio sobre bienes inicialmente adjudicados como baldíos, por parte de persona natural o jurídica.
2. Cuando una misma persona natural o jurídica adquiera uno o más predios con antecedente de baldío de la nación.
3. Siempre que la sumatoria de las áreas de los predios adquiridos, sobrepasen las extensiones máximas adjudicables definidas para la UAF, en la zona relativamente homogénea en donde se encuentren situados los predios objeto de acaparamiento.

Con el fin de validar la situación irregular, atendiendo a los criterios de temporalidad y a las presuposiciones anteriormente señaladas, el lineamiento contiene un procedimiento que culmina con la definición de la ruta judicial para el tratamiento de la irregularidad identificada. Este procedimiento comprende un total de catorce actividades:

No.	Actividad
1	Recepción de la información, proveniente de persona natural, autoridad judicial, administrativa o ente de control
2	identificación de los predios sobre los cuales se evidencia una posible existencia de la acumulación de bienes inicialmente adjudicados como baldíos: Datos básicos del caso (nombre de los predios, ubicación, números de folio de matrícula, propietarios actuales de

[137] Por la cual se definen las Unidades Agrícolas Familiares en los términos del artículo 66 la Ley 160 de 1994; fue derogada y remplazada por la Resolución No. 041 del 24 de septiembre de 1996, por la cual se determinan las extensiones de las unidades agrícolas familiares, por zonas relativamente homogéneas, en los municipios situados en las áreas de influencia de las respectivas gerencias regionales.". Expedida por la Junta Directiva del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria – INCORA.

	los predios, determinación de actos o contratos que originaron la presunta acumulación, identidad del adjudicatario inicial y resolución de adjudicación).
3	Obtención de los folios de matrícula inmobiliaria actualizados para identificación de situación jurídica de los bienes objeto de acaparamiento.
4	Solicitud de los títulos y/o antecedentes registrales a Notarias y ORIP, con copia de escrituras públicas.
5	Realización de estudio de títulos inscritos dentro de los folios de matrícula inmobiliaria de cada predio, corroborando datos relacionados con la titularidad, antecedentes de la tradición, área, posibles limitaciones de dominio o existencia de medidas de protección, entre otros.
6	Elaboración de informe de tradición de predios adjudicados como baldíos, incluyendo análisis detallado de acto o contrato que genero la situación de acumulación irregular de los baldíos involucrados.
7	Realización de la "línea de tiempo" que describa las fechas de los actos de importancia: fechas de normatividad respectiva, fechas de adjudicaciones, fechas de constitución de las personas jurídicas y de celebración de negocios jurídicos que consolidaron la propiedad en una sola persona jurídica o natural.
8	Georrefenciación de los predios sometidos a estudio para posterior identificación de extensión de UAF para las zonas relativamente homogéneas en donde se encuentran ubicados.
9	Identificación de la constitución de la persona jurídica con titularidad sobre los predios objeto de análisis, para determinar su plena identidad.
10	Identificación de las extensiones de UAF que se encuentran determinadas para las zonas relativamente homogéneas donde se ubican los predios.
11	Proyección de informe técnico jurídico de análisis del caso particular.
12	Comunicación a Oficina del Inspector de la Gestión de Tierras de la ANT.
13	Remisión de informe a entes de control y otras entidades públicas.
14	Definición e implementación de las rutas de atención a los casos particulares.

La expedición de un lineamiento y la adopción de un procedimiento institucional por medio del cual la ANT, en tanto máxima autoridad de tierras de la nación, emprenda acciones tendientes a identificar, intervenir y/o cesar las situaciones de acaparamiento y concentración de tierras por parte de particulares y/o personas jurídicas, resulta relevante en un escenario en el cual la adjudicación de predios baldíos figura como uno de los principales instrumentos para dar cumplimiento a los compromisos de democratización de la propiedad rural.

No obstante, fijadas las condiciones y criterios temporales, técnicos y jurídicos para determinar la materialización de casos de acumulación irregular, el saneamiento de los casos ya conocidos por la ANT se enfrenta, a controversias de orden político y/o económico, por cuanto en muchos casos de acaparamiento de baldíos por parte de personas jurídicas – "empresas o sociedades por acciones simplificadas, filiales o subordinadas que pertenecen a una misma sociedad matriz, grupo empresarial

o familia" (CGR, 2014) -, se han establecido amplias inversiones de capital para la explotación y aprovechamiento económico de los predios.

Así mismo, muchos de los negocios jurídicos por los cuales se configuro la situación irregular de acaparamiento de baldíos, presentan antecedentes que aumentan la complejidad de los casos, asociados a irregularidades en los actos administrativos de adjudicación de los predios o "actos de despojo violento a beneficiarios de reforma agraria, que originaron compras forzadas en cabeza de una misma persona o de alguna figura de interposición". Aun cuando persistan dichos desafíos, la expedición de una ruta de acción figura como un paso importante en el tratamiento de un fenómeno que, más allá de involucrar actuaciones irregulares, resulta ser una expresión directa de los conflictos generados por proyectos de tenencia disimiles, y la incidencia de dichos conflictos en actuaciones administrativas bajo competencia de la Agencia Nacional de Tierras.

Despojo de Tierras a través del uso ilegal de figuras jurídicas e institucionales:

El despojo de tierras en Colombia encontró en el conflicto armado el "caldo de cultivo" ideal para convertirse en uno de los mecanismos de mayor impacto en la intervención de la estructura agraria del país, favoreciendo el posicionamiento de determinados proyectos de tenencia y uso de la tierra que privilegiaron los intereses militares y económicos de los grupos armados, así como los intereses de particulares y grupos económicos que los apoyaron, en detrimento del goce efectivo de derechos de campesinos, campesinas, trabajadores rurales, comunidades étnicas y en general de la población rural colombiana. Siendo "*una estrategia ligada a la guerra, y potencialmente asociada con las transformaciones políticas y económicas, o en últimas del desarrollo",* para su tratamiento se hace necesario comprender *"la relación entre despojo, concentración de la tierra, reconfiguración de relaciones sociales y de poder, pero también de la apropiación por diversos métodos de recursos naturales y territorios.* (CNRR, 2009, pág. 27)**.**

El despojo de tierra implica de manera implícita *la interrupción de relaciones materiales por medio de las cuales se satisfacen necesidades básicas y se potencializan las capacidades humanas* (2009, pág. 28), con lo cual es posible entender el alcance de la vulneración de derechos de la población rural más vulnerable que encuentran en la tierra la vía para asegurar su alimentación, la herramienta productiva de trabajo para su subsistencia, la posibilidad de construir una vivienda como referente espacial para la construcción de relaciones y emociones y, en el caso de las comunidades étnicas, el vínculo de vida que constituye su identidad y su ser.

Como se puede inferir, el despojo de tierra por medio de amenazas o agresiones de los grupos armados ilegales, es solo una de las formas en las que se pudo materializar este mecanismo de intervención en la estructura agraria, pues existieron también otras modalidades de despojo en las que, con la intervención de funcionarios del Estado, se privó del derecho de acceso y uso de la tierra a través del uso de ilegal de figuras jurídicas e institucionales.

La Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación CNRR, identificó al menos cuatro (4) distintas tipologías de despojo mediante uso de ilegal de figuras jurídicas e institucionales en las que *un particular, o inclusive una autoridad pública, invoca o moviliza una o varias reglas jurídicas para adjudicar derechos sobre la tierra en violación de otras reglas jurídicas.* (2009, pág. 43). estas tipologías son:

1. Actos ilegales de enajenación entre particulares: donde bajo la apariencia de un negocio legal entre privados, se formalizaron compraventas de propiedades y mejoras a precios bajos, avalúos y depreciaciones de predios, compra ventas de parcelas colindantes, arrendamiento con o sin contrato y contratos de usufructo.
2. Despojo por vía de hecho judicial: donde se adjudicaron derechos sobre la tierra mediante sentencias judiciales sin fundamento legal.
3. Despojo por vía de hecho administrativa: donde se adjudicaron de derechos sobre la tierra mediante actos administrativos sin fundamento legal, se revocaron actos administrativos de adjudicación de predios a beneficiarios de reforma agraria para que los predios fueran re-adjudicados a testaferros, y se realizaron adjudicaciones irregulares de tierras en zonas de colonización o de frontera.
4. Finalmente, la falsificación de títulos de propiedad y escrituras que fueron registrados.

En este contexto de participación institucional en los procesos de despojo de tierras, la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, evaluó la gestión del extinto Instituto Colombiano de Desarrollo Rural al que definió como una entidad débil *con el agravante de la corrupción imperante en una entidad cooptada por el paramilitarismo en muchas regiones del país, heredera de los vicios del antiguo Incora, cuyo desmonte facilitaría el despojo de tierras por vía administrativa, entre otras por la pérdida de archivos y documentación oficial* (PGN, 2015, pág. 30).

De esta forma, la cabeza del ministerio público relató que entre el 2003 y el 2014, en el Sistema de Información de Registro de Sanciones y Causas de Inhabilidad SIRI, se registraron sanciones disciplinarias a 84 funcionarios del Incoder de las cuales 47 incluyeron su destitución *"Entre las sanciones se destacan las impuestas a los funcionarios directivos: un gerente general, dos subgerentes, un director técnico, dos coordinadores (Córdoba y Guaviare), un jefe de oficina (Córdoba), tres directores territoriales (Caquetá, Meta, Nariño). Los departamentos con más funcionarios sancionados son: nivel central (incluye Cundinamarca) 19, Córdoba 6, Meta 5, Magdalena 5, Cesar 5. Como se ve, corresponden a los departamentos con situaciones de despojo y desplazamiento críticas."* (2015, pág. 30).

Uno de los casos más representativos de estos despojos de tierra por vía de hecho administrativa, se presentó entre los años 2002 y 2003 en el municipio de Chibolo departamento de Magdalena, cuando el gerente regional del Incora en Magdalena, José Fernando Mercado Polo, con la participación de otros funcionarios, *"decretó nulidades y adjudicaciones de predios de campesinos desplazados por paramilitares del Bloque Norte, que terminaron beneficiando a Rodrigo Tovar Pupo, alias 'Jorge 40'."* (Verdad Abierta, 2012). Mercado Polo fue condenado a prisión por el delito de falsedad ideológica en

documento público por el juzgado penal de circuito especializado, sanción que fue confirmada por la Sala Penal del Tribunal Superior de Atlántico.

Esta estrategia de despojo administrativo en el marco del conflicto armado pareció extenderse por toda la región de la costa Caribe, impactando también en el departamento de Antioquia, como ocurrió en el corregimiento de El Tomate del municipio de San Pedro de Urabá donde sus habitantes fueron *"despojados de manera violenta y que después sus predios fueron asignados por el Incoder a otras personas, quienes, a su vez, las vendieron al Magistrado del Consejo Seccional de la Judicatura de Montería"* (Sentencia Justicia y Paz - Jesús Ignacio Roldán Pérez. Alias "Monoleche"., 2014)

El departamento del Chocó también ha víctimas de ésta práctica, en la que funcionarios públicos legalizaron el despojo realizado por grupos armados ilegales en favor de determinados grupos económicos. Según lo relatado por el desmovilizado comandante paramilitar Ebert Veloza Garcia, alias "HH": *"[d]e los mismos empresarios y bananeros que con sangre han logrado mantener su emporio económico en la región de Urabá; de Vicente Castaño quien fue el verdadero poder en la autodefensas, y quien impulsó y controló la expansión de estas en las regiones de mayor importancia de economía lícita e ilícita de país; montó urapalma, montó el proyecto de la extractora de aceite de Mutata, donde, con la complicidad de funcionarios del Choco, el Incora y después del Incoder, legalizó miles de hectáreas que le pertenecían a las comunidades negras."* (Sentencia Justicia Y Paz, Rodrigo Pérez Alzate, alias "Julian Bolívar", 2013, pág. 228)

Así, las dinámicas del conflicto armado colombiano permearon la institución encargada de ejecutar la política de tierras del país, jugando un papel fundamental en la materialización del despojo administrativo cuando *muchos de sus funcionarios delinquieron asociados con el paramilitarismo hasta el 2010 para consolidar el proceso de usurpación de tierras mediante la legalización de despojo de estas a particulares, como la apropiación de baldíos de la nación.* (2015, pág. 30).

Con la desmovilización de los grupos paramilitares y el acuerdo de terminación del conflicto con las FARC-EP, es posible entrever que los actores y dinámicas del conflicto armado se han transformado con el pasar del tiempo, lo que supondría que las formas de materialización de este riesgo de corrupción también pueden transformarse.

Si bien es cierto, los procesos de selección de personal de la ANT se centralizaron para evitar la interferencia de los poderes locales, las acciones administrativas en el territorio continúan expuestas a los intereses sobre la tierra de diversos actores armados y económicos. Se dado a conocer amenazas a funcionarios de la ANT en la Costa Caribe y situaciones de hostigamiento en el departamento de Córdoba contra los colaboradores que ejecutan en el Plan de Ordenamiento de la Propiedad Rural de *La Mojana.* Así mismo, presiones indebidas por parte de particulares en el departamento de Santander. Estos hechos requerirán de la adopción de una política institucional de seguridad que permita proveer los mecanismos de prevención y atención, además de fortalecer los canales de denuncia y la coordinación con las autoridades judiciales para lograr la judicialización de quienes son responsables de estas acciones.

En el departamento de Caquetá se ha identificado recientemente una práctica de estafa a pobladores urbanos y rurales, a quienes con la promesa de adjudicación tierra a través de un supuesto programa del Ministerio de Agricultura de Desarrollo Rural llamado *Parcelaciones para la paz,* se les entrega una falsa resolución de la ANT, que luego es llevada a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos. Si bien no es posible inferir que sea un mecanismo directo de despojo administrativo, si es importante considerar los potenciales riesgos de despojo ya que, de acuerdo con el Grupo Anticorrupción de la Fiscalía General de la Nación, es posible que funcionarios de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos de Florencia y San Vicente, del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, así como de Registradurías y Notarías, se encuentren involucrados en una red delincuencial que se dedican a *"falsificar y adulterar documentos de Registro, Fichas catastrales y Escrituras de Inmuebles de diferentes predios urbanos y rurales del Departamento del Caquetá entre otros casos"* (FGN, 2018).

