

**Trayectorias y complejidades en la ocupación y recuperación de  
los baldíos por parte del Estado: el caso del predio El porvenir  
en el municipio de Puerto Gaitán – Meta.**

Autor

Daniel Valencia Vidal

Director

Gabriel John Tobón Quintero

Pontificia Universidad Javeriana

Facultad de Estudios Ambientales y Rurales

Trabajo de grado para optar al título de Magister en Desarrollo  
Rural.

Bogotá 2021

**ARTÍCULO 23, RESOLUCIÓN #13 DE 1946.**

“La Universidad no se hace responsable por los conceptos emitidos por sus alumnos en sus trabajos de tesis. Sólo velará porque no se publique nada contrario al dogma y a la moral católica y porque las tesis no contengan ataques personales contra persona alguna, antes bien se vean en ellas el anhelo de buscar la verdad y la justicia”

## **Resumen.**

El análisis de las posibilidades y límites del Estado en los procesos de recuperación de baldíos ocupados indebidamente y su posterior ordenamiento y adjudicación a campesinos, permiten avizorar que tan posible es que en el país se den procesos de redistribución de la tierra o de reforma agraria. Por lo tanto, esta investigación tiene como objetivo principal analizar el proceso histórico de ocupación, recuperación y adjudicación del baldío El Porvenir ubicado en Puerto Gaitán – Meta -, que cuenta con una extensión de aproximadamente 27.000 hectáreas.

Se empleo una metodología cualitativa, adelantando como estrategia de investigación el estudio de caso, apoyado en técnicas e instrumentos de recolección de información como la línea del tiempo y las entrevistas semi-estructuradas.

En el desarrollo del trabajo se encontraron formas a través de las cuales se dan los procesos de ocupación y control de las tierras baldías de la nación por parte de distinto tipo de pobladores rurales, desde los momentos de la colonización y ocupación de estas por parte de colonos y hacendados, hasta por actores armados ilegales que llegaron al territorio para despojarlos de las posesiones de tierra que habían logrado.

Del mismo modo, en este caso, se pudo examinar y analizar críticamente el papel desempeñado por el Estado y la institucionalidad pública agraria en este tipo de territorios periféricos, marginales y distantes de los grandes centros urbanos. El trabajo concluye entre otros aspectos, con la reflexión e identificación de los principales retos y desafíos que enfrenta el Estado a efecto de recuperar las tierras baldías de la nación, su posterior adjudicación, pero sobre todo, para que contribuya a una mayor redistribución de la tierra, que permita entender y superar los obstáculos y dificultades que enfrenta, y así aportar a la disminución de las desigualdades sociales que se presentan en el medio rural colombiano y la alta concentración.

Palabras claves: Estado, territorio, tierra, instituciones, Orinoquía, El Porvenir.

## Contenido

Introducción .....	1
Parte I: Proceso de investigación .....	3
Capítulo 1: Planteamiento del problema .....	3
Objetivos del proyecto .....	7
Metodología .....	8
Estrategia de investigación: Estudio de caso.....	8
Técnicas e instrumentos de recolección de información.....	10
Parte II: Estado del arte y marco conceptual.....	13
Capítulo 2: Estado del arte de la investigación – marco de antecedentes .....	13
Marco conceptual.....	21
La Noción de Estado.....	22
La Noción de Territorio.....	28
La Reforma agraria.....	31
Parte III: Resultados de investigación.....	36
Capítulo 3: La configuración histórica de un territorio: procesos, trayectorias e hitos de la ocupación de los baldíos de El Porvenir. ....	37
La Orinoquía: Conformación de la economía ganadera durante el siglo XVI y XVIII: Una mirada panorámica .....	37
La ganadería, procesos de colonización y apropiación del territorio en la Orinoquía y el Meta durante los siglos XIX y XX.....	40
La reconversión agroindustrial en la Orinoquía y el Meta en el siglo XXI: Una mirada panorámica.....	43
Historia de una colonización: apropiación de la tierra y el territorio del predio El Porvenir....	45
Hito 1: Fundación del hato El Porvenir 1880 - 1930 .....	48
Hito 2: La llegada de Víctor Machado y los colonos a la tierra baldía 1930 - 1979.....	49
Hito 3: Una relación tensa por el uso y la tenencia de la tierra: Víctor Carranza y la violencia 1980 - 1992. ....	50
Hito 4: El Estado a merced de las élites: estrategias irregulares para la adjudicación de la tierra 1992 – 2007.....	52
Hito 5: El englobe del predio y el fortalecimiento organizativo de la comunidad histórica de El Porvenir 2007 – 2012.....	54
Hito 6: La revocatoria del predio 2013 - 2015 .....	56
Hito 7: La ocupación y parcelamiento del predio, la desarticulación organizativa de la población histórica y la promulgación de la Sentencia SU-426 de 2016: 2015 – 2016.....	59
Reflexiones finales: La presencia diferenciada del Estado en el tiempo y el espacio en los territorios rurales tierra.....	61

Capítulo 4: El Estado y sus acciones diferenciadas en el tiempo y el espacio en la ruralidad y en el predio El Porvenir: Un balance normativo con respecto a las disposiciones entorno al uso y la tenencia de la tierra. ....	64
Momento 1: La captura del Estado y sus instituciones en beneficio de élites locales: las 27 adjudicaciones irregulares y el englobe de los predios 1992 – 2007.....	67
Momento 2: El Estado en el papel: posibilidades y límites en el cumplimiento de las decisiones estatales en el territorio rural de El Porvenir 2012 – 2014. ....	68
Momento 3: Un problema insuperable: la recuperación de baldíos ocupados y el ordenamiento de la tierra de El Porvenir – 2016 – 2019.....	86
Capítulo 5: Complejidades y desafíos en los procesos de recuperación de tierra. ....	100
Articulación efectiva entre las instituciones del Estado en su nivel central, regional y local.	101
Escuchar las denuncias y peticiones de la población local.....	102
Armonizar intereses contrapuestos en cuanto al uso de la tierra. ....	103
Garantizar seguridad en las zonas rurales periféricas y las tierras recuperadas. ....	103
Diseño y puesta en marcha de proyectos productivos.....	104
Ampliar capacidad operativa para que en los territorios se cumpla lo que se decida. ....	104
Reducir tiempos en la expedición de decisiones y actos administrativos. ....	104
Diseño y puesta en marcha de jurisdicción agraria .....	105
Priorizar e impulsar casos de recuperación de tierra que no estén impulsados por sentencias. ....	106
Conclusiones. ....	106
Bibliografía. ....	111

## **Lista de figuras**

Figura 1: Línea de tiempo de Hitos de ocupación y control del predio El Porvenir ..... 47

## **Lista de Mapas**

Mapa 1: Adjudicaciones predio El Porvenir 1992 - 1994 ..... 53

Mapa 2: Predios englobados en el 2007 ..... 55

## **Lista de anexos**

Anexo 1: Acción de tutela y pruebas.

Anexo 2: Sentencia Corte Constitucional SU-426 de 2016.

Anexo 3: Archivo del caso El Porvenir folio 175 a 294.

Anexo 4: Acta toma material predios baldíos El Porvenir 2016.

Anexo 5: Informe Sentencia Su-426-16- noviembre 29-2017.

Anexo 6: Resolución 5776 06 de septiembre de 2018 apertura.

Anexo 7: Procedimiento único de ordenamiento social de la propiedad.

Anexo 8: Diseño de implementación de planes de ordenamiento social de la propiedad.

Anexo 9: Fallo primera instancia sentencia T. 2018-00024.

Anexo 10: Fallo segunda instancia sentencia T. 2018-00024

Anexo 11: Formato entrevistas semiestructuradas.

## **Introducción**

En Colombia son extensos los estudios que han indagado sobre la concentración de la tierra, la adjudicación de baldíos, el control territorial por parte de elites locales y sobre los efectos de las reformas agrarias en la estructura de la tenencia de la tierra. No obstante, son limitados los análisis relacionados con la capacidad que tiene el Estado para recuperar territorios indebidamente ocupados o adjudicados en zonas periféricas que no han logrado ser articuladas debidamente a las lógicas políticas regionales y nacionales. Los análisis de este tipo son importantes debido a que en la actualidad es poco probable encontrar una proporción de tierra que no esté siendo reclamada por un particular, por lo que, sin importar el nivel de articulación entre el Estado central y los poderes locales y regionales, los baldíos suelen estar ocupados por diferentes actores con múltiples intereses.

Cuando se demuestra o existe la sospecha de que la tierra fue ocupada y adjudicada de manera irregular, el Estado debe emprender una serie de acciones para determinar si efectivamente la apropiación se dio de manera ilegítima y, si es así, recuperar la propiedad para que vuelva a ser patrimonio público. Es en este aspecto donde principalmente se centra la investigación, dado que recuperar la tierra implica realizar desalojos, negociaciones con los ocupantes ilegítimos que pueden llevar décadas en el territorio, procesos de ordenamiento, articulación de las instituciones nacionales con las locales y regionales, y llevar a cabo nuevos procesos de adjudicación que se caractericen por ser integrales, que entreguen la tierra a personas que en realidad la requieran, bajo óptimas condiciones de seguridad.

Por lo tanto, este trabajo se centra en examinar el proceso de ocupación, control, adjudicación y recuperación de un predio llamado El Porvenir que cuenta con una extensión de aproximadamente 27.000 hectáreas y que se encuentra ubicado en el municipio de Puerto Gaitán, Meta. El análisis que se presenta en esta investigación brinda la posibilidad de observar la capacidad con la que cuenta el Estado para articular intereses contrapuestos y, consecuentemente, orientar procesos de ordenamiento de la propiedad y redistribución de la tierra en zonas rurales periféricas en las que históricamente su presencia ha sido ambigua y los poderes locales son quienes han determinado cómo se distribuyen los recursos disponibles.

Adicionalmente, las descripciones, narraciones y análisis que se muestran permiten examinar las posibilidades reales para que la ruralidad se den procesos exitosos de redistribución de la tierra teniendo en cuenta los contextos locales que hace que el Estado funcione de manera diferenciada en los territorios. Así, se brindarán elementos para entender las limitaciones o posibilidades que existen en los procesos de recuperación y ordenamiento social de la propiedad en los territorios rurales.

El objetivo general de la investigación es analizar el proceso histórico de ocupación, recuperación y adjudicación de los baldíos de la nación por parte del Estado, a partir del caso del predio El Porvenir, ubicado en el municipio de Puerto Gaitán, en el departamento del Meta. La metodología utilizada es principalmente cualitativa y como estrategia de investigación se utilizó el estudio de caso.

Este se encuentra estructurado en tres partes con un total de cinco capítulos: la parte I hace referencia al proceso de investigación y está compuesta por el capítulo 1. En él se expone el problema de investigación, el objetivo general y los específicos y la metodología; en la parte II, se encuentra el estado del arte de la investigación y la aproximación conceptual en torno a la cual gira el trabajo, lo que se condensa en el capítulo 2; finalmente, la parte 3 está compuesta por tres capítulos de resultados. En el capítulo 3 se expone el contexto histórico del caso de estudio y se identifican los principales hitos del proceso de ocupación del predio; en el 4 se realiza un balance normativo en el que se analiza y examina cómo opera el Estado en los procesos de recuperación de la tierra en la ruralidad; y en el capítulo 5 se exponen los principales desafíos en los procesos de recuperación de la tierra.

Finalmente, es importante mencionar que el conocimiento del caso que se estudia en este trabajo surge de la relación laboral que el autor tuvo con una entidad del Estado. Por lo tanto, la estructuración y desarrollo de la investigación tuvo dos momentos: el primero fue como funcionario estatal que visitó en varias oportunidades el territorio. Esto permitió conocer cómo opera el Estado en los territorios rurales periféricos, cuáles son sus prioridades y las prácticas que utiliza para que el problema se resuelva o avance, así como las dificultades que existen en torno al proceso de administración y manejo de los baldíos.

El segundo, fue como observador independiente desvinculado laboralmente de la entidad. Aprovechando las redes establecidas, pero sin estar vinculado de ninguna manera a un actor



institucional que directamente interviniera en el caso, fue posible alejarse y tomar distancia para poder hacer un análisis crítico sobre el papel del Estado en los procesos de recuperación de la tierra. Tomar distancia también permitió analizar las dificultades que existen para constituir organización política en un territorio rural periférico y lograr procesos de ordenamiento territorial exitosos.

## **Parte I: Proceso de investigación**

### **Capítulo 1: Planteamiento del problema**

Históricamente los procesos de colonización de la tierra en Colombia se han caracterizado por ser irregulares, la mayoría se ha hecho de manera espontánea, sin orientación o regularización estatal. Estudios clásicos como el de Legrand (1989) han analizado y explicado cómo desde la segunda mitad del siglo XIX y la primera del XX los conflictos por el control de la tierra baldía entre colonos y terratenientes eran una constante, dado que mientras los primeros iban expandiendo la frontera agrícola con el objetivo de tener una parcela para satisfacer las necesidades familiares, los segundos, a través de diferentes artimañas y engaños, usurpaban y reclamaban la propiedad de la tierra que iban desmontando los colonos.

En el contexto conflictivo de la época antes señalada, el gobierno del presidente Alfonso López Pumarejo expidió la Ley 200 de 1936, presentada como una herramienta de reforma agraria que buscó poner orden y dirimir los conflictos en el campo, protegiendo a colonos y pequeños productores. No obstante, de acuerdo con Legrand (1989), esta ley terminó reforzando la estructura agraria de entonces, puesto que en realidad no buscaba la desintegración de los latifundios y, tampoco formuló herramientas para frenar la continua apropiación de baldíos en zonas de frontera, por lo que las grandes propiedades siguieron expandiéndose descontroladamente. En este sentido, una de las conclusiones de Legrand es que la privatización de los baldíos durante la primera mitad del siglo XX fue un factor clave en la consolidación de la gran propiedad en Colombia.

El desorden y la incertidumbre sobre la tierra, la asignación de derechos de propiedad de manera inequitativa y la irregularidad en las formas como se ocupa y controla el territorio

continuó siendo una constante en la segunda mitad del siglo XX. No fue posible poner en marcha una política o inventario que diera cuenta de la cantidad de tierra baldía que poseía el Estado y debido a la recurrente práctica de correr cercas para concentrar tierra, las apropiaciones, sobre todo en zonas periféricas que tenían una presencia estatal diferente a la existente en los centros políticos y económicos del país, fue reiterativa.

Así las cosas, el Estado no tuvo la capacidad para controlar y orientar como se gestaban los procesos de poblamiento y ocupación de los territorios. No obstante, se gestaron diferentes intentos de reforma agraria. Sobre este tema, autores como Fajardo (2014), Gáfaró, Ibáñez y Surruc (2012) y estudios como el del Centro Nacional de Memoria Histórica (2013), han manifestado que los intentos de reforma agraria en el país han sido marginales y poco efectivos, concentrándose ante todo en la adjudicación de baldíos ubicados en zonas aisladas, dejando intacta la estructura de la tenencia de la tierra. Al respecto, Villaceces y Sánchez (2015) realizaron un estudio sobre las tendencias históricas de la adjudicación de baldíos desde inicios del siglo XX hasta el 2012. Entre sus principales hallazgos, se encuentra que durante este periodo se adjudicaron un total de 23.449.313 ha de tierras y que los tamaños de los predios adjudicados han ido disminuyendo considerablemente en los años más recientes, por lo que concluyen que: “si bien el espíritu de la legislación señala la importancia de adjudicar teniendo en cuenta la ocupación y explotación del terreno, no por esto se ha privilegiado necesariamente la adjudicación a campesinos colonos sin propiedad.” (Villaceces y Sánchez, 2015, P. 47).

Ahora, el estudio señalado no indica la proporción o la magnitud de los baldíos que pudieron ser adjudicados de manera irregular y fraudulenta por los extintos INCORA o INCODER. La primera institución mencionada, se encargó de poner en marcha la reforma agraria consagrada en la Ley 135 de 1961 y, después del pacto de Chicoral, Machado (2018) sostiene que se centró en la adjudicación de baldíos en zonas cada vez más aisladas que dificultaban la conexión con mercados y, en general, el desarrollo productivo de los territorios. Posteriormente, con la expedición de la Ley 160 de 1994 y con la creación del INCODER en el año 2003, Machado (2009) y Fajardo (2014) argumentan que la orientación de la política cambió y, además de la adjudicación de baldíos, se pasó a un régimen de mercado subsidiado de tierras.

A pesar de los intentos de reforma, la estructura de la tenencia de la tierra en la actualidad se caracteriza por la inequidad, la pobreza rural la cual no ha menguado, los servicios sociales básicos en la ruralidad que son precarios y los largos conflictos de uso del suelo. Existen grandes dudas sobre cómo se han adjudicado y controlado grandes extensiones de tierra, sobre todo en las zonas de frontera o colonización reciente. Una muestra de lo anterior se evidencia en el informe “*Radiografía de la desigualdad*”, publicado por OXFAM en el año 2017, y en el Informe de Desarrollo Humano de PNUD publicado en el 2011. En el primero se expone que el índice de Gini de distribución de la tierra en el 2014 era de 0,897, y que a pesar de que existen aproximadamente 15 millones de ha con actitud ganadera en realidad se utilizan 34,4 millones en esta actividad, mientras que de los 22 millones de ha aptas para cultivos solo se utilizan 8,5 millones, lo que evidencia una subutilización del suelo rural. Por su parte, en el informe del PNUD se argumenta que la pobreza rural en el 2011 fue de 42% y el nivel de informalidad en la tenencia de la tierra del 60%.

Un aspecto que no es mencionado de manera suficiente por los estudios citados es el tema de los baldíos apropiados indebidamente y posteriormente adjudicados de manera irregular a grandes propietarios. Si bien los estudios que examinan cómo se han utilizado las instituciones estatales para beneficiar a particulares son numerosos, no pasa lo mismo con los dedicados a analizar casos concretos de apropiación y adjudicación de tierra de manera irregular. Este vacío puede deberse a que la magnitud de tierra entregada a particulares desde el primer intento de reforma agraria dificulta rastrear y detectar casos específicos. Adicionalmente, con la creación del INCORA y posteriormente del INCODER, se determinó que los procesos de adjudicación se realizarían mediante oficinas regionales, lo que generó que los procesos de acceso a la tierra estuvieran expuestos al clientelismo y al interés de las élites y poderes locales.

En este orden de ideas, si el análisis de casos concretos de baldíos indebidamente ocupados y adjudicados a grandes terratenientes no ha sido estudiado con regularidad, son menores los estudios relacionados con los procesos de recuperación de tierras que debe adelantar el Estado cuando se demuestre que la tierra ha sido ocupada y entregada ilegalmente sin seguir los parámetros establecidos por la ley.

En el contexto actual, este tema es relevante dado que en los Acuerdos de Paz se pactó la creación del fondo de tierras, y una de las fuentes que lo alimentaría serían los baldíos que regresen a manos del Estado por medio de procesos de recuperación. El fondo tiene como propósito contribuir y democratizar el acceso a la tierra en beneficio de campesinos sin tierra o con tierra insuficiente y en general a la población rural más afectada en el marco del conflicto armado. Este fondo se presenta como un instrumento fundamental para hacer justicia en los territorios, no obstante, los procesos de recuperación de tierras en zonas rurales periféricas presentan grandes retos y desafíos dado que por lo general las tierras baldías por recuperar son espacios geográficos en los que se han construido relaciones de poder que actúan como estados de facto en esos territorios

Teniendo en cuenta lo anterior, la investigación tiene el propósito de contribuir al entendimiento de los procesos de recuperación de la tierra baldía ocupada irregularmente para la alimentar el fondo de tierras pactado en los acuerdos de paz desde una perspectiva histórica y, desde las realidades locales, analizar cómo se gestan los procesos de ocupación y control de la tierra en zonas rurales periféricas. Así, se indagará sobre las dificultades, retos e incertidumbres que tiene el Estado alrededor de estos procesos bajo las estrategias y herramientas que plantea el Decreto - Ley 902/2017.

Para lograrlo, se llevará a cabo un estudio de caso sobre el proceso de recuperación y adjudicación de tierras del predio El Porvenir. Este cuenta con un área aproximada de 25.000 ha y se ubica a dos horas por vía fluvial y a cuatro por tierra de la cabecera municipal de Puerto Gaitán – Meta. A grandes rasgos la historia de El Porvenir inicia en la década del 40, cuando un terrateniente llamado Víctor Machado se apropió de la tierra y permitió que un centenar de colonos ocuparan ciertos lugares del predio. En la década del 80, el predio es adquirido por Víctor Carranza, quien años más tarde logró que el extinto INCORA le adjudicara a través de 27 testaferros la totalidad del predio. Posteriormente, los 27 beneficiarios decidieron englobar las titulaciones en 5 grandes predios, conocidos como: El Rincón, Las Corocoras, Campo Hermoso, El Pedregal, y Mi Llanura.

Luego de un largo periodo en el que Carranza controló la tierra, por medio de acciones judiciales impuestas, en el año 2014 se determinó que el predio había sido adjudicado de manera irregular y que debía realizarse una revocatoria de la adjudicación para que la tierra

volviera a manos de la nación. Ante esta decisión, el predio fue entregado de manera voluntaria por el hijo de Víctor Carranza. En la actualidad el Estado está intentando realizar un proceso de recuperación, adjudicación y ordenamiento del territorio, teniendo en cuenta los diversos intereses que existen sobre la tierra y el territorio en la región.

En este orden de ideas, la investigación pretende abordar tres aspectos: En primer lugar, analizar desde una perspectiva histórica los hitos que determinaron los procesos de ocupación y control del predio baldío El Porvenir; en segundo lugar, estudiar las acciones políticas e institucionales realizadas por el INCORA, el INCODER y la Agencia Nacional de Tierras – en adelante ANT–, para determinar las características de la presencia del Estado en el territorio y examinar de qué manera la institucionalidad ha respondido en este caso; y, a partir de lo anterior, finalmente determinar los principales retos y dificultades que se presentan en los procesos de recuperación y posterior adjudicación de baldíos que han sido indebidamente ocupados, teniendo como referente el caso de El Porvenir, a partir de la siguiente la pregunta de investigación:

¿Cuál ha sido el papel desempeñado por el Estado en el proceso histórico de ocupación, recuperación y posterior adjudicación del predio El Porvenir en el municipio de Puerto Gaitán – Meta?

## **Objetivos del proyecto**

### **Objetivo general**

Analizar el proceso histórico de ocupación, recuperación y adjudicación de los baldíos de la nación por parte del Estado, a partir del caso del predio El Porvenir, ubicado en el municipio de Puerto Gaitán, en el departamento del Meta.

### **Objetivos específicos**

1. Identificar en perspectiva histórica los hitos que determinaron los procesos de ocupación y el control del predio baldío El Porvenir.
2. Analizar las características de la presencia del Estado a partir de las acciones políticas e institucionales que se han realizado por medio del INCORA, el INCODER y la Agencia Nacional de Tierras para recuperar y adjudicar el predio baldío El Porvenir.

3. Determinar los principales desafíos en los procesos de recuperación de baldíos en general y del predio El Porvenir en particular.

## **Metodología**

La metodología que se utilizará para rastrear y analizar los procesos de ocupación, recuperación y adjudicación de baldíos de la nación por parte de la institucionalidad rural, teniendo como estudio de caso el predio El Porvenir, tendrá un carácter principalmente cualitativo, sin dejar de lado información cuantitativa de naturaleza secundaria. Asimismo, se hará especial uso de técnicas e instrumentos de investigación como: el análisis documental de información oficial, la observación directa, entrevistas semiestructuradas y línea de tiempo.

## **Estrategia de investigación: Estudio de caso**

Debido a la particularidad, las dificultades, los diferentes actores e intereses que existen sobre el proceso de recuperación y adjudicación del predio El Porvenir, la estrategia de investigación de estudio de caso resulta adecuada para analizar cómo se gesta el proceso de recuperación del predio. Teniendo en cuenta que una de las estrategias para conformar el fondo de tierras pactado en los Acuerdos de Paz es la recuperación de baldíos, con el análisis de este caso es posible develar las dificultades, retos y cuellos de botella que existen en los procesos de recuperación de tierras baldías de la nación en zonas periféricas.

Adicionalmente, el caso de El Porvenir ha tomado relevancia en los últimos años debido a que la lucha por la tierra que algunos habitantes del sector han llevado a cabo con la ayuda de organizaciones de la sociedad civil, desencadenó en la promulgación de la sentencia SU-426 de 2016 de la Corte Constitucional. A grandes rasgos, esta sentencia obliga a la institucionalidad rural a dotar de tierra a los habitantes históricos del predio. Sin embargo, casi la totalidad de la tierra se encuentra ocupada por diversos actores, mientras que los habitantes históricos se concentran en zonas que por restricciones ambientales no pueden ser adjudicadas. En este sentido, analizar lo que acontece en el predio por medio de la estrategia de estudio de caso, puede contribuir al entendimiento de lo que implica y los retos a los que se enfrenta el Estado en los procesos de recuperación de baldíos.

Existen diferentes autores y conceptualizaciones sobre las implicaciones y lo que significa realizar un estudio de caso. Stake (1998), citado por Ángel (2011), argumenta que estos deben

aplicarse a casos que merezcan una mirada especial porque se salen de las normas y parámetros normales, lo que los vuelve difícil de clasificar. Estas maneras de mirar y escoger los casos son denominadas por el autor como estudios de casos intrínsecos. No obstante, el presente trabajo se aleja de esta mirada, a pesar de que el caso de El Porvenir tiene particularidades que lo hacen irrepetible, y se acerca más al enfoque que propone Yin (1994), quien considera el estudio de caso como una metodología inductiva que sirve “para producir teoría mediante un proceso hipotético que concluye en generalizaciones sobre una tipología” (Yin, 1994, citado por Ángel, 2011, p. 12). Así pues, la aproximación al caso busca aumentar el entendimiento sobre una realidad social o problema, que en la cuestión concreta de esta investigación es la recuperación de baldíos en territorios periféricos.

Así las cosas, Yin (2009) define la metodología de estudio de caso como “una investigación empírica que se pregunta sobre un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto real, sobre todo cuando los límites entre el fenómeno y contexto no son claramente evidentes”. De acuerdo con lo anterior, y siguiendo al mismo autor, el estudio de caso que guiará esta investigación tendrá un carácter explicativo de caso simple, dado que el análisis sobre El Porvenir presenta particularidades que lo hacen único y además sirve para revelar las dificultades que tiene el Estado para operar y recuperar territorios de manera adecuada en zonas geográficas que no se han logrado articular completamente.

En consecuencia, la unidad de análisis del estudio de caso es: la recuperación de baldíos indebidamente ocupados y la posterior adjudicación a campesinos sin tierra en zonas periféricas, teniendo como referente el caso del predio Porvenir. Se define esta unidad de análisis dado que la investigación pretende ahondar en los procesos de colonización del predio, pero principalmente intentara describir y precisar cómo se operativizan las decisiones del Estado en los territorios rurales en lo que concierne a la adjudicación de tierras y su recuperación cuando esta ha sido indebidamente ocupada.

Las preguntas guías que servirán de base para realizar las entrevistas semiestructuradas propias de este estudio de caso son: ¿Cuáles son los principales hitos que explican el proceso de ocupación y control de la tierra que conforma el predio El Porvenir?, ¿Cuáles han sido las decisiones y acciones que el Estado ha tomado sobre el predio y cómo estas explican de qué manera el Estado central se articula con el territorio?, ¿De qué manera las decisiones que el

Estado ha tomado sobre el predio han facilitado o dificultado el proceso de adjudicación y recuperación del predio?, ¿Cómo ha cambiado la narrativa del Estado sobre el predio desde que fue proferida la Sentencia SU-426?, y ¿Cuáles son las principales dificultades a las que se enfrenta el Estado en los procesos de recuperación de la tierra en territorios rurales periféricos?

### **Técnicas e instrumentos de recolección de información**

La presente investigación tendrá un énfasis en los hechos y acciones que el Estado, por medio de la institucionalidad rural ha efectuado en el predio El Porvenir a partir de 2014, año en la que el predio fue recuperado. No obstante, la investigación sería acéfala si primero no se retrocede en el tiempo y se indaga sobre los hitos que generaron la ocupación, control y posterior adjudicación del predio.

En este orden de ideas, la línea de tiempo será una de las técnicas con la cual se indagará sobre los aspectos históricos que determinaron cómo fue la ocupación y control del predio y en general la dinámica de tierras en la región. En este punto, se expondrá cómo fue el primer proceso de ocupación de El Porvenir, los principales conflictos que se han presentado, que tipo de usos ha tenido la tierra, como ha cambiado el control sobre la misma y las principales acciones que ha realizado la institucionalidad rural con el objetivo de adjudicar y recuperar la tierra.

Para realizar la línea de tiempo se utilizarán principalmente fuentes secundarias como documentos académicos, informes oficiales, libros, bases de datos, entre otros documentos que se han centrado o tratado temas relacionados con el caso El Porvenir. Adicionalmente, también se acudirán a fuentes primarias, realizando entrevistas semiestructuradas a los líderes de las organizaciones o a personas que conozcan o tengan larga tradición en el territorio, para conocer de primera mano cómo se dieron los diferentes acontecimientos.

El análisis de la revisión secundaria y los testimonios que se logren obtener permitirán tener un panorama histórico claro sobre las conflictividades que se presentan alrededor de la tierra en la Orinoquia en general y del predio El Porvenir en particular. De esta forma, se responderá al primer objetivo de la investigación, con un marco histórico que identifique los principales hitos ocurridos. El contexto histórico brindará la posibilidad de comprender la problemática



actual, y explicar cómo han sucedido los procesos de ocupación y adjudicación irregular de la tierra en la región y del predio el Porvenir en particular.

Para dar respuesta al segundo objetivo de la investigación se hará uso del análisis documental de información oficial y de todas las disposiciones jurídicas disponibles como: resoluciones de adjudicación, tutelas, sentencias judiciales y en general los actos administrativos que han sido proferidos con la finalidad de realizar alguna acción en el predio. Con esto se construirá un balance normativo que permitirá examinar la manera en la que las acciones y decisiones del Estado han afectado y configurado el territorio y las territorialidades. Igualmente, se podrá indagar sobre el grado de cumplimiento o aplicación de las disposiciones, lo que dará luces sobre la capacidad del Estado central para ordenar y poner en marcha las decisiones que toma. De esta manera, se obtendrá un análisis detallado sobre las acciones que el Estado por medio de la institucionalidad rural han desarrollado y pretenden desarrollar, y cómo estas acciones han afectado las formas de ocupación, control y uso de la tierra.

Adicionalmente, se hará uso de la observación directa. Sirviéndose de la relación que el autor tiene con el caso por medio de la actividad laboral, se realizaron diversas visitas a terreno en donde se han tomado la mayor fidelidad en el diario de campo las discusiones, percepciones y sentires expresados por diversos actores sobre la actuación de la institucionalidad rural y de que podría acontecer con las decisiones que se profieran. Por lo tanto, combinando el análisis del balance normativo que se construirá por medio del análisis documental, y las percepciones que fueron posible recoger en campo a través del trabajo directo que se ha tenido en el predio, se podrá determinar de manera clara cómo las decisiones que se toman desde las instituciones centrales afectan los intereses de las personas que habitan en la ruralidad y las características de la presencia del Estado en el territorio.

Finalmente, teniendo en cuenta que el tercer y último objetivo planteado en la investigación es determinar las principales dificultades y desafíos que se presentan en los procesos de recuperación de baldíos en general y del predio el porvenir en particular es indispensable conocer cómo está configurado territorialmente el predio en la actualidad, quienes lo habitan, qué organizaciones están presentes, qué área ocupan, cómo se organizan, entre otros. Para esto, se utilizará la información oficial que sea pública y esté disponible, como bases de datos,

formularios, informes de caracterización y mapas, en los que se expongan los aspectos mencionados.

En este orden de ideas, al tener un contexto histórico que explique cómo fue la ocupación y control del predio; un balance normativo que analice cómo ha sido la actuación de la institucionalidad rural y cuáles han sido las características de la presencia estatal; y una caracterización y análisis del contexto actual del predio El Porvenir, se logrará responder y tener claridad sobre las dificultades, retos y cuellos de botella que se presentan en los procesos de recuperación de baldíos en territorios periféricos y, en consecuencia, en los procesos posteriores de adjudicación de la tierra recuperada, que por lo general no está vacía, sino, que por el contrario, están revestidos de intereses, poderes y territorialidades. En este orden de ideas, continuación se presenta un cuadro síntesis que expone cada uno de los objetivos y las actividades y técnicas de investigación utilizadas en el marco de esta investigación.

