

*Sistemas de Control y Seguimiento en la Ejecución de los Procedimientos en el Uso y Gestión
del Patrimonio Público en la Adjudicación de Bienes Baldíos*

Monografía como opción al grado de Especialista en Derecho Administrativo

Autores

Diana Patricia Segura Vargas

Gina Lorena Peña Pereira

Presentado a:

MEd. Josué Otto de Quesada Varona

Docente de Fundamentación metodológica de la investigación

y

LL. M. Sandra Marcela Castañeda Castañeda

Coordinadora de Especialización en Derecho Administrativo



Universidad La Gran Colombia
Facultad de Posgrados
Especialización en Derecho Administrativo
Bogotá D.C.
2017

Dedicatoria

Dedicamos este proyecto a nuestras familias por su apoyo incondicional, sus consejos, paciencia y comprensión, por permanecer a nuestro lado a pesar de nuestra ausencia.

Agradecimientos

Nuestro agradecimiento es para quien ha forjado y dirigido el camino correcto, Dios, gracias por esta bendición tan grande y permitir un peldaño más en nuestra vida profesional.

Resumen

El objetivo de este trabajo es identificar los sistemas de control y seguimiento en la ejecución de los procedimientos en el uso y gestión del patrimonio público, mediante el método de la observación científica de (10) expedientes de adjudicación y titulación de bienes baldíos de la nación, en custodia de la Agencia Nacional de Tierras ANT. Este objetivo se desarrolla con el fin de analizar la ruptura de la investigación, la cual se basa en los sistemas de control y vigilancia en la adjudicación de bienes baldíos de la nación, igualmente la perspectiva metodológica es la cuantitativa. Lo anterior con el propósito de analizar la situación problemática, en donde se evidenció que la nación no tiene un inventario real, claro y completo de todos los bienes baldíos y esto genera como consecuencia la acumulación irregular por parte de particulares, impidiendo que los adjudicatarios legítimos sean los beneficiarios.

Palabras claves:

Adjudicación, titulación, bienes baldíos y sistemas de control.

Abstract

The objective of this research is to identify the control systems and monitoring the execution of the different procedures taking place in the use and management of the public patrimony, by means of the scientific observation method applied to ten (10) files having to do with the adjudication and title deed of depreciable assets of the nation, being under custody by the Land National Agency (Agencia Nacional de Tierras). This aim is carried out in order to analyze the rupture in the research, which is based on the control and surveillance system in the procedure of the award of depreciable assets of the nation. At the same time, we are using the quantitative perspective. Accordingly, and with the goal to analyze the investigation problem, where it was evidenced that the nation does not have a reasonable, clear and complete inventory of the whole depreciable assets, and generate as a consequence, the irregular allocation of public land by individuals or organizations, avoiding the successful bidders to be the beneficiaries.

Keywords

Successful bidders, title deed, depreciable assets and control systems.

Tabla de contenido

Introducción	7
Capítulo 1 Bienes baldíos Patrimonio Público de la Nación	10
Ordenamiento Legal de los Bienes del Estado de categorías inalienables, imprescriptibles e inembargables	13
Criterios Metodológicos en el Uso y Gestión del Patrimonio Público de la Nación	17
Capítulo 2 Diseño de Investigación en el Contexto de los Bienes Baldíos de la Nación	29
Análisis de Recolección de Datos de Expedientes Jurídicos	36
Contraste Normativo, Histórico y Pragmático de la Reforma Agraria	39
Conclusiones	45
Referencias	47

Tabla de gráficas

1. Matriz de valoración (Comportamiento de categorías).

Introducción

La adjudicación de terrenos baldíos ha existido desde la época de la colonia cuando eran asignados en subasta pública, a partir de ese momento, se han generado diferentes modificaciones implementadas en las distintas administraciones sobre la legislación de tierras baldías y adjudicación de estas. En el año 1924 se creó una comisión agraria de estadísticas sobre los terrenos baldíos, comisión que nunca llevo a término la función encomendada, la cual en la actualidad a generado que no se cuente con una base de datos completa que de información de la propiedad rural, saber cuáles terrenos son adjudicados, cuales baldíos se encuentran sin adjudicar, cuantos han sido ocupados y aprovechados de manera ilegal, la ubicación precisa, y estado del terreno. La situación anteriormente mencionada ha desconocido los objetivos trazados en la Constitución y en la Ley 160 de 1994, en la medida que las entidades responsables de la administración de las tierras baldías, aun no tienen un registro fidedigno sobre estos predios del Estado, existiendo la posibilidad que numerosas hectáreas de tierras baldías estén siendo aprovechadas por sujetos no calificados del sistema de reforma agraria y que no haya cómo efectuar una auditoria efectiva por la falta de datos confiables.

El enfoque pertinente para el análisis del Uso y gestión del patrimonio público, es a partir de la escuela funcionalista, nuestro autor de partida ha sido Gustavo Penagos, quien sostiene que el Estado tiene un dominio especial sobre el patrimonio público, el cual se fundamenta en las medidas destinadas a su protección, preservación, y destinación el cual por ministerio de la ley puede adjudicar a los particulares con mejor derecho, bajo el criterio de utilidad, beneficio social, ecológico y económico. De la misma manera sustenta que se ha buscado la defensa de la integridad del patrimonio público frente a las usurpaciones de los particulares, formulando el principio de imprescriptibilidad sobre los bienes de uso público conservando este dominio en su integridad, indagando en su totalidad que éste quede en todo momento y en todas partes al uso directo e indirecto de la colectividad.

El objetivo general de nuestra investigación es identificar, los sistemas de control y seguimiento en la ejecución de los procedimientos durante el uso y gestión del patrimonio público, mediante la observación de expedientes de adjudicación de bienes baldíos de la Nación, ya que, la adjudicación de terrenos baldíos del Estado solo pueden ser adquiridos por resolución

administrativa que es ejecutada por el Incoder- ANT, mediante la evaluación y estudio previo realizado, tanto a los predios como a los sujetos beneficiarios según la constitución y la ley, se pretende identificar que la entidad este ejecutando a cabalidad y cumpliendo con la norma y no se esté generando una grave amenaza contra el patrimonio de la Nación, y desconociendo el acceso a la propiedad de la tierra por parte del trabajador campesino.

La línea institucional de investigación de la universidad permite estudios de la grancolombianidad hacia la construcción de una nueva civilización en el contexto actual, por otra parte con relación al “Uso y gestión del patrimonio público de bienes adjudicados de la Nación”, la línea de investigación de grupo se enfoca en; la Constitución de 1991, Conflictos sociales y jurídicos en Colombia, y de igual manera en el derecho para la Justicia la convivencia en la inclusión social, Familia, conflictos sociales y proyección social.

Entre tanto, las fuentes de información a consultar para poder dar una respuesta a la pregunta de investigación formulada para el caso que ocupa, se hará a través de la observación de expedientes jurídicos del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, INCODER (ahora Agencia Nacional de Tierras) en donde se incumplió el procedimiento de adjudicación de bienes baldíos. Cabe señalar que el método de investigación a usar, es el cuantitativo, y por conducto de este obtener la información a saber, estableciendo los sistemas de control y seguimiento en la ejecución de los procedimientos en el uso y gestión del patrimonio público a cargo de las entidades estatales. Observar si el procedimiento administrativo se lleva a cabo de una manera ordenada, sistemática, con los formatos creados para ello, evidenciar si se cuenta con un sistema idóneo por parte del INCODER-ANT, para verificar si existe la intervención adecuada de la entidad en el registro y control de adjudicación de los bienes baldíos de la Nación.

La finalidad de nuestra investigación es dar a conocer si las entidades del Estado en este caso el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural- Incoder - la Agencia Nacional de tierras ANT, tienen un inventario completo y actualizado con relación a todo lo concerniente con la adjudicación de terrenos baldíos, el número total de baldíos, las estadísticas de lo adjudicado, los adjudicatarios reales, el estado de cada bien, la organización por departamentos, municipios, veredas, los pendientes por adjudicar y aquellos ocupados y aprovechados por sujetos que no están calificados según la Constitución y la Ley.

Es de mencionar, que se evidencia un problema de corrupción como consecuencia de la apropiación del patrimonio público, en este caso los bienes baldíos que han sido apropiados por personas particulares las cuales no tienen el carácter de adjudicatarios, usurpación que se ha realizado mediante la violación de las restricciones legalmente contempladas, generando una incautación indebida del patrimonio público generando un grave daño fiscal, debido a la falta de control, a un inventario actualizado y completo, por parte de las entidades del Estado que deben cumplir con la defensa, protección, uso y gestión del patrimonio público, sin dejar atrás los mandatos legales y constitucionales para brindar garantías que contribuyan a impedir el detrimento patrimonial del Estado.

Ahora bien para el desarrollo del objeto jurídico “Uso y gestión del patrimonio público”, se propone bajo la escuela funcionalista la cual se caracteriza por estudiar de manera macroscópica los fenómenos sociales, de igual manera en el capítulo I se hace énfasis en los diferentes criterios metodológicos desarrollados por las distintas fuentes consultadas, quienes sostienen que el patrimonio constituye una riqueza para la nación donde debe prevalecer el interés general sobre el particular, por otra parte sustentan que es importante proteger el patrimonio a través de mecanismos normativos eficaces para su cumplimiento, así mismo afirman que el Estado ejerce acciones precarias para la protección del patrimonio incumpliendo las normas establecidas.

Bienes Baldíos Patrimonio Público de la Nación

El INCODER -ANR, carece de un inventario Nacional de una base de datos completa consistente e interoperable, que muestre la información de la propiedad rural, se desconoce de manera completa y precisa, cuales son los terrenos baldíos adjudicados cuales los ocupados y los aprovechados de manera ilegal, que áreas exactas tienen, su ubicación precisa, su aprovechamiento y estado.

Por lo anterior, la ausencia de este sistema de información no ha permitido que las entidades involucradas en las adjudicaciones de estos predios, tengan una interrelación que permita la participación de cada una de ellas en conjunto de acuerdo a la competencia que cada una tiene frente al procedimiento de adjudicación y así permitir que se pueda generar una comunicación fluida, oportuna y constante que pueda coordinar las acciones en razón a los objetivos y metas establecidas en la ejecución y adjudicación de dichos predios.

La Sentencia T-488 del 9 de julio de 2014, el magistrado Ponente Jorge Iván Palacio presenta una detallada exposición sobre la reforma agraria del país y se sustenta que existe falta de información, clara, concisa, completa y actualizada de los bienes baldíos que posee la Nación por parte del INCODER, impidiendo que los sujetos calificados puedan ser adjudicatarios de estos terrenos.

Procedimiento Administrativo - Adjudicación de bienes baldíos de la nación. Sentencia T-488 de 9 de julio de 2014, Ley 160 de 1994, Informe de Actuación Especial ACES Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER “Actuación Especial Sobre Acumulación Irregular de Predios Baldíos en la Altillanura Colombiana” (año 2012), respuesta oficio OPTB-1018-2015 emitido por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria UPRA en cumplimiento del fallo proferido mediante la Sentencia T-488 del 9 de julio de 2014 y Ley 1776 del 29 de enero de 2016.

La Corte Constitucional en Sentencia T-488 del 9 de julio de 2014 evidenció que el INCODER no cuenta con un inventario de bienes baldíos de la Nación, situación que amenaza con los objetivos constitucionales y con la Ley 160 de 1994, quedando establecido por la norma que es la entidad responsable de la administración de bienes baldíos, generando una alta

probabilidad que las numerosas hectáreas de tierras estén siendo apropiadas por sujetos no beneficiarios del sistema de reforma agraria y que no exista la forma de cómo ejercer una auditoría efectiva ante la falta de datos confiables y claros debido a deficientes sistemas de control y seguimiento a la ejecución de los procedimientos a cargo de esta.