Por lo anterior se recomienda establecer y fortalecer los mecanismos de comunicación con la Superintendencia de Notariado y Registro SNR para que se establezcan protocolos de verificación de las resoluciones de adjudicación de la ANT antes de ser registradas en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos.

El mercado de tierras y el fenómeno de la especulación

La Oficina del Inspector de la Gestión de Tierras, a través del trabajo con las Unidades de Gestión Territorial, las denuncias ciudadanas, los casos priorizados en espacios interinstitucionales, las visitas a territorio y la articulación y el trabajo conjunto con las direcciones misionales de la Agencia Nacional de Tierras, ha identificado, en particular para la Región Occidente, la existencia de un fenómeno de especulación en los precios de la tierra. Esto podría estar relacionado con una alta demanda por la tierra, y la permanente conflictividad social, en parte por la escasez y altos precios de la tierra. Lo expuesto aquí, es sólo una aproximación a éste fenómeno y revela la necesidad de que sea caracterizado para adelantar así acciones urgentes para su intervención y regularización, asegurando el acceso de la propiedad justa y productiva a las personas que son sujeto de reforma agraria.

El mercado de tierras en el suroccidente colombiano

El mercado de tierras es el conjunto de transacciones o acuerdos de intercambio de bienes y/o servicios libres de todo tipo de presión o fenómeno externo, en virtud de los cuales se obtiene el uso, goce y/o disposición de un predio (UPRA, 2013). Existe un mercado de tierras cuando sobre las áreas disponibles es posible llevar a cabo de manera libre y autónoma, transacciones, respetando los límites normativos relacionados con el acceso eficiente y equitativo a las tierras (IEU UN-UPRA, 2013). Esta definición difiere de las aproximaciones convencionales del mercado y la interacción autónoma de sus fuerzas.

De acuerdo con el análisis de UPRA, existe un mercado de tierras cuando se garantizan las siguientes condiciones:

i) Intervención pública ex-ante y ex-post. En las sociedades contemporáneas la tierra es escasa, por tanto, el mercado de tierras supone una intervención previa del Estado que define las áreas disponibles que pueden ser compradas y vendidas en el mercado y evitar la concentración y el monopolio de la tierra a través de grandes empresarios y terratenientes.

ii) Libre oferta y demanda en el ejercicio de la propiedad y las actividades de transacción e intercambio de bienes y servicios.

iii) Derechos de propiedad bien definidos, asociados a la seguridad jurídica de la posesión, la formalización, registro y títulos de propiedad (UPRA, 2013).

En Colombia las transacciones de tierra mezclan lógicas formales, informales e ilegales. Aunque no se conocen estudios recientes sobre el mercado de tierras que permitan su caracterización, es evidente la existencia de obstáculos estructurales que dificultan los procesos de oferta y demanda en el mercado de la tierra. En 1984, los estudios realizados por la FAO y CEGA que tenían por objeto identificar los condicionantes de los mercados de tierras, la formación de precios, la movilidad de la propiedad y las relaciones con la estructura de la tenencia de la tierra demostraron la existencia de "un mercado segmentado de acuerdo con la capacidad adquisitiva de los compradores", donde las únicas zonas en las que se observa un mercado amplio, abierto, exento de relaciones asimétricas eran aquellas donde prima la mediana propiedad". Refiriéndose a las transacciones entre personas de alta capacidad adquisitiva en determinados municipios señalaron "pocos predios negociados representan grandes extensiones" (UPRA, marzo de 2015).

En el suroccidente del país, en particular en los departamentos del Cauca y Valle del Cauca, se identifican varios obstáculos estructurales del mercado de tierras, principalmente fenómenos como la ausencia de derechos de propiedad y problemas asociados a la titulación dificultan la transparencia en los procesos de oferta y demanda, así como la concentración de la propiedad que impide la movilidad de un factor productivo tan importante como la tierra. En el Cauca, por ejemplo, propietarios de grandes extensiones se benefician de rentas elevadas sin la necesidad de producir de manera eficiente. De acuerdo con Garay, Colombia es uno de los países más atrasados en términos de registro de tierras, formalización y títulos de propiedad, la tierra ha sido concebida más como un factor de concentración del poder militar territorial y político que un factor de producción o un activo productivo y social (Garay 2013).

Es necesario recordar que los departamentos del país que, según el Atlas, en 2012 tenían los índices más altos de desigualdad en la propiedad privada rural eran: Sucre (0,95), Cauca (0,84) Valle del Cauca (0,84), Arauca (0,84), Meta (0,83), Huila (0,83), Nariño (0,82), Caldas (0,81), Santander (0,80), Casanare (0,80). Y los departamentos con una mayor concentración de la tierra, según el GINI de tierras son Meta, Cauca y Valle, de esta manera en estos departamentos pocos propietarios poseen predios de grandes extensiones. Es más, el Valle es el departamento con mayor concentración cuando se usa el GINI de propietarios, según el IGAC 2012 (CNMH, 2016). Así, Cauca y Valle son departamentos que no solo tienen pocos predios de grandes extensiones, sino que además pocos propietarios poseen más de un predio, lo que se constituye en un mecanismo importante de

concentración de la propiedad (CNMH, 2016).

El fenómeno de la especulación en el precio de la tierra

En los últimos años, los departamentos de Nariño, Putumayo, Valle y Cauca han incrementado de manera significativa la participación de predios de minorías étnicas, esto debido al resultado de actualizaciones catastrales y a la constitución y ampliación de nuevos resguardos indígenas o la creación de territorios colectivos para comunidades negras. Así la Guajira y Cauca son los departamentos con más hectáreas otorgadas a las minorías étnicas (CNMH, 2016, Pág. 273).

Las pretensiones territoriales de las comunidades étnicas y campesinas y la necesidad del Gobierno de adquirir predios rurales para atender los compromisos adquiridos con las organizaciones, se ha convertido en un factor que ha contribuido al fenómeno de la especulación. Esta situación se ha presentado con mayor regularidad en los departamentos del Cauca y Valle del Cauca, donde existe un marco de prioridad para el cumplimiento de los distintos acuerdos establecidos con comunidades étnicas, indígenas y afrocolombianos, para la priorización y adquisición de predios, y lo ordenado en sentencias judiciales.

A continuación, se referencian algunos predios, priorizados entre 2018 y 2016 por la Dirección de Asuntos Étnicos, en el marco del cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Gobierno Nacional y cuyos precios superan los $1.000.000.000, ubicados principalmente en la región del suroccidente. Una de las características de estos predios es que, por su zonificación, la tierra tiene un valor potencialmente agrícola y pecuario, lo que se traduce aparentemente en mejores suelos con áreas en promedio menores, pero con avalúos promedio altos.

Predios priorizados para compra para comunidades étnicas, 2016-2018

Predio	Ubicación	Comunidad	Compromiso	Área	Valor	Estado
El Marañon	Tuluá (Valle del Cauca)	Resguardo Indígena Guadualito	CRIC-Acuerdo 40.000 ha	269,47 ha	$7.457.261.000	Viabilidad jurídica
Los Tulipanes	Caloto (Cauca)	Afrocaucana	Mesa Afrocaucana Acta de 2014	105,32 ha	$6.600.000.000	Avalúo/oferta
El Paraiso	Silvia (Cauca)	Indígenas	Sin Inf.	Sin Inf.	$2.300.529.620	Adquirido
La Lagunita (Coronado)	Santander de Quilichao (Cauca)	Resguardo Indígena Guadualito	CRIC-Acuerdo 40.000 ha	116 ha	$2.186.482.000	Viabilidad jurídica
Predio Lote 3 La Primavera	Popayán (Cauca)	Sin Inf.	Sin Inf.	Sin Inf.	$1.691.163.750	Adquirido
La Iberia	Tuluá (Valle del Cauca)	Resguardo Indígena Guadualito	CRIC-Acuerdo 40.000 ha	60,34 ha	$1.641.382.600	Viabilidad jurídica

Predio	Ubicación	Comunidad	Compromiso	Área	Valor	Estado
Los Naranjos	Sotará (Cauca)	Comunidad Indígena de Cofradía de Cajibío	CRIC- Acta del 19/10/2012	110,14ha	$1.314.287.272	Viabilidad jurídica
Mandural	San Sebastián (Cauca)	Resguardo Indígena Papallagta	Acuerdo: CRIC- Acta 16/12/2005	56 ha	$1.211.327.400	Viabilidad jurídica

Fuente: Base de predios DAE, priorizados para compra 2016-2018.

En el caso de la Dirección de Asuntos Étnicos de la ANT, de acuerdo a la revisión realizada por la Oficina del Inspector de la Gestión de Tierras, los precios de los predios priorizados y adquiridos por la Entidad, entre 2017 y 2018, varían según condiciones fisiográficas y en todos los casos los valores ofertados corresponden con el avalúo y las metodologías de investigación y mercado.

Sin embargo existen variables que afectan la dinámica del mercado y que favorecen la especulación; una "burbuja" en los precios de la tierra que puede tener múltiples explicaciones: la existencia acumuladores de tierras; la pacificación de los territorios con los Acuerdos de Paz; usos y conflictos; formalidad y restitución; violencia y desplazamiento forzado, expansión urbana; escasez de la tierra y su ubicación estratégica (agua, carreteras, infraestructura, tecnología) y/o colindancia a tierras destinadas a la producción de agrocombustibles, explotaciones forestales y proyectos minero energéticos, e incluso la participación de la figura del "intermediario" (una práctica al parecer recurrente y que precisa mayor investigación en campo). Esta última involucra una estructura compleja de abogados, topógrafos, agrónomos, funcionarios del Estado y hasta líderes sociales, que inciden en los procesos de oferta, demanda, avalúo y compra de predios.

El reto del mercado y el observatorio de tierras

El reto del mercado de tierras es promover y posicionar un mercado de tierras rurales agropecuarias operante, transparente, ligado a los procesos de ordenamiento social de la propiedad y el uso eficiente del suelo, en la que se superen elementos determinantes en el actual mercado como la informalidad en las transacciones, los altos costos de transacciones, información dispersa, subjetiva, agregada, desactualizada, incompleta y no divulgada; que facilite a los sujetos de reforma agraria el acceso y retención de la tierra, eliminando la estructura bimodal de la propiedad (latifundio-minifundio), (UPRA, marzo de 2015).

Por tanto es necesario: *i)* la aplicación y fortalecimiento del marco jurídico en materia de tierras, que clarifique el alcance y garantías de los derechos de propiedad, su uso y aprovechamiento para mejorar la seguridad jurídica; *ii)* monitorear los fenómenos asociados al funcionamiento y la formación de precios del mercado de tierras, posiciones especulativas y acaparadoras, para así garantizar usos eficientes y sostenibles del suelo rural; *iii)* tener un inventario, descripción y análisis de costos, con una zonificación de los predios en la que se consideren aspectos financieros, fiscales, tributarios, actualizaciones catastrales, análisis espaciales y estadísticos con adecuados sistemas de información,

que además de los valores comerciales incluya las aspiraciones territoriales de las personas sujetas de reforma agraria[138]; *iv)* la reducción de los costos de transacción; *v)* el fortalecimiento de las funciones institucionales de las entidades relacionadas con el funcionamiento del mercado de tierras rurales en el país; y *vi)* la intervención y regularización en el mercado de tierras que combata la concentración y al exclusión de los más débiles y asegure una pequeña propiedad eficiente (UPRA, marzo de 2015).

En este sentido es urgente fortalecer el Observatorio de Tierras Rurales de la Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad, en el que se dispongan de elementos para la regulación de la propiedad agraria; se monitoree y se haga visible el funcionamiento y dinámicas del mercado de tierras rurales, especialmente en el suroccidente del país; se identifiquen posiciones especulativas y acaparadoras; y se eliminen las asimetrías de acceso a la información y la tenencia; se encausen y tramiten los conflictos territoriales y se impulsen usos más eficientes y sostenible del factor productivo de la propiedad rural.

Estructura y rezago institucional

En sus dos primeros años la Agencia ha realizado importantes esfuerzos dirigidos a la no reincidencia respecto de las situaciones que dieron lugar a la liquidación de su predecesor, el Incoder. Ha propendido por avanzar en mejorar la gestión y capacidad administrativa de la entidad, atendiendo con gran preocupación los desafíos asociados con la garantía a estándares de transparencia y buenas prácticas en las actuaciones administrativas.

Sin embargo, algunas de las situaciones de riesgo en materia de corrupción no han podido ser erradicadas en su totalidad, bien sea porque corresponden a condiciones exógenas difíciles de controlar por parte de la entidad - como el diseño o el facto mismo de la política de tenencia de la tierra o la cultura de la ilegalidad-, o por estar relacionadas con la reciente creación de la ANT, la centralización de su actividad y la interacción con actores con intereses encontrados. Dentro de este último grupo, preocupa la adjudicación irregular de baldíos y de subsidios, la compra de predios sin vocación productiva a precios sobre dimensionados y la manipulación en los procesos agrarios en favor de terceros; riesgos que ya han sido abordados en acápites anteriores.

Preocupa además el hecho que, atendiendo a limitantes presupuestales, la ANT haya asumido una estructura organizacional similar a la del Incoder en sus primeros años de operación, constituyendo oficinas territoriales con jurisdicción en varios departamentos. La figura de la Unidad de Gestión Territorial – UGT de la ANT, junto con las Oficinas de Enlace Territorial del Incoder, comparten el

[138] Existen predios cuyo valor como factor productivo agrícola tiene como objetivo aliviar los problemas de pobreza e inequidad. Predios que no tienen las mejores condiciones para la producción agrícola y que en muchos casos son entregados como parte de una política de reforma agraria, pero que no deberían tener relación con el comportamiento del valor agregado o el valor "especulativo" del sector en el mercado de tierras.

problema de la baja capacidad disponible para atender el cumulo de solicitudes presentadas por la población rural asentada en los territorios.

