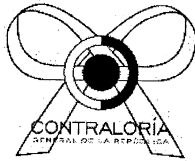


Transparencia
con eficiencia
Transparencia
por sus derechos
humanos

**INFORME DE ACTUACION ESPECIAL (ACES)
INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL - INCODER
“ACTUACION ESPECIAL SOBRE LA POLITICA DE ADMINISTRACION DE
BALDIOS Y EL CUMPLIMIENTO DE METAS EN EL PLAN NACIONAL DE
DESARROLLO Y ATENCION DE DENUNCIAS SOBRE LA ADJUDICACION Y
ACUMULACION IRREGULAR DE PREDIOS BALDIOS EN LOS
DEPARTAMENTOS DE ANTIOQUIA, CAQUETÁ, CÓRDOBA, META Y
VICHADA”
(AÑO 2014)**

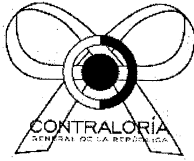
**CGR – CDSA No. 30670
SEPTIEMBRE DE 2014**



INFORME DE ACTUACION ESPECIAL (ACES)

INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL - INCODER “ACTUACION ESPECIAL SOBRE LA POLITICA DE ADMINISTRACION DE BALDIOS Y EL CUMPLIMIENTO DE METAS EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y ATENCION DE DENUNCIAS SOBRE LA ADJUDICACION Y ACUMULACION IRREGULAR DE PREDIOS BALDIOS EN LOS DEPARTAMENTOS DE ANTIOQUIA, CAQUETÁ, CÓRDOBA, META Y VICHADA”

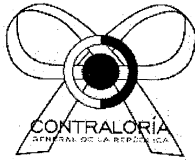
Contralor General de la República	EDGARDO JOSÉ MAYA VILLAZON
Vicecontralora General	LIGIA HELENA BORRERO RESTREPO
Contralor Delegado para el Sector Agropecuario	LUIS ALBERTO HIGUERA MALAVER
Directora de Vigilancia Fiscal	SONIA ALEXANDRA GAVIRIA SANTACRUZ
Supervisor Encargado de Auditoría	CESAR AUGUSTO MORENO SÁNCHEZ
Equipo de Trabajo:	JORGE IVAN ACERO PINZON MAURICIO LLANO RODRIGUEZ SANDRA ORJUELA MENDEZ MONICA VIVIANA PAVA BARBOSA



Transparencia
con Eficiencia
Transparencia
por sus derechos
humanos

TABLA DE CONTENIDO

	Página
1.- CARTA DE PRESENTACIÓN	4
1.1. ALCANCE	5
1.2. DICTAMEN	6
1.3. RELACIÓN DE HALLAZGOS	6
1.4. PLAN DE MEJORAMIENTO	7
2.- RESULTADOS DE LA AUDITORÍA A LA POLÍTICA PÚBLICA DE ADJUDICACIÓN DE BALDÍOS EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2010-2014	9
3.- LA GESTIÓN IRREGULAR CON LOS BALDÍOS EN COLOMBIA Y EL DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO	18
4.- ADJUDICACION Y ACUMULACIÓN IRREGULAR DE PREDIOS DE ORIGEN BALDÍO: ANÁLISIS MICRO	52
5.- ANEXOS	65
6.- BIBLIOGRAFIA	67



1. CARTA DE PRESENTACIÓN

Doctor

REY ARIEL BORBON ARDILA

Gerente General

INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL (INCODER)

Bogotá D.C.

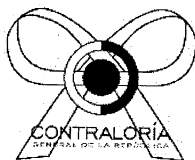
La Contraloría General de la República en cumplimiento del artículo 119 de la Constitución Política y con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la citada Carta, adelantó en el primer semestre de 2014 (PVCF 2014), una Actuación Especial al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER, encaminada a estudiar los casos de presunta adjudicación y acumulación irregular de predios baldíos en los departamentos de Antioquia, Caquetá, Córdoba, Meta y Vichada, denunciados por varios congresistas, la Fiscalía General de la Nación y la Superintendencia de Notariado y Registro.