Objetivo.	Técnicas de recolección de información y datos.	Actividades realizadas.
Identificar en perspectiva histórica los hitos que determinaron los procesos de ocupación y el control del predio baldío El Porvenir	Línea de tiempo  Entrevistas semiestructuradas	- Se revisaron fuentes secundarias como libros, informes, notas de prensa, informes académicos y técnicos relacionados con el caso El Porvenir y en general sobre la problemática de tierras en la región para identificar los principales hitos sobre el predio que han sido reseñados.  - Se entrevistaron a tres habitantes del predio y un investigador de la región.
Analizar las características de la presencia del Estado a partir de las acciones políticas e institucionales que se han realizado por medio del INCORA, el INCODER y la Agencia Nacional de Tierras en el predio baldío El Porvenir.	Análisis documental  Observación directa	Se revisó de información oficial y diferentes disposiciones jurídicas disponibles con el objetivo de construir un balance normativo que permita examinar las acciones y decisiones del Estado sobre el territorio  - En las diferentes vistas al predio se observaron pautas, percepciones, intereses y expectativas que los habitantes del predio tienen en relación la actividad del Estado.
Determinar los principales desafíos en los procesos de recuperación de baldíos en general y del predio El Porvenir en particular.	Análisis documental de información de carácter cuantitativo y cualitativo de carácter oficial.  Observación directa	- Se revisaron bases de datos, informes, caracterizaciones y trabajos relacionados con la composición territorial actual del predio El Porvenir. - En las diferentes visitas al predio se observaron y analizaron las conflictividades entre las diferentes organizaciones sociales que hacen presencia en el territorio y entre estas y el Estado.

## **Parte II: Estado del arte y marco conceptual.**

### **Capítulo 2: Estado del arte de la investigación – marco de antecedentes**

El tema de la ocupación, la expansión de la frontera agrícola, el control de la tierra baldía en Colombia y los procesos de adjudicación de tierra a nivel nacional ha sido estudiado de manera regular por diversos autores en diferentes periodos históricos. El trabajo clásico de Catherine Legrand, *Colonización y protesta campesina en Colombia, 1850 – 1950* es un referente al respecto. La autora toma un periodo de 100 años, para explicar cómo se dieron los procesos de colonización y la ocupación de la tierra baldía en ciertas zonas del país, además de explicar en qué consistió la política de adjudicación de baldíos durante este periodo de tiempo.

Legrand argumenta que la tierra baldía fue entregada, principalmente, para suplir necesidades de gasto público, para premiar a oficiales que habían prestado servicios militares a la nación, para promover la colonización en regiones aisladas y, ya entrado el siglo XX, para impulsar las explotaciones agropecuarias de los renglones productivos que se encontraban en auge, como el café. Posteriormente, explica que los conflictos entre los terratenientes y campesinos colonos durante los primeros años del siglo XX se debieron a la constante ambición de los primeros de arrebatar y reclamar como suya la tierra baldía que los segundos desmontaban para suplir sus necesidades y desarrollar sus proyectos de vida. Por lo tanto, con el objetivo de dirimir los cada vez más álgidos enfrentamientos, fue expedida la Ley 200 de 1936, conocida como la primera ley de tierras y reforma agraria.

Para Legrand (1989) esta ley no era ni pretendía ser una ley de reforma agraria, dado que no contaba con herramientas para desintegrar los latifundios constituidos a través de la ocupación de baldíos, y tampoco planteo medidas para evitar la apropiación de baldíos en zonas de frontera, por lo que las grandes propiedades siguieron expandiéndose descontroladamente.

Sobre el tema anterior, Machado (2009) amplía el panorama sobre la política de tierras y adjudicación de baldíos, puesto que además de trabajar el mismo periodo de Legrand (1989), expone en que consistieron en los años 60 y 70 los programas de acceso a tierra. El autor sostiene que durante este periodo las adjudicaciones se concentraron en Meta, Antioquia,

Santander, Caquetá, Boyacá y Valle del Cauca, regiones que abarcaron el 67% de las hectáreas adjudicadas. En todos estos departamentos fue una constante las adjudicaciones de gran propiedad, y en regiones como la Orinoquia, las hectáreas entregadas eran de gran cuantía.

Sobre la Orinoquia, el autor sostiene que las adjudicaciones oscilaban entre 4000 y 5000 ha antes de la Ley 135 de 1961 y después de esta, el promedio se ubicó por debajo de las 3000. Particularmente, sostiene que durante este periodo el Meta fue el departamento donde se adjudicaron el mayor número de predios que superaban las 1500 ha. Si bien este trabajo no está dedicado exclusivamente a estudiar a la Orinoquía, aporta elementos valiosos sobre el tamaño de las tierras entregadas en diferentes regiones del país.

En este mismo sentido, otro estudio que analiza cómo se han desarrollado las adjudicaciones de tierra baldía en el país, es el de Juanita Villaveces Niño y Fabio Sánchez titulado “*Tendencias históricas y regionales de la adjudicación de baldíos en Colombia*”. Los autores basaron su investigación en la información de las bases de datos del Sistema de Información de Desarrollo Rural – SIDER - que manejaba el extinto INCODER. Esta fuente les permitió analizar las características de las adjudicaciones de tierra que se dieron durante el siglo XX a través de las diferentes políticas que se han aplicado. Así, después de un exhaustivo análisis, el estudio demuestra que los procesos de adjudicación no han privilegiado necesariamente a colonos campesinos sin tierra, por lo que las políticas de reforma agraria no han tenido una intención explícita de transformar el estado o la estructura de la tenencia de la tierra, es decir, no ha pretendido redistribuir la tierra.

En cuanto a las tres principales políticas de acceso a la tierra que se gestaron durante el siglo XX, a diferencia de Legrand (1989), Villavaces y Sánchez (2015) sostiene que la Ley 200 de 1936 tuvo la motivación de diezmar los conflictos por la tierra que se venían presentando desde el siglo XX pero que no alcanzó su objetivo. En gran medida, la Ley 100 de 1944 fue la responsable, al introducir disposiciones que beneficiaban a los terratenientes y llevaron a que la tendencia de número y área adjudicada cambiara a favor de grandes propietarios, impidiendo que fueran los campesinos los principales beneficiarios de la política de acceso a tierra.

Sobre la Ley 135 de 1961, los autores explican que esta cambió drásticamente las tendencias de adjudicación, y fue a partir de su expedición que se incrementó significativamente la cantidad de tierra entregada. Esta tendencia se frenó con la expedición de las leyes 4 de 1973 y 5 de 1975, derivadas del conocido pacto de Chicoral. Las modificaciones impuestas a raíz de este pacto destruyeron el espíritu de la Ley 135 de 1961 y la Ley 1 de 1968 en la medida en que permiten nuevamente la explotación a través de la aparecería, evitando, según los autores, la expropiación por mejoras y el reconocimiento y titulación de predios a campesinos colonos (Villavaces y Sánchez, 2015).

Sobre la Ley 160 de 1994, Villavaces y Sánchez (2015) argumentan que hay un giro en la política, puesto que se impulsa un mercado asistido de tierras y, a partir de esta, se incrementan las adjudicaciones en zonas de colonización reciente, como el Meta, Putumayo, Vaupés y Vichada. El estudio finaliza argumentando que los departamentos del Casanare y Vichada tienen un peso relativo muy grande en lo que se refiere a cantidad de tierra adjudicada en comparación con los demás.

Los tres trabajos mencionados muestran de manera esclarecedora los problemas que se gestan alrededor de la tierra a nivel nacional, con estadísticas y datos sobre los procesos de adjudicación de tierra en los departamentos y los impactos que han tenido las diferentes políticas de reforma agraria. Si bien estos datos son importantes para comprender cómo se ha repartido la tierra en Colombia, por la complejidad que hay detrás de los procesos de adjudicación y la gran cantidad de tierra que ha sido entregada a privados a lo largo de la historia, estos trabajos no centran su análisis en determinar si la tierra adjudicada se ha hecho de manera regular y en concordancia con la ley.

Debido a que la entrega de tierra pública a actores privados es una actividad que se empezó a hacer desde antes de la independencia, se entiende que es un tema vasto que presenta grandes dificultades para su estudio. Sin embargo, teniendo en cuenta que la recuperación de baldíos indebidamente ocupados y adjudicados es uno de los mecanismos que alimentan el fondo de tierras pactado en los Acuerdos de Paz, resulta importante estudiar y preguntarse sobre las dificultades que existen en los procesos de recuperación de la tierra baldía en territorios donde la presencia del Estado es ambigua e intermitente.

En este sentido, en un análisis reciente sobre la reforma rural integral pactada del Acuerdo de Paz, Alejandro Reyes (2016), plantea que debido a la dimensión del problema y a la imposibilidad de realizar un barrido en todo el país para recuperar la totalidad de los baldíos que han sido ocupados y adjudicados de manera irregular, la política de recuperación debería concentrarse en tres situaciones específicas: (a) cuando existan conflictos abiertos entre comunidades ocupantes y propietarios y existan indicios de que la tierra sea un baldío apropiado con violación de la ley agraria; (b) cuando sea necesario recuperar zonas a las que se deba restablecer sus funciones ambientales y los usos comunitarios protegidos por la ley; y (c) cuando existan baldíos indebidamente apropiados y al mismo tiempo gran escasez de tierra para la población campesina pobre en el mismo lugar.

Ahora, en lo que respecta a las investigaciones sobre la expansión de la frontera agrícola, el control de la tierra baldía y los procesos de adjudicación de tierra en la región de la Orinoquía en general y en el Meta en particular, existe un gran número de estudios que han indagado al respecto. Estos se preguntan, principalmente, sobre los riesgos, oportunidades y dificultades que de manera reciente se viven en la Orinoquía por la constante llegada y expansión de empresas agroindustriales.

Así pues, entre los trabajos que caracterizan a la región de la Orinoquía en términos económicos, sociales y políticos, además de indagar sobre su configuración histórica y las conflictividades asociadas a la tierra, sobresalen los trabajos de Arias (2004) y Duarte (2015). El primero de estos, titulado “*Ganadería, paisaje, territorio y región: una historia ecológica y social de la Orinoquía Colombiana*”, analiza las dinámicas históricas que han marcado el devenir de la Altillanura, argumentando que la configuración territorial de esta región ha estado ligada históricamente a la ganadería, y que, al predominar, esta actividad productiva ha determinado cómo se articula este territorio al resto del país.

Entre las diversas conclusiones o aseveraciones que Arias (2004) plantea, pueden resaltarse tres: (a) a diferencia de lo que se ha mostrado, la ganadería no es una actividad productiva inherente a la región, sino que esta se introdujo desde la conquista cambiando drásticamente las características del paisaje, el tipo de relaciones sociales y alterando las condiciones ecológicas del territorio; (b) esta actividad fue un factor determinante para establecer control territorial sobre vastas extensiones de tierra; (c) la región históricamente ha tenido una

economía extractiva, que ha implicado la apropiación simple de los recursos naturales sin un proceso productivo detrás, por lo que las relaciones laborales se caracterizan por ser serviles y los procesos de transformación de las materias primas no se realizan directamente en el territorio.

Por su parte, el trabajo de Duarte (2015) es más descriptivo y, principalmente, tiene como finalidad caracterizar la Altillanura e identificar las principales fuentes de conflictos. Este trabajo desarrolla temas relacionados con las afectaciones que tuvo el conflicto armado, las formas de colonización que sufrió la región, analiza aspectos geográficos y territoriales para identificar los principales cuellos de botella que impiden que en el territorio mejoren indicadores como la pobreza, desigualdad y necesidades básicas insatisfechas y realiza un breve análisis sobre las dinámicas de tenencia y distribución de la tierra y los conflictos que se presentan alrededor de este recurso. A lo largo del estudio con frecuencia se reitera que la presencia del Estado en esta vasta región es ambigua, lo que dificulta el establecimiento y florecimiento de una economía que se caracterice por ser familiar y campesina.

Otro trabajo interesante que se pregunta cómo se debe abordar y analizar la región de la Altillanura es el de Rausch (2010), en el cual se examina, a partir de un análisis comparativo con regiones de Estados Unidos, si el concepto de frontera continúa teniendo vigencia para estudiar la historia y la dinámica política y económica de los llanos en el siglo XXI. Según la autora, este concepto es oportuno para estudiar los llanos debido a que usualmente se utiliza para caracterizar regiones que no han estado integradas totalmente a las dinámicas de los países. Así pues, Rausch determina que, debido a las características de la Orinoquía (una vasta región poco integrada a la economía y política de la nación, con grandes extensiones de tierra, poca diversificación productiva, entre otras), la concepción bajo la cual se ha entendido el concepto de frontera continúa teniendo utilidad, y de hecho es un concepto que aporta elementos para estudiar la región con una perspectiva histórica, y, adicionalmente, permite comprender las formas en las que actualmente se integra el territorio con el resto del país.

En este sentido, y teniendo en cuenta lo que implica ser una región de frontera que no se ha integrado de manera total a las dinámicas políticas y economías del país, los trabajos de

Ingrid Díaz (2016) y de Ordoñez Estrada (2014), aportan elementos claves para entender como se ha configurado e intentado integrar la Orinoquía y el Meta al resto del país.

Díaz (2016), plantea que las narrativas que se han construido sobre la región como polo de desarrollo se sustentan en dos dimensiones: por un lado, se representa la región como una fuente de tierra disponible, vacía y lista para la intervención del Estado y el capital; y, por otro lado, se muestra o representa la tierra como mala, árida y de difícil manejo, por lo que se resalta la necesidad en la aplicación de ciencia y tecnología para volverlas productivas. La autora analiza cómo estas narrativas soportan las intervenciones y políticas que se pretenden desarrollar en el territorio, que en los últimos años han conllevado al aumento de las extensiones sembradas en palma, caña, soya, entre otros. Se concluye, entonces, que las narrativas que se crean alrededor de un territorio están articuladas al funcionamiento del Estado en tanto que normaliza y justifica el despliegue de determinados proyectos.

Por su parte, el trabajo de Estrada (2014) analiza elementos fundamentales del contexto socioeconómico y político de la Orinoquia. Adicionalmente, estudia las tendencias de conflictividades que se presentan en el departamento del Meta, reconstruyendo las dinámicas de contrariedad entre los grandes capitales y empresas que quieren entrar a la región, y los sectores sociales que históricamente se han asentado en el territorio. Entre las principales conclusiones que expone el estudio, se encuentra que la Orinoquía presenta un gran interés por su potencial estratégico y los recursos minerales de los que dispone. El marcado interés por intervenir el territorio ha generado una transformación capitalista que ha profundizado las contradicciones y conflictos con la naturaleza debido a las prácticas depredadoras y extractivas que se han implementado. Pero quizás, la aseveración más importante del trabajo es que la expansión de proyectos agroindustriales de gran envergadura ha generado una nueva clase obrera que han formado pueblos de obreros, lo que, según el autor, ha generado dos procesos: primero, la constitución de un campo sin campesinos, dado que las actividades agroindustriales y las explotaciones de hidrocarburos han desplazado las actividades económicas tradicionales; y segundo, la proletarización del campesinado.

Los trabajos de Díaz (2016) y Estrada (2014) presentan a la Orinoquia como una región que, por su potencial, ha estado sometida a constantes presiones por parte de empresas y el Estado. Este binomio ha llevado a que en la región se establezca una economía de tipo extractiva que



va en contradicción de las actividades tradicionales, negando la posibilidad que pequeños productores o campesinos puedan desarrollar sus proyectos de vida en estas tierras.

Ahora, en lo que respecta a trabajos que se relacionan directamente con la adquisición de tierras en la Altillanura por parte de grandes empresas y grupos armados ilegales, está el de OXFAM (2013) y el de la Corporación Claretiana (2017). El primero de estos, titulado “*Divide y compraras: una nueva forma de concentrar tierras baldías en Colombia*”, tiene como objetivo principal examinar cómo se gestaron la compra de tierras por parte de la multinacional Cargill en el departamento del Vichada, para demostrar cómo se dan las transacciones de tierra y el impacto que puede causar la concentración de la propiedad por parte de las multinacionales.

Si bien el trabajo de OXFAM se centra en el Vichada, al ser este departamento parte de la Altillanura, es posible que sirva para identificar patrones o conductas similares en los procesos de compras y adquisición de tierras por parte de empresas en toda la región. Una de las principales conclusiones del estudio es que en regiones como la Orinoquía el Estado falló en su deber y obligación de preservar la función social de la propiedad dado que ha permitido el acaparamiento de tierras por parte de grandes multinacionales.

En lo que respecta al estudio de la Corporación Claretiana (2017), este realiza una aproximación a la Orinoquía centrándose, principalmente, en la apropiación de tierras y territorios propiciada por grupos políticos, económicos y armados, y cómo estos procesos repercutieron directamente en la población. En este orden de ideas, después de analizar diversos casos de conflictividades relacionadas con la tierra, dentro de los cuales se analiza brevemente el caso de El Porvenir, la Corporación afirma que la precaria presencia institucional en toda la Orinoquía permitió que los procesos violentos terminaran en el despojo y posterior legalización de tierras que antes pertenecían a la población rural.

En este sentido, en el 2018 el Centro Nacional de Memoria Histórica publicó un minucioso informe sobre el conflicto en la Altillanura titulado “*Violencia paramilitar en la Altillanura: Autodefensas campesinas del Meta y el Vichada*”. De manera exhaustiva, este informe pretende esclarecer los procesos que le dieron vida a las autodefensas campesinas del Meta y el Vichada, las formas y patrones de actuación que tuvo este grupo y las consecuencias que trajo sobre el territorio, centrándose en los efectos que sufrieron por las comunidades

campesinas y los pueblos indígenas. Este texto es fundamental para entender las dinámicas del conflicto armado en la región, y particularmente en el Meta, donde se ubica el estudio de caso que se pretende analizar.

Finalmente, sobre la problemática alrededor de la tierra concretamente en el Meta y que analizan de manera superficial el caso de El Porvenir, además del estudio de la Corporación Claretiana que ya fue mencionado, se encuentra el trabajo de Rodríguez (2014) y un informe realizado por Amnistía Internacional, publicado en el 2014 y que tiene como título “*Un título de propiedad no basta: por la restitución sostenible de tierras en Colombia*”. Este último expone y analiza diferentes casos de restitución de tierras y los cuellos de botella que se presentan, y, a pesar de que en El Porvenir no se está llevando a cabo un proceso de restitución, brevemente analiza y describe el caso históricamente.

El informe de Amnistía Internacional concluye argumentando que los procesos de restitución y adjudicación deben procurar por que las condiciones de retorno sean seguras y sostenibles. Asimismo, sostiene que para solucionar las conflictividades que existen alrededor de la tierra las autoridades y el Estado deben reconocer el papel que han desempeñado los intereses económicos a gran escala en la adquisición ilegal de tierras en la Altillanura.

Por su parte, el trabajo de Rodríguez (2014), muestra y describe como se presentó el despojo de tierras en el municipio de Puerto Gaitán, teniendo como estudio de caso principal lo acontecido en Mapiripán, pero haciendo alusión a otros reconocidos casos, ente los cuales se encuentra El Porvenir. Para la autora, el despojo en la región se sustentó en tres mecanismos: la coerción, la violación a las leyes que regulaban el acceso y el derecho a la tierra y la coalición entre grupos armados, empresarios y funcionarios públicos.

De acuerdo con la revisión realizada, se puede afirmar que la producción académica que aborda la configuración territorial, las conflictividades existentes alrededor de la tierra y las contradicciones que se presentan entre la forma de vida de la población rural y el modelo de desarrollo que los diferentes gobiernos quieren establecer en la Altillanura es vasta, pero se va reduciendo a medida que la escala del análisis comienza a ser más concreta.

Igualmente, si bien estos trabajos tocan de manera general las conflictividades que se presentan alrededor de la tierra y son explícitos en afirmar que se han presentado hechos de

despojo, e incluso algunos de los trabajos reseñados analizan casos particulares, ninguno se pregunta por las capacidades que en realidad tiene el Estado para recuperar de manera efectiva tierra que en teoría es baldía pero que en realidad está siendo ocupada y utilizada por diversos actores.

Se da por hecho de que el Estado tiene plena capacidad de actuar en estos territorios y que la institucionalidad instalada puede responder adecuadamente en zonas donde en realidad el territorio supera con creces la organización política. Es decir, estos trabajos ven al Estado como un todo capaz de reclamar y copar espacios y territorios que en realidad nunca han estado integrados totalmente. No tienen en cuenta, como lo sostiene González (2014), que históricamente las instituciones estatales centrales se relacionan con las diferentes regiones y las redes de poder existentes en ellas según sus particularidades, tipo de poblamiento y grado de cohesión alcanzado. Que el proceso de construcción de instituciones en los territorios periféricos es gradual y conflictivo y se basa en la paulatina integración de regiones y poblaciones a la vida política y económica, por lo que la presencia estatal y su capacidad de actuación no es homogénea en todo el país, sino desigual, de acuerdo con el grado de articulación de los territorios con el centro del país (González, 2014).

Lo anterior no quiere decir que el Estado esté excepto de cumplir sus funciones en regiones periféricas, ni que su incumplimiento en ciertos territorios sea justificado, sino que existen realidades locales que generan que el Estado funcione de manera diferenciada, situación que es necesario analizar con el objetivo de comprender las limitaciones que existen para lograr el adecuado aterrizaje de proyectos, programas y estrategias, como es el caso de los procesos de recuperación de baldíos.

## **Marco conceptual**

Teniendo en cuenta el problema, la pregunta de investigación, la metodología y los objetivos de investigación y los conceptos centrales, las categorías de análisis que guiarán la investigación son: Estado, territorio, baldío y reforma agraria.

En lo que respecta a las categorías de análisis relacionadas con los conceptos trabajados, las principales son: adjudicaciones irregulares, institucionalidad agraria, adjudicaciones irregulares y dinámicas de poblamiento. Una vez analizados y explicados los principales conceptos que guiaron la investigación, se describirán brevemente las categorías de análisis.

## **La Noción de Estado.**

Caracterizar y entender cómo funciona y opera el Estado siempre es un desafío y es aún más complejo, pero necesario, analizar cómo es el funcionamiento del Estado en las zonas rurales periféricas. En un estudio clásico, Abrams (1988) plantea que una de las posibles razones de que sea difícil acercarse y estudiar el Estado radica en su notable poder, y que ese poder se resiste a ser descubierto y analizado. Es decir, que un aspecto de su poderío radica en la capacidad de impedir su estudio. No obstante, a pesar de tales dificultades, existen estudios de gran calibre que han explicado y analizado las características y particularidades del Estado colombiano en los territorios rurales.

La comprensión de las dinámicas y lógicas que caracterizan al Estado en los territorios y regiones es abordada por García y Espinosa (2013) quienes plantean que las personas que habitan en las zonas rurales y en las regiones menos integradas, carecen del derecho fundamental de tener derechos, por lo que viven en una situación de vulnerabilidad permanente. Para los autores, esta situación se debe a que las instituciones en estos territorios son precarias o inexistentes. Por lo tanto, argumentan que las personas que habitan en ellos y en las zonas menos integradas.

del país pierden todos los derechos, “dado que nadie puede protegerlos y, en consecuencia, viven en una situación de total indefensión (p. 39).

Ahora, las características de los Estados deben ser analizadas a través de su construcción histórica. Para esto, González (2014) realiza un ejercicio comparativo y enumera las cuatro principales diferencias entre la construcción del Estado en Europa y América Latina:

- a) los países latinoamericanos no definieron sus fronteras a través de la guerra, sino que fueron heredadas de la administración colonial, por lo que en muchos casos los Estados se constituyeron sobre grupos poblacionales diversos y en ocasiones hostiles entre sí;
- b) las dinámicas y problemas internos de Europa generaron que muchos Estados desaparecieran y se anexaran a otros, mientras que en Latinoamérica el sistema internacional propiciaba la supervivencia de Estados débiles y a punto de colapsar;
- c) es de vital importancia para comprender las dinámicas sociales y de conflicto en los países de Latinoamérica, que en Europa el Estado es producto de un triunfo político

de unos actores sobre otros, mientras que en Colombia y demás países del tercer mundo que tuvieron procesos similares, el Estado es un actor político que no logra controlar la totalidad del territorio y, por el contrario, entra en disputa con los actores y poderes regionales preexistentes; y, por último,

- d) el autor sostiene que estas diferencias generaron dos rasgos que determinarían el futuro de los Estados de la región: por un lado, la extensión de los límites territoriales era tan amplia, que siempre existió más territorio que organización política, y, por el otro, una intensa competencia entre elites regionales. (p. 122 – 124)

Las diferencias entre los Estados Europeos y los iberoamericanos que presenta González en su trabajo son fundamentales para entender las dinámicas políticas y sociales de Estados como el colombiano, que históricamente ha tenido que lidiar, negociar y enfrentar a diferentes actores y poderes en las regiones, por lo que incluso, en la actualidad, se puede decir que existe más territorio que organización política. De hecho, para referirse a esto, González (2014) entiende el desarrollo político colombiano a partir del concepto de la presencia diferenciada del Estado en el espacio y el tiempo, con el que se busca expresar “la manera diversa como las instituciones estatales se relacionan con las diferentes regiones y las redes de poder realmente existentes en ellas, según sus particularidades, su tipo de poblamiento y el grado de cohesión y jerarquización social que hayan alcanzado” (p. 60). La utilidad de este concepto, según el autor, radica en que permite entender que las instituciones estatales no han funcionado ni funcionan de igual manera en todo el territorio nacional, sino que operan de una manera en las regiones más integradas del país, y de otra en las zonas rurales y la periferia.

En este sentido, es bajo la conceptualización propuesta por González (2014) que esta investigación entiende y pretende acercarse al concepto de Estado. Bajo este esquema es posible reconocer que el Estado no es un todo capaz de controlar y determinar sin dificultad, los asuntos concernientes con la ruralidad. Por el contrario, es posible percibir y analizar las dificultades y desafíos que tiene la institucionalidad para lograr consolidar su presencia y la implementación de proyectos y políticas en los territorios rurales.

## **El Estado y la especificación irregular de derechos de propiedad sobre la tierra.**

Ahora, en lo que respecta específicamente a los derechos de propiedad sobre la tierra y las posibilidades y límites que ha tenido el Estado para entregarlos de manera efectiva a población campesina, son sumamente pertinentes las consideraciones teóricas y prácticas que propone Gutiérrez (2014). El autor plantea que el proceso de especificación de los derechos de propiedad sobre la tierra en Colombia históricamente y hasta la actualidad se ha caracterizado por ser traumático y por ser una fuente permanente de violencia por parte del “gobierno y sus aliados” contra la población civil.

Para Gutiérrez (2014), existen dos mecanismos básicos que dan cuenta de porque los derechos de propiedad sobre la tierra no solo eran inequitativos sino también inestables. El primero, es que la configuración del sistema político y el hecho que en Colombia hubiera una considerable cantidad de tierra baldía en cabeza del Estado conllevaron a que los terratenientes y elites rurales pudieran quitarles la tierra a los campesinos. Adicionalmente, sostiene el autor, los terratenientes podían apoderarse de la tierra de los colonos porque estaban habilitados por el sistema político en la medida que el sistema judicial era inutilizable por los campesinos debido a los costos, tiempos prohibitivos y a problemas de desconocimiento de derechos.

El segundo, de acuerdo con el estudio, es el vínculo entre latifundio y poder político, y también entre el latifundio y la competencia política. Así pues, basado en Reyes (1978), Gutiérrez (2014) señala que la propiedad de la tierra estuvo inextricablemente ligada al sistema político. Por lo tanto, la nominación y determinación de todos los eslabones o funcionarios (jueces, alcaldes, notarios, policías) encargados de especificar los derechos de propiedad sobre la tierra tenían origen partidista y localista.

El autor, también sostiene que la expropiación de tierra por parte de grupos paramilitares fue un punto focal en el ordenamiento de los territorios rurales. Este proceso no se dio exclusivamente mediante el uso de la violencia, sino que los paramilitares se apoderaron, vía sistema político, de agencias estatales dedicadas a regular los derechos de propiedad sobre la tierra. Así pues, el INCORA, los sistemas de registro y las notarías, y la dirección nacional de estupefacientes, se convirtieron en agencias a las que los paramilitares tenían acceso directo, regional o incluso nacionalmente (Gutiérrez, 2014).

En este sentido, Gutiérrez (2014) demuestra que políticos, funcionarios, notarios y jueces construyeron y adelantaron un plan de despojo y apropiación de tierras en el que la violencia servía como primer paso para forzar a la víctima a abandonar el predio, mientras que los demás eslabones se encargaban de la legalización y formalización. Es decir, que la apropiación de tierras dependió, en gran medida, de las conexiones políticas, que servían para adjudicar y legalizar tierra por medio de artimañas legales.

### **Operatividad y practicas estatales.**

En sus procesos operativos, el Estado, a través de sus instituciones y los funcionarios que las conforman, desarrollan una serie de prácticas que pueden impulsar, ralentizar o frenar procesos de diversa índole. Al respecto, Rojas (2019) indica que las prácticas de la gubernamentalidad y sus mecanismos de poder tienen la función de mediar el acceso, control y distribución de recursos en los territorios. Por lo tanto, el autor sostiene que cuando se hace referencia a las practicas del Estado es importante resaltar la trayectoria y contexto general de debilidad de las instituciones y las contradicciones de sus lógicas de actuación, así como algunos hechos como el clientelismo que se puede presentar en el sistema político (Rojas, 2019, p. 36).

La debilidad del Estado se hace más sobresaliente en los territorios rurales. Como lo sostiene González (2014) la presencia de las instituciones es ambigua y poco efectiva en su actuar, y esto no cambia hasta que determinado territorio es articulado a las lógicas económicas y políticas de la nación.

De acuerdo con lo anterior, ante las demandas que la población rural haga al Estado, es más común que las instituciones recurran a diversas prácticas para confundir e intentar exteriorizar la sensación de que se está cumpliendo, pero en realidad se confunden actividades con resultados. Al respecto, en su investigación, Rojas (2019, p. 266) identificó tres tipos de prácticas que el Estado reproduce y generan que las problemáticas complejas no sean atendidas de manera integral. Estas prácticas se ajustan y pueden ser aplicadas para entender porque las problemáticas asociadas a la tierra no son resueltas y los largos periodos de tiempo que pueden durar los procesos de ordenamiento, adjudicación y recuperación de este recurso. Así pues, las practicas que identifica el autor son:

- (a) La práctica que tienen las instituciones del Estado de formular leyes, decretos, resoluciones y actos administrativos en general, como formas mágicas de resolver problemas sociales.
- (b) Aplazar, delegar y evadir la toma de decisiones con el objetivo de ralentizar los procesos y que estos prescriban o se engaveten son el segundo tipo de prácticas.
- (c) Finalmente, se encuentra la práctica de empapelar, que de acuerdo con el autor consiste en llenar de papeles innecesarios, documentos, solicitudes y requisiciones o requerimientos con el fin de copar la capacidad operativa de las instituciones y lograr que los procesos proscriban.

Las practicas señaladas se ajustan y ayudan a explicar cómo ha sido el operar del Estado en el proceso de recuperación de la tierra del predio El Porvenir. Así como las demoras, retrasos e incapacidad para desarrollar el proceso de una manera ágil. Como se mostrará, se ha privilegiado la realización de acciones y actividades que no repercuten ni presentan cambios en el territorio, pero que son mostradas como resultados definitivos.

### **El Desarrollo Rural con Enfoque Territorial.**

La propuesta de investigación aquí presentada se guiará por el desarrollo rural con enfoque territorial visto desde una perspectiva crítica. Así las cosas, este enfoque se entiende a partir de la propuesta que hace el PNUD (2011) y OIM (2012), sobre la definición de desarrollo rural y enfoque territorial. El primero entiende el desarrollo rural como el proceso bajo el cual se mejoran las condiciones de vida de los pobladores rurales mediante la articulación de las mejoras productivas y agrarias con el desarrollo de servicios sociales básicos en los territorios; es decir, incluye tanto el desarrollo agrario y productivo, como el desarrollo social, político y cultural de los territorios.

El componente territorial del enfoque se refiere a que, en cada región o territorio, de acuerdo con sus particularidades sociales, económicas y productivas el Estado debería implementar políticas diferenciadas que promuevan el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural. Por consiguiente, bajo este enfoque pueden existir diversos modelos o estrategias de desarrollo rural que se ajusten a las realidades de cada territorio, que tenga en cuenta la composición de la población, las potencialidades productivas y ambientales, así como las limitaciones que puedan existir, la manera diferenciada en la que el conflicto



armado afecta el territorio y las estrategias que las comunidades y organizaciones sociales promuevan y creen desde lo local, por lo que podría decirse que es un proceso de planeación de políticas de abajo hacia arriba.