Por otro lado, resulta importante destacar que la ANT soporta una pesada carga institucional heredada de sus predecesoras, representada no solo en un alto nivel de procesos agrarios rezagados –un total de 239.012-, que para diciembre de 2017 logro reducirse en un 23,95%, sino también en su participación de innumerables procesos judiciales: según el Informe de Defensa Judicial I trimestre 2017, de los 280 procesos judiciales en los que está involucrada la Agencia, 247 corresponden a demandas contra el Incoder y el Incora por acción u omisión.

Para la OIGT, es importante señalar además aspectos relacionados con el rezago que heredó la Agencia Nacional de Tierras del Incoder, dado el impacto que tiene tanto en el desarrollo de las actividades de la Agencia, como en la percepción que genera la respuesta institucional en la ciudadanía. A continuación, se presentan datos desagregados de rezago:

Número de casos por variable de análisis

TEMA	REZAGO	% FRENTE AL TOTAL DEL REZAGO	N° DE REZAGO EVACUADO	% DE AVANCE EN REZAGO
Administración de Tierras	1.645	0,69%	1.092	66,38%
Subsidio Integral de Reforma Agraria	2.438	1,02%	250	10,25%
Demanda y Descongestión	175.989	73,63%	46.463	26,40%
Procesos Agrarios	1.950	0,82%	93	4,77%
Seguridad Jurídica / Procesos de Formalización	55.989	23,43%	9318	16,64%
Étnicos	1.001	0,42%	19	1,90%
TOTAL	239.012		57.235	23,95%

Fuente: Elaborada con base en datos suministrados por las dependencias de la ANT con corte diciembre de 2017.

Según los datos entregados por las distintas dependencias, se identificaron a diciembre de 2017 238.974 procesos de los cuales el 73.63% corresponden a solicitudes de adjudicación de baldíos y el 23,43% a formalización de la propiedad rural. Estos dos procesos, representan un 97.06% del total del rezago y en el último año demuestran un avance del 21,25%, con lo cual se proyectaría la evacuación total de este rezago en un tiempo estimado de 4 años. El restante 2,94% corresponde a procesos agrarios, solicitudes de grupos étnicos, predios del Fondo Nacional Agrario y solicitudes de entidades de derecho público.

Los procesos mencionados anteriormente, correspondientes al 2,94% del total del rezago, presentan avances marginales, lo cual se explica en parte por la complejidad de algunos procedimientos agrarios, la necesidad de adelantar gestiones interadministrativas para su resolución y la magnitud de los tiempos que esto conlleva. Los anteriores factores, hacen complejo calcular la proyección de tiempos necesarios para la resolución del rezago en estos procesos. Sin embargo, de mantenerse el porcentaje de avance actual, las dependencias a cargo de los mismos tardarían un aproximado de veinte (20) años en dar finalización a estas solicitudes, suponiendo que el número de expedientes de rezago no

varié. Esto plantea un reto importante para la agencia, en términos de la necesidad de formular y adoptar estrategias de contingencia tendientes a dar solución a esta problemática.

Adicionalmente, debe considerarse que la Agencia deberá empezar a tramitar y emitir respuesta frente a nuevas solicitudes registradas en el Formulario de Inscripción de Sujetos de Ordenamiento – FISO, lo cual implicará un aumento en la demanda de servicios de la entidad y, en consecuencia, un incremento en el número de solicitudes, lo cual puede traducirse en un mayor rezago de no emitirse respuesta oportuna a las mismas.

Iniciativas comunitarias: Extorsión en subsidios y proyectos productivos Chocó

La Oficina del Inspector de la Gestión de Tierras y la Dirección de Asuntos Étnicos, vienen realizando acompañamiento y seguimiento a algunas iniciativas comunitarias para grupos étnicos que se encuentran en implementación en distintos municipios de Chocó; especialmente, en el Bajo, Medio y Alto Baudó. Municipios donde se han recibido denuncias por presuntas extorsiones ejecutadas por actores armados ilegales contra los beneficiarios de dichas iniciativas.

Las iniciativas comunitarias son un conjunto de actividades productivas que buscan la preservación y fortalecimiento de las prácticas tradicionales y ancestrales, respetando usos y costumbres de las comunidades étnicas y contribuyendo al mejoramiento de la calidad de vida para la pervivencia de las mismas.[139]

Las presuntas extorsiones, se han realizado en cobros porcentuales o a través de alteraciones con valores inflados en las cotizaciones para la definición del proveedor de los productos necesarios para las iniciativas, algunos de ellos de manera explícita solicitados a los representantes legales de los Consejos Comunitarios, según conoció esta oficina con entrevistas en Medio Baudó.

Se identifica que estos hechos generan graves afectaciones tanto a la ejecución transparente y efectiva de los recursos del Estado, como riesgos de seguridad para las personas objeto de atención por parte de la ANT. Representantes de la comunidad y autoridades locales señalan algunas preocupaciones fundamentales respecto de las situaciones que se viven en el territorio como las siguientes:

a) Los conflictos interétnicos que existen debido a errores de la institucionalidad, principalmente por adjudicaciones a particulares que se realizaron sobre territorios colectivos ya adjudicados, donde se ha identificado irregularidades como pérdida de solicitudes y expedientes.
b) La adjudicación de predios colectivos a particulares por parte de jueces civiles vía prescripción adquisitiva.
c) Las pretensiones territoriales de los desmovilizados de las FARC-EP sobre territorio de los Consejos Comunitarios y la presencia de desmovilizados en territorios colectivos en particular

[139] Concepto construido por el grupo de Iniciativas Comunitarias 2018 de la Dirección de Asuntos Étnicos

en la zona del Atrato Medio. Algunos podrían actuar como testaferros de grupos armados ilegales.

d) La falta de presencia institucional de la ANT en territorio que representa un desgaste a las comunidades en la presentación de solicitudes de información y presencia institucional que no tienen respuesta, en ocasiones se han adelantado acciones judiciales para que se den respuesta a los requerimientos.
e) Los efectos sobre la seguridad jurídica de los predios que tienen para las comunidades el desarrollo de actividades de infraestructura como la construcción del Puerto de Tribugá y el Canal Interoceánico en el Golfo Tribugá en Nuquí, la construcción de la vía al mar a Las Ánimas – Nuquí, donde preocupa la formalización de la propiedad de los poseedores de este trazado, posibles casos de despojo, y los impactos sociales y ambientales que puede traer la construcción de esa vía. La construcción de la hidroeléctrica Talasa, en Carmen de Atrato (Chocó)
f) Procesos sin concluir que quedaron en un limbo con la liquidación del Incoder y la transición a ANT, y sobre los que no hay información sobre su ubicación y estado. Ej. Resoluciones sin registro (casos con la Oficina de Instrumentos Públicos en Bahía Solano, Ungía, Acandí, Rio Sucio, entre otros)
g) Solicitudes de adjudicación radicadas y de iniciativas comunitarias que quedaron pendientes de implementación con el Incoder;
h) Pobre acompañamiento y asistencia técnica para el desarrollo y seguimiento de los proyectos o iniciativas;
i) Casos de despojo, que presuntamente incluirían despojo administrativo en el Bajo Atrato
j) En Bahía Solano, corregimiento del Valle se han registrado de denuncias por apropiación de extranjeros de predios en la zona de la playa, y privatización de la playa el Almejal, con instalaciones hoteleras;
k) Casos de administración irregular de bienes con la SAE por extinción de dominio.
l) Conflictos asociados al desarrollo de megaproyectos y usos del subsuelo: minería (oro y platino), petróleo, monocultivos y ganadería extensiva.
m) La situación de presión que viven algunos consejos comunitarios, fenómenos como el narcotráfico, la minería ilegal, presencia de grupos armados, corrupción.
n) Las temáticas abordadas en el paro cívico de mayo de 2017, frente al tema de servicios (carretera, salud, presupuesto para educación, etc.) y que están pendiente de cumplimiento por parte del Gobierno Nacional.
o) El repoblamiento de personas provenientes de otras regiones del país, especialmente de Antioquia y Caribe, articulados a la economía ilegal como la minería.

Es importante señalar que una vez revisada la presencia de actores criminales se identifica que en la región opera el Frente de Guerra Occidental del ELN, particularmente en los municipios de Alto baudó, Itsmina, Ríosucio, Novita, San José del Palmar, Quibdó, Condoto, Tadó, Lloró, Medio Atrato y Atrato. Así mismo se encuentra presencia del Clan del Golfo a través de la Estructura Pacífico - Sub Estructuras Playas, Carretera, Baudó y San Juan para los municipios de (Docordó, Pizarro, Nuqui,

Bahía Solano, Medio Baudó, Quibdó, Yutó, Paimadó, Itsmina, Condoto, Andagoya, Tadó); lo cual en buena medida agrava o genera un punto de riesgo adicional a todas las preocupaciones planteadas.

En virtud de lo anterior, la Oficina del Inspector de la Gestión de Tierras considera pertinente para estas iniciativas el adelantar las siguientes acciones correctivas:

a) Encontrar mecanismos que se asemejen a los controles contractuales previstos en el desarrollo normativo de la contratación estatal, de tal manera que se cierre la posibilidad de las libertades y discrecionalidades en la ejecución de recursos en estas iniciativas
b) Definir como punto obligatorio la verificación de los documentos, matriculas, registros, representantes legales e incluso de ser posible los espacios físicos de los proveedores.
c) Contar con un equipo específicamente dedicado a la supervisión de iniciativas y entregas, preferiblemente distinto al equipo que realiza el proceso de formulación y adjudicación de la iniciativa o que estos procesos estén siempre acompañados en la etapa de adjudicación por conocedores de estudios de mercado, proveedores y el análisis del sector del grupo de contratos y por la Oficina del Inspector de la Gestión de Tierras, cuando menos en aquellos casos que se consideren como zonas de riesgo en la implementación de iniciativas.
d) Revisar de manera obligatoria las inhabilidades e incompatibilidades entre proponentes.
e) Procurar mejorar el acompañamiento jurídico de la Dirección de Asuntos Étnicos y la Oficina del Inspector de la Gestión de Tierras.
f) Revisar expedientes de iniciativas comunitarias ya terminadas o en etapa de cierre ejecutadas por la ANT desde 2016, esto en virtud a que tan solo con la revisión de una de ellas implementada en Natagaima, departamento del Tolima con el resguardo indígena Los Ángeles, donde se encontraron serias irregularidades en la etapa tanto de construcción o alistamiento, como en la etapa de implementación, lo que hoy por hoy ciertamente imposibilita el cierre tanto técnico como presupuestal de dicha iniciativa.

Recomendaciones

- Reconociendo la estrecha relación entre los fenómenos de corrupción y las tensiones de la estructura agraria del país, se recomienda formular una política pública de lucha contra la corrupción en el sector de tierras, que vincule y oriente a todas las entidades del sector, como MinAgricultura, IGAC, ANT, ADR, Notariado y Registro, a realizar acciones articuladas y diferenciadas a las necesidades de cada región que permitan prevenir, detectar y tramitar posibles hechos de corrupción tanto en el nivel central como a nivel descentralizado.

- Fortalecer los controles y mecanismos de prevención en la ejecución de los programas de la Agencia, de tal forma que se puedan detectar en el marco de su implementación, las debilidades asociadas con cada uno de los servicios y trámites de la Entidad, adoptando las medidas internas necesarias para evitar posibles hechos de corrupción.

- La actual capacidad operativa de la ANT supera por mucho la demanda, por ello gran parte de la operación se encuentra en terceros por contratos y convenios, sin embargo, se requiere fortalecer los controles efectivos frente a los riesgos de corrupción que pueden emerger tanto en la etapa de selección como en la de ejecución.

- Adecuar la estrategia de comunicación de la ANT a las características de su población objetivo[140], diseñando y ejecutando campañas de comunicación de amplia difusión, que permitan socializar de manera clara los servicios ofrecidos por la Agencia y los mecanismos para acceder a los mismos, con comunidades objetivo de la Entidad. La estrategia de comunicación se podría apoyar en la formalización de alianzas estratégicas con actores que hagan presencia efectiva en territorio: Procuradurías, Personerías, Gobernaciones, Alcaldías, Secretarías de asuntos agrarios, Organizaciones comunitarias locales, Juntas de acción comunal, entre otras.

- Territorialización de los procesos, responsabilidades y recursos. Con la creación de la ANT se generó un modelo administrativo centralizado; paulatinamente se ha descentralizado o delegado en las actuales Unidades de Gestión Territorial. Se recomienda por una parte continuar descentralizando y delegando funciones y recursos, acompañados de estrategias de control y vigilancia centralizados que contribuyan a prevenir la cooptación de la institucionalidad por parte de poderes locales.

- Fortalecer la capacidad institucional de la ANT, lo cual incluye una revisión de las cargas laborales, ampliación de la planta de personal [141] y optimizar los tiempos de respuesta frente a cada uno de los

[140] El documento completo de "Caracterización de ciudadanos y grupos de interés – 2018" se puede consultar en: http://www.agenciadetierras.gov.co/wp-content/uploads/2018/01/Caracterizacion-Definitiva-30012018.pdf.

[141] Actualmente, la ANT cuenta con una planta permanente de 126 cargos y una planta temporal de 165 cargos, frente a una necesidad identificada de 1270 plazas, de acuerdo al estudio de cargas laborales. La necesidad de personal para la prestación de la oferta instruccional se suple a través de terceros operadores y contratos de prestación de servicios, lo cual impone un riesgo para el resurgimiento de problemas asociados con la rotación de personal, pérdida de memoria institucional y de información, ocurridos en el Incoder.

servicios y trámites ofertados por la Entidad, de tal manera que respondan de manera oportuna y eficaz al pleno reconocimiento de los derechos adquiridos por la población rural.

- Establecer y fortalecer los mecanismos de comunicación con la Superintendencia de Notariado y Registro SNR para que se establezcan protocolos de verificación de las resoluciones de adjudicación de la ANT antes de ser registradas en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos.