Adicionalmente, practicó Auditoría a los resultados de la Administración en el desarrollo de la Política Pública de Baldíos contenida en el Plan Nacional de Desarrollo "*Prosperidad para Todos*", 2010-2014, a través de la evaluación de los principios de la gestión fiscal: Economía, eficiencia y eficacia, con que se ha realizado la inversión y disposición de los recursos públicos para la protección de los derechos fundamentales de los colombianos, en el marco de un Estado Social de Derecho y en cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

La información sobre la cual efectuó el análisis la Contraloría es responsabilidad del Gobierno Nacional, información que fue dispuesta a través de los canales oficiales y públicos y de los ofrecidos por cada una de las entidades involucradas en la gestión de la Política Pública. La responsabilidad de la Contraloría General de la República consiste en producir un informe que contenga el dictamen sobre la Política Pública evaluada.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con Normas de Auditoría Generalmente Aceptadas, compatibles con las Normas Internacionales de Auditoría – (NIA'S) y con políticas y procedimientos prescritos por la Contraloría General de la República. La auditoría proporciona una base razonable para expresar el dictamen.

Los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados con base en la información suministrada y en papeles de trabajo, los cuales reposan en los



archivos del aplicativo Sistema Integrado para el Control de Auditorías (SICA) y en los demás archivos de gestión de este Órgano de Control.

Por su parte, los casos denunciados comprometen a personas tanto naturales como jurídicas, que bajo diversas modalidades caracterizadas por los denunciados, permitieron la adjudicación y apropiación irregular de tierras con antecedentes de baldíos. Las denuncias han sido expuestas en debates de control político, mediante informes y denuncias presentadas ante los entes de control, entre estos la Contraloría General de la República.

1.1. ALCANCE

La auditoría a que se refiere el presente informe se realizó sobre los avances en el cumplimiento de metas de la política de adjudicación de baldíos realizada por el Incoder desde agosto de 2010 hasta el 28 de febrero de 2014.

Dicha selección es una muestra representativa de los aspectos más relevantes de la política pública bajo examen, que se estima apropiada para la formulación del dictamen.

La evaluación incluyó los datos de las adjudicaciones a nivel nacional durante el periodo estudiado y se retomaron los datos del estudio "Acumulación irregular de predios baldíos en la Altiplanura colombiana"

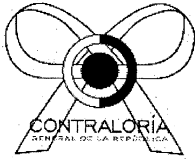
Respecto al análisis micro de las respectivas denuncias, se detalla la información recopilada respecto a los casos objeto de análisis detectados en los departamentos de Antioquia, Caquetá, Córdoba, Meta y Vichada, quienes de manera directa o a través de empresas constituidas para el efecto, adquirieron y acumularon de manera irregular predios originalmente baldíos, contrariando lo dispuesto en la Ley 160 de 1994.

Adicionalmente se detectaron presuntas irregularidades en cuanto al uso de los sistemas de información para el adecuado seguimiento en la administración de baldíos, donde se encontraron inconsistencias relacionadas con adjudicación de áreas superiores a la UAF.

Finalmente, se establecen cinco (5) hallazgos Administrativos con las siguientes presuntas connotaciones:

Hallazgo No. 1: Consistencia base de datos adjudicación de baldíos (A)

Hallazgo No. 2: Acceso a la tierra (A-P1-D1)



Transparencia
con efectividad
Transparencia
por sus derechos
humanos

Hallazgo No. 3: Transferencias o Enajenaciones (A-D2)

Hallazgo No. 4: Adjudicaciones (A-D3)

Hallazgo No. 5: Presuntos casos de acumulación irregular de predios con origen baldío (A-F1)

1.2. DICTAMEN

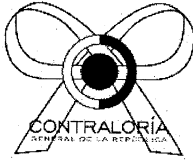
La Contraloría General de la República como resultado de la Auditoría a la Política Pública de Adjudicación de Baldíos en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, dictamina que la misma cumple parcialmente con los principios de economía, eficiencia y eficacia en la inversión y disposición de los recursos públicos por cuanto no se alcanzaron efectivamente las metas propuestas en cuanto al área adjudicada y las familias beneficiadas con la ejecución de ésta política.