Por su parte, la OIM (2012), entiende el desarrollo rural con enfoque territorial como un proceso que se centra en el territorio, y que considera fundamental la interacción entre los sistemas humanos, los sistemas productivos y los sistemas ambientales, buscando garantizar la sostenibilidad del desarrollo, incluyendo el mayor número de actores en los procesos de planeación territorial y promoviendo la gobernabilidad local. Esto supone el fortalecimiento de los modelos de gestión local y la creación de capacidad institucional a nivel territorial.

Bajo la lógica antes esbozada, la participación de las comunidades y organizaciones sociales en los procesos de planeación, organización y decisión de su territorio mediante políticas públicas depende, en gran medida, del papel que el Estado asuma y la preponderancia que le dé a los movimientos locales, sin que esto quiera decir que sin el Estado las organizaciones sociales no puedan configurar espacios autónomos de decisión sobre su territorio. Es decir, no se puede hablar de un enfoque de desarrollo rural con enfoque territorial si los procesos de planeación y decisión sobre los territorios continúan haciéndose desde las instituciones de nivel central, y si la participación social y comunitaria es vista o entendida como una notificación de las instituciones hacia la ciudadanía sobre lo que se pretende realizar en los territorios y no como procesos de planeación de abajo hacia arriba.

Ahora bien, para que exista una identidad nacional alrededor de un Estado, Montañez (2001), argumenta que es imprescindible que a lo largo del tiempo se haya constituido un territorio histórico, unos recuerdos compartidos y mitos colectivos, una cultura de masas pública y común para todos, unos derechos y deberes legales igual para todos y una economía unificada.

De acuerdo con lo anterior, para la constitución y supervivencia de un Estado el territorio nacional es un elemento fundamental en la medida en que es el espacio geográfico sobre él se construyen y expresan las aspiraciones y visiones de los diferentes sectores de la población y en general del Estado-Nación. Las aspiraciones y visiones de un Estado sobre el territorio nacional se expresan en diferentes escalas espaciales que van desde los territorios locales, municipales, regionales hasta el territorio nacional. En este orden de ideas, y siguiendo a

Montañez (2001), el proyecto territorial de un Estado es la manera en la que se generan, crean y recrean los territorios en sus diferentes escalas o niveles, teniendo en cuenta los recursos naturales y los diferentes sectores poblacionales que habitan los espacios o lugares. A continuación, se expresan las nociones sobre el territorio que se tendrán como referentes centrales.

### **La Noción de Territorio.**

El concepto de territorio es difuso, ha sido conceptualizado y analizado de diversas maneras y existen escuelas de pensamiento que dependiendo de su origen le han dado significados más o menos abstractos. Teniendo en cuenta esto, la presente investigación entiende el territorio a partir de los planteamientos de: Nates (2010), Montañez (2001), Tobón (2012) y Giménez (1996).

Así las cosas, Montañez (2001) argumenta que el territorio es un concepto relacional que insinúa un conjunto de vínculos de dominio, poder, pertenencia o apropiación entre una porción del espacio geográfico y un sujeto que puede ser individual o colectivo. Por lo tanto, la connotación de territorio, de acuerdo con el autor, asume la existencia de un espacio geográfico y de un sujeto que ejerce sobre él un dominio, una relación de poder o una facultad de apropiación. La relación que plantea Montañez de pertenencia trasciende los vínculos de propiedad y se refiere también, y principalmente, a los lazos subjetivos de construcción de identidades y afectos entre los sujetos y los espacios geográficos. En este sentido, para el autor el territorio es un “espacio geográfico revestido de la dimensión política, identitaria y afectiva que le dan los sujetos” (p. 18).

Montañez argumenta, que respecto a un territorio por lo general existen muchos sujetos que ejercen diferentes grados de dominación territorial sobre el espacio geográfico, y es aquí donde surge el concepto de territorialidad, que es definido como “el grado de dominio que ejerce cierta comunidad o sujeto sobre cierto espacio geográfico o territorio, así como el conjunto de prácticas y sus expresiones materiales o simbólicas capaces de garantizar la apropiación de un territorio dado bajo determinado agente” (p. 21). De acuerdo con la definición dada, las territorialidades no son estáticas, sino que se crean y transforman constantemente a través de procesos complejos que pueden tener un carácter armónico o

conflictivo. En este sentido, el autor sostiene que en un determinado espacio geográfico pueden coexistir muchos territorios y muchas territorialidades.

De acuerdo con lo anterior, se complementa con lo analizado por Tobón (2012), cuando sostiene que los territorios “no solo son procesos de construcción social e histórica, sino que es además la expresión, la disputa y la confrontación entre proyectos políticos, ordenes sociales y proyectos de sociedad”.

Como es evidente con lo descrito por los autores antes mencionados, los territorios son espacios complejos en donde se interrelacionan actores, valores, factores económicos y naturaleza, entre otros. En esta línea, Giménez (1996) argumenta que los territorios son espacios valorizados, ya sea por sus aspectos económicos, ecológicos, geopolíticos o culturales. Por lo tanto, para él los territorios solo existen cuando se han valorizado de múltiples maneras: como medio de subsistencia, como fuente de productos y recursos económicos, como símbolos de inscripción de un pasado histórico, entre otros aspectos. Todo esto supone que un territorio no existe por inercia, sino que es el resultado de una fabricación.

Ahora, Nates (2010) aporta elementos adicionales para comprender las escalas y procesos que se pueden gestar en un territorio. La autora indica que un territorio es una significación cultural con varias implicaciones a nivel social y político. Por lo tanto, sostiene que los territorios son multidimensionales porque participan en tres escalas u ordenes distintos: el primero, se encuentra en el orden de la materialidad, de la realidad concreta de la tierra, donde el concepto tiene su origen; el segundo, el territorio se identifica en el marco de una relación emocional y pre-social de la tierra con el hombre; y finalmente, participa en el proceso de representación colectiva, social y cultural. Adicionalmente, Nates indica que los territorios también son multiescalares debido a que se ubican en diferentes escalas del espacio geográfico como la región, municipalidad, localidad y el lugar como la célula básica de los territorios.

Siguiendo los planteamientos de la autora, para comprender el concepto de territorio a cabalidad y con el objetivo de que la investigación contenga elementos conceptuales más firmes, es necesario comprender que es la territorialización, la territorialidad y la desterritorialización.

La territorialización es, entonces, la estrategia que se utiliza y el efecto que causa delimitar un territorio, que puede ser un barrio, creación o recuperación de poblados, la parcelación de un predio, entre otros. Existen dos tipos de territorialización según Nates (2010): una de tipo lineal, que hace referencia a las demarcaciones para establecer una soberanía espacial y depende de una autoridad centralizada; y otra de tipo zonal, que hace referencia a las demarcaciones que se establecen en los ámbitos de la vida social y se centra en el marcaje de espacios interiores entre grupos sociales, étnicos, grupos de personas, individuos, entre otros.

Territorialidad, es para la autora, la producción práctica y discursiva del territorio a través de la religión, economía, política, lúdica y en general todo acto que implique la utilización de espacios y propicien el sentido de posesión y pertenencia territorial. En este punto, se complementa con lo expuesto por Montañez (2001), dado que las prácticas discursivas que un actor pueda imponer sobre determinado territorio determinan su grado de dominación sobre el espacio geográfico.

La idea de desterritorialización de acuerdo con Nates (2010) hace referencia a la pérdida de linderos territoriales que fueron creados históricamente a partir de códigos y prácticas culturales. Por lo tanto, la autora manifiesta que la desterritorialización puede producirse en determinado espacio geográfico que ha sido apropiado por tres circunstancias: al producirse imposición de recursos y de decisiones desde organismos e instituciones externas; cuando se da una imposición de decisiones sobre recursos propios; y cuando la población o los actores que habitan un territorio, de manera autónoma, deciden deshacer sus relaciones territoriales y desalinearse de las construcciones culturales construidas históricamente. Ahora, estos procesos no implican la pérdida de un territorio o el desarraigo, sino que se “objetiva en un proceso de re-territorialización continua multidimensional y multiescalar” (p. 218).

Finalmente, y con miras a darle entrada al concepto que se discutirá a continuación, es importante definir brevemente lo que es un baldío. Según la Real Academia de la Lengua, la palabra baldío se refiere a tierra que no está labrada o adehesada. También lo define como porción de terreno de dominio eminente del Estado, susceptible a la apropiación privada, mediante ocupación acompañada de trabajo.

Dentro del marco jurídico colombiano, de acuerdo con la Sentencia No. C-595 de 1995 los baldíos son bienes públicos de la nación catalogados dentro de bienes fiscales adjudicables,

en razón a que la nación los conserva para adjudicarlos a quienes reúnan la totalidad de las exigencias establecidas por la ley mediante programas de reforma agraria. Por su connotación, los baldíos hacen parte del territorio nacional, y de acuerdo con la constitución estos deben ser administrados por el Estado y servir para promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra, en la mayoría de los casos, a través de los programas de reforma agraria, que se vienen adelantando en Colombia, desde las primeras décadas del siglo XX. A continuación, se planteará el concepto sobre el o los significados de dichos programas.

### **La Reforma agraria**

El concepto de reforma agraria ha sido ampliamente debatido en el país a raíz de las diferentes leyes que han buscado darle un nuevo sentido al campo, disminuir las conflictividades y la pobreza y distribuir la tierra. Son varias las leyes que han intentado, bajo diferentes orientaciones e instrumentos, realizar una reforma agraria y mejorar las condiciones de vida del campo, dentro de las cuales para el interés de esta investigación se destacan las siguientes: primero, la Ley 200 de 1936; la segunda, la Ley 135 de 1961; la tercera, la Ley 160 de 1994 y más recientemente el Decreto Ley 902 de 2017, que fue resultado del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera –en adelante Acuerdo de Paz– suscrito entre el Estado y la ex guerrilla de las FARC-EP, para acceder a la propiedad de la tierra.

A continuación, se hará referencia a cada una de estas leyes, siendo posible señalar que todos los intentos de reforma que se han intentado por algo más de 80 años han fracasado. Una muestra de ello, son algunos datos que resultan del informe de derechos humanos de 2011 del PNUD “*Colombia rural, razones para la esperanza*” que, entre otros aspectos, encontró que el índice de Gini, que mide el nivel de concentración sobre la propiedad de la tierra, es de 0,87, convirtiendo a Colombia en uno de los países más desiguales del continente en esta materia; que la pobreza rural alcanza el 42%; que se estima que la informalidad en la tenencia de la tierra se sitúa en el 60%; y que existen innumerables conflictos en el uso de la tierra.

La evolución histórica del concepto de reforma agraria, sus transformaciones y las diferentes orientaciones que han tenido las diferentes políticas a lo largo de la historia han sido analizados por Franco, A y De los Ríos (2011). Sobre la Ley 200 de 1936, estos autores

argumentan que el concepto de reforma agraria se orienta como un mecanismo para la recuperación de baldíos y su respectiva redistribución con fines de explotación económica.

Por su parte, Legrand (1988) y Villaveces y Sánchez (2012) discrepan en este aspecto y argumentan que esta ley no puede considerarse como reforma agraria, dado que no tocó un punto fundamental: la redistribución de la tierra. Por el contrario, plantean que la Ley 200 era opuesta a la desintegración de los grandes latifundios que se habían conformado a través de la apropiación irregular de las tierras baldías, ni tampoco tomó medidas para detener nuevas apropiaciones irregulares, por lo que legitimó las desiguales estructuras agrarias que existían desde entonces.

Posteriormente, fue sancionada la Ley 135 en el año 1961 con la cual se creó por primera vez una estructura organizacional para manejar los temas relacionados con la reforma agraria. Así pues, Franco, A y De los Ríos (2011) argumentan que los lineamientos fundamentales de la reforma eran: dotación de tierras a campesinos carentes de ella, adecuación de tierras para incorporarlas a la producción y la figura de procuradores agrarios. Por su parte, Moreno (2013) plantea que el objetivo de la ley era reformar la estructura social agraria “a través de la eliminación y prevención de la inequitativa concentración de la propiedad y su fraccionamiento antieconómico, creando las condiciones para que pequeños arrendatarios y aparceros gozaran de mejores garantías para el acceso a la propiedad de la tierra” (Moreno, 2012, p. 4). Respecto a las orientaciones de las reformas agrarias, Villaveces y Sánchez (2012) plantean que los modelos para implementarlas se centran en políticas centradas en el Estado y otras se basan en los mecanismos del mercado, y que en un principio la ley 135 de 1961 pretendía reformar la estructura de la tenencia de la tierra por medio del Estado.

Autores como Machado (2017), Moreno (2012) y Fajardo (2002), afirman que la reforma agraria, mediante mecanismos y orientaciones dadas por el Estado, fracasó, y tuvo su revés a partir de las leyes 4ª y 5ª de 1973 y 6ª de 1975 respectivamente acordadas en el pacto de Chicoral, que fue un acuerdo político entre los partidos tradicionales y los gremios de propietarios con el que se puso fin al intento del reformismo agrario consagrado en las leyes anteriores.

El siguiente intento de reforma agraria fue establecido mediante la expedición de la Ley 160 de 1994. Al respecto, Moreno (2012), Machado (2017) y Villaveces y Sánchez (2012)

expresan que la orientación de dicha ley fue la reforma agraria a través de los mecanismos del mercado. Según ellos, esta orientación supone que el mercado, a través de la oferta y la demanda definen el precio de la tierra, enviando incentivos y señales a posibles vendedores y compradores. No obstante, este enfoque de reforma agraria no tuvo en cuenta que el mercado de tierras en Colombia tiene innumerables fallas, y en la mayoría de los casos, el campesino no puede acceder a la tierra sino cuenta con los recursos y el incentivo económico para producirla, lo que significa que los pequeños productores quedan marginados del acceso tanto a la tierra como al territorio.

Otra forma para analizar las orientaciones de las reformas agrarias es la planteada por Duarte (2017), quien considera que generalmente las políticas que permiten el acceso a la tierra se dividen en dos vías: de un lado, las reformas agrarias distributivas, que se consolidan a través de políticas de adjudicación de baldíos y formalización de la propiedad sobre tierras baldías de la nación; y por otro lado, están las reformas agrarias redistributivas que pueden responder a modelos de orden coercitivo o injerencias estatales sobre el mercado asistido de tierras.

En este sentido, Villaveces y Sánchez (2012), afirman que los diferentes intentos de reforma agraria que se han hecho en Colombia han tenido un carácter distributivo, puesto que han consistido en la adjudicación de baldíos o transferencia de propiedad del Estado a particulares sin la intención real de cambiar la estructura de la tenencia de la tierra. Es decir, ha consistido principalmente en la adjudicación de baldíos y, más que cambiar el mapa de la tenencia y redistribuir la tierra, lo que se ha hecho es adjudicarla sin afectar el conjunto de la propiedad privada improductiva. En este sentido, se ha sostenido que la política de baldíos ha sido una herramienta para legalizar grandes propiedades. Estas se han consolidado, y sin importar como se han dado los procesos históricos de apropiación de la tierra, Machado (2017), a su vez sostiene que desde la década de los años 80 los derechos de la propiedad sobre la tierra se consideran inamovibles en la política de tierras.

En este orden de ideas, Machado explica que el concepto clásico de reforma agraria, que tenía como objetivo principal la redistribución de la tierra se debe replantear, dado que el solo acceso a la tierra no garantiza que la población rural salga de la pobreza, por lo que se debe concebir una reforma agraria y rural que además del acceso ejecute programas de

desarrollo rural complementarios que generen oportunidades en el campo y conlleven al mejoramiento de las condiciones de vida de los pobladores rurales.

Así las cosas, para Machado la reforma agraria debe abrir el acceso a los derechos de propiedad a nuevos actores, especialmente a los pobladores del campo, a pequeños y medianos productores, desconcentrando la propiedad e introduciendo factores de equidad en el acceso y manejo de tierras, creando pequeñas y medianas unidades agropecuarias con capacidad de ahorro y acumulación a pequeña escala.

Finalmente, una vez hecho el análisis antes descrito, se decidió que para este trabajo se entenderá a la reforma agraria y rural a partir de lo propuesto por el PNUD (2011), que indica que una reforma exitosa, de acuerdo con el contexto colombiano, debe contener cuatro elementos: seguridad humana, que implica que se debe terminar con el conflicto armado y tomar medidas para la erradicación de la pobreza, saldando así la deuda con la ruralidad; desarrollo institucional, con el objetivo de fortalecer la institucionalidad pública local y que el Estado logre copar los territorios que históricamente no ha podido controlar; desarrollo rural, que combine medidas que busquen el mejoramiento productivo y agrario, pero que tenga como foco principal el desarrollo de servicios sociales básicos en los territorios y, finalmente, una política integral de tierras, que tenga como principal objetivo alterar la estructura de la tenencia y cambiar y transformar los conflictos por el uso del suelo.

### **Categorías de análisis.**

A continuación, se describen de manera sucinta las principales categorías de análisis. Estas guardan estrecha relación con los conceptos presentados anteriormente, pero se presentan de manera separada con el fin de brindar mayor claridad sobre estas.

#### **Recuperación de tierra**

Las posibilidades y límites del Estado en los procesos de recuperación de tierras ocupada o adjudicada irregularmente para su posterior adjudicación a sujetos de reforma agraria es un tema que no ha sido analizado sistemáticamente. Los procesos de recuperación de tierra requieren que el Estado tenga altas capacidades en conciliación y armonización de intereses contrapuestos, así como en agencia para lograr que los actores que ocupan la tierra de manera



irregular la entreguen, y brindarles seguridad y las mejores condiciones a los potenciales beneficiarios de la tierra.

La presencia ambigua del Estado en los territorios rurales, los nulos equipamientos sociales, que las elites locales determinen como se ordena los territorios y la descoordinación e imposibilidad para que las instituciones del Estado en sus diferentes niveles se articulen y anuden esfuerzos para llegar a la ruralidad son las principales razones que impiden que los procesos de recuperación de tierra puedan gestarse.

### **Institucionalidad agraria**

Las agencias y entidades encargadas de los procesos de ordenamiento y adjudicación de la tierra en Colombia se han caracterizado históricamente por su inoperancia y por la ausencia de programas que tengan como objetivo dotar de tierra y equipamientos rurales a la población campesina. Los diferentes intentos de reforma agraria y las instituciones que se han creado para gestionar no han logrado articularse adecuadamente y en diferentes periodos de tiempo han sido cooptadas por intereses políticos y clientelistas, lo que ha conllevado que la asignación de derechos de propiedad sea inequitativa e inestables.

Lo anterior queda en evidencia en la manera en la que se otorgaron títulos de propiedad sobre la tierra en el predio El Porvenir. Omitiendo y saltándose requisitos legales, se logró que la tierra fuera adjudicada de manera irregular, lo que demuestra la precaria presencia del Estado en el territorio y como las instituciones fueron usadas en beneficio de los terratenientes.

### **Dinámicas de poblamiento**

El territorio del porvenir ha pasado por diversos procesos de poblamiento. En los años 30 y 40 del siglo XX se estima que llegaron los primeros colonos, en los 90 se habla de la llegada de nuevas familias y, a partir del 2015 el mapa de actores se amplió notablemente y se constituyeron cinco organizaciones que exigen el derecho a la tierra. Esto ha generado que se intensifiquen los conflictos asociados al recurso y que las 27.000 ha de tierra sean insuficientes para toda la población que actualmente ha llegado a la zona. La incapacidad del Estado de orientar los procesos de poblamiento ha generado que estos se den de manera espontánea, por lo que los procesos de distribución de la tierra y ordenamiento del territorio

en el Porvenir son sumamente complejos e implican desalojar o recuperar tierra, y asignar tierra a las personas que cumplan con los requisitos para la adjudicación.

### **Adjudicaciones irregulares**

Los procesos de reforma agraria o acceso a tierras son guiados por una serie de normas y procedimientos que deben ser cumplidos a cabalidad para que la adjudicación sea válida. No obstante, como lo demuestra Gutiérrez (2014), la asignación de derechos de propiedad en Colombia en las zonas rurales periféricas ha tenido intereses políticos y económicos que han generado que procesos de concentración de la tierra en terratenientes. Grandes propietarios han utilizado artimañas jurídicas y se han aprovechado de la cooptación de las instituciones agrarias del Estado para lograr la adjudicación de la tierra de manera irregular.

Lo anterior se evidencia en el predio El Porvenir, que a pesar de que al momento de la adjudicación de los predios en 1992 era evidente que los solicitantes no cumplían con los requisitos para ser sujetos de reforma agraria, la tierra les fue adjudicada.

## **Parte III: Resultados de investigación**

En esta sección se presentan los resultados de la investigación divididos en tres capítulos. En el capítulo 3, titulado “La configuración histórica de un territorio: procesos, trayectorias e hitos de la ocupación de los baldíos de El Porvenir” responde al primer objetivo específico. En este capítulo se realiza un recuento histórico de la configuración económica y política de la Orinoquía en general desde el siglo XVI, para, posteriormente, ahondar en los principales hechos e hitos que determinaron como fueron los primeros procesos de ocupación y control de la tierra que configura el predio El Porvenir desde finales del siglo XIX hasta la actualidad.

En el capítulo 4, titulado “El Estado y sus acciones diferenciadas en el tiempo y el espacio en la ruralidad y en el predio El Porvenir: Un balance normativo con respecto a las disposiciones entorno al uso y la tenencia de la tierra”, se realiza un balance normativo en donde a través de un proceso de revisión de archivo se examinan como fueron las actuaciones del Estado y particularmente la institucionalidad rural desde 1992 hasta el 2009 sobre los baldíos de El Porvenir. Finalmente, en el capítulo 5 titulado “Complejidades y desafíos en

los procesos de recuperación de tierra”, se enlistan las principales dificultades a las que se enfrenta el Estado en los procesos de ordenamiento de la tierra en zonas rurales periféricas.

### **Capítulo 3: La configuración histórica de un territorio: procesos, trayectorias e hitos de la ocupación de los baldíos de El Porvenir.**

El presente capítulo empieza presentando una breve descripción de cómo fue la configuración de la economía ganadera en la Orinoquía desde el siglo XVI hasta el XVIII. Se exponen principalmente tres cosas: (a) cómo fueron las primeras colonizaciones y cómo se introducen las primeras reses; (b) la importancia que reviste la llegada de la Compañía de Jesús al territorio y el establecimiento de las haciendas ganaderas; y (c) cómo se organizó económica y políticamente el territorio después de la expulsión de los jesuitas en el siglo XVIII. Posteriormente se analiza de manera general cómo se dieron los procesos de colonización y apropiación de la tierra durante los siglos XIX y XX, y la reconversión agroindustrial que inició desde finales de la década de los 90 y los primeros años del siglo XXI.

Finalmente, en lo que constituye el grueso del análisis de este capítulo, se hace especial énfasis en los procesos de colonización de la tierra de El Porvenir. En este punto, se presenta la línea de tiempo en la que se hallaron los principales momentos históricos o hitos que determinaron cómo se gestó el proceso de ocupación y control de la tierra baldía desde finales del siglo XIX hasta el año 2016. Posterior a la línea, se encuentra el análisis detallado de cada hito.

#### **La Orinoquía: Conformación de la economía ganadera durante el siglo XVI y XVIII: Una mirada panorámica.**

Cada región presenta una serie de atributos, rasgos y particularidades que son constituidas históricamente y que la hacen única e irrepetible. La Orinoquía colombiana, conformada por los departamentos del Meta, Casanare, Vichada y Arauca, desde sus primeros procesos de colonización ha sido vista como una región frontera y su devenir ha estado marcado por la actividad ganadera de carácter extensivo. Esta actividad, según Yepes (2001) ha influido en la región como una estrategia de ocupación territorial y fuente de poder político y económico. Este autor, explora la actividad ganadera en un doble sentido: por un lado, como

transformadora de los ecosistemas y por el otro, como institución generadora de poder en el territorio.

La introducción de la ganadería en la región ha sido estudiada por diferentes autores. Así, de acuerdo con Arias (2004), el ganado fue introducido en la Orinoquía en el siglo XVI por los conquistadores españoles a través de tres rutas: (a) desde las costas y llanos venezolanos; (b) por la cordillera oriental, hacia los llanos de San Martín, San Juan y los llanos del Casanare; y posteriormente (c) por la cordillera oriental desde los valles del río Magdalena y del Cauca hasta llegar a los llanos de San Martín y San Juan.

Estas primeras incursiones fueron promovidas por la búsqueda de tesoros y riquezas en el territorio y no se hicieron con la intención de establecer asentamientos definitivos. No obstante, esta apertura territorial forjó las bases bajo las cuales la Orinoquía se relacionaría política y económicamente con el resto del país y, adicionalmente, permitió la apertura de caminos a partir de los cuales empezaron los primeros procesos de colonización posteriores (Arias, 2004, p. 23 - 24).

En un estudio clásico, Rodríguez (1988) señala que estas primeras incursiones a los llanos fueron fundamentales en el establecimiento de la región como zona ganadera. Según este autor, las condiciones ecológicas de la zona, la geografía plana del territorio, su gran extensión y los amplios pastizales propiciaron una rápida reproducción del ganado durante el siglo XVI. En este sentido, Arias (2004) plantea que el cimarronaje de las reses<sup>1</sup> y la rápida reproducción en esta época fue un hecho que determinó la configuración del sistema ganadero en la Orinoquía, no solo en sus dimensiones económicas y productivas, sino también en lo que concierne al tipo de relaciones sociales, culturales y ambientales que se han gestado a lo largo de la historia en el territorio. Para este mismo autor el hecho de que se tuviera la concepción de las reses como recursos silvestres o naturales fue el punto de partida que sustentó el carácter extractivo de esta actividad productiva.

Ahora, si bien durante este periodo se dieron los primeros pasos para el asentamiento de la actividad ganadera en la región, durante el siglo XVI dicha labor predominaba en lo local y

---

<sup>1</sup> Durante este periodo, era común que las reses se escaparan y empezaran a deambular por las extensas sabanas de los llanos. Esto llevó a que fuera común la existencia de reses silvestres que no pertenecían a ningún persona o hacienda ganadera.

se sustentaba en el autoconsumo y la subsistencia. Esto empezó a cambiar con la consolidación de las haciendas jesuitas. Este proyecto, que configuró haciendas agropecuarias de gran tamaño se caracterizó por ser civilizador, económico y político, por lo que fue determinante en el devenir de la Orinoquía colombiana.

La llegada de la Compañía de Jesús al territorio se dio en la segunda mitad del siglo XVII. De acuerdo con De la Pedraja (1984), la orden religiosa llegó al territorio por la necesidad de la corona española de mantener el dominio y controlar este territorio que se encontraba poco integrado a las dinámicas coloniales de la época. Esta estrategia fue sumamente efectiva en la medida en que permitían la apropiación de los territorios, haciendo presencia y sometiendo a las poblaciones nativas bajo doctrinas católicas. Sin embargo, el estado monárquico cedía poder frente a las compañías religiosas en estos lugares.

En 1661 la corona española le cedió a la Compañía de Jesús grandes extensiones de tierra en la región de los llanos. Según Espinel (1992), citado por Arias (2004), el establecimiento de la Compañía en este territorio tuvo tres objetivos: (a) el asentamiento de la ganadería en las sabanas del Meta y el Casanare; (b) la conformación de pueblos que tuvieran vocación manufacturera; y, (c) la extracción de productos naturales. Así las cosas, los jesuitas fueron determinantes en el proceso de organización y ordenamiento de la región de acuerdo con sus condiciones geográficas y ecológicas. Esto lo hicieron a través de la conformación de haciendas que se constituyeron como complejos territoriales y económicos que se especializaban productivamente teniendo en cuenta las características de los suelos y al nivel de conectividad. En este sentido, las haciendas fundaron los cimientos de un orden territorial eminentemente latifundista y asociado a la gran propiedad.

El modelo territorial de gran latifundio fundado por los jesuitas mediante la hacienda sería según Pérez (1997) la base bajo la cual se sostendrían los hacendados y los empresarios colonizadores que llegarían después de la expulsión de la Compañía de Jesús del territorio. En este sentido, Arias (2004) plantea que la ampliación de la frontera durante todo el siglo XVIII se dio gracias al modelo que las haciendas implantaron en el territorio, permitiéndoles controlar por completo la producción y el mercado ganadero, la propiedad de la tierra y la mano de obra.

Ahora, si bien los jesuitas forjaron las bases para el establecimiento de la ganadería en la Orinoquía controlando el territorio y la mano de obra, para De la Parejada (1984) la productividad y la tecnificación que llevaron al desarrollo de la actividad ganadera se dio a finales del siglo XIX y principios del XX. No obstante, durante el tiempo que la orden religiosa hizo presencia en el territorio, se avanzó con rapidez en la incorporación de nuevas sabanas a la economía ganadera, lo que implicó una transformación profunda del paisaje, de la cultura de la región y de las territorialidades.

Finalmente, los jesuitas fueron expulsados en 1767 por la corona española. El poder económico y político que habían adquirido en diferentes regiones del nuevo mundo no era bien visto por esta e iba en contravía de la construcción de un Estado monárquico fuerte y centralizado que pretendían las reformas borbónicas.

A pesar de la intención de la corona, la presencia diferenciada del Estado y la capacidad de controlar los territorios periféricos o de frontera en esta época era una pretensión difícil de lograr. Por lo tanto, la expulsión de los jesuitas conllevó a la desorganización de los hatos y al descuido de la economía ganadera, aumentando el número de reses salvajes. El hundimiento del orden creado mediante los hatos y las haciendas terminó de gestarse con las guerras de independencia, que generó que la economía forjada a través del ganado se redujera considerablemente (De la Parejada, 1984).

### **La ganadería, procesos de colonización y apropiación del territorio en la Orinoquía y el Meta durante los siglos XIX y XX**

Los trabajos que se han encargado de contar la historia de la región argumentan que la expulsión de los jesuitas del territorio en el siglo XVIII trajo consigo la primera ola colonizadora. Por un lado, empezaron a llegar personas prestantes que, aprovechando el vacío de poder dejado por la orden religiosa, buscaron copar el territorio y agrandar sus fortunas mediante el control territorial y económico de la zona; por otro lado, también llegaron campesinos y colonos que buscaban mejores oportunidades y tierras nuevas ante los crecientes conflictos que se presentaban en la zona andina por su cada vez mayor ocupación.

Estas primeras colonizaciones no cambiaron drásticamente el orden territorial que los jesuitas implantaron. Si bien la actividad ganadera tuvo descensos, las relaciones laborales continuaban siendo serviles, y el Estado central no logró su cometido de articular y dirigir

las actividades económicas y políticas desde el centro del país. Esto no cambió mucho durante el siglo XIX y XX. Si en la actualidad la presencia del Estado en la Orinoquía es ambigua, durante los siglos en mención fue aún más incierta.

Este territorio no fue incorporado a las lógicas coloniales y republicanas que se dieron después de la independencia. Asimismo, los procesos migratorios y de colonización no fueron controlados ni orientados por el Estado. En este sentido, Arias (2004) menciona que durante ese periodo empezaron a surgir luchas y disputas por la apropiación del territorio y la titulación de tierras entre colonos ricos y pobres, y entre estos, y las poblaciones indígenas nativas por el acceso a los recursos naturales y por la conquista de las sabanas y bosques.

A pesar de que la historia de colonización de la zona Andina es diferente a la de la Orinoquía, en esta última también los poderosos y las familias de origen Bogotano fueron quienes más se vieron beneficiados por los procesos de titulación de tierras. Según eso, Domínguez y Gómez (1988), valiéndose de documentos registrales históricos exponen la magnitud de las adjudicaciones realizadas entre finales del siglo XIX y principios del XX, periodo en el que fueron adjudicadas 214.579 ha, de las cuales 185.061 fueron entregadas a siete individuos en predios que iban desde las 11.000 ha hasta las 39.000 ha.

Así las cosas, fue durante este periodo que la ganadería se expandió y se consolidó definitivamente en la región. El crecimiento de esta actividad trajo consigo conflictos asociados a la ocupación y uso de la tierra, en la medida en que la expansión de la actividad ganadera y la adjudicación de tierras para la conformación de los hatos no se dio sobre territorios vacíos, sino que se produjo sobre zonas ocupadas por población indígena nativa. Con lo anterior se evidencia una constante en la historia de los llanos: el desconocimiento de la población que históricamente ha ocupado la tierra para favorecer a personas con poder económico y político, la cual es objeto de análisis en el caso de estudio que desarrolla esta tesis.