- Exhortar a que haya un trabajo articulado con otras entidades del sector, cuya información es fundamental para blindar los procesos de adjudicación realizados. La actualización de la información que reposa en los sistemas del instituto Geográfico Agustín Codazzi –IGAC- o en la Superintendencia de Notariado y Registro, permitirá que la verificación de requisitos y la resolución de conflictos por la tierra, sea más eficiente y garante de los derechos de la población rural.

- Expedir un lineamiento y la adopción de un procedimiento institucional por medio del cual la ANT emprenda acciones tendientes a identificar, intervenir y/o cesar las situaciones de acaparamiento y concentración de tierras por parte de particulares y/o personas jurídicas, en cumplimiento a los compromisos de democratización de la propiedad rural.

- Fortalecer el Observatorio de Tierras Rurales de la Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad, en el que se dispongan de elementos para la regulación de la propiedad agraria; se monitoree y se haga visible el funcionamiento y dinámicas del mercado de tierras rurales, especialmente en el suroccidente del país; se identifiquen posiciones especulativas y acaparadoras; y se eliminen las asimetrías de acceso a la información y la tenencia; se encausen y tramiten los conflictos territoriales y se impulsen usos más eficientes y sostenible del factor productivo de la propiedad rural.

REFERENCIAS

Justicia y Paz. Proceso contra Uber Darío Yañez Cavadías, Audiencia de Control de Legalidad de los Cargos (Sala de Justicia y Paz 16 de Febrero de 2012).

Mesa Copartes Misereor - Llanos Orientales. (2017). *Despojar y Desplazar: Estrategia para el Desarrollo de la Orinoquìa.* Obtenido de https://www.justiciaypazcolombia.com/despojar-y-desplazar-estrategia-para-el-desarrollo-de-la-orinoquia/

Aguilera Diaz, M., Reina, Y., Orozco, A., Yabrudy, J., & Barcos, R. (2017). *Evolución socioeconómica de la región Caribe colombiana entre 1997 y 2017.* Bogotá: Banco de la Republica. Documentos de trabajo sobre economia regional. .

Aguilera, M. (2002). *PALMA AFRICANA EN LA COSTA CARIBE: UN SEMILLERO DE EMPRESAS SOLIDARIAS.* Cartagena: Banrep.

Alacaldía Mayor de Bogota. (2005). *Región Central, Aportes para la caracterización de los territorios que la conforman.* Bogotá: Alacaldía Mayor de Bogota - Universidad Nacional de Colombia.

ANM, A. N. (2017). *Infografías departamentales*. Obtenido de https://www.anm.gov.co/sites/default/files/captura_de_pantalla_2016-10-25_a_las_5.01.19_p.m.png

Arias, G. (2011). *Respecto del Bloque Central Bolívar - El Bloque Central Bolívar: Un caso de paramilitarismo y narcotráfico en Colombia. En: La desmovilización de los paramilitares en Colombia. Entre el escepticismo y la esperanza.* Bogotá: Universidad de los Andes.

Atehortua - Arredondo, C. I. (s.f.). *Centro Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género, Humanas Colombia.* Obtenido de http://www.humanas.org.co/archivos/fomasdedespojo.pdf

Avila, M. A. (2009). Conflicto Armado en Cauca: Reconfiguración del poder regional de los actores armados". Bogotá: Corporación Nuevo Arco Iris.

CEER, C. d. (2004). *La Economía Ganadera en Córdoba.* Cartagena: Banco de la República, Documentos de trabajo sobre economía regional.

CEER, C. d. (2005). *La Economía del departamento de Sucre: ganadería y Sector Público.* Cartagena: Banco de la República, Documentos de trabajo sobre economía regional.

Centro de estudios Regionales - CERE, Universidad del Tolima. (2004). *Diagnostico General del Tolima, Región central de Colombia convenio interadministrativo 143.* Universidad Nacional de Colombia.

Centro de Memoria Histórica. (2012). *JUSTICIA Y PAZ, Tierras y Teritorios en las versiones de los paramilitares.* Bogotá.

Cetina, C. (2016). CORRUPCIÓN: MEDICIÓN DEL PROBLEMA Y LOS PROBLEMAS EN SU MEDICIÓN. *Diálogos sobre la Transparencia - Policy Paper #1*.

CGR. (2005). *INFORME DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL MODALIDAD ABREVIADA INCORA EN LIQUIDACIÓN (VIGENCIA 2004).* Bogotá: CGR – CDSA .

CGR. (2014). *Informe de Actuación Especial (ACES) N° 0068sobre el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - Incoder .* Bogotá: Contraloría General de la República.

Chiodelli, F., & Stefano, M. (2015). Corruption in land-use issues: a crucial challenge for planning theory and practice. *TPR*(86(4)).

Cinep. (2017). *Desplazar y despojar: Estrategia para el desarrollo de la orinoquia.* Bogotá: Cinep.

CINEP, Centro de Investigación y Educación Popular. (s.f.). NOCHE Y NIEBLA N° 28. *Banco de datos de derechos humanos y violencia política*(28).

CINEP, Centro de Investigación y Educación Popular. (s.f.). NOCHE Y NIEBLA N° 32. *Banco de datos de derechos humanos y violencia política*(32).

Clarín Rural. (15 de 02 de 2014). El cerrado es la clave del agro brasileño. Obtenido de https://www.clarin.com/rural/cerrado-clave-agro-brasileno_0_HyiickjDXl.html

CNMH. (2012). *Justicia y Paz - Tierras y Territorios en versiones libres de los paramilitares.* Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica.

CNMH. (2014). *Patrones" y campesinos: tierra, poder y violencia en el Valle del Cauca (1960 – 2012).* Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica,.

CNRR, C. N. (2009). *El Despojo de Tierras y Territorios. Aproximación conceptual.* Bogotá: Kimpres Ltda.

Congreso de la República de Colombia. (10 de Junio de 2011). LEY 1448 DE 2011 Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. Bogotá, Colombia: Diario Oficial No. 48.096 .

Conpes 3558. (15 de Diciembre de 2008). *Consejo Nacional de Política Económica y Social .* Obtenido de Departamento Nacional de Planeación: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/politica-de-desarrollo/3558.pdf

Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario. (2012). *Informe de Auditoría al Fondo Ganadero de Córdoba, Vigencia Fiscal 2010.* Bogotá.

Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario. (2013). *Informe de Auditoría Incoder Vigencia Fiscal 2012.* Bogotá.

Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario. (2014). *Informe de Actuación Especial (ACES), Actuación especial sobre la política de administración de baldíos y el cumplimiento de metas en el Plan Nacional de Desarrollo y atención a denuncias sobre la adjudicación y acumulación irregular de predios baldíos en.* Bogotá.

Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario. (2014). *Informe de Auditoría Incoder Vigencia Fiscal 2013.* Bogotá.

Corporacion Colombia Internacional. (2009). *Encuesta Nacional Agropecuaria - Oferta Agropearia - Cifras 2009.* Bogotá: Minesterio de Agricultura y Desarrollo Rural. Obtenido de https://datoscede.uniandes.edu.co/datoscede/anexo/materialrelacionado/1be_Metodologia_y_resultados_ENA_2009.pdf

Corporinoquia. (2010). *La mejor orinoquia que podemos construir.* Bogotá: CEO - Uniandes.

CTpC. (2006). *Indice de Transparencia Nacional. Resultados 2004-2005.* Corporación Transparencia por Colombia. Bogotá: Colección Documentos Observatorio de Integridad - No. 7.

CTpC. (2015). *Índice de Transparencia Nacional 2013 -2014.* Bogotá: Colección de Documentos Observatorio de Integridad N. 16.

CTpC. (2017). *ÍNDICE DE TRANSPARENCIA DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS RESULTADOS Enero 2015 – abril 2016.* Corporacion Transparencia por Colombia. Bogotá: Colección Documentos Observatorio de Integridad No.19.

DANE. (2010). *Codificación de la división Político-Administrativa de Colombia.* Antioquia. Bogotá: Dane.

DANE. (2010). *Codificación de la división Político-Administrativa de Colombia.* Caldas. Bogotá: DANE.

DANE. (2010). *Codificación de la división Político-Administrativa de Colombia.* Chocó. Bogotá: DANE.

DANE. (2010). *Codificación de la división Político-Administrativa de Colombia.* Quindío. Bogotá: DANE.

DANE. (2010). *Codificación de la división Político-Administrativa de Colombia.* Risaralda. Bogotá: DANE.

DANE. (2010). *Codificación de la división Político-Administrativa de Colombia.* Nariño. Bogotá: DANE.

DANE. (2010). *Codificación de la división Político-Administrativa de Colombia.* Putumayo. Bogotá: DANE.

Dane. (2014). *CENSO NACIONAL AGROPECUARIO .* Bogotá: Dane.

DANE. (2015). *AVANCES ALIANZA POR EL AGUA Y LA VIDA DE LA GUAJIRA.* Bogotá: DANE.

DANE. (2015). *Departamento Administrativo Nacional de Estadistica.* Obtenido de Georportal Dane: http://geoportal.dane.gov.co/geocna/#

DANE. (30 de 06 de 2018). *Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas - DANE*. Obtenido de http://geoportal.dane.gov.co: http://geoportal.dane.gov.co:8084/Divipola/

DANE-CNA. (2014). *Censo Nacional Agropecuario.*

Datos Abiertos. (12 de 07 de 2018). *Datos Abiertos - Gobierno Digital de Colombia.* Obtenido de https://geoportal.dane.gov.co/v2/images/blog/guajira/Presentacion_La_Guajira.pdf

Defensoría del Pueblo. (2010). *Resolución Defensorial N° 058. Diagnóstico de la situación de acceso y tenencia de la tierra en el departamento de Córdoba.* Bogotá.

Defensoría del Pueblo. (2017). *Informe de Riesgo de Alerta Temprana No 048-17 A.I. .*

Defensoría del Pueblo. (2017). *INFORME DE RIESGO N° 029-17.*

Defensoría del Pueblo. (2017). *Informe de Riesgo N° 042 - 17 A-I.*

Defensoría del Pueblo. (2017). *Informe de Riesgo N°028-17.*

Defensoría del Pueblo. (2017). *Informe especial de riesgo: violencia y amenazas contra los líderes sociales y los defensores de derechos humanos.* Bogotá.

Defensoría del Pueblo, S. d. (2017). *Informe de Riesgo N° 002-17.*

Defensoría del Pueblo, S. d. (2017). *Informe de Riesgo N° 020-17 A.I.*

Defensoría del Pueblo, S. d. (2017). *Informe de Riesgo N° 021-17.*

Defensoría del Pueblo, S. d. (2017). *Informe de riesgo N° 039-17.*

Defensoría del Pueblo, S. d. (2017). *Informe de Riesgo N° 050-17.*

Defensoría del Pueblo, S. d. (2017). *Informe de Riesgo N°001-17A.I.* Bogotá.

Defensoría del Pueblo, S. d. (2017). *Informe de Riesgo N°034-17.*

Defensoría del Pueblo, S. d. (2017). *Informe de Riesgo N°038-17.*

Departamento Administrativo de Planeación. Gobernación del departamento del Valle del Cauca. (2014). *Informe departamental de evaluación de la Gestión municipal. No. 4.* Cali.

Departamento Nacional de Planeación. (2016). Ficha de caracterización territorial departamental.

Diaz, O. H., Esmeral Ariza, S., & Sánchez Fontalvo, I. (2017). Realidades sociales, ambientales y culturales de las comunidades indígenas en La Sierra Nevada de Santa Marta. *Producción + Limpia*, 10-23.

DNP. (2014). *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.* Bogotá: DNP. Obtenido de Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND%202014-2018%20Tomo%202%20internet.pdf

DNP. (2016). *Plan Maestro de la Orinoquia.* Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

DNP. (2016). *Plan Maestro de la Orinoquia 2016.* Bogotá: Departamento Nacional de Planeación. Obtenido de http://cccasanare.co/wp-content/uploads/2017/02/Plan-Maestro-de-la-Orinoqu%C3%ADa-2016.pdf

DNP. (2018). Conpes 3917. Areas de Referencia como insumo para la Identificación de las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres),. Bogotá. Obtenido de https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3917.pdf

DUARTE, C. (2015). *Desencuentros territoriales" tomo I. La emergencia de los conflictos interétnicos e interculturales en el departamento del Cauca".* Bogotá: Terrenos etnográficos-ICANH.

El tiempo. (05 de 05 de 2017). En 20 campos se produce el 66 % del petróleo del país. Obtenido de http://www.eltiempo.com/economia/sectores/los-20-campos-petroleros-de-colombia-con-mayor-produccion-84750

El Tiempo. (19 de Febrero de 2018). Capturan banda que falsificaba escrituras para vender propiedades.

EL UNIVERSAL. (7 de Diciembre de 2016). Ganadería en Córdoba superó la capacidad de sus suelos. *El Universal*, págs. Recuperado de: http://www.eluniversal.com.co/regional/cordoba/ganaderia-en-cordoba-supero-la-capacidad-de-sus-suelos-241896. Obtenido de http://www.eluniversal.com.co/regional/cordoba/ganaderia-en-cordoba-supero-la-capacidad-de-sus-suelos-241896

Etter, A., McAlpine, C., & Possingham, H. (2008). Historical Patterns and Drivers of Landscape Change in Colombia Since 1500: A Regionalized Spatial Approach. *The Ecology Centre and the Centre for Remote Sensing and Spatial Information Science*. Obtenido de http://content.ebscohost.com.ezproxy.unal.edu.co/ContentServer.asp?T=P&P=AN&K=35730057&S=R&D=a9h&EbscoContent=dGJyMMvl7ESeprU4y9f3OLCmr1Cep7BSsa64SrKWxWXS&ContentCustomer=dGJyMPGnsEq3r7BRuePfgeyx43zx

Fajardo Montaña, D. (1998). ORINOQUIA: COLONIZACIÓN FRONTERA Y ESTRUCTURACIÓN TERRITORIAL. En FondoFEN, *COLOMBIA ORINOCO* (págs. 13-38).

FAO. (2011). Colombia se proyecta como una gran despensa agrícola. Bogotá. Obtenido de http://www.fao.org/in-action/agronoticias/detail/es/c/507341/

FGN, F. G. (19 de Febrero de 2018). Comunicado de prensa.