De igual forma, en la evaluación de la Política Pública se estableció que se respetaron parcialmente los derechos fundamentales establecidos en la Constitución Política de Colombia y se alcanzaron parcialmente los fines esenciales del Estado, teniendo en cuenta que no se establecen medidas para garantizar que el acceso a la tierra de los campesinos pobres sea sostenible y que efectivamente se evite la concentración de la propiedad rural y su fraccionamiento antieconómico.

La política de adjudicación de baldíos continúa atendiendo en mayor proporción predios con vocación hacia la vivienda quedando en deuda con la formalización de unidades productivas para la generación de ingresos por parte de la población campesina asentada en terrenos sin titular por parte de la entidad. El 55,7% de las adjudicaciones correspondieron a predios con áreas inferiores a 1Ha las cuales no corresponden a Unidades Agrícolas Familiares o a unidades productivas que cumplan con la intención de la política de generar ingresos entre la población más vulnerable. La meta de familias apenas se cumplió en 56,3% y la de área en 80,2%, con lo cual solo se cumple parcialmente la orientación de política de generación de ingresos.

1.3. RELACIÓN DE HALLAZGOS

En desarrollo de la presente auditoría, se establecieron cinco (5) hallazgos, de los cuales uno (1) tiene presunto alcance Fiscal (\$1.434,6 millones), uno con presunto alcance Penal y tres (3) con presunto alcance Disciplinario, los cuales serán trasladados ante las autoridades competentes.



Transparencia
con efectividad
Transparencia
por sus derechos
humanos

1.4. PLAN DE MEJORAMIENTO

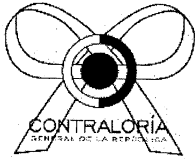
La entidad debe ajustar el Plan de Mejoramiento que se encuentra desarrollando, con acciones y metas que permitan solucionar las deficiencias comunicadas durante el proceso auditor y que se describen en este informe.

El Plan de Mejoramiento debe ser presentado a través del Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes (SIRECI), de la CGR, dentro de los 30 días calendario siguientes al recibo del informe, y debe contener las acciones y metas que se implementarán por parte de la Entidad, que deberán responder a cada debilidad detectada y comunicada, el cronograma para su implementación y los responsables de su desarrollo.

Para efectos de autorizar el registro y trasmisión de la información correspondiente a la modalidad Plan de Mejoramiento, a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes (SIRECI)¹, conforme a la Resolución 07530 de 2013, el Representante Legal del sujeto de control debe remitir al correo electrónico soporte_sireci@contraloria.gov.co el documento a través del cual se evidencie la **fecha de recibo** por parte de la entidad del presente Informe Final de Actuación Especial, de ser viable el mismo día de su recepción, con copia a los correos electrónicos luis.higuera@contraloria.gov.co y cesar.moreno@contraloria.gov.co.

Sobre el contenido del Plan, la Contraloría General de la República no emitirá pronunciamiento, si no que dentro de la siguiente actuación de vigilancia y control fiscal se evaluará la efectividad de las acciones emprendidas por el ente objeto de control fiscal, para eliminar la causa de los hallazgos detectados.

¹ Resolución Orgánica No.07350 del 29 de noviembre de 2013



Transparencia
con eficiencia
Transparencia
por sus derechos
humanos

De antemano agradezco la atención prestada, así como la disposición a nivel institucional de esta entidad, responsable de la administración de las tierras baldías en Colombia, para colaborar en el esclarecimiento con la debida actuación en derecho, acerca del impacto económico y social de esta dinámica alrededor de la tierra, la cual además de comprometer el patrimonio público, puede ir en contradicción con el deber constitucional y legal de dar garantía plena al acceso progresivo a la propiedad de la tierra a los trabajadores agrarios.