La custodia de los bienes públicos es papel del máximo órgano de control fiscal en Colombia, el patrimonio público tiene una relevancia significativa en el régimen jurídico colombiano, generando una extensa normatividad en su defensa y una sólida institucionalidad que la respalda, al existir un detrimento patrimonial del Estado o daño fiscal, cuando bienes como los baldíos son adjudicados irregularmente, impide al Estado contar con ellos para satisfacer los deberes constitucionales de equilibrio e igualdad social en el campo y los objetivos finales de la reforma agraria anhelada por el mismo. Siendo el acto de adjudicación de naturaleza jurídica selecto dentro de un procedimiento complejo, donde la misión por parte de la Nación se constituye en vigilar por la satisfacción de los fines de esa adjudicación.

Igualmente, es relevante establecer que los bienes baldíos de la nación son patrimonio público que amerita la protección del Estado especialmente por la función social y ecológica que cumple la propiedad. De esta manera, se fortalece el sector agrícola en el país. En la práctica esta realidad no se visibiliza, ya que se atiende a intereses de tipo económico establecidos por la globalización, a los cuales Colombia siendo un país agrícola se debe adherir por no tener poder de decisión frente a las problemáticas de tierras.

Constitucionalmente, los bienes baldíos deben ser adjudicados a campesinos que no tienen tierras, uno de los requisitos es. *“Que el presunto adjudicatario no posea otros bienes rurales, ni tenga ingresos superiores a mil salarios mínimos mensuales...”* (Sentencia C-595 de 1995). Por ende la garantía y materialización de este derecho evita que los niveles de pobreza y miseria se extiendan y por el contrario la calidad de vida económica de la comunidad campesina mejore.

La nación no tiene un inventario real de todos los bienes baldíos, para lo cual es indispensable tener presentes las acciones adelantadas de análisis de la información recopilada, sobre titulación de bienes baldíos y procedimientos agrarios encontrando que en los archivos centrales se reportan para el período comprendido entre 1952 y 2004 doscientos veintiséis mil

novecientos once (226.911) baldíos, no obstante con posterioridad a esta fecha no existe el registro exacto de los bienes baldíos que administra El INCODER.

La acumulación irregular de bienes baldíos por parte de empresas privadas, transnacionales y monopolios, sin el cumplimiento de los requisitos, evidencian la deficiente gestión a cargo del INCODER en la administración y recuperación de los baldíos, situación que impide que la destinación de estos se logre producir, contradiciendo el principio constitucional que el interés público prima sobre el interés particular.

La Constitución en Colombia en materia de acceso a tierras, ha sido muy clara delimitando objetivos para la redistribución de tierras, en el caso que nos compete de origen baldío, la adjudicación ha tenido varias inconsistencias e irregularidades por parte de empresarios y personas con gran capital, violando la norma vigente (artículo 72 Ley 160 de 1994) quienes han obtenido acumulación de tierras baldías superando la limitante de la UAF y creando Sociedades por Acciones Simplificadas pretendiendo de esta forma defraudar las restricciones de la norma y por otro lado tener acceso a los subsidios generados por el Estado, apropiándose y ocupando estas tierras de manera ilícita, estando establecido por la norma que las personas de mejor derecho para la adjudicación de estos bienes son, las personas naturales campesinas, cooperativas campesinas, empresas comunitarias, fundaciones y asociaciones sin ánimo de lucro.

Según las investigaciones realizadas por las autoridades competentes no solo los empresarios y personas de gran capital han entrado a generar irregularidades y fraudes, sino de igual manera aquellos servidores públicos que intervienen en las diferentes etapas procesales para la realización, ejecución, perfeccionamiento y registro de los contratos de compra-venta, generando documentos falsos y haciendo adjudicaciones a través de resoluciones debidamente registradas a personas que se han hecho pasar por campesinas.

El Estado Colombiano a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Superintendencia de Notariado y Registro y el INCODER, han denunciado varios hallazgos e irregularidades, formulando acciones e implementado mecanismos para el cumplimiento de la Ley y los objetivos constitucionales, generando procedimientos, disciplinarios, administrativos, judiciales y penales, los cuales han permitido la recuperación de tierras y la judicialización de

responsables, logrando poco a poco el restablecimiento de todos los derechos que han sido vulnerados a todas aquellas personas que tienen acceso a la adjudicación de tierras por parte del Estado.

Se requiere que el Estado Colombiano vele por el correcto uso y gestión del patrimonio público, asegure una transparencia frente a la adjudicación de bienes baldíos, y un control sobre estos, ya que han sido indebidamente apropiados, acumulados y ocupados por particulares que han violado lo establecido por la ley y la constitución, generando así un detrimento patrimonial para el Estado

De igual manera se solicita la ejecución de un proceso nacional de clarificación de todos los bienes de la Nación, que se encuentran a lo largo y ancho del país, la intervención de las diferentes instituciones involucradas en la adjudicación de estos predios, realizar actividades que permitan la identificación de todos los terrenos baldíos del Estado y la recuperación de los mismos con la finalidad de lograr el objetivo esperado.

Ordenamiento legal de los Bienes del Estado de categoría inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Con base en la situación problemática descrita en la caracterización, el objeto jurídico implementado y la utilización de la corriente del funcionalismo dentro de la metodología de investigación propuesta, es vital desarrollar el contenido de la norma jurídica del “Uso y Gestión del patrimonio público”. Para ello, es necesario abordar, en primer lugar, lo establecido en la Constitución Política, como norma rectora del ordenamiento jurídico colombiano, y así ir desprendiendo las demás normas que le imprimen la relevancia legal y alcance en atención al objeto de estudio, entendiendo la dinámica de reflexión que implica la adjudicación de bienes baldíos, en el contexto del derecho público, más específicamente de la administración pública y el derecho administrativo.

La Constitución de 1991 no introdujo taxativamente en su parte dogmática ni orgánica la acepción de “patrimonio público”, ni mucho menos sobre su uso y gestión, lo efectuó a través de unos artículos que lo mencionan, más no lo definen. De esta manera, en el contenido del artículo 63, expuso sobre los bienes de uso público, que se encuentran inmersos en el tema de análisis, dándoles la categoría de inalienables, imprescriptibles e inembargables, protegiéndolos de esta

forma, jurídica, cultural y patrimonialmente para garantizar su existencia, este deber lo conserva la nación, a lo largo de las entidades públicas que ha creado para el cumplimiento de este fin. Igualmente, en el artículo 72, que trata directamente sobre el patrimonio cultural de la nación, inmerso en el patrimonio público, que extiende la titularidad de los derechos de los grupos étnicos en asentamientos arqueológicos, respetando y garantizando su idiosincrasia y entregando al Estado la protección del patrimonio cultural, mediante la conservación y mantenimiento de los espacios concebidos histórica y culturalmente.

Por consiguiente, se expone el segundo factor jurídico de preferencia en la importancia del patrimonio público, a partir del ámbito legal, que viene a cumplir con su tarea reguladora. Dentro de este rango se abarca lo referente al patrimonio cultural colombiano, que como se manifestó, hace parte del patrimonio público, la Ley 1675 de 2013, reglamentada por el Decreto 1698 de 2014, despliega el derecho que recae sobre los habitantes del territorio a gozar de los bienes naturales y culturales de la Nación y el deber del Estado de protegerlo, esto con la finalidad de darle cumplimiento a las normas y a contribuir a que prevalezca una conciencia social de preservación.

La Carta Magna, le otorgó funciones al Procurador General de la Nación, en el artículo 277, numeral 7, del cual se deriva la defensa, como un derecho inviolable del orden jurídico, del patrimonio público y a su vez la obligación del responsable del Ministerio Público de la intervención en aquellos procesos ante las autoridades administrativas, cuando se amenace el patrimonio público, esto en pro de los intereses de la nación.

Asimismo, en el artículo 306, del Capítulo 2, “Régimen Departamental” de la Carta Política, se contempla la posibilidad para los departamentos (por conducto de sus autoridades administrativas, que son los gobernadores) de unirse y conformar regiones administrativas, teniendo independencia y libertad, para tener personería jurídica, autonomía financiera y patrimonio propio, las cuales se traducen en el derecho al manejo y control de sus recursos, mientras les impuso el objeto de desarrollo, el cual involucra la responsabilidad de un control en las dimensiones tanto económica y social y dar cuentas a la administración central de éstos.

Por otro lado, la ley 610 de 2000, “por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las Contralorías”, en el artículo primero y tercero,

concede la noción que para la acción fiscal, se deben tener en cuenta los derechos consagrados en el artículo 29 (Debido proceso, derecho de defensa y derecho a impugnar) entre otros, y estos se deben enmarcar dentro de los principios de la Función administrativa, desarrollados en el artículo 209, a contrario sensu, se les impone a las contralorías establecer la responsabilidad de funcionarios y particulares que por acción u omisión de sus actuaciones en ejercicio de las funciones públicas, concretamente en la gestión fiscal, causen un detrimento económico para el Estado, en total contradicción al principio de la moralidad administrativa.

La sistematización del análisis normativo y jurisprudencial sobre la falta de información, clara, concisa, completa y actualizada de los bienes baldíos que posee la Nación por parte de INCODER, impidiendo que los sujetos calificados puedan ser adjudicatarios de estos terrenos, se agrupó en núcleos problemáticos que definieron el punto de partida, sobre los cuales corresponde valorar sus aspectos normativos.

Además, los bienes baldíos merecen la protección del Estado por la función social y ecológica que cumple la propiedad, esta articulación se evidencia en el artículo 58 de la Constitución Política, que requiere del principio de solidaridad y deja de lado la noción de la propiedad únicamente como derecho fundamental e individual, y le da una extensión de carácter colectivo. Entre tanto, la Sentencia C-066 de 1993 M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz, reafirma la función social de la propiedad, indicando que requiere de obligaciones y debe servir al interés general.

Por su parte la ley 160 de 1994, definió que los adjudicatarios de los bienes baldíos, son los campesinos que no tengan tierras, lo que conduce a garantizar una mejor calidad de vida de la población demarcada, evitando los niveles de pobreza tan altos y a su vez, el acceso a la tierra para trabajar. En este sentido la Ley 1776 de 2016, viola la razón de ser de esta intención que tuvo el legislador al crear la norma de bienes baldíos (Ley 160 de 1994), porque la aptitud del adjudicatario no recae en el campesino, por el contrario le otorga ese beneficio a empresas que poseen un fin de lucrarse, perdiendo de vista los intereses agrícolas y nacionales de la población campesina.

Uno de los hallazgos de la Contraloría que se ponen de presente en el informe de Actuación Especial (2012), es el vacío del inventario de bienes baldíos con el que cuenta el

INCODER, dejando demostrado que no cuentan con la infraestructura administrativa para asumir dicha competencia, justamente la Sentencia T-488 de 9 de julio de 2014, M.P Jorge Iván Palacio Palacio, ordena a esta entidad la elaboración de un plan, señalando las circunstancias de tiempo, modo y lugar, con el fin de aclarar la cantidad de todos los bienes baldíos del país, para lo cual le dio dos meses, para obtener un informe preciso, que permita tener un inventario correcto para cumplir los fines constitucionales.

La acumulación irregular de bienes baldíos, es otro obstáculo que impide que la adjudicación de bienes baldíos de la nación sea una realidad para los campesinos, ya que cambia la finalidad de la misma, dejando en manos de particulares, tanto nacionales, como extranjeros (que detentan un ánimo de lucro que no favorece los intereses del agro en el país). Para ello, la norma que da vía libre a este abuso es la Ley 1776 de 2016, antes referida, que autoriza de manera expresa que las empresas, las cuales no se componen por campesinos, puedan obtener prerrogativas económicas por la explotación de estos bienes.