FIP. (04 de Julio de 2014). *Conflicto armado en Caquetá y Putumayo y su impacto humanitario.* Recuperado el 22 de 08 de 2018, de http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1012

FIP, F. I. (2018). *Trayectorias y dinámicas territoriales de las disidencias de las Farc.* Bogotá.

Fiscalía General de la Nación. (18 de Agosto de 2015). Ratifican condena de 19 años de cárcel a Benito Osorio Villadiego, expresidente del Fondo Ganadero de Córdoba. Bogotá, Colombia: Boletín 11411.

Flórez, M. (Octubre de 2011). *GRANDES INVERSIONES EN TERRITORIOS INDIGENAS - Colombia: dos casos de estudio*. Obtenido de https://rightsandresources.org/wp-content/exported-pdf/11cedl03anexo1cestudiocolombiapdf.pdf

Fundación Ideas para la Paz. (2017). *Siete regiones sin las FARC,¿ siete problemas màs?* Obtenido de http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1488

Garay Salamanca, L. J., Salcedo Albaran, E., Leon Beltran, I., & Guerrero, B. (2008). *La Captura y Reconfiguración Cooptada del Estado en Colombia.* Bogotá, Colombia: Método, Avina, Transparencia por Colombia.

Garay, L. J., Astorga, L., Gomez, F., Gutierrez, E., Mendez, C., & Duarte, N. (2014). *Narcotrafico, corrupción y Estados. Como las redes ilicitas han reconfigurado las instituciones en Colombia.* Bogotá: Debate.

Garcia, A. (1982). *Modelos Operacionales de Reforma Agraria y Desarrollo Rural en America Latina.* Bogotá: FCE.

Gobernación de Cundinamarca. (2002). *Estadisticas de Cundinamarca.* Bogota.

Gobernación de Cundinamarca. (2002). *Plegable estadístico de Cundinamarca. Plano de división político administrativa.* Bogotá.

Gobernación del Cauca. (2016). Plan departamental de Desarrollo 2016-2019.

Gobernación del Valle del Cauca. (2016). Plan de Desarrollo del departamento del Valle del Cauca para el período 2016-2019. Cali.

Gonernación de Nariño. (2016). *https://nariño.gov.co*. Obtenido de HISTORIA DEL DEPARTAMENTO: https://xn--nario-rta.gov.co/inicio/index.php/mi-departamento/historia

Gonzalez Bottia, H. (2005). *EVOLUCION DEL SECTOR AGRÍCOLA EN EL DEPARTAMENTO DEL META Y LOS LLANOS ORIENTALES 1991 - 2003.* Villavicencio: Centro Regional de Estudios Económicos Villavicencio.

Gonzalez, F. (2013). *Control Territorial, Integración Nacional y Presencia Diferenciada del Estado en Colombia.* Cali: Universidad del Valle.

Gutierrez, F., & Vargas, J. (2016). *El Despojo Paramilitar y su Variaciòn: Quiènes, Còmo, Por què.* Obtenido de https://books.google.com.co/books?id=Xl0yDwAAQBAJ&pg=PT78&lpg=PT78&dq=auge+de+los+cultivos+il%C3%ADcitos+especialmente+en+los+departamentos+del+Guaviare,+Meta+y+Vichada&source=bl&ots=KLz-z2A0D7&sig=tmpACGsxouOeOa3_JKDrei1UyV8&hl=es-419&sa=X&ved=0ahUKEwiTo

Heraldo, E. (06 de 07 de 2017). La Costa produce el 30% del aceite de palma de Colombia.

Hernandez, L. H. (2014). Dimensiones Históricas y Socio-económicas del Conflicto Armado en Colombia. 1-30.

IGAC, I. G., & UPRA, U. (2015). *LEYENDA DE USOS AGROPECUARIOS DEL SUELO A ESCALAS MAYORES A LA ESCALA 1:25.000.* Bogotá: Imprenta Nacional.

IGAC-Gobernación de Cundinamarca. (2000). *Estudio general de suelos y zonificación de tierras.* Bogotá.

Incoder - Universidad Javeriana. (2013). “Análisis de la posesión territorial y situaciones de tensión interétnica e intercultural en el departamento del Cauca”. Cali: Centro de Estudios Interculturales.

Incoder - Universidad Javeriana. (2014). “Determinación de las Unidades Agrícolas Familiares (AUF) para el departamento del Valle del Cauca”. Convenio de Asociación Nº 563 de 2013. Cali.

Incoder. (24 de Septiembre de 1996). Resolución 041 de 1996 - Extensiones UAF. Bogotá.

Incoder. (24 de Septiembre de 1996). Resolución N° 041. Bogotá: Diario Oficial No. 42910 de octubre 31 de 1996.

Instituto de investigación de recursos biológicos Alexander Von Humboldt. (2015). *Colombia Anfibia - Volumen 1.* Bogotá: INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN DE RECURSOS BIOLÓGICOS ALEXANDER VON HUMBOLDT.

Justicia y Paz / Postulado Hébert Veloza García, Rad. 11-001-60-00 253-2006 810099 Rad. interno 1432 (TRIBUNAL SUPERIOR DE BOGOTÁ 30 de Octubre de 2013).

Justicia y Paz / Postulado: Jesús Ignacio Roldán Pérez , 110016000253-2006-82611 (TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO SALA DE JUSTICIA Y PAZ 19 de Diciembre de 2014).

LeGrand, C. (1986). *Expansión fronteriza y protesta campesina en Colombia, 1850-1936.* Mexico DF: Prensa de la Universidad de Nuevo México.

Lopez, C., & Sevillano, O. (2008). *Balance político de la parapolítica.* Ideas Paz. Bogotá: Ideas Paz.

López-Hernández, D., Hernández-Hernández, R., & Brossard, M. (2005). HISTORIA DEL USO RECIENTE DE TIERRAS DE LAS SABANAS DE AMERICA DEL SUR. ESTUDIOS DE CASOS EN SABANAS DEL ORINOCO. *Inerciencia*.

Machado, A. (2002). *De la estructura agraria al sistema agroindustrial.* Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

MACHADO, A. (2002). *De la estructura agraria al sistema agroindustrial.* Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Machado, A. (2017). *Multimodalidad y diversidad en el campo colombiano.* Cinep: Bogotá.

MADR, M. d. (2017). *Política de Ordenamiento Productivo y social de la propiedad rural, Resolución 128 de 2017.* Bogotá.

Mejia Gutierrez, M. (s.f.). *Sistemas de produccion en la orinoquia colombiana .* Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

MinAgricultura. (2014). Contexto geografico del Diamante Agropecuario: Caribe & Santanderes. Bogotá.

Misas, R. C. (1996). *web.archive.org*. (D. d. Antioquia, Editor) Obtenido de biblioteca-virtual-antioquia.udea.edu.co: https://web.archive.org/web/20110707053000/http://biblioteca-virtual-antioquia.udea.edu.co/pdf/11/11_780012661.pdf

MOE. (s.f.). *Monografía Político Electoral Departamento de Córdoba 1997 a 2007.*

MOE. (s.f.). *Monografía Político Electoral Departamento de Sucre 1997 a 2007.*

MOE, M. d. (s.f.). *Monografía político electoral del departamento de Boyacá 1997 a 2007.* Bogotá.

MOE, M. d. (s.f.). *Monografía político electoral del departamento de Caquetá 1997-2007.* Bogotá.

MOE, M. d. (s.f.). *Monografía político electoral del departamento de Cundinamarca. 1997-2007.* Bogotá.

MOE, M. d. (s.f.). *Monografía político electoral del departamento de Huila.* Bogotá.

MOE, M. d. (s.f.). *Monografía político electoral del departamento de Tolima.* Bogotá.

MOTTA, N. (2004). Las dinámicas culturales y la identidad vallecaucana. *Ponencia presentada en la celebración de los 95 años del departamento del Valle del Cauca, patrocinada por la Gobernación del Valle en las ciudades de Cartago, Tuluá, Buga, Caicedonia, Palmira y Buenaventura.*

Naranjo, J. A. (s.f). *Banco de la República.* Obtenido de http://www.banrepcultural.org/: http://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-110/la-marquesa-de-yolombo

Observatorio de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos. (2014). *Atlas del impacto regional del conflicto armado.* Bogotá.

Observatorio de Tierras Rurales. (14 de junio de 2018). Obtenido de http://www.agenciadetierras.gov.co/wp-content/uploads/2018/04/Documento-estrategico-observatorio.pdf

Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH. (2009). *Dinámica de la violencia en el departamento de Córdoba 1967-2008.* Bogotá.

Observatorio del programa presidencial de derechos humanos y DIH. (2009). *Dinámica de las bandas asociadas al narcotráfico después de la desmovilización de las autodefensas: 2005 - mediados de 2008.* Bogotá.

Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH. (s.f.). *Diagnóstico Departamental Córdoba 2003-2008 & Diagnóstico Departamental Sucre 2003-2007.* Bogotá.

Ocampo, J. (1990). *Historia básica de Colombia.* Bogotá, Colombia: Plaza & Janes.

ODC. (2018). *Observatorio de Drogas de Colomboa.* Obtenido de Sistema de Información de Drogas de Colombia: http://www.odc.gov.co/sidco/oferta/cultivos-ilicitos/departamento-municipio

ODC, O. d.-M. (2018). *Consulta Oferta de cultivos ilícitos en Córdoba.*

Olfato, E. (3 de Noviembre de 2016). *Gobierno pide que no se dejen engañar por mujer que ofrece fincas gratis en Ibagué*. Obtenido de http://www.elolfato.com/gobierno-pide-que-no-se-dejen-enganar-por-mujer-que-ofrece-fincas-gratis-en-ibague/

Olfato, E. (20 de Octubre de 2016). *Video: Oficina de abogados que estaría estafando con la promesa de tramitar fincas gratis.* Obtenido de https://www.elolfato.com/asi-opera-la-oficina-de-abogados-que-estaria-estafando-con-la-promesa-de-fincas-gratis/

ONU, O. d. (31 de Octubre de 2003). Resolución 58/4 de la Asamblea. *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*.

Osorio Pérez, F. E. (2015). Tramas entre paramilitarismo y palmicultura en Colombia . *Memoria y Sociedad* (19).

Oszlak, O. (2006). ¿ESTADO DE CORRUPCIÓN O CORRUPCIÓN DEL ESTADO? En O. Oszlak, *Los miedos de los argentinos: ensayos sociopolíticos y culturales.* Buenos Aires, Argentina: CEDES.

Patiño, B. (1988). La História de Antioquia. En J. Melo, *La provincia en el siglo XVIII.* (págs. 69 - 90). Medellín, Colombia: Suramericana de Seguros.

Pérez, M. M. (2004). *Cuadernos de Desarrollo Rural. "La conformación territorial en Colombia: entre el conflicto, el desarrollo y el destierro".* Obtenido de http://www.javeriana.edu.co/ier/recursos_user/documentos/revista51/61_90.pdf

PGN. (2 de 10 de 2009). *Destituido ex funcionario del Incoder por irregularidades en predios para reforma agraria.* Obtenido de https://www.procuraduria.gov.co/html/noticias_2009/noticias_545.htm

PNNC. (2018). *Parques Nacionales Naturales de Colombia*. Obtenido de www.parquesnacionales.gov.co: http://www.parquesnacionales.gov.co/portal/es/derechos-de-ingreso/

PNUD. (2010). *Los Montes de María: Análisis de la conflictividad.* PNUD.

PNUD. (2011). *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011.* Bogotá: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

PNUD. (2011). *Regiones en conflicto: Comprender para transformar. Bajo Cauca, Huila, Meta, Montes de María y Nariño.* Bogotá: PNUD.

PNUD. (2012). *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011 - Colombia Rural - Razones para la esperanza.* Bogotá: PNUD Colombia.

PNUD. (2014). *Análisis de conflictividades y construcción de paz - Nariño.* Bogotá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD.

PNUD. (2016). *Análisis de conflictividades y construcción de paz - Putumayo.* Bogotá: Programa de las naciones Unidas para el desarrollo - PnUd .

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

Presidencia de la República de Colombia. (21 de Mayo de 2003). DECRETO 1300 DE 2003. Bogotá, Colombia: Diario Oficial N° 45196 de 23 de mayo de 2003.

Presidencia de la República de Colombia. (7 de Diciembre de 2015). Decreto 2363 de 2015. Bogotá, Colombia: Diario Oficial N° 49719.

Presidencia de la República de Colombia. (7 de Diciembre de 2015). Decreto 2365 de 2015. Bogotá: Diario Oficial N° 49719 de 7 de diciembre de 2015.

Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios. (2010). *Cien Reflexiones sobre la gestión del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER) en materia de reforma social agraria.* Bogotá.

PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. (2015). *Reflexiones sobre el Incoder y la Institucionalidad Agraria en Colombia.* Bogotá: Instituto de Estudios del Ministerio Público.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD. (2015). *Tolima: análisis de conflictividades y construcción de paz.*

Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH. (s.f). *Atlas del Impacto Regional del Conflicto Armado en Colombia, Dinámicas locales y regionales en el período 1990-2013.* Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

Ramírez, M. C. (2001). *Entre el Estado y la guerrilla. Identidad y ciudadanía en el movimiento de los campesinos cocaleros en el Putumayo.* Bogotá: ICANH.

Ramírez, M. C., & Vidal, L. (2003). *CONFLICTO SOCIAL ARMADO Y EFECTOS AMBIENTALES EN LA ORINOQUIA. Diagnóstico del Estado Actual para la formulación de la propuesta técnica del Plan de Acción Regional para la Biodiversidad en la Orinoquia.* Bogotá: Instituto von Humboldt.

Ramírez, R. (1998). *Conflictos sociales en el Putumayo.* Bogotá: IEPRI – FESCOL.

Reyes, A. (2009). *Guerreros y campesinos. El despojo de la tierra en Colombia.* Bogotá,: Ed. Norma-FESCOL.

