

UNIVERSIDAD LA GRAN COLOMBIA

FACULTAD DE POSGRADOS Y FORMACIÓN CONTINUADA

ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO

*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*

*Diana Patricia Segura Vargas
Gina Lorena Peña Pereira*

Problema de investigación

Situación Problemática de la que se parte

- 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, 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.

Objeto jurídico del problema identificado

- 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". 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". 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.
- Para la descripción de los enfoques implementados por cada autor consultado, según los criterios metodológicos con relación al uso y gestión del patrimonio público, según el indicador de causalidad, el patrimonio constituye una riqueza para la nación, un derecho colectivo en donde debe prevalecer el interés general sobre el particular. De igual manera, en las tendencias de desarrollo es primordial proteger el patrimonio, a través de los mecanismos normativos, eficaces para su cumplimiento; por otra parte 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.

Referentes legales del problema de investigación

- 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. El 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.
- Ley 1675 de 2013, reglamentada por el Decreto 1698 de 2014,
- La Carta Magna, le otorgó funciones al Procurador General de la Nación, en el artículo 277, numeral 7.
- Ley 610 de 2000, “por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las Contralorías”.
- Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del cuatro (4) de agosto de 2003 Consejero Ponente: Flavio Augusto Rodríguez Arce,
- Ley 160 de 1994, definió que los adjudicatarios de los bienes baldíos, son los campesinos que no tengan tierras
- la Corte Constitucional mediante Sentencia C-595 de 1995 magistrado ponente Carlos Gaviria Díaz
- Ley 1776 de 2016, viola la razón de ser de esta intención que tuvo el legislador al crear la norma de bienes baldíos, 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.

Antecedentes investigativos

Según los autores investigados se han centrado en dar su punto de vista con relación al manejo del patrimonio público:

- En cuanto al tema en común, se halla la corrupción, que ha existido en el manejo de este, tanto por parte de los servidores públicos como los privados que ejercen funciones públicas.
- 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.
- 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.

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 puedan ser adjudicatarios de estos bienes?

Sistema de objetivos

- *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.*

La adjudicación de terrenos baldíos de la nación solo pueden ser adquiridos por resolución administrativa que es ejecutada por el Incoder, 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.

Metodología aplicada

Método utilizado e instrumento de recolección de la información

- *La técnica de recolección que se va a emplear es la observación de expedientes de adjudicación de bienes baldíos en custodia del INCODER*

Fuente de información

La metodología para el desarrollo de la técnica, será tomar una muestra de expedientes, es decir con base en una investigación cuantitativa

- *Unidad de análisis:*

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

- *Categorías:*

- Categoría de planificación
- Categoría de responsabilidad
- Categoría de estructura y la interdependencia con los sistemas de control y seguimiento.

Comportamiento por categoría

Categoría 1

- 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

Categoría 2

- 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.

Categoría 3

- 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.

Respuesta a la pregunta de investigación

- 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.
- 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.

Validación de los resultados

- 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
- *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*
- *Ley 160 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*
- *la Ley anterior 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,*
- *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*
- *La 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.*

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)

Referencias

- *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)*