Acorde con lo anterior la Corte Constitucional mediante Sentencia C-595 de 1995 magistrado ponente Carlos Gaviria Díaz, ha manifestado que con relación a la adjudicación de bienes de carácter fiscal, se encuentran sujetos a fines de carácter público y constitucional donde las personas naturales gozan del derecho al beneficio de este tipo de patrimonio, otorgándoseles el acceso a la propiedad a quienes no la poseen, contribuyendo a mejores condiciones de vida económica y social, de igual manera ha sostenido que la función u obligación de las personas jurídica es satisfacer las necesidades de la comunidad cuya finalidad es la utilidad pública y el interés establecido en la constitución.

Por lo que se refiere al Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del cuatro (4) de agosto de 2003 Consejero Ponente: Flavio Augusto Rodríguez Arce, considera que los servidores públicos deben responder por la omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones, ya que se debe garantizar la integridad del patrimonio público y el cumplimiento del mismo, generando en las entidades o particulares que manejen los bienes del Estado, una responsabilidad disciplinaria, fiscal, penal y patrimonial, siendo el resorte de la ley hacerla efectiva.

Con respecto a la Corte Suprema de Justicia, Sala de Negocios Generales, Sentencia del 26 de septiembre de 1940, observa que los bienes del patrimonio público, el Estado no atesora sobre ellos la propiedad, ya que el *usus* no pertenece al Estado es de la colectividad, no existe el *fructus*, y el *abusus* tampoco en relación con tales bienes por la condición de ser inalienables no susceptibles de propiedad privada. El Estado solamente tiene un derecho de administración, gestión para adjudicarlos y fiscal para vigilarlos.

Finalmente, podemos concluir que se presenta un problema de eficacia como consecuencia de la apropiación del patrimonio público, en este caso los bienes baldíos que han sido apropiados por personas particulares las cuales no tienen el carácter de adjudicatarios, apropiación que se ha realizado mediante la violación de las restricciones legalmente contempladas, generando una incautación indebida del patrimonio público generando un grave daño fiscal, debido a la falta de control, a un inventario actualizado y completo, por parte de las entidades del Estado que deben cumplir con la defensa, protección, uso y gestión del patrimonio público, sin dejar atrás los mandatos legales y constitucionales para brindar garantías que contribuyan a impedir el detrimento patrimonial del Estado.

Criterios metodológicos en el uso y gestión del patrimonio de la Nación

El objeto jurídico desarrollado “Uso y gestión del patrimonio público” se propone a partir de la escuela funcionalista, y consiste en “el estudio macroscópico de los fenómenos sociales”. Lo anterior en el entendido que por abarcar lo “social”, el funcionalismo se adapta a los criterios que emergen del marco normativo que representa el patrimonio público, entendiéndose este como “*el conjunto de bienes, derechos y obligaciones que, como un todo unitario, se atribuye al Estado y sus entidades descentralizadas*”. (Protección y Defensa del Patrimonio Público, página 13), dentro de la clasificación del patrimonio público, es indispensable explicar que los bienes fiscales forman parte de este y a su vez los bienes baldíos se hallan inmersos en esta clase de bienes.

Entre tanto, el análisis jurídico del patrimonio público tiene su base en los deberes que detenta el Estado en pro de garantizar un ambiente sano a los habitantes del territorio nacional, para el caso concreto, los campesinos, tal como se abordó en la situación problemática “la adjudicación de bienes baldíos de la nación”. Igualmente, esta finalidad se puede lograr por

conducto de los principios y derechos que se desprenden del procedimiento de adjudicación de bienes baldíos, como son la justicia social, la participación de la población campesina, dotación de tierras a indígenas y beneficiarios de programas especiales, la equidad, el fomento del uso adecuado y social de tierras rurales, mejoramiento de bienestar, promoción de la disminución de la pobreza, la función social de la propiedad (acceso progresivo a la propiedad).

De acuerdo a lo anterior se tendrán en cuenta los diferentes criterios metodológicos con relación al uso y gestión del patrimonio público, donde podemos identificar indicadores de esencialidad los cuales nos permitirán instaurar un concepto jurídico.

En lo que atañe al indicador de causalidad, Maurice Hauriou (1892), citado por Jaime O Santofimio (2013), destacó que si existe propiedad privada, debe haber propiedad pública, esta noción la enfocó en el derecho administrativo; para Norberto J de la Mata Barranco (1995), el ordenado cumplimiento de la administración de su función patrimonial pública, se puede ver afectada si se perjudica la debida ejecución del gasto público, lesionando así el patrimonio público y los deberes de la gestión de la administración; según Penagos (1998), es deber fundamental del Estado proteger el patrimonio público y la destinación del mismo al uso común, cuidando que prevalezca éste sobre el interés particular; Para Betsy Perafán Liévano (2001), la defensa de la moralidad administrativa y el patrimonio público, se entienden frente a la corrupción, es decir el incumplimiento de la normatividad jurídica del Estado.

En las tendencias de desarrollo, Maurice Hauriou (1892), citado por Jaime O Santofimio (2013), indica que el derecho público y específicamente el derecho administrativo, mantienen la flexibilidad y amplitud de las cosas públicas; Norberto J de la Mata Barranco (1995), afirma que el patrimonio público ocupa un puesto predominante, desde el punto de vista funcional y económico, por ende la protección de este bien jurídico sometido normativamente a previsiones presupuestales y a “un concreto proceder de la ejecución del gasto” debe ser de vital importancia para un Estado encaminado a la consecución de sus finalidades; al respecto Penagos (1998), la Nación tiene un dominio especial sobre el patrimonio público el cual se fundamenta en las medidas encausadas a su protección preservación, y destinación el cual por ministerio de la ley puede adjudicar a los particulares con mejor derecho o a otras entidades públicas, bajo el criterio de utilidad, beneficio social ecológico y económico; la autora Betsy Perafán Liévano (2001),

sostiene que la moralidad administrativa se evidencia a través de las conductas de los funcionarios públicos o particulares que ejercen funciones públicas.

Con base a la regularidad interna, Maurice Hauriou (1892), citado por Jaime O Santofimio (2013), plantea que a partir de los enfoques objetivo, en donde prevalece la función pública y subjetivo, se tiene presente el análisis de las normas jurídicas de las cosas públicas; Norberto J de la Mata Barranco (1995), La generalidad del patrimonio público ha sido la manifestación de delitos de carácter patrimonial, como son la malversación, la estafa y el daño patrimonial que se materializan en la configuración de los elementos típicos; para Penagos (1998), se ha buscado la defensa de la integridad del patrimonio público frente a las usurpaciones de los particulares, formulando el principio de imprescriptibilidad sobre los bienes de uso público conservando este dominio en su integridad, indagando en su totalidad que éste quede en todo momento y en todas partes al uso directo e indirecto de la colectividad; Betsy Perafán Liévano (2001), en el momento en que un funcionario atenta contra el patrimonio público, su ética y moral también se invisibilizan, trasgrediendo el derecho colectivo del patrimonio público.

Finalmente, en los contrarios dialécticos se ubican los siguientes criterios; Maurice Hauriou (1892), citado por Jaime O Santofimio (2013); los conceptos claves que articulan el concepto de patrimonio público son: cosa pública, dominio público, apropiación, bienes patrimoniales, bienes de uso público y propiedad; Norberto J de la Mata Barranco (1995); señala los elementos a saber: ordenado funcionamiento de la administración en la gestión del patrimonio público, protección del patrimonio público, delimitación del ámbito de protección de los delitos patrimoniales y la funcionalidad en la gestión del patrimonio público; para Penagos (1998), entre los principios constitucionales se debe destacar el deber que tiene el Estado en proteger el patrimonio estatal, la función social de la propiedad y el derecho a una vivienda digna, si de alguna manera los servidores públicos han realizado esas adjudicaciones de manera ilegal deberán ser sancionados por las autoridades correspondientes como dice la norma; Betsy Perafán Liévano (2001), los mecanismos de participación ciudadana en defensa de la moralidad administrativa que se resaltan son la defensa de los derechos colectivos, defensa del interés ciudadano, principios que orientan la función pública y el control político.

Para la descripción de los enfoques implementados para cada autor consultado, las investigadoras refieren para el indicador de causalidad que el uso y gestión del patrimonio

público es necesario en las prácticas jurídicas, porque el patrimonio constituye una riqueza para la nación, un derecho colectivo en donde debe prevalecer el interés general sobre el particular. De la misma manera, en las tendencias de desarrollo es primordial proteger el patrimonio, a través de los mecanismos normativos, eficaces para su cumplimiento; en la regularidad interna, el Estado ejerce acciones precarias para la protección del patrimonio público, incumpliendo las normas establecidas para tal fin, y por último, el deber ser del Estado y los particulares es cuidar los recursos, especialmente los públicos en aplicación de los fines estatales de carácter constitucional.

En cuanto, a la situación problemática, en el uso y gestión del patrimonio público, sobreviene cuando la custodia y uso de los bienes públicos del Estado no tienen la finalidad de generar un bienestar colectivo y unas garantías a los sujetos de derecho, el Estado Colombiano debe tener un mejor control en la administración de los bienes patrimoniales.

Se requiere que las normas sean aplicadas y se generen acciones de control en aras de un mejor aprovechamiento del patrimonio público, según lo establecido en la norma para que el Estado cumpla con los fines que tiene establecido para avalar el bienestar general.

Cabe señalar que el principio de eficacia en el uso y gestión del patrimonio público es relevante, ya que debe existir un control fiscal en la adjudicación de los bienes de uso público, como son los baldíos, los cuales han sido apropiados irregularmente por parte de empresarios y personas con gran capital, quienes según la norma establecida no tienen el carácter de adjudicatarios, apropiación que se ha realizado mediante la violación de las restricciones legalmente contempladas, creando una incautación indebida del patrimonio público generando un grave daño fiscal, debido a la falta de control, a un inventario actualizado y completo, por parte de las entidades del Estado que deben cumplir con la defensa y protección del mismo, sin dejar atrás los mandatos legales y constitucionales para brindar garantías que contribuyan a impedir el detrimento patrimonial del Estado.

Al respecto conviene decir que diferentes investigadores se han concentrado en dar su punto vista con relación al manejo que se le ha dado al patrimonio público por parte del Estado, muchos comparten opiniones afines y otros totalmente diferentes con relación al uso y gestión de los bienes de uso público en manos de la Nación, haciendo hincapié en el fenómeno de la

corrupción que se halla inmerso en las diferentes funciones estatales o aquellos que sostienen que el Estado siempre realiza la mejor actuación frente al bien de la colectividad.

Es así como en relación al fenómeno de corrupción frente al uso y gestión del patrimonio público, es importante señalar que para Castellar (2015), el tema de la corrupción por décadas ha afectado las relaciones políticas, sociales y económicas en el país, lo que ha contribuido a la falta de desarrollo y los altos índices de pobreza y desigualdad, sostiene que el legislador ha querido establecer diversos mecanismos legales que permitan combatir la corrupción, generando el proceso de responsabilidad fiscal, herramienta legal que ha aportado a la recuperación del patrimonio público que ha sido mal administrado por los servidores públicos y particulares que administran recursos de carácter estatal, gran parte del detrimento patrimonial del Estado es consecuencia directa de actos de corrupción desplegados por estos dos sectores.

Igualmente cabe destacar la investigación chilena, Bermúdez (2007), quien sostiene que el derecho administrativo en Chile se ve enfrentado a la globalización la cual va a una velocidad inalcanzable para este, dejando de lado la custodia que sobre los bienes del patrimonio público debe tener, generando una desprotección sobre el mismo, exponiéndolo en un alto riesgo hacia la corrupción, siendo esta la antítesis de la probidad, y a su vez la enfermedad que debilita la integridad del patrimonio público, sin dejar de lado los instrumentos administrativos de información y transparencia los cuales son eficaces y favorecen a la protección del mismo.