RNI. (2018). *Red nacional de Información.* Obtenido de cifras.unidadvictimas.gov.co: https://cifras.unidadvictimas.gov.co/

RNI, Red Nacional de Información. (2018). *Consulta Número de Víctimas de desplazamiento expulsadas de los departamentos de Córdoba y Sucre 2002-2017.* Bogotá.

RNI, Red Nacional de Información. (2018). *Consulta Número de Víctimas de desplazamiento expulsadas por departamentos 2002-2017.* Bogotá.

Rodriguez Gonzalez, I. (2013). Despojo, baldíos y conflicto armado en Puerto Gaitán y Mapiripán (Meta, Colombia) entre 1980 y 2010. *Verdad Abierta*.

Romero-Ruiz, M., Flantua, S., Tansey, K., & Berrio, J. (2011). Landscape transformations in savannas of northern South America: Land use/cover changes since 1987 in the Llanos Orientales of Colombia. *Applied Geography; Elsevier*, 766-776.

Rutas del conflicto. (s.f.). Obtenido de http://rutasdelconflicto.com/interna.php?masacre=114

Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras. (01 de Septiembre de 2015). *Informe del Ministerio Público citado en la Sentencia N. 14 proferida por el Tribunal Superior del DJ de Antioquia.* Obtenido de https://www.restituciondetierras.gov.co/documents/10184/518496/050453121001-201400071-00+Necocl%C3%AD+01+Septiembre+2015.PDF/28fa2d70-5c83-48e6-9188-ba8a3207b430?version=1.0

Sandoval Ballesteros, I. (20 de 12 de 2013). From Institucional to Estructural corruption: Rethinking accountability in a world of public private partnership. (33).

Sarmiento Erazo, J. P. (2016). *El campo en la region caribe.* Barranquilla: Universidad del Norte. Obtenido de https://www.uninorte.edu.co/documents/1521176/0/2016+-+Propiedad+rural+en+el+Caribe/bbfd34f3-7326-417b-b9ec-84f90cf5b357?version=1.1

Semana. (19 de 08 de 2014). Colombia ¿Una despensa? Bogoá. Obtenido de http://sostenibilidad.semana.com/impacto/articulo/fronteras-alimentarias/31711

Semana. (2017). ¿Desiertos de arroz? *Semana*.

Sentencia C 595 (Corte Constitucional 1995).

Sentencia de restitución de tierras, 700013121001-2012-00100 (TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE CARTAGENA 27 de Agosto de 2013).

Sentencia de Restitución de Tierras, 050453121001-2013-00366-00 (Tribunal Superior Distrito Judicial de Antioquia 19 de Marzo de 2014).

Sentencia Justicia y Paz - Jesús Ignacio Roldán Pérez. Alias "Monoleche"., 10016000253-2006-82611 (Tribunal Superior del Distrito de Medellín 9 de Diciembre de 2014).

Sentencia Justicia Y Paz, Rodrigo Pérez Alzate, alias "Julian Bolívar", 110016000253200680012 (Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá 30 de Agosto de 2013).

Sentencia T-488 (Corte Constitucional de Colombia 2014).

SOLANO DE LAS AGUAS, S. P., & FLÓREZ BOLÍVAR, R. A. (2007). Resguardos indígenas, ganadería y conflictos sociales en el Bolívar Grande, 1850 -1875. *Historia Crítica N° 34*, 92-117.

Suescún Barón, C. (2013). A INERCIA DE LA ESTRUCTURA AGRARIA EN COLOMBIA: DETERMINANTES RECIENTES DE LA CONCENTRACIÓN DE LA TIERRA MEDIANTE UN ENFOQUE ESPACIAL. *Cuadernos de Economía - UNAL*, 653-682.

Tirado, M. A. (1982). *Introducción a la historia económica de Colombia.* Bogotá: Áncora Editores.

Transparency International. (2011). Corruption in the Land Sector . *TI Working Paper*(4).

Unal. (31 de 03 de 2017). Producción tradicional de arroz degradaría suelos en Casanare. Palmira.

Universidad Nacional - IDEA. (2004). *Informe de Consultoria Medio Ambiente MPRBC.* Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

UNODC. (2010). *Colombia Monitoreo de Cultivos de Coca 2009.* Bogotá: UNODC. Obtenido de https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia-Censo-2009-web.pdf

UNODC. (2017). *Colombia - Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2016.* Bogotá: UNODC. Obtenido de https://www.unodc.org/documents/colombia/2017/julio/CENSO_2017_WEB_baja.pdf

UPRA. (2016). *Análsis de la distribución de la propiedad rural en Colombia.* Bogotá D.C: UPRA.

UPRA, U. d. (2018). *Presentaciónes departamentales.* Bogotá.

URT. (2018). Obtenido de https://www.restituciondetierras.gov.co/sentencias-por-departamento

Van der Molen, P., & Tuladhar, A. (March de 2007). Corruption and Land Administraton. Article of the Month. 1-17.

Verdad Abierta. (14 de 09 de 2012). *Verdad Abierta.* Obtenido de A juicio exfuncionarios del Incora por despojo de tierras en Chibolo: https://verdadabierta.com/a-juicio-exfuncionarios-del-incora-por-despojo-de-tierras-en-chivolo/

Verdad Abierta. (2015). *Así fue como 'Martín Llanos' y 'El Arcángel' despojaron en la Altillanura.* Obtenido de https://verdadabierta.com/asi-fue-como-martin-llanos-y-el-arcangel-despojaron-en-la-altillanura/

Verdad Abierta. (2015). *Un viaje al corazón de las tierras de las Farc.* Obtenido de https://verdadabierta.com/especiales-v/2015/tierras-caqueta/

Verdad abierta. (2016). *Vichada: tierra de hombres para hombres sin tierra.* Found for investigative journalism. Bogotá: Verdad Abierta.

VerdadAbierta.com. (2014). *Compra irregular de tierras en el Fondo Ganadero de Córdoba.*

VerdadAbierta.com. (2014). *Directivos del Fondo Ganadero de Córdoba, a responder por despojo de tierras.*

Villaveces Niño, J., & Sanchez, F. (2015). Tendencias históricas y regionales de la adjudicación de baldíos en Colombia. *Facultad de economia. SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO*.

ANEXOS

IDENTIFICACION				Acción de Control	Acciones Preventivas
No.	**Nombre del riesgo**	**Causas**	**Consecuencias**		
1	Definición de políticas y /o marco normativo para beneficiar grupos con intereses contrarios a los objetivos de Reforma Rural Integral y Ordenamiento Social de la Propiedad Rural	1. Presiones por parte de actores económicos, políticos o terratenientes 2. Tráfico de influencias 3. Soborno	1. Deterioro de la imagen institucional. 2. Investigaciones disciplinarias, fiscales penales y las sanciones correspondientes. 3. Pérdida de credibilidad y confianza de la ciudadanía y de los organismos de control.	* Consejo Directivo constituido por partes interesadas como única instancia para la toma de decisiones en el marco normativo.	**1.1.** Publicar listados de asistencia y actas de reunión en instancias de toma de decisión, en los niveles central y territorial. **1.2.** Adoptar el procedimiento para la formulación de acuerdos y resoluciones de la Agencia Nacional de Tierras.
2	Omisión de denuncias de corrupción para favorecer a un tercero	1. Desconocimiento de información oficial en los territorios por parte de la población objetivo. 2. Intereses particulares en la no tramitación de una denuncia. 3. Presión indebida de cargo superior o presión externa.	* Deterioro de la imagen institucional. * Investigaciones disciplinarias, fiscales, penales y las sanciones correspondientes.	*Procedimiento de denuncias COGGI-P-001 ATENCIÓN Y SEGUIMIENTO A DENUNCIAS DE HECHOS ASOCIADOS A CORRUPCIÓN. *Informe a Ciudadanía *Ficha de denuncias *Control documental ORFEO	**2.1.** Elaborar una estrategia de incentivo a la denuncia, cultura de la legalidad e integridad.
3	Alterar información relacionada con los resultados de la gestión de las dependencias para beneficio propio o favorecimiento de grupos de interés, partidos políticos o particulares (Informe de gestión).	1.Tráfico de influencias 2. Intereses personales 3. Incumplimiento de metas	Pérdida de credibilidad y confianza de la ciudadanía y de los organismos de control.	*Auditorías de la Oficina de Control Interno. *Implementación de usuarios y contraseñas para acceso a softwares establecidos para el seguimiento. *Publicación de metas e indicadores de cumplimiento.	**3.1.** publicar indicadores de gestión firmados por parte de cada una de las dependencias. **3.2.** Elaborar una estrategia de Rendición de Cuentas complementaria a la Audiencia Pública. **3.3.** Realizar una evaluación de resultados de la gestión, con base en los indicadores formulados.
4	Estructuración de proyectos de TI para beneficio específico de un tercero o propio.	1.Tráfico de influencias. 2. Orden de un superior jerárquico al interior de la Agencia. 3. Manejo indebido de información privilegiada. 4. Soborno o cohecho.	1. Afectación en el desarrollo de las actividades misionales. 2. Investigaciones por parte de órganos de control. 3. Afectación de la imagen institucional 4.Pérdida de la eficiencia tecnológica de la Agencia.	*. En el marco de las políticas y lineamientos definidos en la Resolución 1259 del 14 de septiembre de 2017; se crea la Mesa Técnica entre la Dirección de Gestión del ordenamiento Social de la Propiedad, la Subdirección de Sistemas de Información y la Secretaria General de la Agencia Nacional de Tierras.	**4.1.** Aprobar en comité de Desarrollo Administrativo todos los proyectos del portafolio TI.

IDENTIFICACION				Acción de Control	Acciones Preventivas
No.	**Nombre del riesgo**	**Causas**	**Consecuencias**		
5	Omitir o dilatar intencionalmente la gestión de PQRSD para beneficio propio o de terceros.	1 intereses particulares 2. Presión por partes interesadas 3. Amenazas. 4. Ofrecimiento de beneficios	1. Afectación en el desarrollo de las actividades misionales. 2. Investigaciones por parte de órganos de control. 3. Afectación de la imagen institucional	* Seguimiento a la gestión y respuesta de la PQRSDF. 2. Informe de seguimiento.	**5.1.** Capacitar a funcionarios en manejo de situaciones de presión PAT (Font office - funcionarios de carrera y libre nombramiento y remoción) **5.2.** Adoptar un mecanismo para el trámite de situaciones de presiones indebidas y situaciones de seguridad.
6	Ofrecer promesa de éxito en la realización o priorización de un trámite a cambio de un beneficio personal.	1 intereses particulares 2. Presión por partes interesadas 3. Amenazas. 4. Ofrecimiento de beneficios	1. Investigaciones por parte de órganos de control. 2. Afectación de la imagen institucional	1. Canales de atención a PQRSD	**6.1.** Actualizar encuesta de satisfacción de usuarios en la atención de solicitudes por cualquier medio de entrada, incluyendo preguntas destinadas a la identificación de situaciones en las que el funcionario o contratista exija o sugiera pagos a cambio de la presunta prestación o gestión de un servicio. **6.2.** Aplicar encuesta de satisfacción de usuarios en la atención de solicitudes en el canal presencial y telefónico
7	Alterar u omitir la información física o jurídica de los predios durante la Formulación e implementación de la Ruta de Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad, para favorecer a terceros.	1. Debilidad en la auditoría o evaluación periódica de los procesos adelantados por parte de colaboradores de la ANT. 2. Alta permeabilidad de la ANT a presiones o influencias externas. 3. Presencia de intereses políticos o económicos en la implementación de los planes de ordenamiento social de la propiedad. 4. Debilidad en el seguimiento, control y evaluación de los contratos y convenios. 5. Ausencia de sistemas de información integrales en materia de tierras.	* Deterioro de la imagen institucional. * Detrimento patrimonial * Investigaciones disciplinarias, fiscales y penales y las sanciones correspondientes	*Documentación para la formulación de Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural en los procedimientos POSPR-P-002 Formulación de POSPR, POSPR-P-004 Implementación y Actualización de POSPR. * Realización de reuniones de articulación institucional y de acercamiento comunitario en el marco de los procedimientos POSPR-P-002 Formulación de POSPR, POSPR-P-004 Implementación y Actualización de POSPR. *Establecimiento de Comités Técnicos Operativos de seguimiento en los convenios celebrados.	**7.1.** Validar la Información de insumo para la formulación de Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural por parte de la Subdirección de Planeación Operativa, direcciones técnicas de oferta, Equipos Regionales, o la interventoría. específicamente de: el Documento de Diagnóstico Jurídico y Catastral Preliminar a nivel municipal, la información producida en desarrollo del barrido predial (bases de datos, expedientes e información geográfica, Informe Técnico Jurídico Preliminar para cada predio, e Informes Consolidados con los Requerimientos

IDENTIFICACION				Acción de Control	Acciones Preventivas
No.	Nombre del riesgo	Causas	Consecuencias		
		6. Amenaza por parte de actor criminal para alterar la información, sin que medie denuncia por parte del servidor o colaborador objeto de amenaza.		*Reuniones con representantes de la Fuerza Publica, Comités Municipales de Seguridad y otras instancias en el territorio , establecidos en el procedimiento POSPR-P-002 Formulación de POSPR, para análisis de condiciones de seguridad y orden público en los municipios de intervención en desarrollo de las fases de formulación e implementación de POSPR.	de las Direcciones Técnicas para la Actualización del POSPR.
					7.2. Realizar informes mensuales sobre las condiciones de seguridad y orden público en los municipios de intervención en desarrollo de las fases de formulación e implementación de POSPR.
					7.3. Capacitar a funcionarios de la Dirección de Gestión del Ordenamiento Social de la Propiedad en manejo de situaciones de presión.
8	Servidor publico, colaboradores de la ANT o de los operadores, solicita o recibe dadivas por diligenciamiento o entrega del Formulario de Inscripción de Sujetos de Ordenamiento.	1. Desconocimiento de la gratuidad de los tramites por parte de la población rural. 2. Escasa presencia institucional de la ANT. 3. Baja capacidad operativa para atender la demanda de solicitudes de inscripción en el RESO. 4. Presencia de interesados en acceder al FISO y comercializarlo irregularmente (tramitadores, estafadores, políticos, empresarios, terratenientes, Grupos Armados Organizados y Grupos de Delincuencia Organizada)	1. Generación de costos adicionales a la población rural para acceder al Registro de Sujetos de Ordenamiento RESO. 2. Aumento de casos de tramitadores y estafadores a población rural por comercialización del Formulario.	Mecanismos de control a los formularios (consecutivo electrónico). Reducción de uso formularios en físico.	**8.1.** Campañas de divulgación sobre la gratuidad de los procesos adelantados por la ANT.
					8.2. Identificar las necesidades de personal suficiente para la atención de requerimientos de inscripción al RESO.