Bogotá D.C., 03 de mayo de 2017.

LUIS ALBERTO HIGUERA MALAVER
Contralor Delegado para el Sector Agropecuario

Directora de Vigilancia Fiscal:
Supervisor Encargado de Auditoría:

SONIA ALEXANDRA GAVIRIA SANTACRUZ
CESAR AUGUSTO MORENO SANCHEZ



Transparencia
con eficiencia
Transparencia
por sus derechos
humanos

2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA A LA POLÍTICA PÚBLICA DE ADJUDICACIÓN DE BALDÍOS EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2010-2014

2.1 SÍNTESIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA EVALUADA

La política de baldíos está incluida en este Plan Nacional de Desarrollo, expedido por la Ley 1450 de 2011, a través del lineamiento estratégico “*Mejorar la capacidad para generar ingresos por parte de la población rural*” el cual hace parte del sector Agropecuario, una de las Locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo incluidas en el Capítulo 3 del Plan, *Crecimiento sostenible y competitividad*².

El Plan reconoce la necesidad de mejorar el acceso a activos productivos y financieros para los pequeños productores del sector rural mediante apoyos transitorios, de manera que logren aumentar su capacidad de generación de ingresos y posteriormente puedan insertarse en los mercados gracias a su competitividad, de manera que se mejore el ingreso de sus hogares y se reduzca su vulnerabilidad.

Dentro de las herramientas para lograr este objetivo, el Plan incluye el “adjudicar los baldíos nacionales de clara vocación agropecuaria” dentro de una política integral de tierras en cabeza del INCODER, que garantice el adecuado funcionamiento de los mercados agropecuarios y la seguridad en los derechos de propiedad. La meta inicial incluida en el plan fue la de formalizar la propiedad de 1.200.000 Ha, la cual fue modificada y quedó en 1.560.660 Ha.

Esta política pública tiene antecedentes recientes en la Ley 200 de 1936, que no tuvo mayores efectos y en la Ley 135 de 1961, que creó el INCORA, para dotar de tierras a campesinos sin tierra. Estas políticas no lograron modificar la estructura agraria de Colombia y la actuación del INCORA se dedicó en gran proporción a la titulación de baldíos (Vergara, 2011). Posteriormente, la Ley 160 de 1994 institucionalizó la política agraria y determinó el proceso de adjudicación de baldíos vigente, reglamentado a través de normas como el Decreto 2664 de 1994, la Resolución 017 de 1995, el Acuerdo 014 de 1995 y la Resolución 041 de 1996.

Colombia es uno de los países con mayor concentración de la propiedad, especialmente en el sector rural. El coeficiente de GINI, para propietarios rurales,

² Plan Nacional de Desarrollo, Capítulo 3, Crecimiento sostenible y competitividad.



Esperanza
con eficiencia
Transparencia
por sus derechos
humanos

ha aumentado de 1985 al año 2010, pasando de 0,8497 a 0.86, y es uno de los más altos del continente (Machado, 2011). Por otro lado, Ibáñez y Muñoz (2011) encontraron que este indicador aumenta considerando los propietarios con dos o más predios, calculándolo en 0.891 en 2010.

Por otro lado, Machado (2009) concluye que la concentración de la propiedad rural es tan perversa como el mal uso que se hace de ella, llamando la atención sobre los conflictos del uso del suelo que han resultado de los estudios de IGAC-Corpoica (2002), pues tiene como resultado limitaciones en la oferta alimentaria, baja productividad y competitividad, poca generación de empleo, degradación de los agroecosistemas productivos, destrucción de recursos naturales, degradación del suelo y pobreza. Todo esto, junto con los problemas de cultivos ilícitos y narcotráfico, los problemas de violencia y despojo de tierras derivan en una situación poco sostenible que demanda esfuerzos urgentes para rescatar el sector rural.