En la investigación de Castillo (2001), plantea la salvaguarda del patrimonio público, en las diferentes modalidades de contratación, incluido el seguro de cumplimiento de la contratación estatal, en donde refiere los principios que deben regir la actuación de la administración en la celebración de contratos, en particular el de transparencia, tanto en la actividad de contratistas que prestan funciones administrativas y públicas y los denominados funcionarios públicos. En esta medida, el patrimonio público se protege por conducto de la ampliación de nuevos mecanismos de cobertura, exigiendo garantías, clases, niveles de amparo y las condiciones en las pólizas de cumplimiento, lo anterior con miras a evitar el menoscabo de los recursos del erario y por lo tanto la corrupción.

Por el contrario las investigaciones que se desarrollarán tienen un punto de vista enfocado hacia quien realmente tiene el dominio sobre el uso y la gestión del patrimonio público, como sostiene Carrillo (2006), en su investigación haciendo una diferencia entre patrimonio nacional y patrimonio estatal, siendo el primero el artístico, cultural y arqueológico, cuya finalidad es la preservación del mismo para evitar atentados contra a este, remediar situaciones creadas, o intervenir judicialmente para su restauración o recomposición ,de otro lado el estatal o fiscal es un objeto de gestión a cargo del Estado, sustenta que cuando los Estados generen negociaciones debe primar el beneficio colectivo y no como casi siempre el beneficio de aquellos que lo administran.

De igual manera para los investigadores Bernal y Herrera (2000), los bienes de dominio del Estado tienen un fin específico el interés general los cuales deben servir para el uso y goce de la colectividad y no estar restringidos por el Estado, restricción que ha contribuido a que los particulares de pocos recursos tengan facilidades de acceso a la propiedad privada y a gozar de ella de una manera plena.

En ese orden de ideas en su artículo, Mercado (2011), parte de realizar la comparación entre propiedad privada y patrimonio cultural, la primera, a partir del Código de Napoleón, para este autor es un derecho inherente al hombre y objeto de protección irrestricta de toda injerencia del poder público, posteriormente el concepto de propiedad como función social se adaptó a la legislación mexicana, permitiendo la intervención pública; por otro lado el segundo término es contemporáneo y halla su razón de ser en aquello que es ajeno al ámbito de lo privado, lo que conlleva a una construcción social y protección de los mismos, dándole relevancia a lo público.

Por su parte Garavito (2006), define el patrimonio nacional en la esfera de la política pública; como el conjunto de bienes que configuran desde la dimensión gubernamental el inventario de bienes de la nación, a partir de dos conceptos a saber; patrimonio cultural y natural, que están ligados, debido a que no existen fenómenos culturales y naturales de forma exclusiva. Este estudio lo desarrolla con antelación a la Constitución de 1991, estableciendo aquellas definiciones de patrimonio e indicando que se implementan mediante convenios y Acuerdos Internacionales, posteriormente con la norma jurídica referida se brinda una jerarquía constitucional al tema de patrimonio cultural, lo que implica una reforma en la estructura y funcionamiento del Estado.

Entre tanto, M Daza (2008), implementa un estudio sobre el acceso a bienes públicos, partiendo de describir la calidad de vida de los pobladores en Pitalito, Huila, entendiendo esta situación como la imposibilidad de acceder a los bienes en las cantidades y condiciones adecuadas para garantizar la apropiación del entorno, en el marco de los derechos fundamentales y los derechos al disfrute de un ambiente sano. Por ende, manifiesta la necesidad de inversión de recursos públicos y por el contrario expresa que, en el sector privado, es imperioso discutir en términos de equidad y participación de los beneficios provenientes de las actuaciones del Estado, otorgándole relevancia al sector privado, imprimiéndole el compromiso en sus actividades.

Finalmente, para Carina Peña (2007), el análisis del concepto de patrimonio lo aborda a partir de los delitos que se cometen en contra de este, específicamente en la capital del país. Para ello establece la percepción de seguridad por parte de los ciudadanos y esboza el término de la prevención del delito, para ello menciona las políticas empleadas y la extensión de recursos provenientes del Estado para reducir los índices de criminalidad.

De esta manera, a pesar de los enfoques opuestos que cada uno de los investigadores tiene con relación al Patrimonio Público al uso y gestión que a este se le ha dado dentro de la sociedad, podemos concluir como tema común la corrupción, que ha existido en el manejo de este, tanto por parte de los servidores públicos como los privados que ejercen funciones públicas, y que de una u otra manera ha sido el impedimento para que muchas personas puedan tener derecho a una vida digna.

A su vez, se encuentran enfoques mixtos, como son el patrimonio público comprendido a partir de la teoría del delito, en el área del derecho penal y la preeminencia de la propiedad privada, con unos límites establecidos, atendiendo a los intereses públicos, en un espectro social, en el marco del derecho privado. No obstante, las posturas trabajan en pro de los intereses del Estado Social de Derecho.

Con respecto a las investigaciones antes mencionadas debemos resaltar que para tener un adecuado uso y gestión del patrimonio público, podemos sugerir que exista efectividad ante la falta de datos confiables y claros debido a deficientes sistemas de control y seguimiento a la ejecución de los procedimientos a cargo de las entidades estatales, lo cual ha permitido que la adjudicación de estos bienes baldíos sean indebidamente apropiados, acumulados y ocupados por

particulares que han violado lo establecido por la ley y la Constitución, generando así un detrimento patrimonial para el Estado.

De esta manera es importante formularse el siguiente interrogante: “¿Qué violaciones a los sistemas de control y vigilancia existen en el uso y gestión del patrimonio público impidiendo que los sujetos calificados puedan ser adjudicatarios de estos bienes?”

De acuerdo con la metodología de la investigación, el enfoque pertinente definido para adelantar y analizar el concepto de Uso y gestión del patrimonio público, se ha propuesto a partir de la escuela funcionalista, tomando como autor de partida a Gustavo Penagos (1998), quien sostiene que el Estado tiene un dominio especial sobre el patrimonio público el cual se fundamenta en las medidas destinadas a su protección y preservación, y destinación el cual por ministerio de la ley puede adjudicar a los particulares con mejor derecho, bajo el criterio de utilidad, beneficio social, ecológico y económico.

Según Pérez-Carballo (2013), el control es aquella función que pretende asegurar la consecución de los objetivos y planes prefijados en la fase de planificación, el control se centra en actuar para que los resultados generados en las fases que le preceden sean los deseados.

De igual manera, revela cómo se manifiestan los sistemas de control y seguimiento en las prácticas teóricas, al respecto para Pérez-Carballo (2013), la implantación de un sistema formal de control requiere definir la estructura de responsabilidades de la organización, utilizar un proceso capaz de desencadenar acciones de ajuste cuando ello sea preciso y diseñar un sistema de información de objetivos a alcanzar y de resultados obtenidos.

En lo que respecta, a la aplicación en los sistemas de control y seguimiento en las prácticas teóricas, para Pérez-Carballo (2013), la estructura en los sistemas de control hace referencia al ámbito organizativo en el que se desarrolla, es el conjunto de unidades organizativas en que se articula la entidad a efectos de control, con carácter general, un centro de responsabilidad es una unidad organizativa, con una misión específica, unos recursos asignados y dirigida por un responsable de sus resultados.

Para concluir en la funcionalidad en los sistemas de control y seguimiento en las prácticas teóricas, en consecuencia, para Pérez-Carballo (2013), se componen de la estructura la cual hace

referencia al ámbito organizativo en la que se articula la entidad a efectos de control, el proceso que se refiere al conjunto de tareas que desarrolla el sistema de control y por último el sistema de información que fluye por su estructura y alimenta el proceso de control.

De acuerdo a lo anterior se tendrán en cuenta los diferentes criterios metodológicos con relación al uso y gestión del patrimonio público, donde podemos identificar indicadores de esencialidad los cuales nos permitirán instaurar un concepto jurídico, en lo que respecta a la causalidad en las practicas jurídicas, según Penagos (1998), es deber fundamental del Estado proteger el patrimonio público y la destinación del mismo al uso común, cuidando que prevalezca éste sobre el interés particular.

Asimismo, la Nación tiene un dominio especial sobre el patrimonio público el cual se fundamenta en las medidas destinadas a su protección y preservación, y destinación el cual por ministerio de la ley puede adjudicar a los particulares con mejor derecho o a otras entidades públicas, bajo el criterio de utilidad, beneficio social ecológico y económico.

En lo que respecta, a la aplicación del patrimonio público en las practicas jurídicas, para Penagos (1998), se ha buscado la defensa de la integridad del patrimonio público frente a las usurpaciones de los particulares, formulando el principio de imprescriptibilidad sobre los bienes de uso público conservando este dominio en su integridad, indagando en su totalidad que éste quede en todo momento y en todas partes al uso directo e indirecto de la colectividad.

Para concluir, para Penagos (1998), entre los principios constitucionales se debe destacar el deber que tiene el Estado en proteger el patrimonio estatal, la función social de la propiedad y el derecho a una vivienda digna, si de alguna manera los servidores públicos han realizado esas adjudicaciones de manera ilegal deberán ser sancionados por las autoridades correspondientes como dice la norma.

Para la descripción del enfoque implementado del autor consultado, que refiere para en el uso y gestión del patrimonio público el estado debe protegerlo y darle una adecuada destinación por el contrario los sistemas de control y seguimiento se centran en actuar para que los resultados generados en las fases que le preceden sean los deseados.

De la misma manera, en las tendencias de desarrollo en el objeto de investigación es primordial proteger el patrimonio y preservarlo, a través de los mecanismos normativos, eficaces para su cumplimiento, respecto a la ruptura epistemológica los sistemas de control definen responsabilidades en la organización, procesos con finalidades y sistemas de información con objetivos precisos.

En la regularidad interna, el Estado ejerce acciones precarias para la protección del patrimonio público, frente a las acciones fraudulentas de los particulares, quienes incumplen las normas establecidas para tal fin, a diferencia de los sistemas de control se refiere al ámbito organizativo en el que se desarrolla con unidades de responsabilidad, una misión específica, recursos asignados y resultados dirigidos.

Respecto a los contrarios dialectos en relación con el objeto de investigación el deber ser del Estado y los particulares es cuidar los recursos, especialmente los públicos en aplicación de los fines estatales de carácter constitucional, si de alguna manera se adjudican los bienes de manera ilegal los servidores públicos deben ser sancionados como lo expresa la norma, en contradicción con los sistemas de control y seguimiento los mecanismos deben funcionar de manera conexas apoyándose mutuamente para desarrollar la eficacia con componentes como la estructura, el proceso y los sistemas de información.

La inherente relación entre el uso y gestión del patrimonio público y la falta de sistemas de control y seguimiento a la ejecución de los procedimientos a cargo de las entidades estatales, concretamente en la adjudicación de bienes baldíos de la nación a los destinatarios (campesinos) y entidades de derecho público, en cabeza del INCODER, en la historia social, económica, política y jurídica del país ha sido evidenciada por la indebida administración de los recursos públicos y el favorecimiento a terceros, quienes los han apropiado, acumulado indebidamente y ocupado sin el cumplimiento de los requisitos jurídicos. Igualmente se han vulnerado los principios éticos que debe liderar una entidad para el correcto funcionamiento y cumplimiento de sus cometidos estatales. Por tanto, se tendrán en cuenta los indicadores que permiten entender la conexión entre la ruptura y el objeto jurídico propuesto para los bienes de uso fiscal, particularmente, los bienes baldíos.

En el criterio de causalidad es indispensable que en las prácticas jurídicas se pueda desarrollar una estructura estable que impida la indebida ocupación y acaparamiento de baldíos como bien público, el alcance de la ocupación, la estrecha relación con el daño fiscal y patrimonial que le genera a la nación, el desconocimiento de las prohibiciones jurídicas de baldíos y la inconstitucionalidad de normas que contengan excepciones en materia normativa de este tipo de bienes, porque los recursos del Estado deben ser manejados acorde con las necesidades vitales y ese fin se logra encaminando el ordenamiento jurídico al ámbito social de la población campesina y teniendo claridad de aquello que se puede adjudicar, con base en información concreta y verás.