IDENTIFICACION				Acción de Control	Acciones Preventivas
No.	Nombre del riesgo	Causas	Consecuencias		
9	Alterar u omitir información en desarrollo del procedimiento de Registro de Sujetos de Ordenamiento, para favorecer a terceros.	* Deficiencia en la comunicación y desconocimiento de los tramites por parte de los usuarios de la entidad.	* Deterioro de la imagen institucional. * Hallazgos, observaciones y/o acciones sancionatorias por parte de los organismos de control. * Acciones Judiciales en contra de la ANT.	*Disponer los medios tecnológicos para un adecuado manejo de la información. *Controlar el acceso a la información del Procedimiento de Registro de sujetos de Ordenamiento. *Realizar auditorias a la plataforma tecnológica que soporte la operación del RESO.	**9.1.** Sensibilizar a los equipos de trabajo en las sanciones que se incurren al alterar o modificar información del procedimiento de registro. **9.2.** Formular e implementar una directriz para realizar cruces de información recolectada en FISO con fuentes institucionales que permitan su constatación (IGAC, SISBEN, RUPD, RUPTA, RTDAF, SISPRO, VUR, etc.). **9.3.** Aplicar controles de calidad aleatorios al proceso de registro, categorización y calificación de los sujetos de ordenamiento, de acuerdo a información consignada en el FISO.
10	Facilitar o entregar información reservada del procedimiento de Registro de Sujetos de Ordenamiento para favorecer a terceros.	* Falta de ética profesional del funcionario o personal vinculado a la entidad. * Falta de controles en el manejo de la información	* Deterioro de la imagen institucional. * Hallazgos, observaciones y/o acciones sancionatorias por parte de los organismos de control. * Acciones Judiciales en contra de la ANT.	* Suscribir acuerdos de confidencialidad con los funcionarios o contratistas usuarios de las herramientas tecnológicas que soportan la operación del registro.	**10.1.** Divulgar las políticas de Seguridad de Información al interior de los equipos de trabajo que intervienen en el procedimiento de Registro de Sujetos de Ordenamiento
11	Servidores públicos o colaboradores de la ANT reciben dádivas por agilizar, omitir o dilatar trámites, manipular material probatorio o proferir decisiones administrativas de procesos agrarios en beneficio personal o de un tercero.	Entradas: 1. Deficiencias en la comunicación y desconocimiento de los usuarios sobre los trámites de procesos agrarios. 2. Ineficiencia en los tiempos de respuesta de la agencia frente a la resolución de procesos agrarios. 3. Interés de terceros en la dilatar u orientar la decisión de procesos agrarios. 4. Ausencia de un sistema de información de procesos agrarios.	1. Afectación en el cumplimiento de la garantía a la seguridad jurídica de la tierra. 2. Aumentar los conflictos en los territorios como consecuencia de decisiones sobre procesos agrarios que beneficien a un tercero. 3. Aumentar costos de transacción en los que incurre la ANT y los usuarios para resolver procesos agrarios. 4. Afectación de la imagen y credibilidad de la ANT 5. Afectación ambiental por acción u	1. Controles para la suscripción de los actos administrativos de fondo en las Subdirecciones, los líderes de procesos revisan los actos administrativos antes de ser expedidos por los Subdirectores. 2. Seguimiento permanente a los procesos de formalización.	**11.1.** Establecer convenios interadministrativos que favorezcan la garantía de la seguridad jurídica sobre la titularidad de los territorios, en procesos en que requieran coordinación interinstitucional para su ejecución (Ej.: reactivación resoluciones SNR - Incoder). **11.2.** Implementar un sistema de información de los procedimientos agrarios donde se pueda identificar los tiempos de respuesta de cada actuación.

IDENTIFICACION				Acción de Control	Acciones Preventivas
No.	Nombre del riesgo	Causas	Consecuencias		
		5. Inadecuado manejo de los expedientes físicos.	omisión en la toma de decisiones frente a procesos agrarios.		**11.3.** Control de calidad a los productos y salidas no conformes establecidas para la Dirección de Gestión Jurídica de Tierras con respecto a los procedimientos administrativos especiales agrarios
					11.4. Realizar campañas masivas de comunicación para dar a conocer la oferta de servicios de la agencia y las rutas para su acceso.
12	Ocultar, manipular u omitir la realización de pruebas relevantes para el desarrollo de los procesos agrarios.	1. Conflictos de interés asociados aun proceso. 2. No aplicación de criterios técnicos en la practica e interpretación de pruebas dentro del proceso agrario.	1. Afectación en el desarrollo de las actividades misionales. 2. Investigaciones por parte de órganos de control. 3. Afectación de la imagen institucional	1. Diligenciamiento de la forma SEJUT-F-001 Informe técnico de diligencia de visita previa o inspección ocular cada vez que se realiza una visita previa o inspección ocular.	**12.1.** Actualización de la forma SEJUT-F-002 Acta de diligencia de visita previa o inspección ocular, para incluir más criterios técnicos que sirvan como insumo para realizar el informe técnico de diligencia de visita previa o inspección ocular.
13	Manipulación de la información en la visita técnica, levantamientos topográficos y avalúos comerciales para aumentar los precios de transacción de los predios a adquirir.	1. Presencia de intereses particulares para la modificación de los precios de los predios; incluidas las conductas de recibir o solicitar beneficios por parte de un servidor público o contratista de operadores. 2. Desarrollo de actividades por fuera de las normas, procedimientos, parámetros y criterios establecidos 3. Debilidades en el seguimiento y vigilancia a los controles establecidos para el cumplimiento de normas, procedimientos, parámetros y criterios establecidos. 4. Debilidad en la selección de personal.	1. Afectación en el desarrollo de las actividades misionales. 2. Investigaciones por parte de órganos de control. 3. Afectación de credibilidad e imagen institucional 4. Detrimento patrimonial	Aplicación de procedimiento ACCTI-P-010 COMPRA DIRECTA DE PREDIOS	**13.1.** Evaluar y ajustar (según la necesidad) los procedimientos de la dependencia
					13.2. Implementar una mesa conjunta entre acceso a tierras y asuntos étnicos para la compra de predios
					13.3. Identificar limitantes a la publicación de procesos de compra de predios
					13.4. Dar publicidad en pagina web de cada uno de los procesos de compra de predios, siguiendo lineamientos del documento diagnostico
					13.5. Desarrollo muestreos a los levantamientos topográficos y de evidencia fotográfica de mejoras y condiciones del predio, realizados por los profesionales.

IDENTIFICACION				Acción de Control	Acciones Preventivas
No.	Nombre del riesgo	Causas	Consecuencias		
					13.6. Seguimiento a los procesos, requisitos para la adquisición los predios y cumplimiento del cronograma del plan de compra .
					13.7. Avalúos bajo criterios técnicos del IGAC.
					13.8. Desarrollo muestreos a los levantamientos topográficos y de evidencia fotográfica de mejoras y condiciones del predio, realizados por los profesionales.
					13.9. Revisión Jurídica de los trámites de compra por parte de la Oficina Jurídica
					13.10. Revisión de procedimientos
					13.11. Elaborar una directriz para la recolección necesaria de evidencia fotográfica de las mejoras y condiciones reales existentes en los predios, y su relación con el potencial productivo del predio, con copia al expediente
14	Servidores públicos y colaboradores (operadores) de la ANT reciben dádivas por agilizar trámites o proferir decisiones administrativas en beneficio de un tercero en los modelos de atención por oferta, demanda y descongestión	1. Falta de integridad profesional 2. Falta de sensibilización a los funcionarios en cultura de la legalidad. 3. Incumplimiento en la ejecución de los procedimientos que adelanta la ANT para beneficio personal o de un tercero. 4. Deficiencia de canales efectivos de denuncia, desconocimiento de los canales o inadecuada gestión de las denuncias. 5. Limitada capacidad institucional	1. Afectación en el desarrollo de las actividades misionales. 2. Investigaciones por parte de órganos de control. 3. Afectación de credibilidad e imagen institucional 4. Detrimento patrimonial 5. Afectación a los derechos de las comunidades rurales.	3.1 Adopción de los procedimientos, con sus formatos y modelo de documentos.. 3.2 Socialización de los procedimientos adoptados con los responsables de su ejecución.	**14.1.** Evaluar y ajustar (según la necesidad) los procedimientos de la dependencia
					14.2. Elaborar una estrategia de incentivo a la denuncia, cultura de la legalidad e integridad.
					14.3. Coordinar la estrategia para la capacitación en Ley 160 de 1994, Decreto Ley 902 de 2017 y del código penal delitos contra la administración.
					14.4. Ejecutar capacitaciones en Ley 160 de 1994, Decreto Ley 902 de 2017

IDENTIFICACION				Acción de Control	Acciones Preventivas
No.	Nombre del riesgo	Causas	Consecuencias		
		respecto a la demanda de servicios de la ANT.			y del código penal delitos contra la administración. **14.5.** Ejecutar supervisión aleatoria a los actos administrativos expedidos por la dirección y subdirecciones, a partir de la actualización del procedimiento
15	Manipulación en la verificación de requisitos o en la calificación de postulantes a adjudicación (Predios, Subsidios, Compra de Predios entre otros) para favorecer a terceros.	1.Falta integridad profesional 2.Desarrollo de actividades por fuera de las normas, procedimientos, parámetros y criterios establecidos. 3. Omisión o dilatación intencional en la ejecución de los procedimientos administrativos asociados al acceso a la propiedad de la tierra y los territorios para beneficio personal o de terceros.	1. Afectación en el desarrollo de las actividades misionales. 2. Investigaciones por parte de órganos de control. 3. Afectación de credibilidad e imagen institucional. 4. Detrimento patrimonial. 5. Afectación a los derechos de las comunidades rurales.	2.1 Verificación de controles establecido en los procedimientos.	**15.1.** Evaluar y ajustar los procedimientos de la dependencia- **15.2.** Formular e implementar una directriz para realizar cruces de información recolectada en FISO con las fuentes institucionales que permitan su constatación (IGAC, SISBEN, RUPD, RUPTA, RTDAF, SISPRO, VUR, etc.). **15.3.** Aplicar controles de calidad aleatorios al proceso de registro, categorización y calificación de los sujetos de ordenamiento, de acuerdo a información consignada en el FISO.
16	Adquisición de predios por fuera de las necesidades y prioridades establecidas por la ANT.	1. Presencia de intereses particulares (tramitadores, estafadores, políticos, empresarios, terratenientes, Grupos Armados Organizados y Grupos de Delincuencia Organizada) para la adquisición de predios; incluidas las conductas de recibir o solicitar beneficios por parte de un servidor público o contratista de operadores.	*Detrimento patrimonial debido al abuso indebido de los recursos de la entidad *Demandas y sanciones judiciales	1.1 Revisión técnica y jurídica de las solicitudes de adquisición de cada uno de los predios requeridos	**16.1.** Evaluar y ajustar (según la necesidad) los procedimientos de la dependencia
17	Desviación de recursos destinados a iniciativas comunitarias con enfoque étnico para beneficio personal o de terceros	1. Deficiencia de controles en la administración de los recursos financieros. 2. Falta de seguimiento, evaluación y	1. Vulneración en derechos colectivos de comunidades. 2. Detrimento patrimonial.	1. Aplicación de mecanismos de control y seguimiento a la asignación y ejecución de los recursos otorgados a las iniciativas comunitarias seleccionadas.	**17.1.** Implementar y socializar la "GUIA OPERATIVA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE INCIATIVAS COMUNITARIAS CON ENFOQUE DIFERENCIAL ETNICO" para las

IDENTIFICACION				Acción de Control	Acciones Preventivas
No.	Nombre del riesgo	Causas	Consecuencias		
		monitoreo a las iniciativas comunitarias con enfoque étnico.		2. Contratación de profesionales con los perfiles adecuados para asumir cada una de las etapas de las iniciativas. 3. Proceso de auditoria y control en cualquier etapa de ejecución de las iniciativas comunitarias.	iniciativas gestionadas a partir de la vigencia 2018. **17.2.** Hacer seguimiento al 100% de las iniciativas comunitarias aprobadas con recursos en cuenta de las vigencias anteriores a 2018
18	Manipulación en los estudios técnicos para el desarrollo de iniciativas comunitarias con enfoque étnico, en beneficio personal o de terceros	1. Conflictos de interés 1. Presiones políticas y sociales que imponen los procesos. 2, Ausencia de lineamientos técnicos en el ejercicio de priorización.	1. Detrimento patrimonial	1. Revisión de las solicitudes de iniciativas comunitarias con base en una lista de chequeo que permite establecer el cumplimiento de las exigencias en materia documental. 2. Presentación de los proyectos con base en las condiciones y formatos diseñados por la Agencia.	**18.1.** Establecer un protocolo que determine las variables y el método de calificación para seleccionar los proyectos de iniciativas comunitarias de acuerdo a criterios técnicos. **18.2.** Aplicar protocolo de elegibilidad y calificación a la revisión de solicitudes de iniciativas comunitarias.
19	Dilación de procesos de ampliación o constitución de resguardos para favorecer intereses de terceros sobre la protección de territorios ancestrales.	1. Desconocimiento de la norma. 2. Favorecimiento e intervención de terceros con fines económicos en zonas de resguardo.	1. Desconocimiento de los derechos colectivos sobre el territorio de comunidades étnicas	Seguimiento a las etapas consignadas en el Decreto 1071 de 2015.	**19.1.** Realizar control mediante matriz de seguimiento a cada proceso de ampliación y constitución de resguardos indígenas que se esten gestionando.
20	Realizar acciones indebidas en la administración de las tierras baldías de la nación y de los bienes fiscales patrimoniales para beneficio personal o de terceros. (ejemplos: Estudios técnicos sesgados, alteraciones en caracterización de predios)	1. Dinámicas de peculado, cohecho y concusión asociadas a procesos administrativos. 2. Desconocimiento de los requisitos legales para la ejecución de los procedimientos. 3. Omisión intencional de los requisitos legales para la ejecución de los procedimientos. 4. Falta de controles en inspección y vigilancia del cumplimiento de requisitos y otras acciones preventivas.	1. Afectación en el desarrollo de las actividades misionales. 2. Investigaciones por parte de órganos de control. 3. Afectación de la imagen institucional	1. Socialización del Plan Anticorrupción y Atención al Ciudadano, así como de un Código de Ética. 2. Sensibilización a los profesionales (planta o contratistas) frente a las actividades establecidas en los procedimientos (controles y riesgos), así como de la normatividad aplicable. 3-4. Realizar revisiones al cumplimiento de los procedimientos, mediante verificaciones programadas	**20.1.** Evaluar y ajustar (según la necesidad) los procedimientos de la dependencia **20.2.** Elaborar una estrategia de incentivo a la denuncia, cultura de la legalidad e integridad. **20.3.** Formular Plan de Administración de Baldíos Recuperados. **20.4.** Capacitar en Ley 160 de 1994, Decreto 902 de 2017 y del código penal delitos contra la administración.