En lo que respecta particularmente al Meta, durante el siglo XX la actividad económica se volcó hacia la ganadería de ceba, aumentando dicha actividad en la región. La ceba y el engorde de ganado permitieron un mayor valor agregado, así como, que las retribuciones económicas se quedaran en el territorio (García, 2003, citado por Arias, 2004).

Un hecho fundamental para que el Meta se consolidara como centro de la ganadería de ceba en la Orinoquía, de acuerdo con García (2003), citado por Arias (2004), fue la construcción de vías que mejoraron la comunicación entre los llanos, Bogotá y los Andes centrales. Esta interconexión empezó con la carretera Bogotá – Villavicencio en el 1936 y, posteriormente, con el mejoramiento de las vías de comunicación hacia algunos sectores de la región. Esto redujo notablemente los gastos de transporte y permitió una mejor integración económica, por lo que la actividad ganadera se potencializó al lograr la creación de un mercado dinámico con el centro del país.

Sobre los procesos de colonización de la Orinoquía en general y del Meta en particular durante el siglo XX, a través de Barbosa (1988) y de Estrada (2014), se identificaron cinco momentos que generaron la migración de la población de diferentes partes del país hacia los llanos: (a) la guerra de los mil días y la fiebre cauchera que empezó en 1900 hasta 1914; (b) las disputas por la tierra de los años 30 que generó fuertes conflictos en la zona Andina; (c) la violencia partidista en los años 50, lo que originó que colonos y campesinos de la región central de Colombia se desplazaran hacia los departamentos de la Orinoquía; (d) la ampliación de la infraestructura, el interés por cultivos de carácter agroindustrial, además, de la cada vez mayor concentración de tierras al interior del país; y (e) la explotación de recursos naturales vinculados al sector energético entre las décadas de los años 80 y 90, lo que causó rápidos procesos de densificación poblacional por los requerimientos de la mano de obra.

Los procesos migratorios y de colonización no generaron dinámicas redistributivas de la tierra y el territorio, por el contrario, las estructuras sociales y la concentración de la propiedad se mantuvo constante. En este sentido, Arias (2004) manifiesta que el ganadero y gran propietario contaba con un poder territorial y económico que lo convertían en “señor” de un dominio específico. Así, ante la presencia diferenciada y ambigua del Estado en este territorio, el dueño del hato era el puente que conectaba la región con el Estado central, “desde ese microestado que era el hato”.

Así es como el latifundio ha predominado en esta región. La apropiación de tierras baldías y territorios por parte de terratenientes ha sido una constante y la actividad ganadera ha sustentado la gran propiedad, en la medida en que la existencia de ganado en cierta extensión de tierra era una manifestación de apropiación, dominio y control. En este sentido, esta región



no ha sido vinculada al resto de la nación en su dimensión territorial, y, por el contrario, desde el centro del país se ha asumido como un espacio de enclave económico.

Ahora, si bien en la actualidad la actividad ganadera continúa teniendo un papel preponderante en la economía de la región, de acuerdo con Estrada (2014), hasta la década del 80 y principios del 90 fue la principal actividad económica. A partir de esta época se empezaron a potencializar los cultivos de carácter agroindustrial que tienen como fin los mercados internacionales de agrocombustibles y la extracción de recursos minerales alcanzó un nuevo aire. En este sentido, a continuación, se expone de manera sucinta el ordenamiento productivo y económico de la Orinoquía durante finales del siglo XX y principios del XXI.

### **La reconversión agroindustrial en la Orinoquía y el Meta en el siglo XXI: Una mirada panorámica.**

Desde finales del siglo XX y durante el siglo XXI la Orinoquía ha sido denominada como la última gran frontera agrícola del país. Esto ha generado que sobre este territorio se imponga un tipo de narrativas que de alguna manera justifican el establecimiento y la expansión de proyectos productivos de carácter agroindustrial. Por lo tanto, en la Orinoquía y en el Meta se ha venido dando una reconfiguración territorial que, según Estrada (2014), se sustenta en cinco factores: (a) la extensión y expansión de los yacimientos petrolíferos; (b) la incorporación de tierras baldías y territorios a las lógicas agroindustriales y de los agro negocios para el mercado internacional; (c) el reconocimiento de que es una región con alto valor ecológico, grandes reservas de agua y de biodiversidad que se han ido subsumiendo a las lógicas del bio-comercio; (d) es un territorio que es importante para la producción de la hoja de coca y su comercialización; y, (e) cuenta con una importante posición geoestratégica.

Específicamente sobre la reconversión agroindustrial, los incentivos e impulsos para convertir esta región en un enclave de producción de carácter extensivo para la producción de agrocombustibles empezó a principios del nuevo siglo en el primer gobierno de Álvaro Uribe Vélez. En las administraciones siguientes esta visión se mantuvo y con el pasar de los años aumentó paulatinamente el número de hectáreas de tierra dedicadas a cultivos como la palma de aceite, la teca, maíz soya y caña de azúcar.

En lo que respecta específicamente a los cultivos de palma, de acuerdo con los datos recogidos por Estrada (2014), entre 2012 y 2013 la Orinoquía contaba con un total de 170.662

ha sembradas, lo que representaba en ese entonces un 38,4% del total nacional. En el año 2019, según datos oficiales de FEDEPALMA, en Colombia se contabilizó un total de 559.583 ha de palma sembradas, de las cuales 486.006 se encontraban en producción. De este total, el departamento del Meta aporta 161.773 ha sembradas y 135.684 en producción, mientras que el departamento del Casanare cuenta con 57.794 y 49.052 respectivamente. Es decir, entre los departamentos del Meta y el Casanare aportan el 39% de las áreas sembradas en todo el país en la actualidad.

En un trabajo reciente, de Díaz (2016) sostiene que la expansión de la agroindustria en la Orinoquía ha sido posible porque sobre el territorio se ha implantado una narrativa que contiene dos dimensiones: la primera, muestra una representación de la región como tierra disponible, vacía y lista para la intervención del capital y del Estado; y la segunda, es la representación de la tierra como mala, árida y de difícil manejo, por lo que se exalta la necesidad de ciencia y tecnología para mejorarlas. En este sentido, el arsenal simbólico que aportan estas narrativas ha justificado las intervenciones y reconversión productiva del territorio, dado que se ha generado la concepción de que solo las empresas con grandes capitales pueden poner en marcha proyectos productivos. Con estos argumentos, además de presentar la región como la última gran frontera agrícola del país se ha sustentado el paulatino y sostenido aumento de la agricultura a gran escala.

Los impulsos políticos y económicos dados por las administraciones de turno, sustentados en las narrativas que expone Díaz (2016), lograron que entre la última década del siglo XX y lo corrido del XXI, el departamento del Meta se convirtiera en el primer productor de palma del país y el primer productor de caucho, al contar con aproximadamente 19.000 ha sembradas de este renglón productivo en el 2019. Igualmente, ocupa el primer lugar en la producción de sandía, con cerca de 2100 toneladas mensuales; el primer productor de soya, al contar con el 90% del total de los cultivos existentes en todo el territorio nacional; es líder en la producción de maíz tecnificado, al aportar el 42% de la producción interna; es el tercer departamento en área sembrada de arroz con 77.000 hectáreas y aporta el 22,4% de la población bovina (El Tiempo, 2019). Todo este capital productivo se sustenta en aproximadamente 600 empresas de diferentes tamaños del sector agroindustrial que se asientan en el departamento, sobresaliendo la presencia de Bionergy, Manuelita, Rio Paila, Poligrow y Friogan.

La expansión de la agroindustria en el departamento y la región está lejos de terminar y aún se encuentra en una fase de expansión. El Conpes 3797 de la altillanura prevé que para el 2024 la producción agropecuaria alcanzará 1.322.000 toneladas en cultivos de arroz, caña, palma, caucho, soya, plantaciones forestales comerciales y ganadería, que serán posibles dada la existencia de unos 3.000.000 millones de hectáreas de tierra con aprovechamiento agrícola con las que aún cuenta el territorio.

Gracias a los desarrollos agroindustriales, las mejoras en la infraestructura productiva y a los incentivos que han dado y continúan dando los gobiernos de turno, la tierra en la Altillanura y en el Meta ha adquirido cada vez un mayor valor, propiciando la ocupación y acaparamiento los terrenos baldíos de la nación. Al respecto, el estudio de OXFAM (2013) muestran cómo se gestaron las adquisiciones ilegales de tierra baldía por parte de la empresa multinacional Carguill en el departamento del Vichada. Por su parte, el informe de la Mesa Copartes Misereor – Llanos Orientales, Despojar y Desplazar: Estrategia para el desarrollo de la Orinoquía (2017), documenta de manera general cómo fue la apropiación de la tierra baldía en los casos de Puerto Gaitán, El Brasil, Mónica Semillas, Puerto López, Poligrow, el caso del grupo Sarmiento Angulo – Corficolombiana y el caso de El Porvenir.

En este orden de ideas, a continuación, se ahondará en la historia de ocupación y control del predio El Porvenir objeto central de esta investigación, con el objetivo de examinar cómo se gestó el proceso de colonización de la tierra baldía, cuáles fueron los parámetros bajo los cuales fue adjudicada en los años 90, y en qué contexto fue recuperada por el Estado. Para ello, se identificarán los principales hitos que determinaron el ordenamiento socio-territorial actual del territorio.

### **Historia de una colonización: apropiación de la tierra y el territorio del predio El Porvenir**

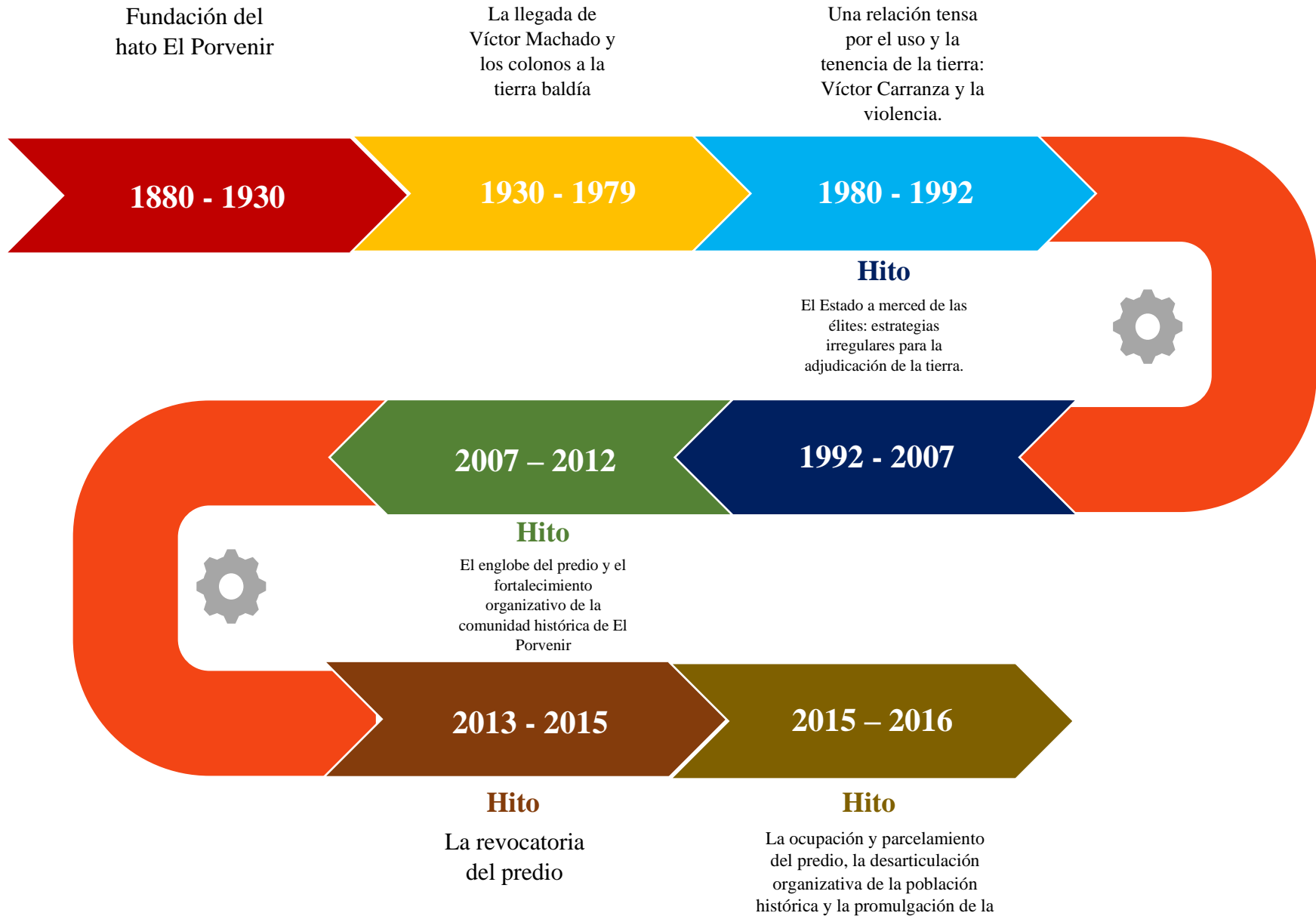
A continuación, se enumerarán los principales hitos que determinaron los procesos de ocupación y control del predio El Porvenir. El periodo que abarca este recuento empieza en 1880 y va hasta el 2016, año en el que se dieron las últimas ocupaciones sobre el predio. No obstante, a pesar de que es un recorrido de más de 100 años, los procesos históricos que se recogen y se enumeran pretenden narrar los principales hechos y sucesos para entender la

dinámica de la actual del territorio. Por esta razón, no se detalla ni se ahonda en historias particulares y específicas sobre la configuración del territorio.

El ejercicio de línea de tiempo fue la herramienta usada para organizar la información y reconstruir el proceso de ocupación y control de las tierras baldías de El Porvenir. Mediante este ejercicio se identificaron 7 hitos, que, sin ser periodos fijos, determinaron el ordenamiento del territorio y su proceso de poblamiento. A continuación, se presenta la gráfica de línea de tiempo y posteriormente se detalla cada hito identificado:

**H**

**Figura 1: Línea de tiempo de Hitos de ocupación y control del predio El Porvenir**



Fuente: Elaboración propia a partir de revisión de fuentes secundarias y documentos de archivo.

## **Hito 1: Fundación del hato El Porvenir 1880 - 1930**

La historia específica de la fundación del hato El Porvenir ha sido poco documentada. En su tesis doctoral, Julio Arias señala que, según la monografía de Puerto Gaitán, el hato fue fundado por Ignacio Carrizales, un empresario y ganadero de la región, entre 1914 y 1930. No obstante, a través de un riguroso trabajo de archivo basado en lo señalado por Franco (1997) y lo relatado por Brisson (1894)– quien fue un ingeniero francés contratado por el Gobierno nacional para levantar la cartografía de la intendencia del Casanare–, pudo identificar que el hato El Porvenir fue fundado en la década de 1880 por el comerciante venezolano Ramon Real, quien llegó a tener 10.000 reses en el territorio, siendo este el único hato al otro lado de Orocué sobre el río Meta.

De acuerdo con la información presentada por Arias (2020), Real fue un importante empresario que comercializaba hacia Venezuela y de ahí hacia el atlántico con ganado, cueros de reses, de venados y tigres, en su propio barco de Vapor. Fue así como aprovechando su prestigio, fundó el hato, sin adquirir ni reclamar el título de propiedad de la tierra. Es decir, Real hizo una ocupación de hecho sobre una extensa proporción de terreno sobre la zona que posteriormente conformaría el departamento del Meta y presumiblemente la tierra de El Porvenir. A diferencia de la intendencia del Casanare, de acuerdo con el autor, fundar hatos ganaderos sin reclamar títulos de propiedad fue constante en las sabanas que se ubicaban frente a Orocué, pasando el río Meta, desde finales del siglo XIX y el XX.

En la primera década del siglo XX Orocué empezó a tener un decaimiento económico y político, lo que generó que Ramon Real paulatinamente abandonara sus actividades comerciales en el pueblo y se dedicara a vender sus propiedades, entre las que se encontraba el hato ganadero que fundó pasando el río Meta. A partir de este momento es poco lo que se conoce sobre el devenir de la tierra que muchos años después sería conocida como El Porvenir, más allá de lo que ya se mencionó y que está expuesto en la monografía de Puerto Gaitán, la siguiente persona que sin títulos de propiedad utilizó dichas tierras y nuevamente configuró un hato ganadero entre 1914 y 1930 fue el señor Ignacio Carrizales.

## **Hito 2: La llegada de Víctor Machado y los colonos a la tierra baldía 1930 - 1979**

Sin ser totalmente ilustrativos ni brindar datos precisos sobre cómo se gesta el proceso de ocupación de la tierra baldía de El Porvenir después de la salida de Ramon Real e Ignacio Carrizales lo que es posible rastrear en los estudios de Rausch (1999), Arias (2004), Rodríguez (2014), Estrada (2014), De la Pedraja (1984) y la historia levantada por el portal Web Verdad Abierta, es que las primeras ocupaciones de colonos en el territorio se iniciaron en los años 30 del siglo XX, cuando campesinos se desplazaron hacia la Orinoquía en búsqueda de tierras para trabajar ante los cada vez más álgidos conflictos asociados a la tierra que se presentaban en la región andina. De acuerdo con las investigaciones señaladas, este proceso migratorio produjo conflictos con los indígenas Guahibos oriundos de la zona.

Durante este periodo también comenzaron las primeras exploraciones petroleras en la región, lo que generó que personas de diferentes zonas del país llegaran con la expectativa de participar en la bonanza que se anunciaba. Sobre las primeras exploraciones petroleras en el Meta, Céspedes (2015) señala que los años 40 del siglo XX fue un escenario de fuertes intenciones y exploraciones de las compañías multinacionales para encontrar y empezar la extracción de petróleo en la entonces intendencia del Meta. En 1947, en lo que hoy es el municipio de San Martín, la compañía Shell perforó el primer pozo de petróleo en el Meta, y, ese mismo año, en una zona denominada “Loma de Chichimene” se completó el segundo. No obstante, estos dos proyectos fueron infructuosos y no arrojaron resultados positivos.

Estos primeros intentos dieron el impulso para que la región fuera explorada. Sin embargo, solo fue hasta la década del sesenta del siglo XX, cuando la tecnología mejoró, se contó con torres de perforación y se perfeccionaron las técnicas que permitieron identificar la real existencia de crudo el departamento del Meta. En este sentido, solo hasta 1969 se perfora el pozo Chichimene 1, ubicado a 30 kilómetros de Villavicencio, que empieza la producción en el año de 1977 (Céspedes, 2015).

En el contexto de exploraciones petroleras, en la década del cuarenta del siglo XX llegó al territorio y a la tierra que hoy en día se conoce como el predio El Porvenir, Víctor Machado. Los relatos orales de los habitantes con mayor edad de la zona, publicaciones del portal web Verdad Abierta (2013), así como el informe de la Mesa Copartes Misereor (2017), indican

que Machado llegó al territorio por medio de una empresa petrolera con el objetivo de explorar e identificar posibles yacimientos de crudo. Al ser esta búsqueda infructuosa y contar con los recursos económicos decide quedarse y apropiándose indebidamente de extensas tierras baldías de la nación asumiendo como suyas, aproximadamente 35.000 ha en las cuales fundó posteriormente, el conocido Hato Cabiona.

En este punto sucede algo de gran relevancia en el territorio, que condujo a que en dicho periodo no se presentaran conflictos y se conviviera de manera pacífica entre el terrateniente y los colonos que habían llegado en la década del 30 a la tierra y los que llegaron con posterioridad: Machado permitió que los colonos se establecieran en el predio en dos zonas: (a) el que sería denominado desde entonces como el centro poblado de El Porvenir y (b) la vereda de Matarratón, ambos ubicados sobre la ribera del río Meta.

Las personas entrevistadas en el marco de esta investigación recordaron que durante esta época Machado aprobaba el uso de las sabanas para que el ganado de los colonos pastara sin ningún inconveniente. Esta acción, le brindaba tres beneficios: (a) ganarse el beneplácito de los colonos que lo reconocían como señor y dueño de una vasta extensión de terreno; (b) contar con una mano de obra disponible para el trabajo de llano requerido y, lo más importante, (c) asegurar el control de la tierra y el territorio. Lograr esto fue de gran importancia, ya que para entonces no existió ningún tipo de delimitación del predio, por lo que no era claro dónde empezaba ni dónde terminaba. Los linderos no eran una prioridad, lo que realmente era importante es que el ganado estuviera marcado para diferenciarlo y reconocer a su propietario.

Esta relación armónica, cambió drásticamente a partir de 1979, año en el que Víctor Machado falleció. La viuda vendió la ocupación del predio a Víctor Carranza, quien paulatinamente cambió el tipo de control y poder que se ejercía para mediar y controlar las relaciones que se ejercían sobre el predio y la población.

### **Hito 3: Una relación tensa por el uso y la tenencia de la tierra: Víctor Carranza y la violencia 1980 - 1992.**

Durante aproximadamente seis años después de la llegada de Carranza, los habitantes de El Porvenir no tuvieron altercados ni conflictos con el nuevo dueño de la tierra. Esto a pesar de la expansión de grupos armados ilegales a través de un grupo conocido como los “Masetos”



procedentes del occidente de Boyacá y que se establecieron principalmente en Puerto López y San Martín, Meta en el año de 1982 (Verdad Abierta, 2013).

En un principio los habitantes de El Porvenir continuaron usando las sabanas para la cría de ganado a pesar de la habitual presencia de personas armadas en el territorio, como lo manifiesta un entrevistado: *“Carranza sí tuvo muchos paramilitares acá y todos los días iban al pueblo, pero no solían hacerle daño a la gente”*. Entrevista realizada el 5 de septiembre de 2019, predio El Porvenir).

La relación, que en un principio no tuvo inconvenientes se volvió violenta en septiembre de 1987 cuando de acuerdo con la información documentada por la revista Noche y Niebla del CINEP, los “Masetos” asesinaron a siete personas en el caserío del Porvenir frente a la comunidad, lo que generó el desplazamiento de casi la totalidad de la población que habitaba dicho centro. Al respecto, uno de los entrevistados manifestó: *“Después de ese hecho el centro poblado quedó deshabitado, todo el mundo se fue unas dos semanas para Orocué, pero después, cuando las cosas al parecer se calmaron, volvimos nuevamente”*. (Entrevista realizada el 4 de septiembre de 2019, predio El Porvenir).

En la actualidad, son pocas las personas que presenciaron estos hechos y que aún viven en el centro poblado de El Porvenir. No obstante, indagando sobre lo acontecido en las visitas al predio y con personas que han estudiado el caso de cerca, los asesinatos e intimidaciones que se presentaron se dieron por el robo de ganado. Cuando Machado controlaba el predio, esta práctica era tolerada porque le aseguraba el control del territorio. Sin embargo, con Carranza la dinámica cambió, los acusados o descubiertos robando ganado eran asesinados. Así lo manifestaron dos habitantes del predio:

*“La vez que mataron a unas personas en el centro poblado aún los paramilitares no estaban por acá, fueron pájaros que mandaron. Pero eso se debió a un robo de ganado que hubo. Porque ese señor al que se daba cuenta que lo robaba se las cobraba”* (Entrevista realizada el 4 de septiembre de 2019, predio El Porvenir).

*“En esa época la gente robaba mucho ganado, y eso no lo aceptaba él. Entonces mando a matar a los que robaban. A los que mataron en esa época eran los que*

*hacían cagadas. Es que en estas tierras había mucho ganado, unas 20.000 reses”*  
(Entrevista realizada el 4 de septiembre de 2019, predio El Porvenir).

No obstante, a pesar de que la población retornó después de los hechos violentos, la situación y las condiciones de seguridad en el predio y el territorio continuaron deteriorándose, tal como se menciona a lo largo de las diferentes publicaciones que el portal Verdad Abierta ha realizado sobre el predio, donde se afirma que el Hato Cabiona se convirtió en un centro de operaciones paramilitar y en el territorio se dieron enfrentamientos con la guerrilla de las FARC. Los “Masetos” se fueron debilitando y desarticulando, pero fueron reagrupados en 1994 en Puerto Gaitán por José Baldomero, alias “Guillermo Torres”, específicamente en El Porvenir donde se fundaron Las Autodefensas Campesinas del Meta y el Vichada.

Las entrevistas realizadas a dos habitantes históricos del predio y a un investigador que ha estudiado la región, confirman lo publicado por Verdad Abierta sobre los asesinatos e intimidaciones que se daban en el predio. El portal web afirma que los carranceros – nombre que se le dio a los grupos armados que controlaban la zona–, mataron a varios campesinos, y citan a un habitante de El Porvenir: *“Nada se movía sin su permiso, se convirtieron en la ley en la zona. Mucha gente fue asesinada por diferentes motivos, como el narcotráfico o porque cometían algún error como robarse algo. En esos años murieron inclusive varios presidentes de Junta de Acción Comunal”* (Verdad Abierta, 2013).

Cabe destacar, que el dominio del predio y el territorio se dio bajo total informalidad. Esto cambió cuando en 1992 el extinto INCORA adjudicó la tierra, suceso que constituye el al cuarto hito.

#### **Hito 4: El Estado a merced de las élites: estrategias irregulares para la adjudicación de la tierra 1992 – 2007.**

En 1992 el INCORA adjudicó 25 títulos al mismo número de personas que declararon ser colonos de la región y ejercer posesión del predio desde tiempo atrás, correspondiente a 25.892 ha de lo que era conocido como el Hato Cabiona. En 1994 se entregaron dos predios más a personas de las mismas características. Con estas adjudicaciones se conoce por primera vez la extensión del predio, al que antes no se le reconocían límites precisos. La resolución No 6423 del 30 de julio de 2014 mediante la cual se realiza la posterior revocatoria de las adjudicaciones, indica a quienes fue adjudicado en ese entonces el predio y las condiciones



que gran parte del ganado fuera vendido para evitar robos y pérdidas de dinero. El ganado restante se volvió más valioso para los administradores de La Cristalina, por lo que ya no era aceptable que las reses se mezclaran. Así, se empezó a impedir que el ganado de población que habitaba el centro poblado pastara libremente por las sabanas.

Ante las medidas tomadas por la empresa, muchos habitantes históricos se vieron en la obligación de vender su ganado impidiéndoles el uso del territorio, como venían haciéndolo desde décadas atrás. En el año 2007 nuevamente la dinámica y la forma de la tenencia de la tierra cambian, hecho que constituye el siguiente hito.

### **Hito 5: El englobe del predio y el fortalecimiento organizativo de la comunidad histórica de El Porvenir 2007 – 2012.**

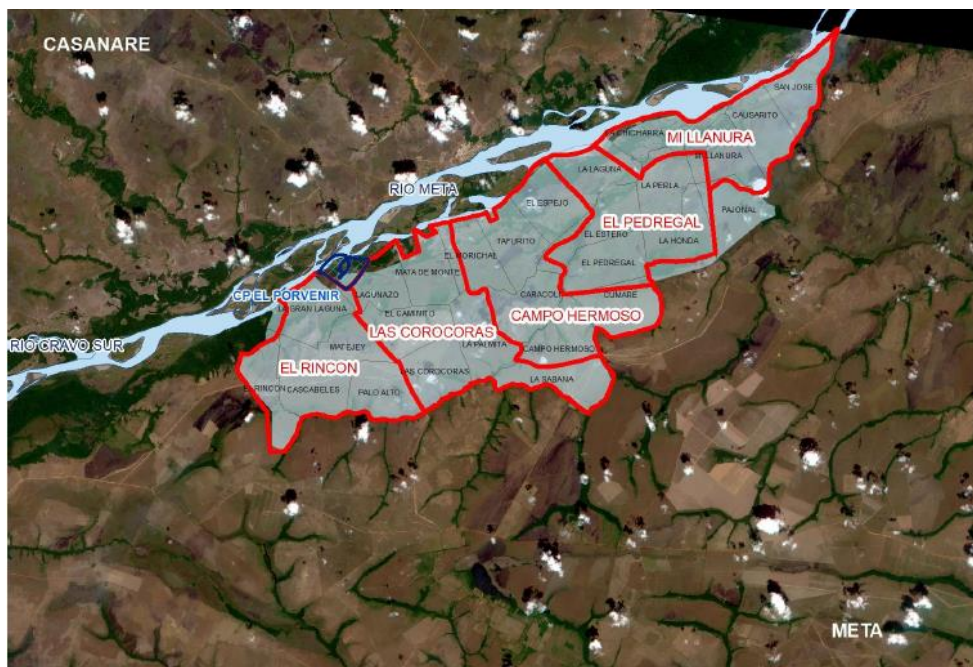
En el 2007 nuevamente la dinámica territorial del predio cambia. Las 27 adjudicaciones fueron englobadas en cinco de aproximadamente 5.500 hectáreas cada uno, lo que implicó una acumulación mayor de la Unidad Agrícola Familias –en adelante UAF– establecida en la Ley 160 de 1994. El Portal Verdad Abierta, en una investigación realizada en el 2013, estableció tres hechos que demuestran que el proceso de englobe del predio estuvo rodeada de sucesos y trámites que lo volvieron sospechoso e ilegal: El primero fue que los 27 adjudicatarios se unieron para que Fernandel Alfonso, quien tenía estrechos vínculos con la familia Carranza en empresas y negocios, los representara en el proceso de englobe y venta a los nuevos cinco dueños.

El segundo, es un trámite fraudulento que consistió en que tres de los 27 dueños que firmaron el poder para realizar la transacción habían fallecido para el momento de realizar el trámite, pero, las firmas fueron falsificadas. Los nombres que se le dieron a los nuevos cinco predios son: Mi Llanura, El rincón, Campo Hermoso, Las Corocoras y El Pedregal, transferidos cada uno a Pedro Libardo Ortigón, Hugo Armando Bustos Bernal, Cristóbal Ramos Sacristán, Jaime Rojas García y a Daniel Gómez Cañón, respectivamente.

Una vez realizado el englobe, la presión sobre las personas que habitaban la vereda de Matarratón y principalmente sobre el centro poblado aumentó notablemente, y es aquí donde se encuentra el tercer hecho: en su investigación, el portal pudo recolectar varias cartas en donde la empresa ganadera La Cristalina les advierte a las personas que se asentaban en el centro poblado que retiraran sus vacas de la sabana. Los mensajes fueron firmados por Luz

Dary Ovalle y John Jairo Ramírez como administradores de la empresa. También recibieron presiones del propietario del predio El Rincón, Hugo Armando Bustos, quien les advirtió que retiraran el ganado, o deberían pagar multas. En el siguiente mapa puede observarse cómo fueron englobados los predios:

**Mapa 2: Predios englobados en el 2007**



Fuente: ANT, 2018.

En tres entrevistas realizadas, se reconoció que la prohibición total para que el ganado pastara en la sabana fue un punto de inflexión y generó que los habitantes históricos empezaran a organizarse para exigir el derecho al uso, como lo habían hecho a lo largo de la historia. Esto hizo que diferentes organizaciones de la sociedad civil como la Corporación Claretiana Norman Pérez Bello, la Corporación Jurídica Yira Castro y el congresista Iván Cepeda se acercaran al caso y empezaran a acompañar a la población que históricamente había habitado el predio. Con ello la comunidad se fortalece organizativamente y en el 2012, mediante radicado No. 201211183331 los señores Miguel Briceño, Blanca Irene López Garzón, miembro de la Fundación Yira Castro, e Iván Cepeda Castro, solicitaron la revocatoria directa de las 27 resoluciones de adjudicación de baldíos expedidas por el INCORA.

## **Hito 6: La revocatoria del predio 2013 - 2015**

Dos años después de ser presentada la solicitud de revocatoria, mediante resolución No.6423 de 2014 se decide de fondo la situación y, el INCODER revoca por ilegalidad en el trámite de adjudicación a los 27 títulos de propiedad otorgados en 1992, dejando también invalido el englobe de los predios realizados en el 2007. La revocatoria se da en un contexto favorable, dado que durante este periodo se estaba discutiendo el Acuerdos de Paz que tenía como primer punto la Reforma Rural Integral y se hablaba de la necesidad de que el Estado clarificara con qué baldíos contaba y la obligación de recuperar la tierra ocupada irregularmente.