2.1.1 Información general de la Política Pública

La meta de la política planteó adjudicar 1.560.660 Ha a 81.022 familias en el periodo del Plan, para lo cual se solicitaron \$76.698 millones (pesos constantes 2013) y se adjudicaron finalmente el 89,9%, pero de los cuales solo se han ejecutado el 50,7%. Los recursos, que se detallan a continuación, son exclusivamente del presupuesto nacional.

Cuadro 1. Ejecución financiera del proyecto Titulación de baldíos a nivel nacional (pesos 2013)

	Recursos solicitados	Apropiación inicial	Apropiación vigente	Compromisos	Obligaciones	Pagos
2010	9.232	9.232	6.462	6.411	6.382	6.380
2011	13.849	13.849	11.491	10.697	9.981	9.773
2012	17.520	17.520	17.030	2.519	1.260	1.260
2013	15.601	15.601	25.000	19.266	16.897	16.753
2014	20.496	8.995	8.995	5.185	487	474
Total	76.698	65.196	68.978	44.078	35.006	34.640

Fuente: DNP, Cálculos CGR

Por otro lado, la política es continuación del anterior Plan Nacional de Desarrollo (2007-2010) la cual se propuso la entrega de 250.000 Ha de tierras adquiridas y/o cubiertas con extinción de dominio, pero solo alcanzó a entregar un poco más de 108.000 Ha beneficiando a 10.081 familias, esto sin contar con la entrega de 46.696 Ha a 4.563 familias desplazadas por la violencia.



2.1.2 Actores

La entidad encargada de la ejecución de la política es el INCODER, instituto que fue creado en 2003 asumiendo las funciones que hasta el momento realizaba el INCORA. Esta entidad realiza todo el proceso desde la recepción de las solicitudes, elaboración de planos, inspecciones oculares, notificar las resoluciones y visitar los predios y dentro de su actuación también realiza los estudios necesarios para determinar las Unidades Agrícolas Familiares en las Zonas Relativamente Homogéneas del sector rural.

2.2 RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA

2.2.1 Cumplimiento de metas y análisis de los indicadores definidos para la Política Pública

Las metas de adjudicación de baldíos contempladas en el Plan Nacional de Desarrollo tuvieron un avance inicial con un adecuado nivel de cumplimiento de metas en área adjudicada y un poco menor en familias beneficiadas, pero luego mostraron una tendencia decreciente, que no permitió alcanzar los niveles propuestos.

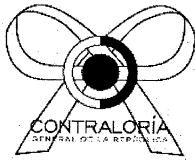
Por otro lado, el Plan contemplaba también completar el inventario de tierras baldías de la Nación para agilizar los procesos de titulación de predios productivos, tarea que no ha avanzado e igualmente propuso actualizar las zonas agroecológicas relativamente homogéneas, tarea todavía en desarrollo.

Cuadro 2. Avance de meta en Hectáreas de baldíos adjudicados +FNA

Periodo	Meta	Avance	% Avance
Ago - Dic 2010	158.520	173.820	109,7%
2011	401.140	401.335	100,05%
2012	411.000	514.579	125,2%
2013	295.000	129.594	43,9%
2014	295.000	32.667	11,1%
2010-2014	1.560.660	1.251.994	80,2%

Fuente: DNP

El avance de metas en cuanto a área ha estado más ajustado respecto a la meta inicial que la meta de familias beneficiadas con titulación de baldíos. En el cuadro



Transparencia
y Rendición de Cuentas
por sus derechos
humanos

4 se puede apreciar que en los tres primeros periodos, los avances fueron superiores a las metas propuestas, mientras que en los dos últimos los avances han estado muy por debajo de la meta. En 2014, no se asignaron los recursos solicitados y de ahí que será difícil alcanzar la meta para este año. (ver cuadro 1)

Cuadro 3. Avance de meta en familias con baldíos adjudicados +FNA

Periodo	Meta	Avance	% Avance
Ago - Dic 2010	7.958	5.897	74,1%
2011	21.364	13.282	62,17%
2012	21.100	16.076	76,2%
2013	15.300	9.338	61,0%
2014	15.300	1.049	6,9%
2010-2014	81.022	45.642	56,3%