Frente a las tendencias de desarrollo, es claro que la manera de efectuar la descripción contenida en el acápite anterior, se ha presentado en el escenario de la globalización, comprendiendo que como los bienes baldíos son escasos, se tiende al acaparamiento de tierras, por parte de sectores económicamente influyentes, y bajo la influencia de normas que otorgan estos permisos a empresas (multinacionales, transnacionales y extranjeras), en donde se favorece de una manera predominante lo de afuera y no se fortalece lo interno, este fenómeno se hace visible mediante leyes como la Ley 1776 de 2016 o también conocida como la Ley “ZIDRES”. Todo esto, atenta de manera directa contra el uso y gestión del patrimonio público, elevando los niveles de pobreza en la población colombiana. Por otro lado, el mal manejo de las mismas entidades, que al quedar por fuera de la línea base de acción, carece de autonomía en su quehacer y no pueden ejercer una auditoría real a la adjudicación de bienes.

Por otro lado, en lo que tiene que ver con la regularidad interna, el control ejercido por el INCODER en la adjudicación de bienes baldíos, está definido en la Ley 160 de 1994, es un procedimiento establecido de manera clara, con unos requisitos, prohibiciones y sujetos de titulación. Aunque esta ley establece todos los parámetros de acción, en el contexto se presenta que esta entidad no ha podido garantizar los postulados legales en materia de baldíos, y al no contar con un inventario establecido de manera concreta, se ha contrariado con el objeto y procedimiento en la adjudicación y recuperación de baldíos dentro de los límites que la misma Constitución ha impuesto, generando un detrimento contra el patrimonio público.

En consecuencia, como es el caso por el cual, es urgente la ejecución de sistemas de control y seguimiento en la ejecución de los procedimientos a cargo de las entidades estatales que

acaben con la corrupción, en donde se dan prerrogativas a terceros (empresas del sector privado), y a su vez que las entidades encargadas de velar por el control de los procesos y procedimientos (en este caso el INCODER), actúen bajo la directriz de propender por el uso y gestión del patrimonio público, en concordancia con el principio de buena fe en materia administrativa.

Entre tanto, las fuentes de información a consultar para poder dar una respuesta a la pregunta de investigación formulada en el estado del arte, para el caso que ocupa, se hará a través de la observación de expedientes jurídicos del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, INCODER (ahora Agencia Nacional de Tierras) en donde se incumplió el procedimiento de adjudicación de bienes baldíos.

Lo anterior, permite establecer el método de investigación a usar, y por conducto de este obtener la información a saber, estableciendo los sistemas de control y seguimiento a la ejecución de los procedimientos a cargo de las entidades estatales.

Diseño de Investigación en el Contexto de los Bienes Baldíos de la Nación

La orientación de esta investigación, parte de evidenciar los vacíos en los inventarios de bienes baldíos de la nación que están a cargo de INCODER-ANT; esto quiere decir que se parte de una realidad para poder analizar los elementos conceptuales, teóricos, jurídicos y procedimentales que componen toda la situación problemática planteada en este trabajo, la cual se desarrolla desde la sentencia T-488, en donde se demuestra que existe una falta de información clara, concisa, completa y actualizada de estos bienes. La anterior descripción, implica hallar histórica y legalmente las razones por las cuáles los bienes baldíos han servido a satisfacer intereses diferentes a los establecidos en la norma, en la búsqueda de enriquecer a particulares.

El objetivo de la investigación es identificar, los sistemas de control y seguimiento en la ejecución de los procedimientos en el uso y gestión del patrimonio público, mediante la observación de expedientes de adjudicación de bienes baldíos de la Nación.

La adjudicación de terrenos baldíos de la nación solo pueden ser adquiridos por resolución administrativa que es ejecutada por el INCODER-ANT, mediante la evaluación y estudio previo realizado, tanto a los predios como a los sujetos beneficiarios según la constitución y la ley, se pretende identificar que la entidad este ejecutando a cabalidad y cumpliendo con la norma y no se esté generando una grave amenaza contra el patrimonio de la Nación, y desconociendo el acceso a la propiedad de la tierra por parte del trabajador campesino.

El enfoque jurídico parte de la postura de la escuela funcionalista, que se define como “el estudio macroscópico de los fenómenos sociales” Lo anterior en el entendido que por abarcar lo “social”, el funcionalismo se adapta a los criterios que emergen del marco normativo que representa el patrimonio público, que es el objeto jurídico de investigación.

Este concepto surgió por examinar la función de los elementos que no son precisamente racionales en el proceso epistemológico, igualmente consiste en un conjunto constituido por funciones y no por cosas o sustancias, por lo cual la realidad se define por la función que ejerce.

El tipo de investigación aplicado es la descriptiva, que según el autor Hernández Sampieri (2006), consiste en especificar las propiedades, características, y los perfiles de personas, grupos, comunidades, procesos, objetos o cualquier otro fenómeno que se someta a un análisis. En el

estudio descriptivo se selecciona, con el objeto de obtener información y así poder describir lo que se está investigando.

Para el caso concreto la descripción que se realiza en la presente investigación, mide el proceso y procedimiento en la adjudicación y titulación de bienes baldíos de la nación, así llegando a recolectar datos en los expedientes de titulación de baldíos del año 2012.

El trabajo de adjudicación de bienes baldíos desarrollado en esta monografía es una investigación de carácter sociojurídico, debido a que tiene el propósito de identificar sistemas de control y seguimiento, los cuales implican el análisis y la interpretación del sistema jurídico, desde un fenómeno histórico de tierras y reforma agraria en Colombia. A partir de la investigación sociojurídica se pretende dar una solución a la pregunta de investigación formulada, para ello es preciso profundizar en las fuentes de esta clase de investigación que son la Constitución, la ley, la jurisprudencia, la doctrina, la observación de la realidad; todas estas fuentes utilizadas en todo el proceso de consulta en la construcción del trabajo. Es decir contrastar la existencia y vigencia de la norma con respecto a la practicidad de la situación problemática señalada y el objetivo de la investigación.

La metodología para responder a la pregunta de investigación se basa en la observación científica como método utilizado para el trabajo empírico, el tipo de observación es externa o no participante, según la naturaleza de la fuente es indirecta. El trabajo concreto, es la observación de expedientes jurídicos de adjudicación y titulación de bienes baldíos de la nación que posee el INCODER-ANT. Esta tiene como fin revisar si en el procedimiento existen violaciones a los sistemas de control y vigilancia en la adjudicación de estos bienes.

El Enfoque metodológico a usar es el cuantitativo, tomando una cantidad de diez (10) expedientes jurídicos de adjudicación y titulación de bienes baldíos de la nación, esto con el objeto de revisarlos y conocer las violaciones a los sistemas de control y seguimiento en la ejecución de los procedimientos a cargo de la entidad encargada de estos asuntos.

La investigación se ha desarrollado a partir de los postulados de la escuela funcionalista y los conceptos expresados por el autor Pérez Carballo, en quien fundamentamos las categorías establecidas en el marco teórico y de lo que se desprende esta aplicación del método, la cual se

abordó a través de la técnica de observación científica de (10) expedientes jurídicos de adjudicación y titulación de bienes baldíos, en custodia de La Agencia Nacional de Tierras (ANT), Dirección de Acceso a Tierras.

Se estableció a partir de la situación socio jurídica problemática, por la falta de información, clara, concisa, completa y actualizada de los bienes baldíos que posee la Nación por parte de la entidad en donde se está desarrollando el trabajo de campo. Del mismo modo, la síntesis de la caracterización consistió en definir que la nación no tiene un inventario real de todos los bienes baldíos y esto genera como consecuencia la acumulación irregular de particulares, impidiendo que los adjudicatarios legítimos sean los beneficiarios.

Entre tanto el objetivo general de la investigación, consiste en identificar los sistemas de control y seguimiento en la ejecución de los procedimientos en el uso y gestión del patrimonio público, mediante la observación de expedientes de titulación de baldíos.

Así las cosas, el universo de la observación se basa en el análisis de 10 de expedientes para revisar si existen violaciones a los sistemas de control y seguimiento en la adjudicación de baldíos. Para ello se determinaron las categorías a trabajar, en el procedimiento administrativo y violaciones a esos sistemas en cada una de ellas que son: la planificación, la responsabilidad y la estructura. Con base en lo anterior a continuación se va a relatar la síntesis de lo que contiene cada unidad de recolección:

En el primer expediente identificado bajo el N° B080832001829012, un particular, de género masculino, el día 13 de julio de 2012, solicita la adjudicación de un bien baldío denominado “Buena Vista”, en el Departamento de Atlántico, municipio de Tubará- Centro Poblado Villas del Palmarito. Este predio ha sido ocupado y explotado desde el 15 de mayo de 2003. En el archivo documental se incluye el mapa de las coordenadas del bien y se especifica que el área es de 1244 m2. El Incoder estableció que el solicitante cumple con los requisitos contemplados

En la siguiente etapa de este proceso de adelanta la inspección ocular, en la que se evidencia que la explotación del bien se hace de manera directa. A esta diligencia asistió el perito

encargado y determinó que el terreno está ubicado en zona homogénea N 7 de destinación turística.

Entre tanto, el fundamento jurídico en el que se sustenta, se define en el Decreto 2664 de 1994, Decreto 0982 de 1995 y la Ley 160 de 1994, que accede a la adjudicación con base en los criterios del caso excepcional numeral 3 del Acuerdo 014 de 1995 del Incora, dada la destinación turística del inmueble. Por consiguiente, adjudica el bien baldío, a pesar que el área del predio a adjudicar es inferior a la UAF (Unidades Agrícolas Familiares), para zona relativamente homogénea. Es claro que constituye título traslativo de dominio y queda amparada por la presunción del artículo 6 de la Ley 97 de 1946.

El terreno no puede fraccionarse, salvo las excepciones del artículo 45 de la Ley 160 de 1994, se anota en el expediente que no puede ser gravado con hipoteca, el Incoder se reserva el derecho de reversión del baldío, si se comprueba la violación de normas de conservación y aprovechamiento de recursos naturales renovables y del medio ambiente. De la misma manera, no se incluye bienes de uso público, fuentes de agua, bosques, fauna...entre otros.

Así las cosas, el agente del Ministerio Público, en cabeza del Procurador interpuso recurso de reposición, con fundamento en el artículo 76 del CPACA, argumentando que este bien por tratarse de uso público, tiene la protección constitucional amparada en los artículos 63 y 82 de la Constitución política; la jurisprudencia del Consejo de Estado ha determinado que los baldíos son de uso público y constituyen el conjunto de bienes destinados al desarrollo o cumplimiento de las funciones públicas de Estado o están afectados al uso común, tal como lo señala los artículos que se definen:

Artículo 63. Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Artículo 82. Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular. Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común.

Artículo 102. El territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la Nación.

Artículo 332. El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes. (Const., 1991).

Comentado [jdqv1]: Revisar normas APA 8 tamaño de letra sin cursiva

También sostiene que en cuanto al principio de igualdad, frente a hechos iguales consecuencias jurídicas similares, refiriéndose con esto a que en otro caso con los mismos presupuestos se dio origen a la revocatoria directa, por lo tanto se debe aplicar la misma situación en este caso. Siguiendo esta línea, el Ministerio Público considera que carece de concepto de viabilidad ambiental, por autoridad previa a la adjudicación; en consecuencia se decide revocar la resolución que adjudicó el baldío, hallándole razón a los argumentos del Procurador.