Para tomar una decisión de fondo sobre el proceso de revocatoria, el INCODER empezó la revisión de los expedientes de adjudicación realizando declaraciones testimoniales. Una importante reposa en la resolución No. 6423 de julio de 2014, en donde el administrador de la empresa ganadera La Cristalina explicó las dinámicas territoriales del predio. Esta persona, a quien no identifican, manifestó que: *“desde hace 15 años La Cristalina tiene sus actividades en el Hato Cabiona y La Portuguesa y juntos ocupan entre 27000 y 28000 hectáreas, teniendo aproximadamente 3000 cabezas de ganado y 400 equinos de cría. El entrevistado continúa narrando que: hace 15 años La Cristalina llegó a tener entre 10.000 y 15.000 reses y desde que yo llegué al territorio (20 años) siempre ha tenido el concepto de que los terrenos de Cabiona y La Portuguesa, que conforman El Porvenir, pertenecieron a la empresa ganadera.”*

Las declaraciones que realiza el administrador de la finca son una prueba fehaciente de que el proceso de adjudicación de los predios se dio de manera irregular. Se aprovecharon de las dinámicas territoriales y la cooptación que las élites locales hicieron de las instituciones estatales encargadas de adjudicar tierra y legalizaron el predio El Porvenir por medio de testafellos.

Sobre la propiedad que la empresa ganadera La Cristalina ejerce sobre los predios, el administrador respondió: *no conozco si es propietaria de los predios legalmente, pero en lo que respecta al uso y la tenencia de la tierra efectivamente es la que los controla y explota. Adicionalmente, mencionó que: desde hace 15 años que él llegó al territorio, la empresa ha*

*contratado a los habitantes del centro poblado, por lo que ellos no pueden desconocer que La Cristalina es la propietaria de los predios.*

En su narración, hace referencia a algunas de las personas a las que les fue adjudicado el predio en 1992 y cuando fue englobado en el 2007. Al respecto comentó que: *Hugo Armando Bustos es un médico veterinario que trabaja para la ganadería las brisas de Agualinda y vive en Puerto López. Hace año y medio él era el administrador de los predios que hoy administro yo, pero actualmente no tiene ninguna relación laboral con La Cristalina (...) El nombre Joaquín Silva se hace conocido, porque recuerdo a una persona que se llamaba así que andaba con don Víctor Carranza. El señor Guillermo Cadena es el contador de la ganadería brisas de Agualinda, pero no lo conoce como adjudicatario del predio El Rincón, ni tampoco del predio.*

En una parte de la entrevista se le muestran los predios georreferenciados y los nombres a quienes fueron adjudicados y, nuevamente se le pregunta si conoce la división predial y a los beneficiarios, a lo que respondió: *llegué a la zona hace 15 años y no conocí en ese momento a ninguna de las personas que se mencionan como adjudicatarios de los terrenos, salvo a Hugo Armando Bustos.*

Finalmente, en lo que respecta al ganado de la comunidad que se asienta en el centro poblado de El Porvenir, mencionó lo siguiente: *se han tenido inconvenientes porque la comunidad ingresa su ganado al Hato Cabiona, por lo que nos hemos reunido con la comunidad del porvenir. No hemos interpuesto denuncias porque preferimos conversar con la gente (...) se han producido comentarios sobre ganado de la comunidad que se ha extraviado. También se han presentado inconvenientes porque ingresan y salen cabezas de la comunidad al Hato Cabiona, cuestión que no se puede permitir, esto porque en ocasiones el ganado de la comunidad se ha revuelto con el del Hato. En una ocasión en la que la comunidad recogió todas las reses, las del Hato y la comunidad, los trabajadores del Hato se dieron cuenta de que faltaban cuatro crías de vaca.*

Los relatos del administrador de la finca verifican tres de los testimonios recolectados al mostrar que las conflictividades entre la población histórica y la empresa ganadera no se da por exigir los derechos de propiedad sobre la tierra ni solicitar la revocatoria de los títulos que se habían dado en 1992 y el 2007; lo que buscaban insistentemente los colonos era la

posibilidad de usar el territorio sin restricciones, como lo habían hecho durante décadas. Pues a diferencia de Víctor Machado, quien aseguraba el control de la tierra permitiendo el uso del territorio por parte de los colonos, Víctor Carranza, a través de La Cristalina, restringió el uso de las sabanas, por lo que el ganado de la comunidad cada vez se encontraba en espacios más reducidos y esto fue lo que los motivó a organizarse y a buscar alternativas que les permitiera utilizar el territorio.

En conclusión, fue a través de la resolución 6423 del 30 de julio de 2014 que se revocaron las adjudicaciones que se hicieron sobre el predio El Porvenir por considerar que la titulación no recayó sobre sujetos de reforma agraria, ya que los adjudicatarios no tenían tradición en el territorio ni ocupaban el predio y, además, no se evidenció ningún tipo de explotación económica. Con esta medida las 27.000 hectáreas que componen el predio volvieron a manos del INCODER con el carácter de baldíos (Resolución 6423 de 30 de julio de 2014).

A pesar de que el proceso de revocatoria tardó aproximadamente dos años en quedar en firme, que este haya sido culminado con éxito a favor de la población campesina histórica se debe, en gran medida, a la actitud favorable que tuvo la administración del INCODER de la época. Estos tenían una visión favorable y positiva sobre los procesos de recuperación de tierras invadidas ilegalmente y la necesidad de realizar procesos de redistribución a campesinos sin tierra o con tierra insuficiente.

Al quedar en firme la revocatoria de los títulos, en el año 2015 Holman Carranza, representante de la empresa ganadera La Cristalina e hijo de Víctor Carranza, entregó de manera voluntaria la tierra. Para este personaje y para su empresa ganadera era inviable continuar ocupando una tierra que se había decidido que era baldía. Principalmente porque el caso ya había tomado una importante notoriedad nacional. Los principales medios de comunicación del país habían publicado notas al respecto y las organizaciones de la sociedad civil que desde el inicio acompañaron el caso ejercieron una gran presión para que el caso escalara a diferentes instancias. Por esta razón, para el heredero de Carranza no era conveniente entrar en una lucha frontal con el Estado por un territorio que había adquirido una relevancia nacional.

A pesar de lo anterior, el Estado no realizó ninguna acción para recuperar materialmente los predios y empezar un proceso de ordenamiento, organización y aprovechamiento de la tierra.



La inactividad del Estado respecto a la administración de la tierra recuperada generó que la tierra empezará a hacer ocupada por terceros y personas ajenas a la región, situación a la que hace referencia el siguiente hito.

**Hito 7: La ocupación y parcelamiento del predio, la desarticulación organizativa de la población histórica y la promulgación de la Sentencia SU-426 de 2016: 2015 – 2016.**

El llano se caracteriza por sus interminables sabanas, es un territorio en el que las noticias y hechos relacionados con violencia o la ocupación de tierras se conoce con celeridad. Un campesino de la zona lo menciona así: *“El llano es inmenso, pero acá todo mundo se conoce con todo mundo y todo se sabe”* (Diario de campo, 16 de mayo de 2018). Los testimonios recolectados en la zona durante las visitas de campo permitieron entender cómo fue el proceso de ocupación y repartición del predio una vez la revocatoria quedó en firme y fue entregado voluntariamente. Los dos años que precedieron a la revocatoria son muy importantes, porque fue en este tiempo en donde el mapa de los actores actual del predio se configuró, dado que antes de esta fecha, tal como ya se ha mencionado, el predio estuvo habitado únicamente por los colonos en sectores específicos y por los trabajadores de la empresa ganadera La Cristalina.

Así las cosas, el proceso de ocupación y de configuración social actual del predio se dio así: ante la ausencia del Estado, que no realizó acciones específicas encaminadas a administrar el baldío y constantemente enviaba mensajes contradictorios sobre el uso que se le iba a dar a la tierra, personas que trabajaban o tenían relación con la familia carranza una vez se enteraron de que las adjudicaciones habían sido revocadas, empezaron a repartirse y a parcelar la tierra que durante más de 50 años había permanecido como una sola sabana.

De acuerdo con dos entrevistas realizadas a habitantes del predio –incluso antes de que fuera entregado formalmente, este ya estaba siendo repartido. Así lo manifestó un entrevistado: *“Entre ellos se repartieron, cuando ellos supieron que las tierras iban a ser entregadas. Empezaron a cercar, algunos cogieron tierra y otros la vendieron, pero todo quedó entre ellos, escoltas, trabajadores y administradores.”* (Entrevista realizada el 4 de septiembre de 2019, predio El Porvenir).

De acuerdo con el mismo entrevistado, una extensión de tierra fue dejada libre para que los habitantes históricos que vivían en el centro poblado de El Porvenir la ocuparan: *“ellos dejaron una parte de la tierra para que la gente del centro poblado la tomara. Desde donde estoy yo ellos dijeron que se repartieran la tierra. Pero dejaron la advertencia que solo hasta ahí y que no querían ver a nadie reclamando tierra después de la cerca que levantaron. Y pues ahí fue que yo cogí el pedacito que tengo.”* (Entrevista realizada el 4 de septiembre de 2019, predio El Porvenir).

Conforme a los testimonios recolectados, la fortaleza organizacional que se había logrado crear desde la primera década del 2000 para exigir el uso de la tierra y el territorio y que fue de donde surgió la demanda para revocar los predios, empezó a fracturarse cuando se dieron las primeras invasiones al predio por parte de algunos habitantes históricos. Unos quieren invadir, otros, aconsejados por las organizaciones de la sociedad civil, no eran partidarios de ocupar la tierra.

Un investigador que ha estudiado la región y que estuvo presente en las reuniones y discusiones que se dieron en el predio en ese momento, narró en el marco de esta investigación que el argumento que exponía la Corporación Claretiana Norman Pérez Bello para evitar las invasiones se relacionaba con que recientemente se había presentado una demanda ante la Corte Constitucional para que se reconocieran los derechos de los habitantes históricos sobre la tierra y el territorio, por lo que había que confiar en el debido proceso y en que el Estado actuaría en derecho. No obstante, a pesar de las recomendaciones, algunos históricos invadieron la tierra, generando que la comunidad se dividiera y la organización que se venía conformando se desintegrara.

El mapa de actores que hasta el 2015 estaba compuesto por los extrabajadores de Carranza que empezaron a cercar la tierra y por los habitantes históricos, se amplió y el panorama de ocupación y tenencia de la tierra en El Porvenir se complejizó con la llegada de dos nuevos actores: por un lado, un grupo de personas en condición de vulnerabilidad invadieron una zona del predio impulsadas por Élder Abril. Este empezó a llevar personas desplazadas al predio y a cobrarles entre uno y dos millones de pesos a cambio de un lote para la construcción de vivienda y otro para desarrollar actividades productivas. Por otro lado, y casi al mismo tiempo, varias familias indígenas del pueblo Cubeo Sikuaní se toman otra parte del

predio argumentando ancestralidad y que sus antepasados habían sido desplazados en los años 30 por la violencia que se presentaba en la región.

En este contexto, la Corte Constitucional expidió la Sentencia SU-426 de 2016, donde le ordena a la institucionalidad rural censar a la población ocupante, y a tener prioridad con los habitantes históricos para desarrollar el proceso de adjudicación y ordenamiento del predio. Sin embargo, si bien la orden fue clara, cuando se expidió la providencia, el predio ya se encontraba totalmente ocupado, y muchos ocupantes habían empezado a desarrollar actividades productivas.

Asimismo, la sentencia ordenó a diferentes entidades del Estado a prestar especial atención a los habitantes históricos del predio, pero las principales responsabilidades recayeron sobre la Agencia Nacional de Tierras –en adelante ANT–, creada mediante el Decreto 2363 del 7 de diciembre de 2015, en remplazo del INCODER que fue liquidado mediante el Decreto 2365 de este mismo año.

Este es el último hito que configura el proceso de ocupación y ordenamiento del predio. El mapa de actores y el ordenamiento territorial del predio se fue configurando a través de los años mediante los procesos descritos en este capítulo. Al año 2020 el mapa de actores continúa siendo el mismo. La Sentencia SU-426 de 2016 obligó al Estado a realizar acciones, que, si bien hasta el año 2020 no habían resuelto el problema, han impedido que se presenten nuevos procesos de ocupación en la tierra. Lo que se continúa evidenciado, a partir de la última visita al predio en 2019, son las constantes inversiones que los integrantes de la organización ASOPYOPO realizaron en infraestructura y proyectos productivos en los predios que ocuparon, lo que sin duda dificultaría un eventual proceso de recuperación y ordenamiento de la tierra y el predio.

### **Reflexiones finales: La presencia diferenciada del Estado en el tiempo y el espacio en los territorios rurales tierra**

El análisis histórico expuesto muestra que en la Orinoquía en general y en la ruralidad del departamento del Meta en particular, la presencia del Estado y sus instituciones se ha caracterizado por ser ambigua y poco consistente. Sin lugar a duda, en la periodización realizada se evidencia que la capacidad de articulación política y económica se ha

transformado con los años, sin embargo, aún en la actualidad el Estado presenta grandes dificultades para ordenar y orientar como se ordena y distribuye la tierra baldía.

En los primeros periodos históricos descritos, en donde se configuró el carácter y vocación económica de la Orinoquía, pudo observarse como, ante la incapacidad del Estado para desarrollar organización política y copar los territorios, se le dio total poder de decisión a la Compañía de Jesús para que controlaran y ordenaran los procesos políticos, económicos y de colonización. En ese entonces, como lo sostiene González (2014), la capacidad del Estado central para generar procesos de articulación económica era mínima, por lo que las alianzas con las elites y poderes locales era imprescindible para lograr tener cierto control político sobre las regiones.

En el caso concreto de los baldíos de El Porvenir, en lo que respecta a los hitos 1 y 2, es posible advertir que el Estado central no orientó ni tuvo ninguna incidencia en los procesos de ocupación y control de la tierra. En todo el proceso que abarca los dos hitos señalados, el control de la tierra lo ejercieron empresarios y personas pudientes que tenían la capacidad de controlar grandes extensiones de tierra por medio de la cría y levante de ganado. Los colonos campesinos, por su parte, se agrupaban en los alrededores de estos espacios, donde tenían la posibilidad de trabajar en los hatos ganaderos y suplir parcialmente sus necesidades de subsistencia.

Al ser casi nulos los procesos de adjudicación desde finales del siglo XIX hasta casi la década del 40 del siglo XX en esta región del departamento del Meta, el control del territorio y de la tierra se aseguraban permitiendo que los campesinos colonos utilizaran las sabanas para la cría de su ganado y para desarrollar actividades productivas a pequeña escala. Poco importaba la existencia de un título formal de propiedad, pues no existía autoridad que lo requiriera. De esta forma, Víctor Machado logró ser reconocido como dueño de inmensas extensiones de tierra sin necesidad de requerir un título.

A partir de la década del 60 la dinámica cambió. El Estado y sus instituciones agrarias impulsaron y aceleraron los procesos de adjudicación y formalización de la tierra. De acuerdo con Machado (2009) y Villavaces y Sánchez (2015), el Meta fue un departamento de colonización reciente y poco antes de la Ley 135 de 1961 las adjudicaciones oscilaban entre

4000 y 5000 ha, y después de esta ley el promedio se ubicó en 3000 ha. Por lo tanto, a partir de estos años el título de propiedad empezó a ser importante para los terratenientes.

Cuando Víctor Carranza adquirió el predio en la década del 80, periodo que hace referencia a los hitos 3 y 4, ocupó y controló la tierra de manera informal por más de una década. Esto cambió en 1992, cuando logró que el extinto INCORA adjudicara la tierra por medio de 27 testafellos. Este proceso irregular de adjudicación, que será analizado con mayor detalle en el siguiente capítulo, reafirman lo argumentado por Villavaces y Sánchez (2015), quienes indican que los procesos de adjudicación no han privilegiado a colonos campesinos sin tierra, sino a las élites y poderosos que han logrado ocupar la tierra, y, a la vez, influenciar y cooptar las instituciones agrarias para lograr la legalización de las ocupaciones.

La narración y explicaciones dadas en los hitos 1, 2, 3 y 4 ponen de manifiesto lo planteado por González (2017), respecto a la incapacidad tradicional del Estado central para hacer presencia directa en los niveles regionales y locales, ya que depende de las autoridades y poderes locales y regionales para implementar sus políticas y decisiones. Esto es evidente en los procesos de reforma agraria o entrega de tierras públicas que son analizados por Machado (2009), Fajardo (2002), PNUD (2011) y Villavaces y Sánchez (2015), en donde las élites locales y poderosos son quienes logran cooptar los procesos de adjudicación, volviendo la tenencia de la tierra un factor de poder político y económico en los territorios.

En el hito 5, por su parte, es posible evidenciar un proceso de presión y de construcción del Estado desde abajo. Como lo señalan García y Espinosa (2013), por lo general las personas que habitan en territorios rurales periféricos carecen del derecho fundamental de tener derechos, por lo que viven en una situación de vulnerabilidad permanente. En este sentido, ante la imposibilidad de usar las sabanas de El Porvenir para la cría y el levante de ganado como históricamente lo habían hecho, la comunidad empieza un proceso de fortalecimiento organizativo para reclamarle al Estado central el ser reconocido como ciudadanos, con derecho a tener derechos.

En un principio, la comunidad de El Porvenir no reclamaba derechos sobre la tierra, sino la posibilidad de utilizar el territorio. Para esto, los pobladores combinaron dos discursos: el del reconocimiento de su condición de ocupantes históricos que nunca tuvieron la posibilidad de

acceder a programas de reforma agraria, por lo que requerían poder utilizar el territorio sin restricciones, y el del abandono del Estado al que responsabilizaban de su marginalización.

Posteriormente, con el acompañamiento de organizaciones de la sociedad civil, las peticiones cambian y la pugna ya no es por el uso sino por el derecho al acceso a la tierra. Estos procesos, que se describieron con detalle en los hitos 6 y 7, son un intento desde abajo para que el Estado haga presencia de manera permanente y cambie las formas mediante las cuales opera en la zona. Es aquí donde es importante el concepto de presencia diferenciada del Estado planteado por González (2014), que, como sostiene el autor, responde e intenta explicar la manera gradual en la que se van articulando los poderes locales, regionales y, en general, las zonas rurales periféricas a las lógicas del Estado central.

González (2017) sostiene que para que el proceso de articulación sea armónico, debe guiarse mediante una estrategia de integración gradual de los órdenes locales con la institucionalidad estatal de nivel central. Esto, porque donde históricamente las instituciones estatales no han operado o lo han hecho débilmente se han creado una serie ordenes locales que, si no son ilegales o responden a lógicas armadas, deben intentar salvaguardarse y ser tenidos en cuenta en el proceso de ordenamiento y articulación territorial.

En este orden de ideas, en el siguiente apartado se analizará de manera detallada las características de la presencia del Estado en los baldíos de El Porvenir. El análisis se hará a través de la revisión de documentos, comunicados, peticiones, actos administrativos, entre otros, en los que es posible evidenciar la manera en la que las instituciones agrarias han hecho presencia en este territorio y los cambios que han existido en su modo de operar en el tiempo. Así pues, se examinará de manera atenta cómo fueron los procesos de adjudicación irregular y como se han dado los procesos encaminados a recuperar el predio a partir de 1992.

#### **Capítulo 4: El Estado y sus acciones diferenciadas en el tiempo y el espacio en la ruralidad y en el predio El Porvenir: Un balance normativo con respecto a las disposiciones entorno al uso y la tenencia de la tierra.**

Con el objetivo de decidir sobre los temas que generan conflictos y resolver asuntos públicos en general, el Estado determina sus actuaciones y acciones por medio de leyes que se desagregan en políticas, estrategias y programas. Para hacer efectivas estas leyes tanto en los territorios urbanos como rurales, las diferentes instituciones estatales encargadas de ejecutar

las políticas públicas expiden actos administrativos, resoluciones y comunicados mediante los cuales se busca intervenir una situación que es identificada como problemática. Adicionalmente, también puede darse el caso de que un juez, por medio de una orden judicial, decida qué determinado problema debe atenderse y ordene a una institución realizar acciones encaminadas a dirimir una situación.

La eficacia y la rapidez con la que una ley, un acto administrativo, una resolución o una orden judicial pueden ponerse en marcha y ser cumplidas para resolver determinada problemática, cambia dependiendo del territorio o zona en la que se busque actuar. Es decir, resolver un problema o intentar poner en marcha una política en la ruralidad o en un territorio periférico es mucho más complejo que hacerlo en una ciudad que ha logrado articularse a las dinámicas políticas y económicas de la nación. En este sentido, González (2014), sostiene que en Colombia ha existido un desarrollo desigual en términos económicos y políticos, lo que ha generado que las instituciones, tanto centrales como locales, tengan diversas posibilidades de decisión dependiendo del contexto y el territorio.

En este orden de ideas, en Colombia existe una gran cantidad de pequeños centros urbanos y localidades o centros poblados en zonas rurales periféricas, que, de acuerdo con González (2014), se fueron conformando en la medida en que campesinos y colonos migraban a estos territorios en busca de tierras baldías ante la alta concentración en la estructura de la tenencia que se presentaba en las zonas cercanas a las principales ciudades. Esto supuso que el problema agrario siempre fuera aplazado en la medida en que la frontera agrícola continuó expandiéndose.

Para explicar las maneras diferenciadas en las que actúa el Estado en el territorio, tal como se presentó en el marco conceptual, este trabajo retoma el concepto de Fernán González, sobre la *presencia diferenciada del Estado en el espacio y el tiempo* para entender el desarrollo político y normativo que ha cobijado al territorio rural del predio El Porvenir. Este concepto permite analizar el funcionamiento del Estado en territorios rurales en general y sobre el predio en particular a partir de dos perspectivas: (a) la capacidad de acción y respuesta de las instituciones en los territorios rurales periféricos, y (b) el gradual y conflictivo proceso de creación de instituciones estatales en la ruralidad, así como los cambios y transformaciones en su modo de operar.

Por lo tanto, en este capítulo se realizará una revisión de archivo y un proceso de análisis documental en el que se examinarán las principales y más importantes disposiciones, actos administrativos, resoluciones, órdenes judiciales y documentos que han tenido como objeto tratar las problemáticas asociadas a El Porvenir. Lo anterior, con el objetivo de examinar cómo ha sido la presencia y el papel desempeñado por del Estado en este territorio de aproximadamente 27.000 hectáreas, buscando identificar como este por medio de sus diferentes instituciones ha actuado sobre un territorio rural con poca accesibilidad y articulación. Este tipo de análisis servirá de puente para el tercer capítulo en donde se examinarán los desafíos que tiene el Estado y sus instituciones para ordenar un territorio y hacer cumplir sus disposiciones en materia de tierras y desarrollo rural.

En este orden de ideas, a continuación, se presenta un balance normativo en torno a tres momentos: (a) las decisiones y actos administrativos expedidos por el INCORA que tuvieron como objetivo adjudicar El Porvenir en la década del 90 y las que determinaron su proceso de englobe en el año 2007; (b) el proceso de revocatoria expedido por el INCODER y todos los documentos, presiones, denuncias y peticiones que llevaron a la expedición de la Sentencia SU-426 del año 2016 proferida por la Corte Constitucional; y, (c) el análisis de las principales disposiciones, actuaciones y actos administrativos que han surgido después de 2016 y que han tenido como objetivo darle cumplimiento a la orden judicial proferida por la Corte Constitucional. En este último punto se revisará principalmente lo efectuado por la ANT, así como las actuaciones de otras entidades y otras órdenes judiciales que van en contravía de lo dispuesto por la Corte Constitucional, lo que demuestra que el Estado, además de una presencia diferenciada en los territorios rurales, actúa de manera fragmentada, contradictoria y dispersa.

Se empieza el análisis desde 1992, ya que como se indicó anteriormente, fue con el proceso de adjudicación que se adelantó en ese año con el que se pudo conocer la extensión real del predio y se ubicó geográfica y espacialmente. Además, en este año se inició un periodo de actuaciones institucionales sobre el territorio. Sin desconocer que, en el pasado, fue posible que el Estado en su nivel central o local haya realizado acciones sobre esta zona, las cuales no son objeto de interés de este trabajo, por cuanto lo que se busca es indagar sobre las decisiones y acciones que fueron posteriores a esta acción.



## **Momento 1: La captura del Estado y sus instituciones en beneficio de élites locales: las 27 adjudicaciones irregulares y el englobe de los predios 1992 – 2007.**

En el desarrollo de esta investigación, no fue posible acceder a las resoluciones que en los años 1992 y 1994 decidieron que la tierra de El Porvenir dejaba de ser baldía y sería adjudicada mediante 27 predios al mismo número de personas. No obstante, la resolución del INCODER No. 6423 de 30 de julio de 2014, “*por medio de la cual se deciden unos procedimientos de revocatoria directa*”, enumera los actos administrativos que fueron expedidos por el INCORA bajo los cuales la tierra fue entregada a particulares. Esta disposición menciona a quiénes les fue adjudicada y las faltas y motivos por los cuales fueron revocados. Dicha resolución es clave en la medida en que demuestra que en el 1992 el INCORA actuó de manera irregular y no se guió por la legislación vigente para adjudicar la tierra baldía. Se demuestra que la institución aceptó documentación falsa para adelantar procesos de adjudicación y entregar aproximadamente 27.000 hectáreas a personas ajenas a la región (ver mapa N.1).

Posteriormente, las matrículas inmobiliarias que fueron asignadas a estos 27 predios fueron cerradas en virtud de los englobes que se dieron en diciembre de 2007 y mediante el cual pasaron a ser cinco predios de aproximadamente 5400 hectáreas cada uno. Este proceso se dio a través de la inscripción de las siguientes escrituras públicas: (a) la No. 2920 que dio origen al predio denominado Las Corocoras a nombre del señor Jaime Rojas; (b) la No. 2919 correspondiente al predio El Rincón transferido al señor Hugo Armando Bustos Bernal; (c) No. 2921 que dio origen al predio Campo Hermoso, transferido al señor Cristóbal Ramos Sacristán; (d) No 2918 que dio origen al predio Mi Llanura, transferido a Pedro Libardo Ortegón; y (e) la No. 2922 predio El Pedregal, a nombre de Daniel Gómez Cañón (ver mapa N.2)

Llama la atención la coincidencia y celeridad tanto en la adjudicación del año 1992 como en el de englobe del 2007, ya que fueron realizados en fechas similares, con argumentos análogos y a personas que, de acuerdo con los testimonios que reposan en los folios, no eran oriundas de la región. En este sentido, en ambos procesos puede observarse que, si bien en la región hacía presencia instituciones estatales que regulaban el acceso a la tierra y a la propiedad, estas se encontraban viciadas, en la medida en que no tenían como objetivo poner

en marcha procesos de adjudicación que beneficiaran a colonos y pequeños campesinos, sino que respondían a terratenientes que tuvieran el control territorial.

Por lo anterior, se puede afirmar que la presencia del Estado en el territorio, en el que se encuentra el predio El Porvenir, además de ser ambigua y precaria, estaba marcada por los intereses de los grandes propietarios y de personas que tenían la capacidad de adaptar la legislación vigente para sus beneficios a tal punto de presionar a las instituciones para que la tierra que ocupaban les fuera adjudicada por medio de diferentes artimañas legales. Las faltas e ilegalidades en las que incurrió el INCORA se explicarán en el momento dos, cuando se exponga con mayor detalle la resolución No. 6423 de 30 de julio de 2014.

## **Momento 2: El Estado en el papel: posibilidades y límites en el cumplimiento de las decisiones estatales en el territorio rural de El Porvenir 2012 – 2014.**

Como se explicó en el anterior capítulo, una vez la familia Carranza empezó a impedir a los campesinos y colonos que históricamente habían habitado el predio el uso de las sabanas para el pastoreo de ganado, la comunidad empezó a organizarse, buscando alianzas con organizaciones de la sociedad civil para lograr resarcir sus derechos. Así, con la colaboración de la fundación Yira Castro y del congresista Iván Cepeda, la comunidad de El Porvenir, representada por el señor Miguel Briceño, presentaron ante el INCODER la solicitud de revocatoria de las 27 resoluciones de adjudicación de baldíos que había. Esta solicitud fue presentada el 5 de junio de 2012 y se radicó con el número 201211183331.

De la solicitud, se evidenció una minuciosa investigación de los hechos que llevaron a el INCORA a expedir las 27 resoluciones de adjudicación de la tierra. Así se identificaron 16 hechos que incumplían para la época la normatividad para adjudicar la tierra baldía<sup>2</sup>. A continuación, se enlistan los hechos más relevantes:

- Las resoluciones de adjudicación expedidas en 1992 desconocieron los procedimientos establecidos para comprobar con certeza que los adjudicatarios ocupaban y explotaban los predios. En esta medida, no se demostró el uso, arraigo en la zona, tiempo de ocupación, ni se verificó si los adjudicatarios eran sujetos de reforma agraria.

---

<sup>2</sup> Para observar con mayor detalle los hechos expuestos se sugiere remitirse al radicado número 201211183331 o a la resolución No. 6423 de 30 de julio de 2014 que se encuentran en el anexo 1.

- Existieron inconsistencias en el proceso de adjudicación, tales como la ausencia de notificación a los colindantes reales de los predios, indicando que los adjudicatarios nunca fueron oriundos de la región, incluso los colonos de El Porvenir no los conocían.
- Al momento de realizar las inspecciones oculares, ninguno de los solicitantes se encontraba presente, sino personas encargadas del predio ajenas al trámite de adjudicación.
- En las actas de inspección ocular se observó que varios predios se explotaban conjuntamente, sin que la situación levantara algún tipo de sospecha frente a posibles irregularidades en el trámite que se estaba realizando.
- Se desconoció la ocupación que durante algo más de 45 años efectuaban aproximadamente 100 familias.
- Se señala que, en el 2007, sin justificación, los adjudicatarios de 1992 englobaron los predios e hicieron la transferencia a personas ajenas a la región, superando los límites que supone la UAF.

### **Inicio del procedimiento de revocatoria.<sup>3</sup>**

Ante los documentos y hechos expuestos, además de la presión ejercida por las organizaciones de la sociedad civil y la UTL del congresista Iván Cepeda, el día 28 de diciembre de 2012 se profirieron los autos para iniciar los procedimientos de revocatoria directa de las resoluciones de adjudicación que fueron expedidas por el INCORA.

Basado en las querellas presentadas en la solicitud de revocatoria, la subgerencia de tierras rurales del INCODER revisó cada una de las inspecciones oculares de las 27 adjudicaciones realizadas, constatando así, que en ninguna diligencia hicieron presencia los solicitantes ya que las inspecciones fueron atendidas por “personas encargadas de la tierra” que no tenían ninguna relación con el trámite que se adelantaba. Esto, de acuerdo con lo que se expone en la resolución No. 6423 de 30 de julio de 2014, suponía serios indicios de que los adjudicatarios no ocupaban ni explotaban los predios en el momento en el que fueron adjudicados, lo que implicó que se desconocieran los requisitos de ocupación y explotación previa de los predios por un mínimo de cinco años tal como los exigía la ley entonces vigente.

---

<sup>3</sup> Este apartado se basa principalmente en lo expuesto por la resolución No. 6423 de 30 de junio de 2014.

Para comprobar lo evidenciado en las inspecciones oculares, la resolución 6423 de 2014 indica que los días 12, 13, 14 y 15 de septiembre de 2013 funcionarios del INCODER se desplazaron hasta el territorio con el objetivo de verificar, mediante diferentes medios probatorios, la existencia o no, de faltas o ilegalidades en el proceso de adjudicación realizado por el INCORA. Una de las principales pruebas recogidas fue la entrevista realizada al administrador de la empresa ganadera La Cristalina. Asimismo, en la resolución No. 6423 de 2014 se indica que los funcionarios realizaron un recorrido de inspección ocular por el predio en el cual no se observó ningún tipo de explotación agrícola de grande o mediana escala ni la implementación de pastos mejorados o ningún tipo de sistema productivo.

De acuerdo con lo expuesto en el acto administrativo sobre lo evidenciado en el predio durante la visita de septiembre de 2013, fueron coberturas de pastos naturales que son utilizados generalmente para el establecimiento de la ganadería extensiva. Adicionalmente, se observó estratos abusivos y morichales, coberturas comunes en las sabanas tropicales de los llanos. En el marco de esta diligencia también se realizaron entrevistas a los miembros de la comunidad, quienes manifestaron no conocer los predios adjudicados por su ubicación exacta, ni tampoco a la mayoría de las personas que en el momento de las adjudicaciones dijeron ser ocupantes, dado que el predio no tenía límites ni linderos, sino que era una sábana sin ningún tipo de delimitación

En este orden de ideas, el principal debate jurídico al que hace alusión el acto administrativo No. 6423 es sobre si las adjudicaciones efectuadas en 1992 y 1994 se rigieron por la normatividad vigente. Una vez el instituto revisó, los expedientes, las pruebas allegadas por los solicitantes de la revocatoria y realizó la visita de inspección al predio, determinó que las adjudicaciones no siguieron de manera estricta la ley que regulaba los procesos de adjudicación de baldíos. Principalmente, no se cumplió con la condición de ocupación previa de mínimo cinco años y la explotación de las dos terceras partes del predio, previstas en las leyes 30 de 1988, 97 de 1946 y 160 de 1994.