IDENTIFICACION				Acción de Control	Acciones Preventivas
No.	**Nombre del riesgo**	**Causas**	**Consecuencias**		
21	Realizar u omitir acciones de limitación de la propiedad para beneficio personal o de terceros.	1. Dinámicas de peculado, cohecho y concusión asociadas a procesos administrativos. 2. Desconocimiento de los requisitos legales para la ejecución de los procedimientos. 3. Omisión intencional de los requisitos legales para la ejecución de los procedimientos. 4. Falta de controles en inspección y vigilancia del cumplimiento de requisitos y otras acciones preventivas.	1. Afectación en el desarrollo de las actividades misionales. 2. Investigaciones por parte de órganos de control. 3. Afectación de la imagen institucional	1. Socialización del Plan Anticorrupción y Atención al Ciudadano, así como de un Código de Ética. 2. Sensibilización a los profesionales (planta o contratistas) frente a las actividades establecidas en los procedimientos (controles y riesgos), así como de la normatividad aplicable. 3-4. Realizar revisiones al cumplimiento de los procedimientos, mediante verificaciones programadas	**21.1.** Aplicar los lineamientos a la limitación de los derechos de propiedad
22	Vinculación de personal sin cumplimiento de requisitos mínimos en beneficio particular o de un tercero.	1. Tráfico de influencias. 2. Omisión intencional en la aplicación de criterios definidos en el Manual de Funciones, competencias y requisitos o la modificación de los mismos. 3. No validación de la información aportada por los aspirantes o verificación sesgada de cumplimiento de requisitos de vinculación. 4. Validación de documentos falsos, con información falsa o incompleta.	1. Investigaciones por parte de órganos de control. 2. Afectación de la imagen institucional.	Revisión cumplimiento de requisitos del personal que es vinculado a la ANT y a operadores o colaboradores que ejecutan labores de la Agencia Aplicar evaluación del desempeño laboral a la totalidad del personal de planta	**22.1.** Realizar diagnóstico de necesidades de personal de planta **22.2.** Control a la implementación de la Ficha técnica de verificación de requisitos.
23	Pérdida de documentación en los expedientes de procesos de investigación disciplinaria, en beneficio del o de los investigados.	Falta del control del expediente disciplinario.	1. Investigaciones por parte de órganos de control. 2. Afectación de la imagen institucional.	Matriz de Seguimiento e inventario constante de los expedientes o piezas procesales.	**23.1.** Implementación de software para el control, gestión y levantamiento de los procesos disciplinarios. **23.2.** Digitalizar los expedientes disciplinarios, con el fin de preservar las piezas documentales y facilitar una eventual reconstrucción
24	Prescripción deliberada de la acción disciplinaria en favor de los implicados	Falta del control en los términos de actuación en cada etapa procesal	1. Investigaciones por parte de órganos de control. 2. Afectación de la imagen institucional	Matriz de Seguimiento e inventario constante de los expedientes o piezas procesales.	**24.1.** Implementación de software para el control, gestión y levantamiento de los procesos disciplinarios.

IDENTIFICACION				Acción de Control	Acciones Preventivas
No.	**Nombre del riesgo**	**Causas**	**Consecuencias**		
25	Pérdida o manipulación de expedientes de historia laboral para beneficio personal o de tercero.	Interés en ocultar o manipular antecedentes laborales Debilidad en la aplicación de controles. Debilidades en la custodia de los expedientes.	1. Investigaciones por parte de órganos de control. 2. Afectación de la imagen institucional	Control archivístico. Tabla de Retención Documental.	**25.1.** Crear una copia digitalizada de cada uno de los expedientes laborales
26	Emitir conceptos y viabilidades jurídicas para favorecer intereses propios o de terceros.	* Exposición o contacto directo de los encargados de emitir conceptos o viabilidades jurídicas, con las partes o terceros interesados, lo cual puede facilitar la solicitud u ofrecimiento de dadivas. * Amenazas. * No aplicación de la política de prevención de daño anti jurídico de la ANT. * Debilidades en la recopilación y dispersión de la información sobre instrumentos normativos o conceptos emitidos por la ANT o sus antecesoras, demás entidades, así como providencias judiciales. * Debilidades en el contenido el Normograma de la ANT de instrumentos normativos o conceptos emitidos por la ANT o sus antecesoras, demás entidades, así como providencias judiciales.	1. Investigaciones por parte de órganos de control. 2. Afectación de la imagen institucional	Estrategia de prevención del daño antijurídico	**26.1.** Diseñar y socializar la estrategia de prevención del daño Antijurídico **26.2.** Reservar la identidad para usuarios externos, del profesional de la oficina jurídica encargado de resolver un concepto jurídico o concepto de viabilidad jurídica a través de la creación de usuarios genéricos de Orfeo para la oficina.
27	Aplicación discrecional de normas para favorecer intereses de terceros.	* No aplicación de la política de prevención de daño anti jurídico de la	1. Investigaciones por parte de órganos de control. 2. Afectación de la imagen institucional	Normograma	**27.1.** Actualizar normograma, incluyendo resoluciones y acuerdos del Incoder y de la Agencia Nacional de Tierras.

IDENTIFICACION				Acción de Control	Acciones Preventivas
No.	Nombre del riesgo	Causas	Consecuencias		
		ANT. * Debilidades en la recopilación y dispersión de la información sobre instrumentos normativos o conceptos emitidos por la ANT o sus antecesoras, demás entidades, así como providencias judiciales. * Debilidades en el contenido el Normograma de la ANT de instrumentos normativos o conceptos emitidos por la ANT o sus antecesoras, demás entidades, así como providencias judiciales. * Persistencia de interpretaciones disimiles o contradictorias sobre casos similares o idénticos aplicadas por funcionarios o dependencias			**27.2.** Identificar asuntos controversiales y elaborar conceptos sobre los mismos para reducir el marco de interpretación de los funcionarios al momento de aplicar las normas.
28	Dilatar o no ejecutar las acciones de cobro coactivo para favorecer intereses propios o de terceros	No aplicación del manual de cobro coactivo. Inexistencia de mecanismos de control de las acciones de cobro coactivo. Inventario precario y/o debilidad en la custodia de documentos de cobro coactivo. Exposición del responsable de cobro coactivo a partes interesadas o involucradas en el proceso. Débil seguimiento y control al cumplimiento de acuerdos de pago.	1. Investigaciones por parte de órganos de control. 2. Afectación de la imagen institucional. 3, Detrimento patrimonial.	Manual de cobro coactivo	**28.1.** Gestionar capacitación interna en manual de cobro coactivo **28.2.** Capacitar en aplicación de Manual de Cobro Coactivo
29	Orientar la defensa jurídica de la ANT o algunas de sus actuaciones en perjuicio de sus intereses para favorecer a un tercero.	* Amenazas e intimidaciones a personas involucradas en procesos de defensa jurídica de la ANT, así como a los encargadas de hacer seguimiento a los procesos judiciales.	1. Investigaciones por parte de órganos de control. 2. Afectación de la imagen institucional	Comité de Conciliación y Defensa Judicial	**29.1.** Supervisar la totalidad proyectos por demanda y contestación **29.2.** Gestionar capacitación en aplicación de Manual de Prevención del daño antijurídico

IDENTIFICACION				Acción de Control	Acciones Preventivas
No.	Nombre del riesgo	Causas	Consecuencias		
		* Oferta o solicitud de beneficios a personas involucradas en procesos de defensa jurídica de la ANT, así como a los encargadas de hacer seguimiento a los procesos judiciales. * Presión por parte de superior * Asignación de persona no idónea en proceso de defensa jurídica, con el propósito de propiciar fallos contrarios a los intereses de la agencia.			**29.3.** Capacitar en aplicación de Manual de Prevención del daño antijurídico (Oficina jurídica)
30	Celebración indebida de contratos en beneficio particular o un tercero	Violación del régimen de incompatibilidades e inhabilidades. Interés indebido (obtener beneficios económicos, políticos; etc.) Contrato sin cumplimiento de requisitos Celebración de contrato sin objeto o causa explícitamente relacionada con la misionalidad de la entidad Debilidades en la evaluación de costos y en la selección de la modalidad de contratación y/o proveedor Suministro de información privilegiada a particular o terceros interesados en proceso de contratación	1. Investigaciones por parte de órganos de control. 2. Afectación de la imagen institucional	Manual de contratación: Someter a revisión y aprobación del Comité para la Gestión Contractual del Sistema de Compras Públicas y la Cooperación Internacional de la ANT, los procesos que aplique.	**30.1.** Capacitar en Manual de contratación y normativa vigente. **30.2.** Implementar clausula juramentada del contratista (persona natural o jurídica) respecto del cumplimiento de la política de transparencia y lucha contra la corrupción de la ANT. **30.3.** Gestionar la asesoría técnica para el estudio de la viabilidad de adopción del sistema SECOP II como herramienta para la publicación de supervisión de contratos e implementar lo definido **30.4.** Emitir una directriz en la que se prohíba la celebración de contratos simultáneos de personas de forma directa y tercerizada con la ANT. **30.5.** Hacer control al cumplimiento de la directriz sobre prohibición en la celebración de contratos simultáneos de personas de forma directa y tercerizada con la ANT.

IDENTIFICACION				Acción de Control	Acciones Preventivas
No.	Nombre del riesgo	Causas	Consecuencias		
31	Aprobar informes y pagos de contratistas con conocimiento del incumplimiento del objeto y/o obligaciones contractuales en beneficio particular o de terceros.	No aplicación del manual de supervisión Intereses ocultos en la materialización del pago. Insuficiente capacidad operativa para el ejercicio de supervisión	1. Investigaciones por parte de órganos de control. 2. Afectación de la imagen institucional	Aplicación proceso liquidaciones de contratos.	**31.1.** Cumplir los requerimientos de publicación sobre contratación pública, según normas vigentes. **31.2.** Realizar control aleatorio a las actividades de los supervisores de contratos
32	Pérdida o uso indebido de bienes de la ANT para beneficio personal o de terceros	Uso indebido o hurto de los bienes de la ANT por parte funcionarios y contratistas Manipulación del inventario por parte del almacenista en beneficio propio o de tercero.	1. Investigaciones por parte de órganos de control. 2. Afectación de la imagen institucional	Registros de salida de elementos en bases de datos provisionales	**32.1.** Formular, aprobar socializar e implementar los procedimientos y formatos para el ingreso y salida de bienes del Almacén.
33	Pérdida o manipulación de expedientes con información institucional beneficio particular o de un tercero	Debilidades en la aplicación de políticas internas y lineamientos de Gestión Documental	1. Investigaciones por parte de órganos de control. 2. Afectación de la imagen institucional	1. Contraseñas seguras. 2. Análisis de Logs a los acceso de la información Custodiada. 3. SIEM para análisis de tráfico interno para la gestión de actividades de transferencia de información.	**33.1.** Adoptar procedimientos y formatos internos de Seguridad de la Información.
34	Constitución de obligaciones y/o pagos realizados por la ANT, sin el cumplimiento de requisitos legales, presupuestales y contables, en beneficio de un particular	1. Debilidades en la aplicación de procedimientos para pago. 2. Omisión o debilidad en la verificación de los documentos necesarios para los registros. 3. Generación de obligaciones sin documento soporte o con una obligación jurídica ficticia.	1. Investigaciones por parte de órganos de control. 2. Afectación de la imagen institucional	Revisión de soportes antes de efectuar los pagos, por parte del servidor público responsable	**34.1.** Ejecutar control a muestras selectivas de todos los pagos (compra de tierras, subsidios, convenios y demás contratos)
35	Divulgación de información de ejercicios de auditoría y seguimientos a través de medios no autorizados para favorecer a terceros	1. Inexistencia de compromisos sobre manejo confidencial de la información. 2. Desconocimiento del Código de ética de auditores internos de la entidad	1. Investigaciones por parte de órganos de control. 2. Afectación de la imagen institucional	Suscripción de Acuerdos de confidencialidad para la realización de actividades de auditoría y seguimiento	**35.1.** Realizar 2 socializaciones del Código de auditor interno de la ANT con personal de la Oficina de control interno y personal de la entidad

2

Agencia Nacional de Tierras
Calle 43 N° 57 – 41
Bogotá, Colombia
Teléfono: 5185858 Extensión 1012 Y 1393
Correo electrónico:
oficinadelinspector@agenciadetierras.gov.co

GOBIERNO DE COLOMBIA

MINAGRICULTURA

Agencia Nacional de Tierras
JUNTOS ABRIMOS LAS PUERTAS AL PROGRESO