Continuando con el estudio, encontramos el expediente N° B47098000352012, en donde un particular, solicitó la adjudicación de un Lote Urbano, en el Departamento de Magdalena zona bananera. Atendiendo a los criterios jurídicos establecidos para el caso en concreto se tiene que verificados los requisitos y agotadas las etapas procesales, se procedió a la adjudicación del bien baldío, de conformidad con la inspección ocular llevada a cabo, en cumplimiento del procedimiento administrativo, en aplicación al Acuerdo 014 de 1995, así como en atención al artículo 107 del Decreto Ley 019 de 2002, el cual se adiciona al artículo de la Ley 160 de 1994, que en su parágrafo dice que si el solicitante se trata de una familia desplazada que se encuentra relacionada en el Registro Único de Víctimas (RUV), puede acreditar la ocupación previa no inferior a 5 años para tener derecho a la adjudicación, con la respectiva certificación del registro de declaración de abandono del predio. El Incoder verifica la ocupación, en donde reconoce la explotación actual sin que sea necesario el cumplimiento de la explotación sobre las dos terceras partes de la superficie, de la cual se solicita la respectiva adjudicación.

De la misma forma en el expediente N° 3004.2-37, se trata de una adjudicación de baldíos, con origen en el Fondo Nacional Agrario, predio rural denominado “Las catas”, ubicado en el municipio de Ayapel, departamento de Córdoba, la extensión es de 4672 hectáreas, es adjudicado a un particular, campesino, de género masculino, con sociedad conyugal vigente, para proyecto productivo de carácter asociativo destinado a familias campesinas y desplazadas que permita que

el inmueble mantenga la explotación económica. Este predio se adquirió por extinción de dominio y fue entregado al Incoder en calidad de depositario provisional. El Incoder asignó de manera provisional a 137 familias campesinas y desplazadas a causa de la violencia.

Asimismo, solicitó a la Dirección Nacional de Estupefacientes la asignación definitiva del predio con el propósito de resolver la situación de las familias de campesinos y desplazados, la entidad mencionada decidió transferir el predio y así con posterioridad adjudicó el bien baldío al solicitante mencionado.

En el expediente N° B099000101462011, la solicitud fue elevada por un particular de sexo masculino, casado, con 5 hijos, sobre el predio rural conocido como “El Rincón del Berraco”, situado en el departamento de Vichada, municipio de Puerto Carreño, vereda La Esmeralda, el área aproximada es de 1200 m². Dentro de archivo documental obra un oficio que decretó la suspensión de procesos de titulación de baldíos en el Vichada.

Una vez superada esta situación, se verifica que el solicitante cumple con los requisitos y se acepta la solicitud también por autoridad ambiental, que afirma que se debe garantizar la protección de zonas hídricas y bosque, con base en el artículo 9 del Decreto 2664 de 1994. De la inspección ocular se certifica que los ocupantes no ocupan ni explotan de manera directa el predio solicitado, por lo tanto se decide no continuar con el trámite de adjudicación del predio, porque no se demostró tener bajo explotación económica las dos terceras partes de la superficie del predio solicitado en adjudicación, como lo contempla el Inciso 1 del artículo 69 de la Ley 160 de 1994. En consecuencia, se niega la adjudicación, debido a la carencia de evidencia que demuestre que se ha ejercido algún tipo de explotación económica.

El proceso N° B470030000412 se trata de un lote urbano, con solicitante particular, en donde se decide adjudicar, atendiendo al criterio del Acuerdo 014 de 1995.

Con los dos casos expuestos a continuación se negó también la adjudicación, el expediente N° B47003000062012, se trataba de un particular, solicitando el derecho sobre el bien denominado “La Cuara”, inicialmente se acepta la solicitud, sin embargo la resolución que decide sobre la adjudicación, se niega, porque es un área de reserva forestal. Estas “reservas forestales nacionales comprenden áreas públicas y privadas, y están conformadas por las

establecidas por la Ley 2ª de 1959 y las reservas forestales protectoras y protectoras productoras declaradas por el Ministerio de la Economía Nacional, el Inderena y el Ministerio de Ambiente”

Con el expediente N° B47055100092012, se trata de un lote urbano, en el que se negó la solicitud de adjudicación, porque la georreferenciación presentada en el terreno solicitado traslapa con el área de influencia de un título minero, de acuerdo al precepto del párrafo del artículo 67 de la Ley 160 de 1994, lo mismo sucedió con el expediente denominado bajo el N° B47055100122012, que también es un lote urbano.

Por otro lado, tenemos el expediente N° B50012400972013 y el N° B50012400912013, en los cuales la adjudicación recae sobre el mismo predio, que es un lote, en los dos casos la solicitante es una mujer, el bien se encuentra ubicado en el municipio de Cabuyaro, Vereda Viso de Upia, en el departamento del Meta. Las solicitudes se aceptaron verificándose el cumplimiento de requisitos legales. Se tiene que el predio cuenta con un área de 672 m²; en las actas de inspección ocular se registró que la ocupación es de 10 años con las familias respectivas, la explotación supera las dos terceras partes del área solicitada, la cual es inferior a la UAF (Unidad Agrícola Familiar) para la zona. La decisión de esta solicitud se enmarca en el Acuerdo 014 de 1995, numeral 1, excepciones a la UAF.

Por lo anterior, se procedió a la adjudicación, para lo cual el funcionario que presidió la diligencia, rindió un concepto favorable del trámite de titulación de baldíos y del predio, cuando se acredita una ocupación y explotación no inferior a (5) años.

En cuanto a la revisión técnica, el predio traslapa con explotación de hidrocarburos, teniendo en cuenta que se localiza en estado de exploración y a su vez menos de 5 kilómetros del predio no se encuentra ningún pozo, razón por la cual se encuentra en un área adjudicable, así las cosas no está inmerso en limitaciones y prohibiciones legales y no supera los mil salarios mínimos legales mensuales vigentes. También se verificó que las solicitantes no son propietarias ni poseedoras de otro predio rural en el territorio nacional, por lo tanto se procede a la adjudicación del bien baldío.

Por último se examinó el expediente N° B47005300042012, la solicitud se hizo sobre el predio “El Vaticano”, en este caso, se dio una terminación anticipada del proceso y se procedió al archivo del mismo, ya que los objetivos de la Ley 160 de 1994 es regular la ocupación y

aprovechamiento de tierras, las que se adjudicarán hasta la extensión de una UAF (Unidad Agrícola Familiar).

Es importante determinar los Criterios legales para adjudicación de bienes baldíos, propuestos en la Ley 160 de 1994 y los artículos 8 al 13 del Decreto 2664 de 1994, los cuales expresan:

La relevancia jurídica de esta investigación radica en que estos expedientes son de adjudicación y titulación de bienes baldíos de la nación y dan cuenta del procedimiento administrativo, los sistemas de control y seguimiento que deberían obedecer a la directriz de la protección del patrimonio público de la nación, de vital importancia en esta investigación, por ser el objeto jurídico, que se conecta con lo preceptuado en el artículo 88 de la Constitución Política, en la medida en que propende por el amparo de los intereses colectivos.

Análisis de Recolección de Datos De Expedientes Jurídicos

Por consiguiente, habiendo revisado la totalidad de los expedientes, se logró conocer de manera práctica y real el trámite y procedimiento de adjudicación y titulación de baldíos, contemplado en el artículo 14 del Decreto 2664 de 1994, que comprende la generalidad para los casos exitosos de adjudicación de bienes baldíos: solicitud de adjudicación de baldíos; fotocopia de la cédula, auto de aceptación de solicitud de adjudicación del baldío; notificación aceptación, acta de diligenciamiento de inspección ocular del bien baldío; formulario sobre protección y utilización racional de los recursos naturales renovables del predio solicitado en adjudicación; formato de comunicación y aceptación a los colindantes; aviso de aclaración de la inspección ocular; formato de fijación en lista (en un lugar público); documento de linderos del bien baldío; cuadro de coordenadas; revisión técnica de planos topográficos; formato de revisión jurídica previa a la decisión de fondo y requisitos ley 160 de 1994 y Decreto 2664 de 1994.

Como se estableció con anterioridad, el objetivo de la investigación y lo que conforma un sistema de control, que a simple vista podría ser un conjunto de entradas y salidas dentro del procedimiento, la cohesión de varias entidades trabajando para un fin común, que son la ANT, el Ministerio Público garantizando el debido proceso, a través de la representación del procurador de asuntos agrarios, los solicitantes, los colindantes y en sí las diferentes partes que intervienen en el proceso, no obstante, a nuestro juicio este no es el sistema del que carece el procedimiento

objeto de estudio, el sistema de control del que hablamos se refiere al que se halla en una base de datos confiable, fidedigna, organizada, estandarizada, que contenga la información concreta de los bienes baldíos de la nación, el número total de baldíos, las estadísticas de lo adjudicado, los adjudicatarios reales, el estado de cada bien, la organización por departamentos, municipios y veredas. Una base de datos que impacte socialmente a quienes deberían ser los adjudicatarios, la comunidad en general, el estado y para evitar los problemas que se presentan con la expedición de leyes como la Zidres, que viene a regular temas de acumulación irregular, la indebida ocupación y permite que la destinación y aprovechamiento de estos bienes cambien su naturaleza, alterando el deber ser de los baldíos.

En ese orden de ideas, una vez se hizo la observación de los expedientes de adjudicación y titulación de bienes baldíos, que son fuente secundaria de investigación, se estableció la unidad de análisis la cual se basa en el resultado o tipo de terminación del procedimiento, en donde se toma la decisión de fondo y se compilaron las principales similitudes y diferencias de los mismos. Por lo tanto, se procederá a plasmar el análisis y recolección de datos que se consideraron relevantes en cada categoría analizada.

Frente a la categoría de planificación, esta se relaciona con los sistemas de control y seguimiento en el entendido que trabaja en pro de los resultados que se generan en las diferentes fases del procedimiento. Así las cosas en los casos expuestos se encontró que en unos, el procedimiento es acorde al cumplimiento de los tiempos específicos para expedir la resolución final de adjudicación, durante la etapa del proceso, se encontró que el bien baldío no cumplía con los requisitos legales para ser adjudicado; el proceso de terminó de manera anticipada, por encontrarse causales que no están encaminadas a la ocupación y aprovechamiento de tierras.

En cuanto a la categoría de responsabilidad, su interlocución con los sistemas de control y seguimiento se visibilizan en la existencia de un proceso y un sistema de información con objetivos claros. Para ello hay un funcionario liderando la actuación administrativa inicial y final, el expediente tiene todos los formatos que hacen parte íntegra, en el caso de adjudicación; el procedimiento está en cabeza de un funcionario del INCODER. Las etapas se llevan a cabo completamente, sin adjudicación de por medio; el funcionario evacúa el proceso, al terminarlo de manera anticipada, y no se logra el resultado que es la adjudicación.

Finalmente, la categoría de estructura y la interdependencia con los sistemas de control y seguimiento, se tiene en cuenta el ámbito organizativo de la entidad, los recursos asignados y la misión específica de esta. Por ende en unos casos la organización de la entidad permitió que la adjudicación fuera efectiva; la implementación normativa asumida por la entidad permite conocer los requisitos legales para no adjudicar y el organismo no puede adjudicar más allá de la extensión de la UAF (Unidad Agrícola Familiar).

En conclusión se tienen los resultados que se relacionan: De los 10 casos revisados; fueron adjudicados 6; en 3 de las actuaciones administrativas no se adjudicaron los bienes y 1 de los casos se archivó. Por lo anterior, los criterios jurídicos para estas decisiones se tienen así; cuando el Incoder adjudicó los bienes baldíos, lo hizo porque con base en la inspección ocular practicada a los mismos, por el profesional competente, de acuerdo al artículo 69 de la Ley 160 de 1994, por tratarse de una familia en situación de desplazamiento y que esté en el RUV (Registro Único de Víctimas), que acredite la ocupación previa no inferior a 5 años). En los expedientes en donde se negó la adjudicación, en su orden, en el primer caso, el bien constituía un área de reserva forestal, y en el segundo y tercero la georreferenciación presentada en el terreno solicitado en adjudicación traslapa con el área de influencia de un título minero, lo cual impide que se adjudique y finalmente el archivo de la solicitud se dio en razón a que, uno de los objetivos de la Ley 160 de 1994, es regular la ocupación y aprovechamiento de tierras, las que se adjudican hasta la extensión de una UAF (Unidad Agrícola Familiar).