Fuente: DNP

El cumplimiento de metas en cuanto a familias beneficiadas con titulación de baldíos ha estado muy por debajo de la propuesta inicial, aún en los años donde se cumplieron las metas de áreas adjudicadas. Esto indica deficiencias en la planeación de la meta, pues como se verá más adelante, la mayor proporción de adjudicaciones corresponden a áreas menores a 1 Ha, lo cual implica menor trabajo y tiempo de dedicación por menores áreas adjudicadas. Los recursos asignados en 2014 disminuyeron en 42,3% con respecto al año anterior, lo cual no contribuye tampoco a facilitar el cumplimiento de la meta de este año.

En el aspecto financiero, la ejecución de recursos fue alta en los dos primeros años, pero en 2012 y 2013 esta cayó a 7,4% y 67,6% respectivamente, lo cual tiene relación con la caída en metas de 2013. Para 2014 no parece haber intenciones de cumplir con las metas, debido a la baja apropiación y a la evolución de los avances hasta marzo.

Cuadro 4. Ejecución financiera del proyecto Titulación de baldíos a nivel nacional (pesos 2013)

	Recursos solicitados	Apropiación inicial	Apropiación vigente	Compromisos	Obligaciones	Pagos
2010	9.232	9.232	6.462	6.411	6.382	6.380
2011	13.849	13.849	11.491	10.697	9.981	9.773
2012	17.520	17.520	17.030	2.519	1.260	1.260
2013	15.601	15.601	25.000	19.266	16.897	16.753
2014	20.496	8.995	8.995	5.185	487	474
Total	76.698	65.196	68.978	44.078	35.006	34.640

Fuente: DNP, Cálculos CGR



Transparencia
por sus derechos
humanos

Por otro lado, la titulación de gran cantidad de predios menores a 1 Ha, que alcanza al 55,7% de los predios titulados, es producto de la legalización por excepción, de predios con áreas inferiores a 2.000 m². Estas adjudicaciones representaron en número, 44,27% del total para el periodo estudiado y estuvieron ubicadas en las zonas semiurbanas de corregimientos, otros pequeños poblados y de baldíos rurales destinados a habitaciones campesinas cuyos ingresos familiares no superan los dos salarios mínimos.

Cuadro 5. Resultado de las titulaciones de baldíos Ago-8-2010 – 28-Feb 2014

Rangos de área	Predios	Hectáreas	% Predios	% Hectáreas	Acumulado % Predios
de 0 a 100 m2	1.380	10,3	3,3%	0,001%	3,3%
de 100 a 1000 m2	14.851	545,3	35,5%	0,05%	38,8%
de 1000 m2 a 1 Há	7.113	2.898,3	17,0%	0,2%	55,7%
de 1 a 2Ha	2.631	3.804,5	6,3%	0,3%	62,0%
de 2 a 5 Ha	3.611	11.756,0	8,6%	1,0%	70,6%
de 5 a 10 Ha	2.808	20.319,8	6,7%	1,7%	77,3%
de 10 a 20 Ha	2.901	41.680,6	6,9%	3,5%	84,3%
de 20 a 50 Ha	3.111	100.913,1	7,4%	8,5%	91,7%
De 50 a 100 Ha	1.665	116.081,7	4,0%	9,8%	95,7%
de 100 a 200 ha	579	72.547	1,4%	6,1%	97,1%
de 200 a 500 Ha	585	184.330	1,4%	15,6%	98,4%
De 500 a 1000 Ha	369	269.524	0,9%	22,8%	99,3%
> 1000 Ha	281	358.937	0,7%	30,3%	100,0%
Total	41.885	1.183.347	100,0%	100,0%	

Fuente: INCODER

La mayor proporción de adjudicaciones se da en predios menores de 10 Ha (77,3%), mientras que las adjudicaciones mayores a 200 Ha comprenden 68,7% del área, situación que está ligada con el gran número de adjudicaciones en los departamentos de Vichada, Arauca y Meta, donde se adjudicó cerca del 71,6% del área de baldíos titulados durante el periodo del 8 de agosto de 2010 al 31 de diciembre de 2013. En estos departamentos, la mayoría de las áreas corresponden a Zonas Relativamente Homogéneas con Unidades Agrícolas familiares superiores a 1.000 Hectáreas.