A la conclusión anterior se llegó gracias a tres pruebas: (a) en las actas de inspección ocular efectivamente se identificó que ningún solicitante atendió directamente las visitas; (b) el testimonio del administrador de la empresa ganadera La Cristalina, que se describió en el capítulo 1; y (c) los testimonios de la comunidad de El Porvenir, que manifestaron vivir en

la zona desde hace más de 15 años y no conocer los predios adjudicados por sus linderos y ubicación exacta ni, a la mayoría de las personas a las que les fue entregada la tierra.

Otro argumento bajo el cual se demostró la irregularidad de las adjudicaciones, de acuerdo con la ya mencionada resolución 6423 de 2014, es que estas se dieron por áreas aproximadas de 1000 ha, cuando la UAF era de 450. Si bien existían excepciones que admitirían la adjudicación por áreas que superaban la UAF, estas debían ser sustentadas y, mediante la inspección ocular, debía quedar totalmente claro que el predio estaba siendo utilizado en sus dos terceras partes, mediante la implementación de algún proyecto productivo. No obstante, si bien en las inspecciones oculares se constata la presencia de ganado para el año de 1992, esta actividad debía ser complementada con la siembra de pastos artificiales y, de acuerdo con las actas de las visitas, en la tierra solicitada no había pastos mejorados, por lo que las titulaciones no debieron proceder de acuerdo con la Ley 135 de 1961.

En este orden de ideas, la resolución 6423 de 30 de julio de 2014 concluye lo siguiente: *“La titulación efectuada no recayó en destinatarios legítimos de la reforma agraria, en la medida en que se probó que en ningún caso de los analizados en la presente providencia, los favorecidos con el título ocupaban y explotaban los predios adjudicados en la forma exigida por la normatividad vigente al momento de la adjudicación (...) tampoco se acreditó la existencia de pastos mejorados, única forma de obtener la adjudicación cuando la ocupación se hiciera con ganado”*.

Fue de esta manera que las 27.000 hectáreas de tierra que conforman al predio El Porvenir volvieron al dominio de la nación con el carácter de baldíos. Esto implicaba que se debía dar un proceso de restitución jurídica y material que asegurara que la tierra se entregara y no fuera ocupada por terceros. No obstante, como se describió en el hito 6 del capítulo 3, después de ser proferida la revocatoria de los títulos de propiedad, el Estado por medio de sus instituciones encargadas, no realizó ninguna actividad que tuviera como objetivo recuperar materialmente los predios.

Lo anterior evidencia una constante pero paradójica forma de actuar del Estado Colombiano: su capacidad para promulgar leyes, decretos, resoluciones y decisiones sobre el papel, pero su incapacidad e inoperancia para llevarlas a cabo en los territorios, siendo especialmente difícil que se cumplan en las zonas rurales. Con esta forma de actuar se observa una presencia

no solo desigual y ambigua, sino también de apatía e indiferencia frente a las acciones que deben realizarse en la ruralidad.

Las únicas actividades relacionadas con el proceso de recuperación material del predio, y que se narran en la Sentencia SU-426 de 2016, se dieron 11 meses después, específicamente el 13 de junio de 2015. En la providencia se narra que Holman Carranza, representante legal de la empresa ganadera La Cristalina, empresa que controlaba y utilizaba la tierra, entregó voluntariamente el predio al entonces subgerente de tierras rurales del INCODER mediante la suscripción de un acta. En el documento se menciona que la entrega fue confirmada mediante un sobrevuelo al lugar y que solo con posterioridad se empezó a percibir la presencia de terceros. Posteriormente, en la sentencia se afirma que la suscripción de un acta no puede considerarse equivalente a la entrega material del predio, *“especialmente, cuando el propio Instituto encargado de verificar la su eficacia aclara que no ha adelantado gestión distinta al sobrevuelo inicial”* (Sentencia SU-426, 2016)

Meses antes de ser proferida la sentencia, específicamente el 19 de abril de 2016, en un informe realizado por la Defensoría del Pueblo sobre la situación de derechos humanos en el territorio, se afirma que después de estudiarse las medidas tomadas por el INCODER, se evidencia que el Instituto no realizó ningún tipo de actividad que tuviera como objetivo verificar las condiciones físicas, de ocupación y explotación bajo los cuales se entregaron los predios. Por esta razón, concluyen que no se corroboró en el territorio que la empresa ganadera La Cristalina y sus trabajadores hubieran dejado de controlar los bienes baldíos. Por lo que, para la fecha, aún no se registraba actuación alguna que permitiera verificar la restitución material<sup>4</sup>.

En la revisión de archivo realizada no fue posible hallar el acta con la que supuestamente la tierra fue entregada voluntariamente. No obstante, se pudo reconstruir el intenso proceso de incidencia que empezó en los meses de marzo y abril de 2015 bajo el cual se presionó a las diferentes instituciones para que actuaran y evitaran el cercamiento de las sabanas. Como se mostrará, la incidencia y la presión realizada no trajo consigo una oportuna respuesta del

---

<sup>4</sup> Para más información remitirse al anexo 3: Informe de cumplimiento a la sentencia de tutela de segunda instancia, proferida por la Corte Suprema de Justicia.

INCODER para que hiciera presencia en el territorio y ordenara los procesos de ocupación que se estaban presentando en los baldíos; no obstante, toda la presión hecha durante estos meses fue lo que conllevó a que en 2016 la Corte Constitucional expidiera la Sentencia Su-426 de 2016.

Así las cosas, a continuación, se reconstruyen y presentan los principales hechos y procesos de incidencia que se gestaron a finales de marzo de 2015, los cuales demuestran que a pesar de que el INCODER tuvo la capacidad de proferir un acto administrativo para recuperar la tierra, la presencia del Estado en el territorio rural de El Porvenir se caracterizaba por ser ambigua, con poca capacidad de acción y con grandes limitantes para hacer cumplir sus decisiones.

### **El Estado bajo presión: incapacidad operativa y acción fragmentada en el baldío de El Porvenir.**

Ante las nulas acciones y hechos concretos que el Estado realizó para recuperar materialmente la tierra desde que quedó en firme la revocatoria de los 27 títulos de propiedad, a principios de 2015 empezó un intenso cabildeo y proceso de incidencia realizados por la Corporación Jurídica Yira Castro, La Corporación Claretiana, la UTL del congresista Iván Cepeda y la misma comunidad de El Porvenir. En la revisión documental y de archivo realizada en el marco de esta investigación, se tuvo acceso a los diferentes derechos de petición, comunicados y demás documentos que develan que en repetidas ocasiones se les informó a las diferentes entidades del Estado que tenían algún tipo de injerencia en el proceso de recuperación de la tierra baldía, la necesidad de poner en marcha acciones que frenaran las ocupaciones y parcelaciones indebidas que se empezaron a darse durante ese periodo.

La primera petición que se logró analizar tiene fecha del 20 de abril de 2015. En esta solicitud, el entonces representante a la Cámara Iván Cepeda mediante un derecho de petición<sup>5</sup> insta al INCODER a realizar cuanto antes la recuperación material de los predios y a empezar los trámites de adjudicación con los habitantes de El Porvenir. En esta ocasión, denuncia que desde inicios del mes de abril la familia Carranza estaba promoviendo el cercamiento de la tierra.

---

<sup>5</sup> Para más información remitirse al anexo 1, página 35.

Posteriormente, el 27 de abril, la corporación Jurídica Yira Castro ofició<sup>6</sup> al procurador general, a la Defensoría del Pueblo y al INCODER informando que los derechos sobre la tierra de la comunidad de El Porvenir se estaban violando dado que el predio estaba siendo parcelado de manera unilateral por personas ajenas al territorio, lo que podría generar un hecho de despojo y desplazamiento de las personas que históricamente habían habitado la zona.

Adicionalmente, la corporación indica que por diferentes medios de comunicación se publicó que el 18 de abril el entonces presidente Juan Manuel Santos, después de sobrevolar los baldíos, anunció que la tierra ya había sido devuelta al Estado. No obstante, se argumenta que la comunidad de El Porvenir no había sido informada de la diligencia y, por el contrario, durante el mes de abril el predio empezó a ser cercado por indicaciones del administrador de la empresa ganadera La Cristalina, a quien identificaron como el señor Mojocoa, y acusaron de desconocer la resolución 6453 de 2014, por manifestar que la tierra continuaba siendo propiedad de la empresa.

A pesar de los comunicados señalados y las peticiones mediante los cuales se instigó al Estado a que actuara y evitara la apropiación irregular de los baldíos, no se tomó ninguna medida o determinación. De hecho, en tres respuestas<sup>7</sup> que el INCODER les dio a las peticiones presentadas por el congresista Iván Cepeda entre los meses abril y mayo de 2015 fue posible observar la omisión que se hizo a las denuncias. Incluso, también se evidenció la incapacidad para recuperar materialmente la tierra, de guiar y orientar nuevos procesos de adjudicación y de las dificultades existentes para que diferentes instituciones estatales se articularan e hicieran presencia en esta zona rural.

En la primera respuesta con fecha del 28 de abril de 2015, se indica que el proceso administrativo bajo el cual fueron recuperados los 27 predios se realizó en el marco del debido proceso, por lo que *“dentro de un plazo razonable se procederá con la recuperación material de los mismo, y se continuará con los tramites que correspondan de acuerdo con los dispuesto en la ley de manera ágil y expedita”*.

---

6 Para más información remitirse al anexo 1, páginas 36, 37, 38 y 39.

7 Para más información remitirse al anexo 1, páginas 43, 50



En la segunda, también con fecha del 28 de abril del 2015, se señala que a través de un radicado enviado directamente a la entidad, Hollman Carranza manifestó que tomó la decisión voluntaria de entregar los predios. No obstante, para la fecha estos no se habían recibido materialmente, dado que la empresa ganadera La Cristalina solicitó un tiempo adicional para realizar la entrega. Frente a la pregunta de por qué los administradores de la empresa ganadera continuaban haciendo presencia en la zona y si se conocía que estos promovieron la invasión de las tierras, la respuesta fue: *“Es importante aclarar que no es a través de un proceso agrario de recuperación que el INCODER recibirá los predios baldíos, sino a través de una solicitud de entrega voluntaria”*.

La tercera respuesta del INCODER, con fecha del 19 de mayo de 2015, hace referencia directa a las denuncias sobre la invasión irregular de la tierra por parte de personas ajenas al territorio y personas cercanas a la familia Carranza. Ante esto, la entidad manifestó que: *“(…) el instituto no cuenta con acciones coercitivas y/o coactivas que permitan hacer un seguimiento a los hechos denunciados, por tal motivo se ha puesto en conocimiento y dado traslado a las denuncias a las autoridades competentes para que procedan con acciones pertinentes en la mayor brevedad posible”*

Las respuestas citadas, dejan ver la inoperancia del Estado frente al proceso de recuperación de la tierra. A pesar de las denuncias expuestas, no se tomó ninguna acción en particular para frenar las ocupaciones y recuperar el predio con celeridad. Esta omisión, no solo puede catalogarse como apatía institucional, sino que, también tiene un componente importante de incapacidad del Estado para evitar que se produjera un nuevo proceso de control irregular de los baldíos en esta zona rural. Esta incapacidad se evidencia en las respuestas evasivas que se dieron ante las denuncias y en la imposibilidad de anudar esfuerzos entre las diferentes instituciones que tenían algún tipo de injerencia en el proceso.

Lo anterior deja ver que el Estado, en este territorio periférico y alejado, presenta una operatividad institucional fragmentada y desarticulada, lo que se intenta solucionar mediante la expedición de resoluciones y actos administrativos que no tienen como ejecutarse, o repartiéndose oficios y peticiones entre instituciones estatales en las que se argumenta que lo que se solicita no es competencia y ya fue notificada la entidad competente, despojándose de toda responsabilidad administrativa y política.

Respecto a lo anterior, en las respuestas enviadas por el INCODER el 19 de mayo a la Defensoría del Pueblo, a la Procuraduría General de la Nación, a la Policía Nacional y a la Fiscalía General. En estos documentos, se informa sobre las denuncias enviadas por el congresista Iván Cepeda y se pone de manifiesto que la institución agraria no cuenta con medidas coercitivas o coactivas para impedir las ocupaciones ilegales que se estaban denunciando, por lo que dan a conocer los hechos para que se realicen las acciones pertinentes de acuerdos con las competencias de cada entidad.

En el proceso de revisión documental, solo fue posible encontrar la respuesta de la Procuraduría 14 judicial ambiental agraria del Meta<sup>8</sup> del 28 de mayo del 2015. En este comunicado, la Procuraduría le solicita al comandante de la policía del Meta realizar vigilancia a la tierra que configura el predio El Porvenir para poder garantizar y materializar su recuperación y que en el evento de encontrar personas realizando invasiones “*tomar fotos y dejar evidencias para iniciar querellas policivas y así establecer el statu quo sobre los predios*”.

Las acciones de incidencia y presión por parte de la comunidad y de las organizaciones no gubernamentales acompañantes continuaron y no se quedaron solo en el orden nacional, sino que intentaron incidir sobre el Gobierno departamental. Así, el 12 de mayo del 2015, se envió una solicitud<sup>9</sup> al entonces gobernador del Meta para que citara a un consejo de seguridad y se tratara exclusivamente la situación de la tierra de El Porvenir. En este comunicado se exponen los principales hechos de la situación y de cómo el predio había empezado a ser cercado. La primera razón que señalan está relacionada con la importancia que tenía para la población la posibilidad de utilizar las sabanas para el pastoreo de ganado, por lo que se indica que:

*“Están cercando y dividiendo partes de los predios, conduciendo al confinamiento y arrinconamiento de aproximadamente 800 reses de ganado vacuno de propiedad de la comunidad de El Porvenir, dejándolos sin agua y sin pasto suficiente como lo han tenido hasta ahora -durante más de 45 años – en las sabanas comunales”.*

---

<sup>8</sup> Para más información remitirse al anexo 1, página 55.

<sup>9</sup> Para más información remitirse al anexo 1, página 47.

De igual manera, este comunicado pone de manifiesto el daño ambiental irreparable por la tala indiscriminada en los alrededores de los yacimientos de agua, el acceso a la tierra de personas ajenas a la región, la promoción de divisiones y reparticiones de la tierra, entre otros aspectos.

Aunque no fue posible hallar el acta del consejo de seguridad realizado, en la respuesta al derecho de petición del 29 de mayo del 2015<sup>10</sup> en el que la comunidad de El Porvenir solicitó información a la gobernación del Meta sobre lo acordado en el consejo, se indicó que este fue realizado el día de 22 de mayo y que dos de los acuerdos a los que se llegó fue realizar una visita al predio de carácter interinstitucional (cancelada un día antes de realizarse porque no se contó con la disponibilidad de un helicóptero). Adicionalmente, la policía se comprometió a realizar visitas semanales y mensuales al predio en compañía del personero. No obstante, ante las principales preguntas relacionadas con el proceso para realizar la recuperación material de los predios y las investigaciones sobre la ocupación indebida de los predios, la respuesta fue que se le había enviado la petición al INCODER y a la Fiscalía General para dieran las respuestas pertinentes.

Con base en los oficios y en las respuestas que se han citado, puede afirmarse que en el caso de los baldíos de El Porvenir el Estado actuó de manera desarticulada y fragmentada por dos razones: (a) las instituciones estatales dieron respuestas unilaterales con el objetivo de salvar su responsabilidad actuando sin un sentido de unidad; y (b) las acciones y decisiones que se intentaron tomar se dieron con base a la coyuntura y a la presión que ejerció la comunidad y las organizaciones acompañantes, pero sin tener como objetivo al de atender la problemática real.

Frente a la recuperación material del predio, en la respuesta a derecho de petición que el INCODER emitió el 14 de agosto del 2015 al señor Miguel Briceño<sup>11</sup>, se menciona que el 13 de junio de 2015 la tierra fue entregada voluntariamente, por lo que no fue necesario iniciar un proceso agrario de recuperación. No obstante, como se ha relatado y en su momento fue denunciado por la comunidad de El Porvenir y por diferentes organizaciones de la sociedad

---

<sup>10</sup> Para más información remitirse al anexo 1, página 98.

<sup>11</sup> Para más información remitirse al anexo 1, página 84.

civil, para esa fecha ya personas ajenas a la región y extrabajadores de la empresa ganadera La Cristalina habían ocupado el baldío cercándolo de manera unilateral.

A pesar de las denuncias, comunicados, peticiones y reclamos que se hicieron ante diferentes instituciones, la inacción del Estado primó y la ocupación y parcelación irregular de la tierra no se detuvo. Esto llevó a que algunas personas de comunidad de El Porvenir, acompañados por el congresista Iván Cepeda, la Corporación jurídica Yira Castro y la Corporación Claretiana Norman Pérez Bello, en el mes de septiembre de 2015, presentaran una acción de tutela<sup>12</sup> en contra del INCODER, El Ministerio de Agricultura, La Gobernación del Meta, El Ministerio de Defensa, el ejército, la policía nacional y el municipio de Puerto Gaitán. La tutela fue puesta ante el tribunal contencioso administrativo del Meta y en ella se exponen los hechos históricos a los que han estado expuestos la comunidad de El Porvenir y la relación que desde hace aproximadamente 40 años existe con la tierra y el territorio.

En la tutela se pone de manifiesto el arribo de personas al territorio con posibles nexos con la familia Carranza que subdividieron y delimitaron el baldío por medio de cercas de alambre y madera. Asimismo, la falta de interés por parte del INCODER y del Estado en general, para la recuperación material efectiva del predio. Así como la nula presencia del ejército y de la policía nacional en el territorio.

Así las cosas, las principales pretensiones que se formularon en la tutela fueron: (a) ordenar al INCODER y al Ministerio de Agricultura a recuperar materialmente el predio así como caracterizar a las familias que explotaban y ocupaban la tierra desde hace más de 50 años; (b) establecer medidas integrales de atención y apoyo con enfoque diferencial y de género para las mujeres campesinas firmantes; y (c) emitir órdenes a las entidades competentes para los firmantes en materia de acceso a la tierra, vivienda digna, salud, educación, proyectos productivos, entre otros aspectos.

El 8 de octubre de 2015, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio profiere una sentencia en la que declara improcedente la acción de tutela por considerar que las 73 personas firmantes contaban con otros mecanismos para acceder a programas de adjudicación de baldíos. Esta sentencia fue impugnada por la comunidad y las organizaciones de derechos

---

<sup>12</sup> Para más información remitirse al anexo 1, páginas 1-23.

humanos acompañantes, por lo que el 26 de noviembre de 2015, la Corte Suprema de Justicia, en su sala de casación penal, ordenó revocar parcialmente la tutela en primera instancia y concedió el amparo del derecho fundamental a la vida digna de las familias accionantes que habitan en el predio El Porvenir. Entre las ordenes que impartió se encuentra la conformación de un comité interinstitucional de verificación y acompañamiento a la situación de derechos humanos, mientras la sala plena de la Corte Constitucional revisaba el caso y decidía de fondo, lo que ocurrió el 11 de agosto de 2016, cuando fue proferida y publicada la sentencia SU-426 de 2016.

Cabe destacar que durante los 9 meses que duró el estudio del caso por la sala plena de Corte y funcionó el comité interinstitucional antes mencionado, persistieron por parte de las diferentes entidades acciones desarticuladas. Así pues, además de inoperancia, intermitencia e incapacidad para resolver el problema, lo que se evidenció, una vez la tierra ya se encontraba ocupada por diversos actores, fue que el INCODER no tuvo claridad sobre cómo resolver el problema y ordenar el territorio.

**Estado pasivo: medidas inoficiosas ante la cuestión y el acceso a la propiedad de la tierra en una zona rural periférica.**

Las denuncias y la presión hicieron que el INCODER visitara a los baldíos en octubre de 2015, con el objetivo preliminar de efectuar una efectiva restitución material de los predios. De acuerdo con el acta de comisión, durante la visita se recogieron 414 formularios de solicitudes de personas que se encontraban ocupando el predio en dicho momento, para la adjudicación de baldíos y se llegaron a algunos acuerdos mientras las solicitudes surtían trámite.

Así, los principales acuerdos con el Instituto fueron: realizar un censo antes del 7 de noviembre del 2015 y, posteriormente, definir el área utilizable del predio para luego una vez analizada la información suministrada por los solicitantes, entregar el respectivo informe a la comunidad en el que se indicara quiénes podrían ser sujetos de reforma agraria. No obstante, la falta de voluntad política, la incapacidad operativa por parte del INCODER, así

como, el proceso para su liquidación en diciembre de 2015<sup>13</sup>; impidieron la ejecución de los compromisos suscritos.

Durante el año en que se dio la liquidación del INCODER, la mayoría de sus actividades y procesos se congelaron, centrando los esfuerzos en el empalme y en la estructuración de las nuevas entidades. Durante este periodo la inoperativa de la institucionalidad agraria fue notoria en la ruralidad. La ausencia e inacción del Instituto fue documentada por la Defensoría del Pueblo, en un documento enviado a la procuradora delegada<sup>14</sup> para la prevención en materia de derechos humanos y asuntos étnicos en diciembre de 2015. En este se informó sobre la inasistencia del INCODER a la jornada convocada– para este mismo mes– en los baldíos, con el objetivo de buscar rutas de acción para atender la problemática de tenencia y acceso a la tierra de la región.

Sin embargo, a pesar de la inasistencia del INCODER, la visita a los predios se realizó y con ella la identificación de cuatro actores claves: (a) grupo de campesinos históricos que no habían cercado las sabanas; (b) grupo de campesinos históricos que cercaron las sabanas; (c) personas que habían ingresado durante el año 2015 y (d) grupo de la comunidad indígena Sikuni. Por otro lado, El informe de la misión permitió identificar importantes elementos para entender la dinámica del territorio durante ese año y la posición de los diferentes actores respecto a las ocupaciones de la tierra que se venían presentando.

Dentro las principales preocupaciones de la comunidad histórica, de acuerdo con lo expuesto en el informe, de manera constante personas ajenas al territorio llegaban a cercar las sabanas que antes eran comunales, impidiendo el libre tránsito del ganado, así como, que el INCODER y el Estado en general habían incumplido en reiteradas ocasiones los compromisos adquiridos. Adicionalmente, la Defensoría del Pueblo a través de la regional del Meta<sup>15</sup> puso de manifiesto la evidente división de la comunidad a causa de las parcelaciones que realizaron algunos habitantes históricos. Asimismo, que las nulas actividades para administrar los baldíos permitieron la entrada de diferentes actores durante este periodo. También, algunos testimonios de la comunidad indígena, quienes manifestaron

---

<sup>13</sup> A partir de esta fecha se inicia una reestructuración de las instituciones del Estado encargadas de atender el sector rural y, mediante el decreto 2363 del 7 de diciembre de 2015 se crea la Agencia Nacional de Tierras.

<sup>14</sup> Para más información remitirse al anexo 3, página 23.

<sup>15</sup> Para más información remitirse al anexo 3, paginas 70-75.

que recientemente habían llegado 120 familias al predio y que su llegada no representa una invasión, sino que se encontraban tomando posesión de la tierra que les fue arrebatada a sus ancestros. Finalmente, se confirma el cercamiento de la mayor parte de las sabanas comunales.

Las visitas del INCODER y la Defensoría del Pueblo llevadas a cabo durante los últimos meses de 2015, aunque presentaban objetivos y orientaciones distintas, dejaron ver cómo funciona parte del Estado ante los casos de ocupación y control de la tierra que pueden ser catalogados como complejos. Así, los funcionarios una vez hacían presencia en el territorio indagaban sobre las percepciones y problemáticas de la comunidad, para luego llegar a acuerdos difusos, sin comprometerse a realizar acciones integrales que tuvieran como objetivo solucionar realmente el conflicto.

Lo anterior, refleja la poca integración que existió y aún existe entre las instituciones nacionales, e incluso las regionales, con respecto a este territorio rural. En los documentos analizados, no se percibió un interés o lineamiento claro sobre las rutas de acción que pudieron diseñarse en ese momento para impedir que el conflicto se escalara, sino que se hicieron caracterizaciones preliminares sobre la problemática llegando a compromisos poco efectivos que no se cumplieron.

Este modo de operar del Estado puede deberse a la poca representación política que tiene el territorio. Pues, de acuerdo con los planteamientos e investigaciones de González (2017) y por Ciro (2013), en ciertas regiones poco articuladas a las dinámicas económicas y políticas de la nación, la intermediación política ha sido un aspecto importante en el proceso de llevar el Estado a lugares donde antes su presencia era precaria y ambigua. No obstante, los autores aclaran que la intermediación política, que casi siempre se da a través de redes clientelares, no logra ser un canal suficiente y efectivo.

Por el contrario, lo que se observó en el caso en estudio, fue que la incidencia y la presión política por parte de la comunidad, un congresista y de dos organizaciones de derechos humanos, es que el Estado por medio de su institucionalidad agraria, se vio en la obligación de actuar. No obstante, al ser obligaciones que respondían a una coyuntura y que no buscaban la solución integral del problema, las acciones fueron desarticuladas, intermitentes y poco eficientes.

Otro aspecto relevante para tener en cuenta es la crítica al INCODER por parte de la Defensoría del Pueblo en el informe de cumplimiento a la sentencia, por la manifestación verbal de un proyecto de administración de baldíos sin explicar el alcance de este y sin presentar estudios técnicos. Proyecto que el entonces subgerente de tierras rurales manifestó encontrarse en formulación, el 22 de febrero del 2016, en un espacio convocado por la Procuraduría General de la Nación. Según este, el proyecto no implicaría la adjudicación de la tierra, sino que se trataría de un condominio rural que propendería por la alianza entre el sector privado y la población campesina asentada en el territorio. Logrando una sinergia, en la que a cada familia se le entregarían dos ha de tierra y el impulso necesario para la construcción de sus viviendas.

Lo anterior permite inferir que persiste la dinámica de decidir desde el centro el devenir de los territorios rurales, decidiendo como se organizarán y distribuirán los recursos, sin tener en cuenta las particularidades de la zona y los intereses de las personas.

Un último documento de la Procuraduría que es importante nombrar, es un informe de cumplimiento del seguimiento al caso, realizado el 16 de abril de 2016. En este oficio, se vuelve a hacer énfasis en la asistencia intermitente del INCODER en los diferentes espacios convocados para definir rutas de acción y atención a la población histórica. También se informa que, desde septiembre de 2015, un individuo identificado como Élder Abril empezó a auspiciar invasiones al predio por parte de personas desplazadas y propició la conformación de una organización que se denominó ASDEPAGRAL. Igualmente, afirma que el señor Floro Salgado, un extrabajador de la empresa ganadera La Cristalina, ordenó cercar los predios. Estos hechos, de acuerdo con la documentación recogida por la Procuraduría, generaron que el ganado de la comunidad no pudiera acceder a los bebederos y zonas de pastos, impidiendo el normal desarrollo de las actividades productivas<sup>16</sup>.

Para finalizar, la revisión documental de las peticiones, oficios y comunicados relacionados con los baldíos que hicieron las diferentes instituciones permitieron evidenciar cómo funciona el Estado en cuanto a sus funciones de control y contrapesos. En la etapa descrita hasta el momento, la Defensoría del Pueblo fue clave mediando entre los actores y las instituciones y, denunciando la intermitencia de las actuaciones del INCODER. A pesar de

---

<sup>16</sup> Para más información remitirse al anexo 3, paginas 8 - 16



que no se logró que se tomaran las medidas requeridas para solucionar el problema, esta institución hizo una caracterización preliminar de la problemática, puso en evidencia las falencias del proceso y realizó seguimiento a las actuaciones del instituto.

### **Reformas y actuaciones a través de órdenes judiciales: la Sentencia SU-426 de 2016**

Las denuncias realizadas por la comunidad, las reiteradas peticiones hechas por el congresista Iván Cepeda y las organizaciones de derechos humanos, así como los informes realizados por la Defensoría del Pueblo, fueron allegadas como pruebas a la Corte Constitucional. El tribunal se valió de toda la documentación y pruebas, y el 11 de agosto de 2016 profirió la Sentencia SU-426 de 2016. En esta providencia, se exponen importantes apreciaciones y conclusiones sobre la operatividad de la institucionalidad rural, especialmente del INCODER, respecto a la intermitencia e inacción en el proceso de administrar los baldíos de El Porvenir. Permitiendo entender y dimensionar la presencia del Estado en este territorio rural periférico.

Así dentro de las principales valoraciones de la providencia se encuentran:

Considerar inaceptable la omisión por parte del INCONDOR en la verificación de las condiciones bajo las cuales fue entregada la tierra. Pues después de un proceso agrario de más de tres años, se dejó el asunto en manos de las mismas personas a quienes se les ha requerido la oportuna entrega de las tierras. Por lo que para la Corte resultó inadmisibles desde la constitución, que la entidad haya sustentado sus argumentaciones en la supuesta buena voluntad de los empresarios de La Cristalina, y atribuya a otras entidades la responsabilidad por los problemas y la conflictividad del predio.

En este orden de ideas, se afirma entonces que el INCODER actuó con negligencia, siendo un hecho de especial gravedad que no se haya efectuado un proceso de recuperación que garantizara la conservación de los predios de la nación. Para esto, se afirma, era indispensable la verificación fiscal y un seguimiento adecuado a todo el proceso.

Se indica también en la sentencia, que no debe confundirse a las personas que llegaron al predio durante el 2015, con quienes llevan medio siglo viendo afectados sus derechos y al menos dos décadas asumiendo una difícil disputa legal por la titularidad de la tierra. De ser

posible dicha confusión, se anuncia que se debe exclusivamente a las omisiones del INCODER.

Por lo anterior, la Corte afirma que es irrazonable ignorar la presencia histórica de algunas personas en el territorio, así como aseverar que ninguna de las familias puede certificar una explotación pacífica de la tierra por más de cinco años. Por lo tanto, manifiesta comprobar la existencia de una situación de violación de derechos humanos de la población campesina por la ausencia de una respuesta a su aspiración de obtener la adjudicación de la tierra; y por las consecuencias históricas del conflicto armado.

En su argumentación, la Corte señala que el Estado, por medio del INCODER, ignoró sistemáticamente que el objetivo de la recuperación de baldíos no es la restitución de tierra al patrimonio del Estado, sino la de perseguir la eficacia de los artículos 64 y 65 de la constitución, ya que los baldíos son uno de los principales instrumentos para propiciar el acceso a la tierra y a la equidad del campo. En este sentido, manifiesta especial preocupación por la negativa del instituto frente a la existencia de derechos de los campesinos que históricamente han habitado la zona, y al mismo tiempo se anuncie la vinculación de miles de familias a grandes proyectos productivos.

Así las cosas, la Corte falla a favor de los campesinos e imparte una serie de órdenes a diferentes instituciones con el objetivo de salvaguardar los derechos de los campesinos y garantizarles una vida digna en la tierra y el territorio. La totalidad de ordenes se pueden observar en el anexo 2, no obstante, a continuación, se describen de manera resumida las cuatro más importantes:

- Establecer si en los predios baldíos continuaba la empresa ganadera La Cristalina directamente o a través de terceros y, en caso de que así fuere, realizar la respectiva recuperación del predio.
- Censar a la población ocupante de los terrenos baldíos y definir quiénes serán sujetos de reforma agraria, haciendo especial énfasis en la población histórica accionante de la sentencia.
- Implementar medidas afirmativas para la población femenina.
- Solicitar a la Unidad de Restitución de Tierras continuar y terminar el proceso de micro focalización, con especial énfasis en la región donde se ubican los baldíos.

Para hacerle seguimiento a las órdenes, la corte ordenó la creación de una mesa interinstitucional precedida por la Procuraduría. Se estableció que cada dos meses se realizaría seguimiento al estado de avance de las obligaciones impuestas con límite de un año para cumplir con lo establecido.

Sin embargo, hasta finales del año 2020 la Sentencia SU-426 no había sido cumplida. En algunos puntos, como se mostrará en el siguiente capítulo, existen avances. No obstante, la orden que hace referencia a la caracterización de la población para definir quiénes son sujetos de reforma agraria y adjudicar a quien cumpla las condiciones no se cumplió después de 4 años. Las complejidades que se han presentado en el proceso de ordenamiento y adjudicación de la tierra se deben, principalmente, a que el Estado no tuvo la voluntad política ni la capacidad técnica para recuperar materialmente la tierra, por lo que esta fue ocupada por diversos actores en su totalidad. Es decir, el Estado, por medio del INCODER, no logró orientar los procesos de ocupación de la tierra y permitió que particulares lo hicieran sin ningún tipo de revisión.