Lo anterior con el fin de analizar la ruptura de la investigación, la cual se basa en la identificación a los sistemas de control y vigilancia en la adjudicación de bienes baldíos de la nación y así poder dar una respuesta a la pregunta de investigación, la cual se plantea de la siguiente manera: ¿Qué violaciones a los sistemas de control y vigilancia existen en el uso y gestión del patrimonio público impidiendo que los sujetos calificados puedan ser adjudicatarios de estos bienes?

En consecuencia, como se aprecia en la ejecución de los procedimientos en el uso y gestión del patrimonio público, se pudo observar que el procedimiento administrativo se lleva a cabo de una manera ordenada, sistemática, con los formatos creados para ello, pero se evidencia que no se cuenta con un sistema idóneo para verificar la intervención de la entidad, el único control que se ejerce en los expedientes, es el que realiza la oficina de Control Disciplinario de la

entidad, en los eventos en los que es relevante, por temas de auditorías internas y de planes de mejoramiento o funciones propias de esa área.

De modo que el control más evidente en el estudio de la adjudicación y titulación de bienes baldíos, es el trazado con la condición que haya previamente una explotación y ocupación del bien baldío, puesto que en lo revisado a contrario sensu, los terrenos se adjudicaron a personas idóneas según la Ley para ser adjudicatarias.

Cabe concluir que el Gobierno Colombiano solo se ha preocupado por desarrollar diferentes normas de reforma agraria que han alcanzado un beneficio estrictamente político, y no le ha dado relevancia a crear sistemas de control y vigilancia que permitan que esas adjudicaciones de baldíos se realicen de la manera más adecuada, para que la colectividad menos favorecida tenga derecho a los bienes públicos de la Nación y sean beneficiarios de las garantías y programas que tiene establecido el Estado con respecto al agro, y así poder generar empleo y brindar una mejor calidad de vida al campesino, impidiendo que existan niveles altos de pobreza y a la vez permitiendo el acceso a la tierra para trabajar.

Contraste Normativo, Histórico y Pragmático de la Reforma Agraria

Colombia un Estado Social de Derecho cuyo fin es proteger, velar por los derechos sociales y custodiar los bienes públicos de la nación, bienes como los baldíos que merecen la total protección del Estado, por la función social y ecológica que cumple la propiedad, esta articulación se plasma en el artículo 58 de la Constitución Política, que requiere del principio de solidaridad y deja de lado la noción de la propiedad únicamente como derecho fundamental e individual, y le da una extensión de carácter colectivo.

Cabe destacar que con la creación de la Ley 135 de 1961, se establecieron importantes primicias, como fue el delegar en el INCORA la administración y adjudicación de terrenos baldíos del Estado, la conservación de los recursos naturales, autorizó al INCORA para establecer los límites máximos de tierras adjudicables para las personas naturales como para las jurídicas según lo señalado por esta Ley, limitó las adjudicaciones a sociedades anónimas o colectivas para celebrar y ejecutar contratos con el INCORA, instauró restricciones sobre el derecho de propiedad sobre los baldíos tanto a las personas naturales como a las jurídicas, facultó

al INCORA para generar por medio de reglamentos, un régimen especial de ocupación de tierras baldías.

El Estado para fortalecer y certificar las transacciones de compraventa de tierras baldías adjudicadas por el INCODER, implantó ciertos requisitos para hacer legal la entrega de las UAF (Unidades Agrícolas Familiares), pero a pesar de estas normas de control, han sido trasgredidas tanto por compradores de estos terrenos como registradores y funcionarios del INCODER, quienes han intervenido en transacciones irregulares de predios baldíos. Con respecto a lo anterior el Estado ha querido ejercer el papel de garantistas para la población menos favorecida, estableciendo mecanismos que permitan el acceso a los terrenos baldíos que se encuentran en custodia de la Nación, creando instituciones como el IGAC (Instituto Geográfico Agustín Codazzi) el cual iniciaría estudios de suelos en conjunto con el INCODER quien se encargaría de los estudios descriptivos, para crear nuevos programas de reforma agraria y colonización, con la finalidad de generar mejores oportunidades para la población campesina, proyecto que después de siete años serviría para la reglamentación de las UAF.

Cierto es que con la creación de la Ley 160 no se otorgó el reconocimiento en la adjudicación de tierras baldías de quienes ocupaban estos terrenos, solo eran utilizados para la ocupación y explotación del mismo, de igual manera se adjudicaron terrenos baldíos a fundaciones sin ánimo de lucro de carácter público, obras de infraestructura y servicios públicos.

Por lo anterior la Ley citada y los Decretos 2664 y 0982 de 1995, generaron restricciones con respecto a la adjudicación de bienes baldíos, tanto para personas naturales como jurídicas que tuvieran un patrimonio mayor a mil salarios mínimos mensuales legales, o aquellos funcionarios, contratistas y miembros de juntas de las entidades públicas que pertenecieran al sistema nacional de reforma agraria.

Con relación a lo anterior la Ley 160 de 1994 previó la creación del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, como mecanismo obligatorio de planeación, coordinación, ejecución y evaluación de las actividades dirigidas a la política agraria, integrado por las diferentes entidades que realizan actividades relacionadas con los objetivos, de igual manera es función del INCODER administrar los terrenos baldíos de la Nación y, realizar la correspondiente adjudicación, del mismo, ejercer las acciones que correspondan conforme a las

leyes en los casos de indebida apropiación de baldíos. Al respecto conviene decir que la entidad es responsable de ejecutar actuaciones determinantes de clarificación de la propiedad, adjudicación, delimitación, extinción del derecho de dominio y recuperación de baldíos indebidamente ocupados.

Aunado a lo anterior la norma ha tratado de dar continuidad a la política de repartición de tierras baldías a los campesinos durante siglos, buscando como fin principal el amparo y protección de los habitantes (campesinos) y cultivadores de la tierra, limitando siempre la adjudicación de terrenos baldíos a individuos o entidades que no tienen derecho.

Durante varios años se ha expuesto la carencia de un control y cifras exactas en la distribución de terrenos baldíos y un censo sobre la explotación agrícola, llamado que se ha repetido durante décadas en todos los proyectos de legislación agraria sobre la deficiencia y controles estadísticos reales en el sector agropecuario, A pesar de la creación de un comité evaluador de Reforma Agraria (creado en el año de 1971), del cual no se encuentran registros estadísticos de los programas realizados.

Sin lugar a duda en el año 2013 el Ministro de Agricultura Juan Camilo Restrepo denunció las anomalías presentadas con relación a la adjudicación de terrenos baldíos, la cual venía siendo irregular de años anteriores, una defraudación al patrimonio de la Nación, adjudicación a personas que no tienen derecho y apropiación ilegal de tierras baldías, la acumulación de estos terrenos que superan el límite de las UAF, 231 predios que estaban siendo investigados para verificar su legalidad. Al respecto conviene decir que el Ministro anunció que se han realizado investigaciones por parte de los entes de control con respecto a la compra de grandes extensiones de tierra en la altillanura por parte de empresas nacionales e internacionales quienes crearon sociedades ficticias y fueron acreedoras de los subsidios por parte del gobierno.

En el INCODER se evidencian deficiencias en la verificación del acatamiento de los requisitos para la adjudicación de los terrenos baldíos, debido a que no se realizan actividades que puedan contrastar las afirmaciones del solicitante, ya que no existen bases de datos claras y confiables que puedan ser comparadas con bases de datos de agencias estatales u otras fuentes de información, acatando el principio constitucional de la buena fe para aceptar situaciones

dispuestas de ser probadas o demostradas a través de otros mecanismos idóneos, que permitan a la entidad tener convicción sobre los hechos que se pretenden probar.

En este sentido la nueva Ley 1776 de 2016 (ZIDRES), viola la razón de ser de esta intención que tuvo el legislador al crear la norma de bienes baldíos (Ley 160 de 1994), que definió que los adjudicatarios de los bienes baldíos, son los campesinos de escasos recursos que no posean tierras, permitiendo el acceso a la misma y el cultivo para su subsistencia porque la aptitud del adjudicatario no recae en el campesino, por el contrario le otorga ese beneficio a empresas que poseen un fin de lucrarse, perdiendo de vista los intereses agrícolas y nacionales de la población campesina, con esta Ley se permitirá que se legalice la acumulación que por empresas nacionales e internacionales han ejercido en la acumulación irregular de estos predios, lo cual generara efectos negativos en la concentración de estos bienes baldíos.

Por otro parte aprobará a los particulares que puedan proponer para dichas zonas proyectos asociativos que relacionen a los campesinos y empresarios, comprometiendo al Estado a entregar incentivos, como carreteras, distritos de riego, facilidades de crédito, y muchas cosas más.

Por lo expuesto y de acuerdo a lo anterior la Corte Constitucional mediante Sentencia C-595 de 1995 magistrado ponente Carlos Gaviria Díaz, sostuvo que con relación a la adjudicación de bienes de carácter fiscal, se encuentran sujetos a fines de carácter público y constitucional donde las personas naturales gozan del derecho al beneficio de este tipo de patrimonio, brindándoles el acceso a la propiedad a quienes no la poseen, contribuyendo a mejores condiciones de vida económica y social, por otra parte ha sostenido que la función u obligación del Estado es satisfacer las necesidades de la comunidad cuya finalidad es el bien común y el interés establecido en la constitución.

De otro lado, podemos destacar que la ley 160 de 1994 y leyes anteriores tienen como finalidad la protección del patrimonio estatal que ejerce la administración pública sobre los bienes baldíos, herramienta básica de la propiedad rural e igualdad social en el campo, con especial énfasis en la elección de tierras públicas para su explotación en favor de mujeres y hombres trabajadores del campo y de bajos recursos.

De acuerdo a la aplicación del método de investigación, para responder la pregunta de investigación ¿Qué violaciones a los sistemas de control y vigilancia existen en el uso y gestión del patrimonio público impidiendo que los sujetos calificados pueden ser adjudicatarios de estos bienes? Se debe hablar si la norma ha reglamentado o no los sistemas de control en la adjudicación de los baldíos.

Como se pudo observar en la implementación metodológica no se cuenta con un sistema de información para la administración de terrenos baldíos de la Nación por parte del INCODER-ANT, no existe una base de datos concisa, clara y completa, que informe cuales terrenos baldíos han sido adjudicados, cuales, sin adjudicar, aprovechados de manera ilegal, ubicación y estado de los mismos. Se pudo constatar que la oficina de Control Disciplinario de la ANT (Agencia Nacional de Tierras) lleva un control de otros terrenos diferentes a los baldíos pero de una manera muy rudimentaria, con lo cual se concluye que no existe un sistema de control y vigilancia para el manejo de los predios baldíos.

Cabe concluir que el Gobierno Colombiano solo se ha preocupado por desarrollar diferentes normas de reforma agraria que han alcanzado un beneficio estrictamente político, y no le ha dado relevancia a crear sistemas de control y vigilancia que permitan que esas adjudicaciones de baldíos se realicen de la manera más adecuada, para que la colectividad menos favorecida tenga derecho a los bienes públicos de la Nación y sean beneficiarios de las garantías y programas que tiene establecido el Estado con respecto al agro, y así poder generar empleo y brindar una mejor calidad de vida al campesino, impidiendo que existan niveles altos de pobreza y a la vez permitiendo el acceso a la tierra para trabajar.

En este orden de ideas la normatividad vigente ha dejado de lado lo que estableció el legislador frente a la Ley 160 de 1994, con respecto a las garantías que a partir de la constitución están establecidas en aras de proteger y velar por el mejor aprovechamiento del patrimonio público, sin olvidar que el Estado debe ser garante de los sectores más vulnerables, de la población víctimas de la violencia, las madres y los padres cabeza de familia, e individuos en extrema pobreza, grupo de personas que la Constitución ordena darles un apoyo especial por parte del Gobierno. Es de anotar que la ley 1776 de 2016 trasgrede lo establecido por el constituyente, ya que mediante esta ley se pretende sanear las situaciones irregulares entre ellas

la legalización de tierras acumuladas irregularmente, de igual manera se permitirá que los empresarios puedan ser beneficiarios de los terrenos baldíos.