También hay una proporción importante de área adjudicada en el mismo periodo en los departamentos donde las colonizaciones han sido más recientes, como son Putumayo, Casanare y Caquetá con 16,6% del área, quedando adjudicaciones pequeñas en los demás departamentos. Esto indica que el mayor esfuerzo debe hacerse en éstas primeras zonas, donde las áreas adjudicadas son todavía muy inferiores a las áreas con aptitud productiva. En el caso del Departamento de Vichada, durante un periodo de tiempo del anterior PND, se adjudicaron máximo 300 Ha en zonas donde la UAF era igual o superior a 1.200 Ha.



Empresarismo
Transparencia
por sus derechos
humanos

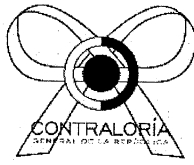
Cuadro 6. Hectáreas adjudicadas en el PND³.

	2010	2011	2012	2013	2010 - 2013	% participación
Amazonas	0,0	0,0	322,8	2,4	325,2	0,03%
Antioquia	2.617,7	8.712,8	1.847,6	590,5	13.768,6	1,16%
Arauca	25.329,0	38.754,6	68.965,4	31.747,2	164.796,2	13,83%
Atlántico	403,5	621,5	869,2	85,9	1.980,0	0,17%
Bolívar	1.600,4	3.558,5	4.617,5	2.016,6	11.793,0	0,99%
Boyacá	1.887,1	2.251,1	457,4	656,1	5.251,7	0,44%
Caldas	60,9	0,0	872,9	73,5	1.007,3	0,08%
Caquetá	6.029,9	9.464,9	46.544,3	5.172,3	67.211,5	5,64%
Casanare	23.495,5	17.375,7	10.806,3	3.088,9	54.766,3	4,60%
Cauca	1.651,3	4.541,1	2.151,3	1.402,3	9.746,0	0,82%
Cesar	1.072,0	1.497,4	1.962,4	1.101,8	5.633,6	0,47%
Chocó	154,8	721,5	322,3	1.756,5	2.955,1	0,25%
Córdoba	284,2	450,9	1.279,4	192,0	2.206,6	0,19%
Cundinamarca	495,3	3.156,9	1.978,7	1.292,8	6.923,8	0,58%
Guainía	612,0	0,0	0,0	0,0	612,0	0,05%
Guaviare	4.444,9	1.098,2	388,5		5.931,5	0,50%
Huila	552,7	622,9	720,5	98,5	1.994,6	0,17%
La Guajira	6.792,1	8.196,7	9.150,5	4.420,2	28.559,5	2,40%
Magdalena	282,2	836,2	3.681,3	237,0	5.036,7	0,42%
Meta	30.376,2	48.528,8	79.352,3	6.640,3	164.897,6	13,84%
Nariño	1.126,7	1.473,1	2.018,8	1.968,3	6.586,8	0,55%
Norte de Santander	2.448,8	1.410,0	2.921,9	394,6	7.175,2	0,60%
Putumayo	10.951,5	20.652,1	16.383,1	28.195,7	76.182,4	6,39%
Risaralda	21,9	0,0	5,4	0,0	27,3	0,00%
Santander	3.839,3	3.356,6	1.809,3	224,8	9.230,0	0,77%
Sucre	118,4	151,6	722,6	65,6	1.058,2	0,09%
Tolima	1.024,9	502,3	1.478,4	413,6	3.419,1	0,29%
Valle	40,1	547,5	208,9	50,2	846,7	0,07%
Vichada	38.416,4	211.496,2	237.876,8	35.600,0	523.389,4	43,93%
Total	168.139,62	391.989,95	501.727,66	129.500,68	1.191.357,91	100,00%
	14,11%	32,90%	42,11%	10,87%	100%	