Durante este periodo, muchos de los nuevos ocupantes empezaron a desarrollar proyectos productivos, realizando grandes inversiones. Esto complicó aún más el panorama y el eventual proceso de recuperación material de la tierra. Las inversiones realizadas en proyectos productivos y viviendas, supone que, para adjudicar a determinadas personas, se debe desalojar a otras, lo que de entrada implica un fuerte conflicto jurídico y social.

Lo descrito en este segundo momento permite evidenciar las dificultades que existen para que el Estado arribe a un territorio rural periférico sin la existencia de intereses estratégicos, como grandes proyectos de infraestructura, inversiones productivas o de extracción de hidrocarburos. En el caso de los baldíos de El Porvenir la acción intermitente fue impulsada por las presiones que la comunidad campesina realizó por diferentes medios, lo que terminó en una acción judicial que obligó al Estado, particularmente a la institucionalidad rural, a realizar acciones que garantizaran el derecho de la población campesina a la tierra.

El proceso de adjudicación y ordenamiento de la tierra baldía al que obliga la sentencia de la Corte Constitucional no es una iniciativa de la institucionalidad agraria del Estado. Es una obligación que se impone de actuar sobre un territorio rural que históricamente no ha contado con las garantías que puede ofrecer la presencia del Estado. En este punto se vuelve palpable

lo planteado por García y Espinosa (2013) sobre el apartheid institucional. La población que históricamente ha habitado los baldíos de El Porvenir ha carecido del derecho fundamental de tener derechos y, como sostienen los autores, han vivido en una situación de vulnerabilidad permanente. Pues tal como se ha mostrado, la presencia de las instituciones del Estado en este territorio es precaria y ambigua, y a pesar de las presiones y denuncias probadas, la institucionalidad rural ha sido parca e intermitente en sus actuaciones.

Ahora, si bien la sentencia tenía objetivos plausibles respecto al ordenamiento y adjudicación, esta fue proferida cuando ya la tierra estaba ocupada y se habían creado dinámicas territoriales propias que dificultaban el cumplimiento de las órdenes. Por lo tanto, como se mostrará a continuación, la existencia de una orden judicial aumenta el foco de atención, pero no garantiza que a un territorio rural llegue el Estado, ni tampoco que opere de manera adecuada y con agilidad.

### **Momento 3: Un problema insuperable: la recuperación de baldíos ocupados y el ordenamiento de la tierra de El Porvenir – 2016 – 2019.**

La primera acción encaminada a darle cumplimiento a la Sentencia SU-426 ocurrió el 9 de noviembre de 2016 casi tres meses después del fallo. En esta fecha, el INCODER ya estaba terminando su proceso de liquidación y la ANT asumió las competencias con respecto a la administración de baldíos en el país y, consecuentemente, adquirió las obligaciones que imponía la providencia de la Corte frente a los baldíos.

En la fecha señalada, el director de la nueva entidad, la entonces gobernadora del Meta, la Policía y el Ejército Nacional realizaron la primera visita al predio. En esta ocasión, por primera vez después de ser proferida la resolución No 6423 de 30 de julio de 2014, se llevó a cabo un acto con el que se pretendió tomar posesión material de los predios e iniciar el proceso de administración de la tierra. En el acta<sup>17</sup>, se menciona que la toma material de los predios se realizó “*mediante la instalación de vallas, como acto de presencia de la institucionalidad de la ANT*”.

También se señala que se divulgó a los habitantes del territorio las acciones con las que se continuaría. Analizando lo dispuesto en el acta, lo que se hizo fue un recuento de las ordenes

---

<sup>17</sup> Para más información remitirse al anexo 4, página 2.

de la sentencia que recaían directamente sobre la ANT. El documento cierra manifestando que se iniciaran los *“los actos de plena disposición de los baldíos de la nación, respetando y garantizando los derechos de los ocupantes históricos y de quienes han resultado víctimas del conflicto armado durante su ocupación”*.

Con la revisión documental realizada, se estableció que además de 30 vallas ubicadas en diferentes lugares del predio, la estrategia de recuperación material y administración de las tierras baldías se complementó con la divulgación de 1440 cuñas radiales en emisoras comunitarias de la gobernación del Meta, la alcaldía de Puerto Gaitán y Orocué; 30.000 volantes con mensajes en los que se indicaba que la tierra era de la nación; y 20 carteleras informativas que se dispusieron en la inspección de El Porvenir, en los municipios de Orocué y Puerto Gaitán. Estas acciones llegaron dos años después de ser proferida la resolución mediante la cual la tierra volvió a ser de la nación, por lo que, para esa fecha, como se ha expuesto, la tierra ya se encontraba ocupada y parcelada.

En este orden de ideas, la ANT iniciaba la administración de un baldío y el posterior proceso de adjudicación sobre una tierra que se encontraba casi en su totalidad ocupada. La sentencia de la Corte priorizó a las familias históricas o las que llevaban más de 30 años viviendo en el territorio, pero la realidad es que durante los dos años en los que el INCODER no realizó ninguna actividad que tuviera como objetivo recuperar la tierra, más de 200 personas ingresaron al territorio. A partir de ahí, la nueva entidad empieza una serie de caracterizaciones, procesos y expedición de actos administrativos, que cinco años después no han solucionado el problema.

Como se expondrá, a partir de la expedición de la sentencia las características de la presencia del Estado en el territorio cambiaron. Impulsados por la necesidad de darle cumplimiento a las ordenes proferidas por la corte, la institucionalidad, especialmente la ANT, empezó a hacer presencia en el territorio de manera frecuente. Se llevaron a cabo visitas e inspecciones al predio, censos y entrevistas para caracterizar la problemática. No obstante, las acciones son paliativas, en la medida en que se encaminan a cumplir de manera literal las órdenes dadas y no a resolver el problema de manera integral. Así las cosas, es posible afirmar que la presencia del Estado es forzada. No se da por el interés de solucionar la problemática de acceso a tierras de la población campesina, sino por evitar suspensiones o acciones judiciales

hacia las entidades y sus directivos. A continuación, se presentan los hechos, las leyes y las acciones más relevantes del tercer momento analizado sobre las características de la presencia estatal.

**Acciones estatales sin resultados en la ruralidad: el cumplimiento parcial de las órdenes judiciales.**

A pesar de que en la Sentencia SU-426 el plazo de cumplimiento de las órdenes dadas por la corte fue de un año, 15 meses después según el informe de cumplimiento realizado por la ANT el 30 de noviembre de 2017, donde se expone el avance de cada orden y las actividades realizadas para su cumplimiento, estas se encontraban en desarrollo o en un precario estado de avance.

Así las cosas, frente a la orden relacionada con la mesa interinstitucional, se argumenta que fue cumplida, toda vez que se creó y se llevaron a cabo desde finales de 2016 y durante todas las 2017 seis reuniones donde se trabajó articuladamente el tema de ordenamiento y administración de los baldíos.

En lo que respecta a establecer si en los predios baldíos continuaba la empresa ganadera La Cristalina, dentro del formulario mediante el cual se censaron a los ocupantes se formuló la siguiente pregunta: *“Sabe si en los predios baldíos continúa haciendo presencia de manera directa o a través de terceros la empresa ganadera la Cristalina SI\_ NO\_”*. Frente a lo cual, de acuerdo con el informe de cumplimiento, de 240 personas censadas cinco respondieron que sí (2,08%) y 235 que no (97,91%). Además de la encuestas, en el documento se afirma que en las 19 vistas de campo que realizaron funcionarios de la ANT desde finales de 2016 y durante todo el 2017 no se ha evidenciado presencia de la empresa ganadera.

En cuanto a la orden de censar a la población ocupante como un requisito previo para definir quiénes serían sujetos de reforma agraria. Señala el informe de cumplimiento que el 20 de junio de 2017 se inició esta labor y concluyó el día 4 de octubre del mismo año. Los resultados arrojaron un total de 240 personas censadas, de los cuales 67 eran accionantes de la sentencia y 173 no, 155 era hombres y 85 mujeres.

Finalmente, la orden con la que culminaría todo el proceso es la que obliga a la institucionalidad rural a evaluar los requisitos de las personas censadas, y adelantar e impulsar hasta su culminación el proceso de adjudicación. Sobre este tema, el informe hace

una extensa descripción sobre la ley que regula la adjudicación de la tierra baldía, y termina indicando que la base de datos de los 240 ocupantes está siendo cruzada para determinar el número de personas que cumplen los requisitos definidos por la Ley 160 de 1994 o la nueva ley de ordenamiento social de la propiedad que fue proferida en el marco de los acuerdos de paz de La Habana (el Decreto Ley 902 de 2017), para así proceder a hacer la adjudicación de la tierra.

Con lo anterior es posible afirmar que las acciones ejecutadas por la ANT, en lugar de tener por objeto la solución del problema, se rigieron estrictamente para darle cumplimiento de manera literal a las órdenes de la sentencia. Así, como se ha mostrado, para la fecha ya existían pruebas de que no era La Cristalina la que estaba nuevamente apoderándose del predio, sino extrabajadores y personas cercanas a la familia Carranza las que habían ocupado y parcelado la tierra, y sin embargo no se indagó sobre ello. Adicionalmente, así aun la empresa ganadera hacia presencia en el territorio, la forma en la que se decidió constatar su presencia no fue fiable.

En este orden de ideas, la información brindada sobre el estado de avance de esta orden en particular permitió identificar que a un año de ser proferida la sentencia no se había cumplido ningún requisito preliminar para poder adjudicar la tierra. Pues de acuerdo con la Ley 160, el primer paso es diligenciar una solicitud de adjudicación, lo que no se había hecho. El Decreto Ley 902, por su parte, dispone el diligenciamiento de un documento llamado FISO, lo que tampoco se había llevado a cabo.

Hasta el 6 de septiembre de 2018 no se había realizado ninguna actividad ni tomado una decisión importante respecto al caso y la administración de los baldíos. En esta fecha, se expidió la resolución 5776 que indicaba que en El Porvenir se aplicaría un proceso de asignación de derechos reglamentado bajo el Decreto Ley 902 de 2017. Este acto administrativo establece los procedimientos jurídicos y técnicos a utilizar para adjudicar la tierra en el marco del procedimiento único de ordenamiento social de la propiedad que establece la nueva ley. En este sentido, a continuación, se hace una sucinta explicación sobre la asignación de derechos y se analizan las principales disposiciones del auto de apertura mencionado.

## **Decreto Ley 902 y el procedimiento de asignación de derechos en la tierra baldía de El Porvenir bajo la resolución 5776 del 6 de septiembre de 2018.**

El Decreto Ley 902 fue expedido el 29 de mayo de 2017 y busca hacer operativo gran parte del punto 1 del Acuerdo de Paz que hace referencia a la Reforma Rural Integral. A grandes rasgos, con esta nueva normatividad se pretendió establecer nuevas medidas para facilitar el acceso a la tierra a la población campesina y étnica a través de la expedición de títulos gratuitos, parcialmente gratuitos o títulos onerosos, dependiendo de la condición del solicitante. Para lograr el objetivo, se creó el Registro de Sujetos de Ordenamiento - RESO, que funciona como una herramienta que permite identificar a los potenciales beneficiarios de acceso a tierra. Con esta herramienta, se priorizaría la entrega de títulos de propiedad a la población rural que más lo necesite.

EL ingreso al RESO se realiza mediante el diligenciamiento del Formulario de Inscripción de Sujetos de Ordenamiento - FISO. Este instrumento permite valorar las condiciones de vulnerabilidad económica, social y familiar, y la capacidad para la ejecución de un proyecto productivo, mediante la asignación de un puntaje. Así, por ejemplo, se otorgan puntuaciones altas a quienes cuentan con menos patrimonio, a las víctimas del conflicto armado, a las mujeres rurales, entre otros aspectos. De esta forma, se establece un sistema de selección objetiva que tendría en cuenta primero a la población rural más vulnerable.

El decreto también estableció la creación del Fondo de Tierras, mediante el cual se construyó una base de datos de predios que tienen por objeto ser entregados a la población campesina que los solicite. Las fuentes de este fondo serán los baldíos adjudicables que se identifiquen en los procesos de barrido predial masivo en los municipios, la tierra que regrese al dominio de la nación producto de procesos judiciales de extinción de dominio por haber sido adquirida en virtud de actividades ilícitas, tierras baldías recuperadas a favor de la nación, la expropiada por motivos de utilidad pública y la que se adquiera mediante la actualización de las delimitaciones de las zonas de reserva forestal.

Para evitar dilaciones y trámites burocráticos innecesarios en el acceso y ordenamiento de la tierra, el decreto ley establece el Procedimiento Único de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural. Previo al inicio del procedimiento, se debe dar la construcción, implementación y consolidación de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural



- POSPR. El procedimiento único y los POSPR solo se implementarán en los municipios focalizados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. La finalidad de estas herramientas, de acuerdo con lo establecido en la normatividad, es evitar dispersiones y unificar las formas en las que la población campesina y rural pueden acceder a la tierra.

El acceso a la tierra mediante el procedimiento único tiene dos prerrogativas: reconocimiento de derechos y asignación de derechos. A grandes rasgos, el reconocimiento de derechos hace referencia a que el Estado reconoce a un campesino o poblador rural que habita un predio baldío y, mediante los tramites dispuestos por la ley se le adjudicaría la tierra que ocupa. La asignación, por su parte, es un trámite mediante el cual la ANT, de acuerdo con la tierra disponible y al puntaje que determinado ciudadano obtuvo en el RESO, asigna y adjudica tierra disponible en determinada zona sin necesidad de que exista una ocupación previa. La asignación de derechos es un elemento que sirve especialmente para adjudicar tierra libre de ocupaciones que eventualmente ingrese al Fondo de Tierras.

El reglamento de cómo deben ser construidos los POSPR y bajo qué lógica funciona el procedimiento único, se estableció en la resolución 740 de 2017, parcialmente modificada por la resolución 3234 de 2018. En el anexo 7 y 8, puede observarse un paso a paso y las descripciones de las tareas necesarias para la construcción de los POSPR, realizar el barrido predial masivo y la puesta en marcha del procedimiento único.

Ahora bien, como se mencionó, la ruta jurídica y técnica a seguir para abordar el caso de los baldíos se determinó en la resolución 5776 del 6 de septiembre de 2018. En este acto administrativo, se examina la normatividad vigente, se analiza el caso y se determinan una ruta de acción teniendo en cuenta la información que el INCODER y la ANT lograron recolectar desde el 2014. Lo primero que se determina, es que la problemática sería abordada bajo las disposiciones jurídicas del decreto Ley 902 de 2017 y no bajo la Ley 160 de 1994. Esto se estableció bajo el argumento de que a pesar de que las ocupaciones y la problemática se gestaron con anterioridad a la expedición de la nueva ley de tierras, esta presentaba mayores ventajas y resultaba más favorable que los procedimientos que establece la Ley 160.

Lo segundo que define la resolución, es que el proceso de revocatoria de actos administrativos de adjudicación de baldíos, al ser un trámite especial mediante el cual es posible revisar la legalidad de los actos de adjudicación, implica que cuando efectivamente

se revoca un título de propiedad, la tierra vuelve a la nación con carácter de baldío reservado. Es decir, que a pesar de que la tierra adquiere nuevamente la condición de baldía, esta no puede ser objeto de ocupación espontánea y libre, y, por el contrario, es responsabilidad de la institucionalidad agraria determinar quiénes pueden ser adjudicatarios a través de un proceso de selección objetiva. Con este argumento jurídico, la agencia logró establecer que todas las ocupaciones y parcelaciones realizadas con posterioridad al proceso de revocatoria determinado en resolución 6424 de 2014 son irregulares. Por lo tanto, no se reconocerán derechos sobre las ocupaciones que se hicieron, y, por el contrario, se debe realizar un proceso de asignación de derechos sobre la propiedad rural.

Resueltas las dos cuestiones anteriores, la resolución continúa con la determinación de los potenciales beneficiarios. Basados en el argumento expuesto por la Corte en la sentencia que dice: “(...) es irrazonable que se ignore la presencia histórica de la población de El Porvenir o que se asimile a la de posibles ocupantes actuales (...)”. Se determina que no es razonable otorgarle las mismas prerrogativas de los accionantes de la sentencia a los demás ciudadanos que hacen presencia en el predio de manera reciente. Esto, porque hacerlo generaría que un número indeterminado de individuos reclame y adquiera una condición que no les asiste, deteriorando los derechos de las personas que hicieron uso de mecanismos legales para el amparo de sus garantías fundamentales. En este sentido, se define que el trámite de asignación de derechos sobre la tierra baldía se hará teniendo prioridad con los tutelantes de la acción judicial.

Teniendo en cuenta lo anterior, la resolución continúa determinando qué tratamiento le dará a la población no accionante. Se indica entonces, que una vez la ANT cuente con la disposición material de la totalidad de las áreas producto del proceso de regularización o recuperación de la tierra, y haya concluido de asignación de derechos con la población accionante de la sentencia, se dará apertura a un nuevo procedimiento de asignación de derechos de propiedad rural respecto a las áreas que resulten disponibles para adjudicar. Es decir, lo que plantea la resolución es que tal vez, en un segundo momento, se tendrá en cuenta a la población que inició a habitar el predio desde el 2015, dependiendo de la tierra que quede disponible.

Lo planteado en este punto por la ANT desconoce el ordenamiento y las formas de ocupación que se establecieron en el predio ante la presencia ambigua del Estado desde el 2014. Si bien la medida intenta seguir un orden de acuerdo con lo establecido por la ley, no tiene en cuenta que para el 2018 casi la totalidad del predio se encontraba ocupado por diferentes actores. Lo que se propone entonces, es un juego de suma cero, en donde es posible que los actores que ocupaban la tierra pierdan las inversiones realizadas, y los accionantes de la sentencia ocupen las tierras que actualmente tienen otros.

Lo anterior podría ser una causal de álgidos conflictos. Si bien es innegable que a la población histórica se le deben resarcir sus derechos de manera prioritaria, la propuesta de solución no plantea puntos medios, en donde también se busque solucionar el problema de acceso a la tierra de la mayoría de la población que ante la ausencia del Estado decidió habitar y ocupar el territorio.

La resolución termina ordenando la apertura del Procedimiento Único de Ordenamiento Social de la Propiedad, y hace una explicación de los trámites administrativos que se requieren realizar y los avances que han hecho para tal fin. Así pues, se resuelve, entre otras cosas, abstenerse de iniciar el procedimiento de reconocimiento de derechos en los baldíos; dar inicio al procedimiento único con prerrogativa de asignación de derechos, teniendo prioridad sobre los accionantes de la sentencia SU-426 de 2016; que se configure el Registro de sujetos de Ordenamiento – RESO - respecto a los posibles beneficiarios y se diligencie el Formulario de Ingreso al Registro de Sujetos de Ordenamiento – FISO - a las personas cobijadas por la orden de la corte; adelantar el estudio y resolución de las solicitudes de acceso a tierra de las personas que no están cobijadas por la sentencia y proceder con el trámite de regularización y recuperación de los predios baldíos<sup>18</sup>.

Cabe destacar que a pesar de que la resolución antes expuesta fue expedida en septiembre de 2018, durante las salidas de campo realizadas al predio antes de esta fecha, se pudo constatar que estas medidas ya venían socializándose con los diferentes actores que ocupaban el predio. Para la población que no estaba vinculada en la sentencia proferida por la Corte Constitucional, era inaceptable que en el proceso se tuviera solo en cuenta a los accionantes.

---

<sup>18</sup> La resolución con las disposiciones completas y los trámites y procedimientos que implican la apertura del Procedimiento Único de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural pueden observarse en los anexos 6, 7 y 8.

Esto llevó a que las personas que se organizaban en la asociación ASOYOPO presentaran una tutela, con el fin de defender su derecho a permanecer en la tierra, como se mostrará a continuación.

### **La pugna por el acceso a la tierra en los juzgados: Órdenes judiciales en contradicción.**

Ante la falta de indicios sobre lo que podía pasar con la población no accionante de la Sentencia SU-426 de 2016 y con el objetivo de defender las ocupaciones e inversiones que habían realizado en la tierra, integrantes de la organización ASOYOPO presentaron una tutela ante el juzgado promiscuo de familia de Puerto López, Meta. De acuerdo con el contexto expuesto en la orden<sup>19</sup>, los accionantes denunciaron que en repetidas ocasiones funcionarios de la ANT arribaron a las ocupaciones y les manifestaron no poder explotar agropecuariamente los predios. Esto, con el argumento de que la tierra pertenecía a la nación, y que además en el proceso de ordenamiento del baldío la entidad no pagaría las mejoras realizadas y que aún no se sabía a quién se le entregaría la tierra.

Así pues, el 24 de abril de 2018, el juzgado de Puerto López falló a favor a de los accionantes a través de la Sentencia T-00024 de 2018 y resolvió conceder amparo constitucional a la vida digna, al trabajo, a la vivienda y al debido proceso reclamado por los integrantes de ASOYOPO. Esta sentencia le ordenó a la ANT a abstenerse de impedir la explotación agropecuaria de los predios baldíos de estas personas, y a brindarles acompañamiento mientras se surtía el respectivo trámite de adjudicación a quienes cumplían con los requisitos previstos en la ley.

Este fallo fue impugnado por la agencia con dos argumentos: el primero fue que este violaba el principio de la cosa juzgada; el segundo, que para la fecha la entidad había desarrollado un plan estratégico en conjunto con las demás entidades que conformaban la mesa interinstitucional con el fin de garantizar el acceso a la tierra de los ocupantes que ya fueron censados, por lo que la orden no estaría acorde con la sentencia proferida por la Corte Constitucional.

Ante la impugnación, el 7 de junio de 2018 el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio confirmó el fallo judicial dado en primera instancia. Por tanto, la orden judicial

---

<sup>19</sup> Para más información remitirse al anexo 9.

en segunda instancia<sup>20</sup>, consideró que la decisión emitida por el Juzgado de Puerto López iba en consonancia con la Sentencia SU-426 de 2016 proferida por el máximo tribunal constitucional, por lo que debía ser acatada y resolver las solicitudes de acceso a tierra de los accionantes.

Las decisiones en primera y segunda instancia proferidas por los juzgados tuvieron una importante implicación en términos jurídicos y sociales en el proceso de administración y ordenamiento de los baldíos: y es que a pesar de que la decisión en segunda instancia indicaba que este fallo no iba en contravía de la Sentencia SU-426, en realidad la ANT y la institucionalidad agraria no podían iniciar ningún proceso de regularización y recuperación de la tierra ocupada hasta que no se resolviera la situación de tenencia de las personas que firmaron la Sentencia T-00024 de 2018.

Lo anterior es especialmente importante, porque las personas que presentaron la tutela ante el juzgado de Puerto López hacen parte de la organización ASOYOPO, que fueron los que ocuparon y parcelaron la tierra durante el 2015. En las visitas a campo realizadas al territorio durante el 2018 y el 2019, pudo constarse que estas ocupaciones tienen áreas que oscilan entre 300 y 600 hectáreas, por lo que casi la totalidad de los baldíos estaba en posesión de los integrantes de esta organización.

Así pues, en este caso particular, las tutelas y los fallos judiciales que tienen por objeto el de garantizar que los derechos respecto al acceso a la tierra de los ciudadanos no sean violados, termina convirtiéndose en un cuello de botella. Esto porque se decidió de manera contradictoria respecto a los trámites administrativos que la ANT debía hacer sobre los baldíos: por un lado, la Sentencia SU-426 de 2016 determinó que los predios debían ser recuperados y que era imprescindible conceder la tutela del derecho fundamental a la tierra y al territorio en favor de la población campesina que cumpliera con los requisitos para ser sujetos de reforma agraria, teniendo especial énfasis en la población que históricamente había habitado la zona; y por otro lado, la Sentencia T-00024 de 2018, le ordenó a la ANT abstenerse de impedir la explotación agropecuaria de los baldíos que realizan los integrantes de la asociación ASOYOPO.

---

<sup>20</sup> Para más información remitirse al anexo 10

Es decir, son decisiones judiciales contrarias sobre los mismos predios baldíos. Lo cual genera que el Estado, y particularmente la institucionalidad agraria, tenga que realizar trámites administrativos adicionales para resolver el problema en cuestión, retrasando los procesos respecto a la administración y adjudicación de los baldíos, sin que esto justifique los excesivos retrasos del Estado para responder y emitir sus decisiones respecto a los fallos. Como se mencionó, la Sentencia T00024 quedó en firme en segunda instancia el 7 de junio de 2018, y la decisión final que tomó la ANT sobre las solicitudes de adjudicación de tierra de los accionantes de esta sentencia fue proferida dos años y dos meses después. Es decir, que los predios de El Porvenir volvieron a ser baldíos en el año 2014, y la institucionalidad agraria se tardó seis años en decidir qué tratamiento se les daría a las personas que ocuparon la tierra durante el 2015.

Si bien no fue posible acceder a las resoluciones del 13 de agosto del 2020 mediante las cuales se les negó a los accionantes de la Sentencia T00024 de 2018 el inicio del procedimiento del acceso a la tierra que ocupaban, un funcionario de la ANT entrevistado para efectos de esta investigación, manifestó que fueron cinco de los argumentos por los cuales se dio esa negativa:

1. Cuando los predios fueron revocados, adquirieron el carácter de baldíos reservados, lo que quiere decir que estos no pueden ser objetos de ocupación espontánea y libre, sino que debe ser la autoridad de tierras, a través de un proceso de selección objetiva, quien determine quiénes pueden ser adjudicatarios.
2. Las solicitudes de adjudicación realizadas eran improcedentes, en la medida en que no puede solicitarse la adjudicación de un baldío cuando el peticionario deriva su ocupación del fraccionamiento de terrenos que se hayan tenido de manera indebida.
3. Las pruebas allegadas para sustentar el tiempo de ocupación y el área de los predios eran incongruentes.
4. La ocupación se ejerció sin autorización de la ANT.
5. El área ocupada por los solicitantes excedía la UAF definida por la autoridad de tierras.

Asimismo, el funcionario señaló tres de las principales decisiones que se tomaron en los actos administrativos del 13 de agosto del año 2020, respecto a las ocupaciones de los integrantes

de ASOYOPO: (a) no iniciar el procedimiento único de reconocimiento de derechos con estas personas y negar las solicitudes de adjudicación que realizaron; (b) solicitar a los ocupantes la entrega voluntaria de los predios y, en caso de negarse, remitir copias de la decisión a las dependencias y entidades que corresponda para que en el marco de sus funciones adelanten la recuperación material de las áreas ocupadas; y, (c), suspender el ingreso al Registro de Sujetos de Ordenamiento – RESO, de las 16 personas hasta resolver la problemática en cuestión.

De lo expuesto, llama la atención que esta decisión fue tomada seis años después de que los predios volvieron a ser propiedad de la nación. Esto deja ver la poca eficacia y los bajos niveles de capacidad operativa del Estado y la institucionalidad agraria para responder de manera oportuna a la problemática asociada a la tierra en esta región, incluso, a pesar de la existencia de dos órdenes judiciales de por medio. Adicionalmente, la expedición de los actos administrativos es algo que ya ha hecho el Estado en este territorio: tomar decisiones sobre el papel, sin que existan las condiciones y articulación institucional necesaria para llevarla a cabo.

En este sentido, no es claro si en realidad la ANT y las demás instituciones tienen la capacidad de realizar los procesos de recuperación de la tierra ocupada en el corto y el mediano plazo. Aún más, cuando después de seis años de presencia ambigua, diferenciada e intermitente del Estado, la mayoría de estas personas han realizado cuantiosas inversiones en la tierra. Así pues, se pudo identificar que a diciembre de 2020 no se había realizado ninguna acción encaminada a anudar esfuerzos institucionales para que la tierra fuera recuperada y ordenada.

### **Presencia diferencia del Estado en el tiempo y el espacio en la ruralidad del territorio de El Porvenir: avances en el proceso de ordenamiento de la tierra a junio del año 2019.**

Dentro del proceso de revisión documental y de archivo realizado, el último informe de avance al cumplimiento de la Sentencia SU-426 al que se tuvo acceso fue el de junio de 2019. En este, se hizo un balance del grado de cumplimiento de las diferentes ordenes, y la misma entidad determinó que en todas tiene un grado de cumplimiento alto o medio.

Respecto a la orden de censar a la población ocupante, se indica que, de las 270 personas censadas en los baldíos en el 2017, a 192 se les había diligenciado el Formulario de

Inscripción de Sujetos de Ordenamiento FISO a mayo de 2019. De estos, 64 eran accionantes de la Sentencia SU-426, 21 hacían parte de la organización ASOYOPO, 39 de ASDEPAGRAL y 68 no identificaron a qué organización pertenecían. De acuerdo con el informe, se priorizó el estudio de ingreso al Registro de Sujetos de Ordenamiento - RESO, a los 64 campesinos vinculados a la sentencia de la Corte, de los cuales 60 ingresaron y cuatro se encontraban en estudio de inclusión.

Adicionalmente, los principales avances que señala son: (a) se caracterizó y realizó el levantamiento topográfico del polígono desde el punto de vista ambiental, lo que arrojó que 15.076.045 ha son adjudicables y 9.888.453 presentan restricciones; (b) se tiene definido el marco normativo de adjudicación; (c) se calcularon las Unidades Agrícolas Familiares para la adjudicación, teniendo en cuenta el tipo de suelos y los sistemas productivos predominantes; y (d) se argumenta que el procedimiento de adjudicación se encuentra en desarrollo.

Todas las actividades que se mencionan son necesarias para realizar el proceso de ordenamiento y adjudicación de los baldíos. No obstante, estas se caracterizan por ser resultados de escritorio, en la medida en que ninguna estaba en caminata a realizar el proceso de recuperación de los baldíos, ya sea por medios consensuados o policivos. Sobre este punto, se puede argumentar que para junio de 2019 aún no se había resuelto la tutela T00024 de 2018, por lo que no era posible adelantar este tipo de acciones. Sin embargo, como se mostró anteriormente, esta querrela fue resuelta en agosto de 2020, por lo que durante más de dos años el Estado, por medio de la agencia, se limitó a realizar actividades que surtían efecto en el papel por medio de actos administrativos, documentos de trabajo y determinaciones geográficas, sin que esas tuvieran un impacto real en lo que respecta a la administración, recuperación y adjudicación de los baldíos.

### **Reflexiones finales**

De acuerdo con lo expuesto, es posible afirmar que las características de la presencia del Estado en el territorio que configura los baldíos de El Porvenir han cambiado notoriamente desde la adjudicación realizada por el INCORA en 1992, la recuperación del predio realizada por el INCODER en el año de 2014 y desde que la ANT retomó el caso en el año 2016. En el primer periodo señalado, el Estado está presente por medio de instituciones cooptadas por



élites locales que utilizan su poder para adquirir tierra saltándose la normatividad vigente. Este tipo de procesos no ocurren en Puerto Gaita, sino en diversos territorios, como lo han mostrado González (2017), Ramírez (2001) y Bolívar (2006)

Muchos años después específicamente a partir del 2007, la presencia del Estado empieza a cambiar, en gran medida, por la presión ejercida por la comunidad. De esta manera, se logra independencia y se revocan las adjudicaciones realizadas en 1992. Sin embargo, la presencia del Estado en el territorio sigue siendo mínima y supremamente ambigua, pues no tiene la capacidad ni la voluntad política de recuperar y administrar la tierra que volvió a ser baldía. La construcción de ciudadanía y de presiones desde abajo para exigir que el Estado funcione y cumpla sus obligaciones en el territorio también puede verse en el caso de los campesinos del Putumayo expuesto por Ramírez (2001).

Con la ANT, la presencia cambia aún más y aumenta parcialmente. Esta entidad, obligada por una sentencia judicial, empieza a hacer visitas periódicas a los baldíos y a desarrollar acciones para intentar ordenar el territorio y lograr adjudicar la tierra. Sin embargo, como se mostró, las actividades fueron dispersas en el tiempo, y se caracterizaron por ser decisiones de escritorio que se tomaban desde el nivel central y por tener poca repercusión en la región. Adicionalmente, desde el 2016 que tomó el caso hasta finales del 2020, la ANT no ha logrado tener resultados concretos sobre lo fundamental: la recuperación, administración y adjudicación de los baldíos, lo que demuestra que la presencia del Estado y su capacidad operativa para resolver problemáticas asociadas a la tierra continúa siendo mínima.

En este orden de ideas, en los baldíos de El Porvenir, a pesar del tiempo transcurrido y las acciones realizadas, tal como lo sostienen García y Espinosa (2013), las personas que habitan en este territorio rural continúan en estado de indefensión y carecen del derecho fundamental de tener derechos, viviendo en una constante situación de vulnerabilidad. Esto se da porque aún en esta región las instituciones son precarias e inexistentes y no se ha logrado construir un proceso de articulación entre la localidad, y los diferentes niveles del Estado.