Por último, concluimos que el Estado ha dejado de lado el mandato constitucional con relación al acceso a tierras baldías por parte de la población más vulnerable, ha ido en contravía con lo establecido en la constitución y la ley, limitando al individuo de las zonas rurales a no acceder a mejores opciones de vida.

Conclusiones

Como ya se dejó claro en el capítulo correspondiente, se parte del problema jurídico de investigación que se sustenta en la Sentencia T-488 del 9 de julio de 2014, en donde el magistrado Ponente Jorge Iván Palacio Palacio, presenta una detallada exposición sobre la reforma agraria del país y se explica que existe falta de información, clara, concisa, completa y actualizada de los bienes baldíos que posee la Nación por parte de INCODER-ANT, impidiendo que los sujetos calificados (campesinos), puedan ser adjudicatarios de estos terrenos. De la misma manera el procedimiento Administrativo afectado es la Adjudicación y titulación de bienes baldíos de la nación, las evidencias se encuentran en las normas que se relacionan, como son la Ley 160 de 1994, Informe de Actuación Especial ACES Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER “Actuación Especial Sobre Acumulación Irregular de Predios Baldíos en la Altillanura Colombiana” (año 2012), respuesta oficio OPTB-1018-2015 emitido por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria UPRA y Ley 1776 del 29 de enero de 2016.

La pregunta de investigación se plantea en los siguientes términos ¿Qué violaciones a los sistemas de control y vigilancia existen en el uso y gestión del patrimonio público impidiendo que los sujetos calificados pueden ser adjudicatarios de estos bienes?

La solución al interrogante formulado en la investigación se cohesiona de manera directa con el objeto jurídico, en el sentido en que los sistemas de control y seguimiento en la ejecución de los procedimientos en el uso y gestión del patrimonio público, se construyen a partir de la preservación y correcta utilización de los recursos públicos, evitando a toda costa la corrupción y adjudicación a aquellos que no cumplen con los requisitos legales. Igualmente mediante la observación que se hizo al procedimiento administrativo de archivos se pudo concluir que se lleva a acabo de una manera organizada, metódica, con los formatos instituidos para ello, sin embargo se evidencia que no se cuenta con un sistema idóneo para verificar la intervención de la entidad, el único control que se ejerce en los expedientes está en cabeza de la oficina de Control disciplinario interno, que se articula como un elemento primordial de la administración pública para garantizar lo derechos en los eventos en los que se requiere, pero que no se constituye como un sistema de control y vigilancia para lo que se investiga, debido a que está creado para garantizar la potestad sancionatoria del Estado.

En consecuencia, como es el caso por el cual, es urgente la elaboración de sistemas de control y seguimiento en la ejecución de los procedimientos a cargo de las entidades estatales que acaben con la descomposición, en donde se dan prerrogativas a terceros (empresas del sector privado), y a su vez que las entidades encargadas de velar por el control de los procesos y procedimientos (en este caso el INCODER), actúen bajo la directriz de propender por el uso y gestión del patrimonio público, en concordancia con el principio de buena fe en materia administrativa.

Referencias

- Agricultura, M. d. (27 de junio de 2016). Capítulo 5. Procedimiento para la Adjudicación .
Obtenido de <http://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Paginas/Decreto-1071-2015/CAPITULO-5-Procedimiento-para-la-Adjudicacion.aspx>.
- Barranco, N. J. (1995). *Malversación y Lesión del Patrimonio Público: Apropiación, Distracción y Desviación por Funcionario de Caudales Públicos*. Barcelona: JM Bosch Editor.
- Bermúdez, J. (2007), *la protección del patrimonio público a través de instrumentos administrativos*, (Revista de Derecho - Universidad Católica del Norte, Coquimbo, Chile)
Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=87601702>
- Bernal, S y Herrera A. (2000), *El patrimonio público*. - (Revista de Derecho Universidad del Norte)
Disponible en: <http://ciruelo.uninorte.edu.co/pdf/derecho/13/3>
- Carrillo, J. (2006) *Del patrimonio público una aproximación al concepto y a su contenido Prolegómenos. Derechos y Valores*, (Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, Universidad Militar Nueva Granada Bogotá, Colombia) Disponible en:
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=87601702>
- Castellar, A. (2015), *La Efectividad del Proceso de Responsabilidad Fiscal en la Preservación y Fortalecimiento del Patrimonio Público en Colombia (Universidad militar nueva granada Especialización en derecho Administrativo)* Disponible en:
<http://www.repository.unimilitar.edu.co> ›
- Castillo, S, (2011), *Seguro de Cumplimiento fecha de Expedición Vs inicio del Vigencia del Seguro (Tesis de Especialización en Seguros y Seguridad Social, Universidad de la Sabana,)* Disponible en [http:// www.unisabana.edu.co](http://www.unisabana.edu.co)

Colombia, Contraloría General de la República. (2012). Informe de Actuación Especial (ACES) "Actuación Especial Sobre la Acumulación Irregular de Predios Baldíos en la Altillanura Colombiana". Bogotá.

Garavito, G, (2006), *El Patrimonio como Política Pública en Colombia, y su Relevancia para la Interpretación de los Vínculos entre Cultura y Naturaleza (Revista Opera, Universidad Externado de Colombia)*

Sampieri, R. H. (2006). Metodología de la Investigación . México DF: Mc Graw Hill.

INCODER. (2011-2013). Libro Blanco de las Irregularidades en la Tenencia de la Tierra en Colombia. Bogotá: MADR.

INCODER. (2016 de JUNIO de 27). INCODER Instituto Colombiano De Desarrollo Rural. Obtenido de INCODER Instituto Colombiano De Desarrollo Rural:
<http://www.incoder.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=869&conID=292>

M, Daza, (2008), *La Intervención en El Espacio Público como Estrategia para el Mejoramiento de la Calidad de Vida Urbana (Tesis de Maestría en Planeación Urbana y Regional, Pontificia Universidad Javeriana)*, Disponible en
<http://www.javeriana.edu.co/home#.V5rp3vnhDDc>

Mercado, L (2011), *Patrimonio Edificado de Propiedad Privada: Relación Compleja y Contradictoria entre lo Público y lo Privado en el Centro Histórico de Morelia, México, (Artículo, Instituto Nacional de Antropología e Historia, Escuela Nacional de Conservación, Restauración y Museología)* Disponible en [unal.edu.co](http://www.unal.edu.co)

- Penagos, G. (1998). Los Bienes de Uso Público. Bogotá, Colombia: Ediciones Doctrina y Ley Ltda.
- Peña, Carina, (2007), *Políticas del Orden Público Para la Seguridad Ciudadana: El Caso de los Delitos Contra el Patrimonio en Bogotá (Tesis de Maestría en Ciencia Política)*
Disponible en: <https://biblioteca.uniandes.edu.co/index.php?lang=es>
- Perafán, B. (2001). Acceso a la Justicia y Defensa del Interés Ciudadano en Relación con el Patrimonio Público y la Moral Administrativa. Bogotá, Colombia: Ediciones Uniandes, Facultad de Derecho.
- Perez-Carballo, J. (2013). *Control de gestión empresarial: ESIC Editorial. Pozuelo de Alarcón, Madrid.*
- Portafolio. (4 de agosto de 2014). *portafolio.com*. Obtenido de portafolio.com:
<http://www.portafolio.co/economia/finanzas/detectan-irregularidades-fiscales-adjudicacion-baldios-66588>
- Santofimio, J. O. (2013). Ensayos de Derecho Público en Memoria de Maurice Hauriou.
Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Anexo

UNIDAD DE ANÁLISIS 01	CATEGORÍAS
	1.1. PLANIFICACIÓN
	B47098000352012 El procedimiento es acorde al cumplimiento de los tiempos específicos para expedir la resolución final de adjudicación.
	B47003000042012 El procedimiento es acorde al cumplimiento de los tiempos específicos para expedir la resolución final de adjudicación.
	B47003000062012 Durante la fase del proceso, se encontró que el bien baldío no cumplía con los requisitos legales para ser adjudicado.
	B47005300042012 El proceso de terminó de manera anticipada, por encontrarse causales que no están encaminadas a la ocupación y aprovechamiento de tierras.
	B47018900732012 El procedimiento es acorde al cumplimiento de los tiempos específicos para expedir la resolución final de adjudicación.
	B47055100092012 Durante la fase del proceso, se encontró que el bien baldío no cumplía con los requisitos legales para ser adjudicado.
	B47055100102012 El procedimiento es acorde al cumplimiento de los tiempos específicos para

**Tipo de
terminación
(Decisión de
fondo)**

	expedir la resolución final de adjudicación.
B47055199112012	El procedimiento es acorde al cumplimiento de los tiempos específicos para expedir la resolución final de adjudicación.
B47055100122012	Durante la fase del proceso, se encontró que el bien baldío no cumplía con los requisitos legales para ser adjudicado.
B47098000342012	El procedimiento es acorde al cumplimiento de los tiempos específicos para expedir la resolución final de adjudicación.
1.2.RESPONSABILIDAD	
B47098000352012	Hay un funcionario liderando la actuación administrativa inicial y final, el expediente tiene todos los formatos que hacen parte íntegra, en el caso de adjudicación.
B47003000042012	Hay un funcionario liderando la actuación administrativa inicial y final, el expediente tiene todos los formatos que hacen parte íntegra, en el caso de adjudicación.
B47003000062012	El procedimiento está en cabeza de un funcionario del INCODER. Las etapas se llevan a cabo completamente, sin adjudicación de por medio.
B47005300042012	El funcionario evacúa el proceso, al terminarlo de manera anticipada, y no se

	logra el resultado que es la adjudicación.
B47018900732012	Hay un funcionario liderando la actuación administrativa inicial y final, el expediente tiene todos los formatos que hacen parte íntegra, en el caso de adjudicación.
B47055100092012	El procedimiento está en cabeza de un funcionario del INCODER. Las etapas se llevan a cabo completamente, sin adjudicación de por medio.
B47055100102012	Hay un funcionario liderando la actuación administrativa inicial y final, el expediente tiene todos los formatos que hacen parte íntegra, en el caso de adjudicación.
B47055199112012	Hay un funcionario liderando la actuación administrativa inicial y final, el expediente tiene todos los formatos que hacen parte íntegra, en el caso de adjudicación.
B47055100122012	El procedimiento está en cabeza de un funcionario del INCODER. Las etapas se llevan a cabo completamente, sin adjudicación de por medio.
B47098000342012	Hay un funcionario liderando la actuación administrativa inicial y final, el expediente tiene todos los formatos que hacen parte íntegra, en el caso de adjudicación.
1.3 ESTRUCTURA	

B47098000352012	La organización de la entidad permitió que la adjudicación fuera efectiva.
B47003000042012	La organización de la entidad permitió que la adjudicación fuera efectiva.
B47003000062012	La implementación normativa asumida por la entidad permite conocer los requisitos legales para no adjudicar.
B47005300042012	El organismo no puede adjudicar más allá de la extensión de la UAF (Unidad Agrícola Familiar).
B47018900732012	La organización de la entidad permitió que la adjudicación fuera efectiva.
B47055100092012	La implementación normativa asumida por la entidad permite conocer los requisitos legales para no adjudicar.
B47055100102012	La organización de la entidad permitió que la adjudicación fuera efectiva.
B47055199112012	La organización de la entidad permitió que la adjudicación fuera efectiva.
B47055100122012	La implementación normativa asumida por la entidad permite conocer los requisitos legales para no adjudicar.
B47098000342012	La organización de la entidad permitió que la adjudicación fuera efectiva.

Matriz de valoración (Comportamiento de categorías).