Finalmente, teniendo en cuenta lo expuesto en este capítulo, a continuación, se exponen los desafíos que tiene el Estado y sus instituciones para lograr que los procesos de ordenamiento de la tierra rural y la recuperación de baldíos prosperen.

## **Capítulo 5: Complejidades y desafíos en los procesos de recuperación de tierra.**

A pesar de la presencia ambigua y diferenciada del Estado, los actores que habitan una zona rural establecen de manera independiente relaciones, vínculos de dominio, poder, pertenencia y apropiación del espacio geográfico que habitan, configurando así, un territorio. Incluso, la pertenencia o apropiación trasciende los vínculos de propiedad, y se refiere, también, a los lazos subjetivos para la construcción de identidades y afectos entre los sujetos y los espacios (Montañez, 2001).

En este sentido, cuando el Estado empieza a realizar acciones en un territorio rural que se caracteriza por ser periférico y alejado de los principales centros urbanos, que cuenta con bajos niveles de articulación económica y política a la nación y sobre el cual han sido pocas las actividades o acciones encaminadas a ordenar la tierra y el territorio, las fricciones y dificultades sobresalen. A grandes rasgos, esto ocurre porque, ante la ausencia ambigua del Estado, las comunidades o actores crean ordenes propios y formas de relacionarse independientes que entran a disputar con lo que el Estado pretende hacer. Lo anterior genera enormes desafíos, puesto que para consolidar su presencia y poner en marcha procesos de recuperación y ordenamiento de la tierra, se deben romper los órdenes establecidos en su ausencia.

Para el caso de los baldíos de El Porvenir, como se mostró en los apartados anteriores, ante una presencia ambigua prolongada, el Estado ha tenido que hacer frente a desafíos y cuellos de botella para recuperar la tierra, ordenar las ocupaciones y realizar nuevas adjudicaciones. Los retos han sido de tal magnitud, que desde el 2014 – año en el que la tierra fue recuperada–, a finales del año 2020, la problemática está lejos de concluir. Lo que se ha demostrado hasta el momento, es que los procesos de recuperación material de la tierra baldía recuperada deben ser inmediatos, con el objetivo de evitar nuevas ocupaciones que dificulten los procesos de administración territorial.

Así pues, de acuerdo con el contexto y la información expuesta a lo largo del trabajo, en este capítulo se enlistarán y explicarán los principales desafíos y cuellos de botella operativos y técnicos a los que se enfrentó y enfrenta el Estado para recuperar y administrar la tierra baldía de El Porvenir. Si bien estas explicaciones responden a un caso en específico, también son

útiles para entender los procesos de recuperación, administración y adjudicación de tierra en otras zonas rurales periféricas. A continuación, se exponen los desafíos identificados.

### **Administración eficaz de baldíos recuperados.**

De acuerdo con el caso de El Porvenir una efectiva administración de los baldíos recuperados debe iniciar con un proceso de recuperación material inmediato mediante el cual se comprueben las condiciones bajo las cuales la tierra vuelve al dominio de la nación. No realizar un adecuado proceso de verificación en el que se constata las condiciones bajo las cuales es entregada o recuperada la tierra genera un vacío de poder en el territorio que rápidamente puede ser copado por actores de diversa índole que empiezan a ocupar y a controlar los baldíos. Asimismo, la ausencia de acciones de verificación no permite que se rompan las dinámicas bajo las cuales la tierra es controlada, y, por el contrario, puede suponer la reconfiguración de las redes de poder existentes en los territorios rurales.

La administración eficaz de los baldíos recuperados también implica que el Estado y la institucionalidad agraria establezcan medidas efectivas que garanticen que nuevos actores no intenten adueñarse de la tierra. El caso de El Porvenir demuestra que el uso de vayas y carteleras, difusiones radiales y de volantes, indicando que la tierra es propiedad de la nación, son ineficaces y no persuaden para que la tierra no sea ocupada por nuevos actores.

Así, una vez la tierra es recuperada mediante un procedimiento agrario, para lograr que sea adecuadamente aprovechada y adjudicada a población campesina sin tierra o con tierra insuficiente, es indispensable realizar una caracterización técnica y social de la tierra. Se deben constatar las áreas mediante el respectivo levantamiento topográfico, determinar las áreas ambientalmente frágiles o que representan riesgos, calcular la UAF, determinar las áreas adjudicables e identificar los actores o comunidades que hacen presencia en el territorio de manera precedente a la recuperación.

### **Articulación efectiva entre las instituciones del Estado en su nivel central, regional y local.**

La interlocución fluida y constante entre actores como la ANT, la gobernación, la alcaldía, la defensoría del pueblo y la fuerza pública, es un requisito fundamental para un efectivo proceso de recuperación material de la tierra y el posterior proceso de ordenamiento. Cada

una de estas entidades o instituciones cumplen un papel en el proceso, por lo que se requiere de cooperación armónica. Aunque se presume la articulación entre las instituciones del Estado en sus distintos niveles, lo expuesto sobre el caso de la tierra baldía de El Porvenir ilustra que los procesos de diálogo y encuentro interinstitucional son procesos difíciles de gestionar

En los territorios rurales periféricos las acciones del Estado suelen ser desordenadas y fraccionadas, además de tener una presencia diferenciada y ambigua. A lo anterior se le suma el constante traslado de responsabilidades entre entidades a través de documentos y peticiones; dificultando los procesos de administración, recuperación y adjudicación de la tierra, tal como ocurrió en el caso de El Porvenir, donde no existió la voluntad de resolver la problemática de manera conjunta, sino de eximirse de culpabilidades.

### **Escuchar las denuncias y peticiones de la población local.**

Históricamente, las decisiones que ha tomado el Estado respecto a los territorios se diseñan e intentan poner en marcha desde el nivel central. En aspectos como las políticas de ordenamiento y adjudicación de la tierra, ocupación y utilización del espacio y en general las políticas de desarrollo rural, no cuentan con la visión y las particularidades de cada territorio. Tampoco son atendidas las denuncias y peticiones de las comunidades locales respecto a cómo podría orientarse el desarrollo de cierta región o territorio y sobre asuntos de ocupación o usurpación de tierras.

Un ejemplo de ello es el caso de El Porvenir, cuando los baldíos fueron recuperados, en un principio el Gobierno nacional desconoció los intereses y peticiones de las personas que habitaban ese territorio y planteó la posibilidad de realizar la primera ZIDRES en el lugar. Luego, la comunidad de manera constante denunció la presencia de actores ajenos al territorio y de la parcelación de las sabanas, siendo esta omitida sistemáticamente por las diferentes instituciones. En este sentido, es un desafío para el Estado que, en los procesos de ordenamiento, gestión y adjudicación de los baldíos recuperados, se logren establecer canales de comunicación fluidos con la población local, escuchando y entendiendo su visión sobre el desarrollo local, evitando el diseño de proyectos que no concuerden con su modo de vivir, y poniendo especial atención a las denuncias efectuadas.

### **Armonizar intereses contrapuestos en cuanto al uso de la tierra.**

En la ruralidad, la tierra es un bien finito siendo cada vez más difícil encontrar espacios libres de ocupación que puedan ser útiles para adjudicar bajo programas de acceso a la tierra. Por esta razón, ante la disponibilidad de tierras en un proceso de recuperación o de sustracción, es normal que los actores locales se disputen el uso y el acceso de la tierra. Por esta razón, las instituciones agrarias, además de elementos y profesionales técnicos, deben dotarse de herramientas y capital humano y social que les permita desarrollar procesos de diálogo en los territorios rurales, armonizando intereses contrapuestos para llegar a acuerdos entre los diferentes actores sobre cómo ocupar y utilizar la tierra.

Las medidas que se tomen no pueden ser todas de carácter administrativo y policivo, estas no construyen tejido social, y por el contrario dividen a los actores y acrecientan los conflictos en los territorios. Es indispensable y un desafío, diseñar metodologías de trabajo comunitario que propicien el entendimiento entre las personas o comunidades que tienen el interés en la tierra dejando a las medidas administrativas o policivas como último recurso.

### **Garantizar seguridad en las zonas rurales periféricas y las tierras recuperadas.**

Como se mencionó, cuando cierta extensión de tierra es recuperada por un proceso de revocatoria o un proceso agrario, esta vuelve a la nación como baldío reservado. Esto implica que la tierra no puede ser objeto de ocupación libre y espontánea, sino, que el Estado, a través de un proceso de selección objetiva determina quien será el adjudicatario. Por lo tanto, sino se llegan a acuerdos y consensos sobre la recuperación y entrega de la tierra, en última instancia, el proceso de ordenamiento y adjudicación puede suponer que mediante un proceso administrativo o policivo se desaloje a uno o varios actores que habitan el lugar, para que la tierra sea entregada a otras personas.

En este orden de ideas, en una situación de este tipo, el Estado debe garantizar la seguridad de las personas a las que les será adjudicada la tierra. Evitando intimidaciones, retaliaciones o amenazas por tener derecho a la tierra. Así pues, se deben conceder las condiciones de seguridad óptimas para que los pobladores del campo puedan desarrollar su proyecto de vida de acuerdo con sus visiones.

### **Diseño y puesta en marcha de proyectos productivos.**

Informes como el de PNUD (2011) y estudios como el de Gáfaró, Ibañez y Sarruk (2012), han demostrado que el solo acceso a la tierra no garantiza que una familia campesina o rural salga de la pobreza y la marginalidad. Se necesitan, además, proyectos complementarios de desarrollo rural que promuevan la generación de capital económico y social, como: creación de mercados, mejorar las vías de acceso, diseño y puesta en marcha de proyectos productivos, crédito, asistencia técnica, entre otros aspectos indispensables para que la población rural supere los márgenes de pobreza y pueda poner en marcha un proyecto de vida digno en el campo.

Por lo tanto, en un territorio rural periférico, es un desafío para el Estado que los programas de acceso a tierra que se implementen se acompañen de manera inmediato por la formulación, diseño, financiación e implementación de proyectos productivos que se ajusten a la vocación productiva de los suelos y los saberes y conocimientos de la población campesina.

### **Ampliar capacidad operativa para que en los territorios se cumpla lo que se decida.**

Como se ha mostrado a lo largo de la investigación, el Estado y la institucionalidad agraria ha promulgado constantemente actos administrativos, leyes, comunicados y decisiones sobre los baldíos. No obstante, la capacidad operativa para su ejecución en todos los periodos ha sido limitada. Es decir, que se han expedido una cantidad considerable de documentos donde se decide sobre cómo va a ser el proceso de regularización de la tierra, quienes cumplen los requisitos para ser sujetos de reforma agraria, entre otros, pero estas son decisiones que no se llevan a cabo, por tanto, no alteran la realidad en el territorio.

Así las cosas, se debe promover la creación de organización política y la construcción del Estado y de mercados en la ruralidad, asegurar que las instituciones hagan constante presencia en los territorios, que la seguridad este dada, mejorar vías para que la integración económica sea viable, y garantizar los derechos sociales básicos de la población.

### **Reducir tiempos en la expedición de decisiones y actos administrativos.**

Es innegable que los procesos de revocatoria y en general las resoluciones o decretos que se expiden para administrar tierras baldías requieren de un estudio jurídico y técnico, y por lo tanto un tiempo prudente para ser expedidos. No obstante, en casos de recuperación de la

tierra, en donde existen diversos intereses que se contraponen entre sí, los documentos que se expiden no pueden demorarse dos o más años y pretender que durante ese tiempo el territorio y la gente que lo crea y recrea se mantenga estática.

En el caso concreto de El Porvenir, la resolución 5776 de septiembre de 2018, que determinó la ruta bajo la cual se regularizarían las ocupaciones y el territorio, fue proferida cuatro años después de que la tierra volviera a ser baldía y dos años después de que la Corte Constitucional promulgara la Sentencia SU-426. Estos tiempos son inaceptables teniendo en cuenta que la problemática se conocía y fue denunciada incluso antes del 2014. Igualmente, a finales de 2020, dos años después de ser expedida, aún está lejos de ser cumplida. En este orden de ideas, en el proceso de administración de baldíos y las determinaciones que se tomen sobre estos, se requiere de diligencia, voluntad política y prontitud. La tierra en Colombia siempre ha sido un generador de conflictos sociales y políticos, por lo que en los territorios rurales donde el Estado decida intervenir, se requiere de decisiones rápidas, eficaces y creativas.

### **Diseño y puesta en marcha de jurisdicción agraria**

De acuerdo con Duarte (2017) si se saca el factor de los actores armados ilegales, la emergencia contemporánea de conflictos territoriales se basa en la articulación de factores como la estructura inequitativa de la distribución de la tierra, la inseguridad en los derechos de propiedad, una marcada desigualdad en el acceso a los recursos para el desarrollo rural y en la asimetría en los derechos étnico-culturales para las poblaciones rurales. Adicionalmente, menciona que los territorios en Colombia contienen múltiples espacios habitados, donde interactúan actores rurales que tienen diversos intereses sobre la tierra y sobre cómo utilizar los espacios tanto productiva como socialmente. Ante esto, el autor se pregunta ¿Cómo organizar la convivencia y el respeto a la diferencia en lugares donde se yuxtaponen diversos actores étnicos y culturales?

Para responder la pregunta, Duarte (2017) plantea que los esfuerzos del Estado por ordenar social y productivamente los territorios rurales deben venir acompañado por el establecimiento de una jurisdicción agraria que resuelva los explosivos conflictos territoriales que se viven en la ruralidad colombiana.

La jurisdicción agraria supone que se especialicen jueces en el tema agrario para que estos sean los que decidan y resuelvan los conflictos que se presenten en la ruralidad en cuanto a la ocupación y explotación de la tierra, y no los jueces civiles ordinarios. La expedición de las sentencias judiciales que se han proferido en relación con los baldíos de El Porvenir y, que como se explicó, se contraponen entre sí, evidencia que los asuntos agrarios requieren de jueces que conozcan a profundidad los temas rurales. Es un desafío para el Estado, poner en marcha la jurisdicción agraria que fue concebida por primera vez en la Ley 200 de 1936, pero que por intereses políticos nunca ha podido ver la luz.

### **Priorizar e impulsar casos de recuperación de tierra que no estén impulsados por sentencias.**

El caso de El Porvenir es emblemático por su larga historia, la valiente lucha de las comunidades y por haber sido estudiado y analizado por la Corte Constitucional. No obstante, lo sucedido en es una excepción a la regla, ya que, por lo general, la revisión y solución de conflictos asociados al acceso y distribución de tierra baldía no se realiza sin la existencia de una orden judicial de por medio.

Por lo tanto, una política que promueva un proceso sistemático de ordenamiento social y productivo de la ruralidad en el país debe impulsar y dinamizar los procesos de recuperación de tierra que ha sido irregularmente adjudicada e indebidamente ocupada. Esto es un gran desafío, ya que según Machado (2009) la estructura de la tenencia inequitativa de la tierra actualmente es un inamovible de la política, y la redistribución no es una medida que se busque fomentar.

### **Conclusiones.**

Abordar la ocupación y control de los predios baldíos de El Porvenir desde una perspectiva histórica, e identificar y analizar cómo ha sido la presencia y el papel del Estado en este territorio rural periférico, como se planteó en la pregunta de investigación, permitió identificar las falencias y los desafíos que presentan las instituciones para recuperar, ordenar y adjudicar nuevamente la tierra. Se pudieron hacer evidentes las problemáticas entorno a los derechos de la propiedad rural, la manera irregular e informal en la que la tierra ha sido ocupada, los límites en el acceso a la oferta institucional de los campesinos que habitan en zonas rurales periféricas y las dificultades que persisten para que el Estado y sus instituciones,



en sus diferentes niveles, se logre articular de manera fluida para resolver las problemáticas asociadas a la ruralidad.

Desde los primeros momentos de la colonización en la Orinoquía, el Estado estuvo al margen de los procesos que determinaron la orientación económica y política del territorio. Al no tener la capacidad de hacer una presencia efectiva, la estrategia que se utilizó fue la de ceder el control de la región a grupos de poder alternos que se relacionaban con él. Así, primero se adjudicaron grandes extensiones de territorio a los jesuitas quienes sentaron las bases para el establecimiento de la economía ganadera y la consolidación de las haciendas. Posteriormente, una vez la Compañía de Jesús fue expulsada, los empresarios y terratenientes fueron quienes controlaron el territorio y desde sus grandes propiedades decidían y se relacionaban con el Estado central.

En lo que respecta específicamente a la tierra de El Porvenir, los primeros rastros de su proceso de colonización datan de 1880. En este periodo, al frente de Orocué, pasando el río Meta, en lo que antiguamente era llamado la intendencia del Casanare posteriormente el departamento del Meta, la apropiación de tierras sin reclamar títulos de propiedad era habitual. Así, individuos con reconocimiento social por su poder económico empezaron a inaugurar hatos ganaderos que con el transcurrir de los años iban siendo traspasados o vendidos, siempre de manera informal.

Es poco lo que se conoce de la primera parte del siglo XX sobre la conformación del hato ganadero de El Porvenir. Esto empieza a cambiar a partir de los años 30 y 40 del siglo pasado, cuando se conoce la llegada de los primeros colonos y de Víctor Machado. Él fue reconocido como señor y dueño de una extensa sabana de tierra de la que no se conocían sus límites precisos utilizando una simple pero astuta estrategia: permitió que los colonos y campesinos pobres se instalaran en unas zonas específicas del predio y les permitió el uso de la tierra.

La tierra de El Porvenir dejó de ser baldía en los años 90. Machado había muerto y la esposa del finado vendió la tierra a Víctor Carranza. Este, aprovechándose de su poder, logró que el INCORA le adjudicara por medio de 27 testafellos aproximadamente 27.000 hectáreas de tierra. Esta fue la primera vez que se conoció la extensión real del territorio de El Porvenir. En este periodo se evidencia como las élites locales lograron cooptar al Estado, utilizándolo para su beneficio y logrando la formalización de tierra. En este punto se confirma la tesis

central del libro de Fernando Gillen *El Poder Político en Colombia*, “quien tiene la tierra tiene el poder en los territorios” y los planteamientos expuestos por Gutiérrez (2014), quien demuestra que las elites rurales vulnerables tuvieron la capacidad de incidir sobre jueces, notarios y sobre las instituciones agrarias encargadas de asignar derechos de propiedad sobre la tierra, y lograron formalizar grandes extensiones de tierra baldía.

Con el objetivo de terminar con la dispersión de la tierra, en el 2007 el predio fue englobado en cinco predios de aproximadamente 5400 ha. Esto causó que Carranza, por medio de su empresa ganadera impusiera restricciones para el uso de la tierra a los colonos históricos de El Porvenir. Este fue el origen de procesos de fortalecimiento de la comunidad, que ante la imposibilidad de utilizar el territorio como históricamente lo habían hecho, empezaron a organizarse y a buscar alianzas con organizaciones de la sociedad civil para que los acompañaran. Un aspecto de gran importancia sobre este proceso es que en un principio la población local no exigía el derecho de acceder a la tierra, sino la posibilidad de utilizar el territorio.

Lo anterior fue cambiando paulatinamente. Con el acompañamiento de organizaciones de derechos humanos, se pudo establecer que el predio había sido adjudicado sin seguir la normatividad vigente. Así, se inició una demanda de revocatoria de las adjudicaciones realizadas que culminó en el año 2014 a favor de la nación, por lo que la tierra se convirtió en un baldío nuevamente.

A partir de ese momento empieza un intenso proceso de incidencia y visibilización del caso para que el Estado actúe, recupere y ordene la tierra. No obstante, por casi tres años el Estado no tuvo la voluntad política ni la capacidad para hacer una presencia efectiva en el territorio que impidiera nuevos procesos de ocupación y orientara el adecuado uso de la tierra baldía. La incapacidad del Estado y de las instituciones que lo conforman para articularse en torno a la problemática de las tierras rurales ha sido una constante en la historia de Colombia, y este estudio de caso demuestran que en la actualidad continúan existiendo múltiples dificultades.

Solo a partir de la Sentencia SU-426 de 2016 proferida por la Corte Constitucional se empezaron a realizar acciones encaminadas a resolver el problema. No obstante, ni con las obligaciones que impone una orden judicial se logró ordenar y adjudicar nuevamente la tierra.

Así pues, los informes, comunicados y actos administrativos expuestos demostraron la fragilidad del Estado en los territorios rurales y el fraccionamiento y la dispersión que existe en su operar. Si bien esto no es algo nuevo, permite aseverar que un proceso de reforma agraria u ordenamiento social de la propiedad rural, con las actuales capacidades del Estado, está lejos de ser realidad.

Para entender la dilatación del proceso, la incapacidad del Estado y las demoras en el proceso de recuperación de la tierra baldía son valiosas la identificación de ciertas prácticas que el Estado utilizó. Una vez el corte constitucional expedido la sentencia SU-426 de 2016 y la institucionalidad, particularmente la ANT, se vio en la obligación de actuar, es posible afirmar que las acciones llevadas a cabo no tuvieron el objetivo de resolver la problemática de manera integral. Por el contrario, la entidad por más de 4 años expidió una importante cantidad de decretos, resoluciones y actos administrativos de diversa índole sin un contexto claro del problema y pretendiendo y dando a entender que de esta manera era posible resolver un conflicto relacionado con la tenencia de la tierra.

Adicionalmente, el análisis realizado también evidencia que las diferentes instituciones del Estado que han tenido algún tipo de relación con el caso han aplazado, delegado y evadido tomar decisiones. Esto con el objetivo poco loable de evitar asumir responsabilidades, ralentizar la solución del problema y que el proceso de recuperación y adjudicación de la tierra se difumine en el tiempo. La solución de la problemática de El Porvenir requiere una robusta presencia institucional y acciones creativas para concertar y redistribuir la tierra, por lo que ha resultado más fácil para la institucionalidad evadir y aplazar.

Otra práctica a la que han ocurrido las instituciones del Estado para dilatar el caso y para confundir y e intentar mostrar que se está avanzando en la resolución del problema es la de confundir actividades con resultados y “empapelar”. En el proceso de revisión de archivo realizado fue posible evidenciar que en los informes de seguimiento al cumplimiento de la sentencia la ANT envía largos documentos a la procuraduría y corte constitucional. Adjunta solicitudes de información a otras entidades, requerimientos de información adicionales, actas de las reuniones y mesas convocadas y visitas que se han realizado al predio, entre otros documentos. Esto con dos objetivos: dar la impresión de que se está cumpliendo, y el copar la capacidad operativa de las instituciones que hacen seguimiento al caso.

Finalmente, con el objetivo de superar la dispersión y fraccionamiento de las instituciones en los territorios, se hace énfasis en la necesidad de poner en marcha herramientas y estrategias que permitan la construcción Estado desde los territorios, como lo plantea González (2017). Respecto a las capacidades y acciones específicas que son requeridas para recuperación, administración y adjudicación de baldíos, se identificaron los principales desafíos que tiene el Estado para llevar a cabo estos procesos de manera satisfactoria e impedir que los casos se complejicen y se vuelvan una fuente de conflictos sociales. Se resalta la necesidad de poner en marcha una jurisdicción agraria que se encargue de decidir sobre los asuntos concernientes a tierra, priorizar y estudiar casos de recuperación que no tengan sentencias judiciales de por medio pero que sean denunciados por las comunidades y la necesidad de diseñar estrategias de diálogo social en la ruralidad que permitan armonizar intereses contrapuestos.

## **Bibliografía.**

Abrams, Philip. (1988). Sobre la dificultad de estudiar al Estado. *Journal of sociology* vol I No I, marzo de 1988. P 58 – 89.

Arias, Julio. (2004). Ganadería, paisaje, territorio y región: Una historia ecológica y social de la Orinoquía colombiana. Instituto de Investigación de recursos biológicos Alexander Von Humboldt.

Ángel, Darío. (2011). La hermenéutica y los métodos de investigación en ciencias sociales. Estudios filosóficos, Universidad de Antioquia.

Ardila, Nelson. (2019). El Tiempo: “Agroindustria, motor de desarrollo en Meta. Recuperado el 22 de diciembre del 2020 de: <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/agroindustria-motor-de-desarrollo-en-meta-333484>.

Amnistía Internacional, (2014). Un título de propiedad no basta: Por una restitución sostenible de tierras en Colombia.

Barbosa, Reynaldo. (1988). Llanero, conflicto y sabana: historias presentes. En Los Llanos, una historia sin fronteras. Bogotá. Academia de historia del Meta.

Bolívar, I. (2006). Transformaciones de la política: Movilización social, atribución causal y configuración del Estado en el Magdalena Medio. En M. Archila, *Conflictos, poderes identidades en el Magdalena Medio, 1990 – 2001* (pp. 141 – 414). Bogotá: CINEP - ODECOFI

Corporación Claretiana, (2017). Despojar y desplazar: Estrategia para el desarrollo de la Orinoquía.

CNMH, (2018). Violencia paramilitar en la Altillanura: Autodefensas campesinas de Meta y el Vichada.

De la Pedraja, Rene. (1984). Los llanos: Colonización y economía. Bogotá: CEDE

Domínguez Camilo, Gómez, Augusto. (1988). Economía extractiva y compañías privilegiadas en los llanos: 1850 – 1930. En Los llanos, una historia sin fronteras. Bogotá. Academia de Historia del Meta.

Díaz, Ingrid, (2016). Colonización sin hacha: Narrativas estatales sobre la región, naturaleza y desarrollo de la altillanura colombiana.

Duarte, Carlos. (2015). Desencuentros territoriales tomo II. Javeriana Cali

Duarte, Carlos (2017). Rouge-One: Las FARC, el 902 y la reforma rural integral. La Silla Vacía. Disponible en: <https://lasillavacia.com/silla-llena/red-rural/historia/rouge-one-las-farc-el-902-y-la-reforma-rural-integral-61446>

Estrada, Ordoñez, (2014). Procesos socio-territoriales Orinoquía: Itinerarios y tendencias

Fajardo, D. (2002) Tierra, poder y reforma agraria y rural. Cuadernos tierra y Justicia. ILSA. Bogotá

Fajardo, D. (2014). Las guerras de la agricultura Colombia, 1980 – 2010. Instituto para una sociedad y un derecho alternativos. Bogotá

Franco, A, De los Ríos. (2011). Reforma agraria en Colombia: Evolución histórica del concepto. Hacia un enfoque integral actual. Caud. Desarrollo Rural. 8 (67): 93 - 119

García Villegas, Mauricio y Espinosa, José Rafael. El derecho al Estado. Los efectos legales del apartheid institucional en Colombia. Bogotá, De justicia, 2014: [https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi\\_name\\_recurso\\_361.pdf](https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_361.pdf)

Gonzalez, F. G. (2014). *Poder y Violencia en Colombia*. Bogotá: Odecofi – CINEP.

González, F. G (2017). ¿Llevar el Estado a las Regiones o las regiones al Estado? Reflexiones para repensar la relación entre nación, regiones y localidades. En F, Sanín, ¿Qué hacer con el tierrero? Tierra, territorio y paz sostenible (pp. 157 – 211). Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.

Gutiérrez, Francisco. (2014). El orangután con sacoleva: cien años de democracia y represión en Colombia. Universidad Nacional de Colombia – IEPRI. Editorial Debate.

Legrand, C. (1988). *Colonización y protesta campesina en Colombia, 1850 - 1950*. Bogotá: Universidad Nacional.

OXFAN, (2013) Divide y compraras: Una nueva forma de concentrar tierras baldías en Colombia.

Rojas, Humberto. (2019). Teoría y práctica del análisis de conflictos ambientales complejos. El caso de San Isidro de Patios en Bogotá. Editorial Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.

Rodríguez González, I. (2014). Despojo, baldíos y conflicto armado en Puerto Gaitán y Mapiripán

Machado, A. (2009). Ensayos para la historia de la política de tierras en Colombia: de la colonia al frente nacional. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas. Centro de Estudios para el Desarrollo. Bogotá

Machado, C, Absalón, (2017). El problema de la tierra: Conflicto y desarrollo en Colombia. Editorial Debate.

Mesa Copartes Misereor - Llanos orientales. (2017). Despojar y desplazar: estrategia para el desarrollo de la Orinoquía. Bogotá D.C.: Impresol Ediciones.

Moreno, M. Diana. (2013). Política e institucionalidad rural en Colombia. Centro de Investigación y Educación Popular – Programa por la Paz.

(Meta, Colombia) entre 1980 y 2010. Estudios Socio-Jurídicos, 16(1), pp. 315-342.

Nates, Beatriz. (2010). Soportes teóricos y etnográficos sobre conceptos de territorio. Revista Co-herencia, Vol 8 No 14.

OIM, INCODER. (2012). El desarrollo rural con enfoque territorial. Perfil territorial de las áreas de desarrollo rural. Marco conceptual, metodología e instrumentos de planificación. Bogotá.

Perez, Héctor. (1997). historia de la hacienda caribabare. estructuras y relaciones de mercado 1767 – 1810. Villavicencio: Corpes Orinoquía.

PNUD, (2011). Colombia rural, razones para la esperanza. Informe nacional de desarrollo humano 2011. Bogotá: INDH PNUD, septiembre.

Ramírez, M.C. (2001). Entre el Estado y la guerrilla: identidad y ciudadanía en el movimiento de los campesinos del Putumayo. Bogotá: ICANH.

Rausch M, Jame (1999) ¿continúa teniendo validez el concepto de frontera para estudiarla historia de los llanos en el siglo XXI?

Reyes, Alejandro (2016). La reforma rural para la paz. Debate. Colombia.

Rodríguez González, (2014). Despojo, baldíos y conflicto armado en Puerto Gaitán y Mapiripán (Meta, Colombia) entre 1980 y 2010. *Estudios Socio-Jurídicos*, 16(1), pp. 315-342.

Tobón, G. (2012) *Interculturalidad y Zonas de Reserva Campesina*. Universidad Javeriana: Observatorio de territorio étnicos.

Villavaces y Sánchez, (2015). Tendencias históricas y regionales de la adjudicación de baldíos en Colombia.

Yepes, F. (2001). Ganadería y transformación de ecosistemas: un análisis ambiental de la política de apropiación territorial. En, *Naturaleza en disputa. Ensayos de historia ambiental de Colombia 1850 – 1995*. Bogotá. UNIJUS, ICANH.

Yin, R. K. (2009). *Case study research: design and methods* (4th ed). Los Angeles, Calif: Sage Publications.

### **Artículos de prensa**

El Espectador (30 de enero de 2013). Recuperarán 25 hectáreas de manos de testafierros de Víctor Carranza. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/recuperaran-25000-hectareas-de-manos-de-testafierros-de-articulo-401978>

El Espectador (12 de febrero de 2013). Víctor Carranza perdería 10 mil hectáreas de tierra. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/victor-carranza-perderia-10-mil-hectareas-de-tierra-articulo-404507>

El Espectador (29 de enero de 2016). Se cocina la primera ZIDRES. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/noticias/economia/se-cocina-primera-zidres-articulo-613675>

El Espectador (3 de noviembre de 2016). Congelada la primera ZIDRES del país. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/congelada-primera-zidres-del-pais-articulo-663860>

El Espectador (10 de noviembre de 2016). El porvenir, la finca de Víctor Carranza en el Meta que regresa a manos del Estado. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/el-porvenir-finca-de-victor-carranza-el-meta-regresa-ma-articulo-664780>

El Espectador (4 de julio de 2017). Avivatos están engañando a campesinos: Agencia Nacional de Tierras. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/avivatos-estan-enganando-campesinos-agencia-nacional-de-tierras-articulo-701337>



Verdad Abierta (14 de mayo de 2013). El oscuro pasado de El Porvenir. Recuperado el 29 de de: <https://verdadabierta.com/el-oscuro-pasado-del-porvenir-1/>

Verdad Abierta (26 de noviembre de 2016). Recuperación de baldíos: un año en blanco. Recuperado de: <https://verdadabierta.com/recuperacion-de-baldios-un-ano-en-blanco/>

Verdad Abierta (9 de noviembre de 2016). La corte les da la razón a campesinos de El Porvenir. Recuperado de: <https://verdadabierta.com/corte-les-da-la-razon-a-campesinos-de-el-porvenir/>

Verdad Abierta (12 de noviembre de 2016). El lío para repartir las tierras que fueron de Carranza. Recuperado de: <https://verdadabierta.com/el-lio-para-repartir-las-tierras-que-fueron-de-victor-carranza/>

### **Sentencias Judiciales.**

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. (16 de agosto de 2016) Sentencia SU-426