Fuente: INCODER, cálculos CGR

En cuanto a las familias beneficiadas con el proyecto, la situación muestra lo visto en cuanto a la adjudicación de predios pequeños en la mayoría de departamentos y de adjudicación de grandes áreas a pocas familias en los departamentos donde la UAF es de gran tamaño, como Vichada, Meta, Arauca y Casanare. Sobresale el caso de Putumayo con 12,03% de las familias con adjudicaciones, que incluyeron 5.038 familias y 76.182 Ha lo cual indica que se hicieron adjudicaciones de tamaño mediano. Nariño y Cauca, con 3.860 y 3.602 familias beneficiarias, con adjudicaciones de 6.586 Ha y 9.746 Ha, respectivamente, muestran la tendencia de pequeñas adjudicaciones, inferiores a las Unidades Agrícolas Familiares de esos departamentos.

³ Agosto 8 de 2010 a Diciembre 31 de 2013



Cuadro 7. Familias beneficiadas con titulación de baldíos PND⁴

	2010	2011	2012	2013	Total	% Participación
Amazonas	0	0	78	12	90	0,21%
Antioquia	218	838	358	201	1.615	3,86%
Arauca	223	288	349	351	1.211	2,89%
Atlántico	84	131	260	157	632	1,51%
Bolívar	147	837	852	588	2.424	5,79%
Boyacá	315	235	160	202	912	2,18%
Caldas	26	0	86	34	146	0,35%
Caquetá	110	375	1.023	142	1.650	3,94%
Casanare	152	285	166	40	643	1,54%
Cauca	229	1.234	1.490	649	3.602	8,60%
Cesar	1.050	158	274	373	1.855	4,43%
Chocó	84	229	66	152	531	1,27%
Córdoba	196	619	574	199	1.588	3,79%
Cundinamarca	91	539	420	228	1.278	3,05%
Guainía	19	0	0	0	19	0,05%
Guaviare	162	27	12	0	201	0,48%
Huila	133	174	226	41	574	1,37%
La Guajira	455	598	662	491	2.206	5,27%
Magdalena	25	1.007	683	423	2.138	5,10%
Meta	245	174	1.216	305	1.940	4,63%
Nariño	299	953	1.259	1.349	3.860	9,22%
Norte de Santander	176	113	511	54	854	2,04%
Putumayo	363	1.298	1.541	1.836	5.038	12,03%
Risaralda	17	0	5	0	22	0,05%
Santander	419	638	185	61	1.303	3,11%
Sucre	93	542	839	329	1.803	4,30%
Tolima	117	137	279	68	601	1,43%
Valle del Cauca	85	612	737	215	1.649	3,94%
Vichada	156	591	598	154	1.499	3,58%
Total por año	5.689	12.632	14.909	8.654	41.884	100%
% Participación anual	13,6%	30,2%	35,6%	20,7%	100%	

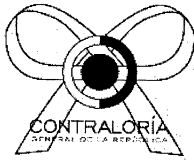
Fuente: INCODER, Cálculos CGR

Los indicadores empleados para evaluar el cumplimiento de la política estuvieron limitados al cumplimiento de las metas propuestas por la entidad y a la ejecución de los recursos financieros dentro del proyecto.

Conclusiones

La política de adjudicación de baldíos en Colombia ha tenido mayor orientación hacia la titulación de pequeños predios, con vocación hacia la vivienda en zonas urbanas y rurales de vivienda campesina.

⁴ Agosto 8 de 2010 a Diciembre 31 de 2013



Transparencia
con eficiencia
Transparencia
por sus derechos
Normados

La mayor parte del área adjudicada en este Plan de Desarrollo, 68,7%, se da en predios mayores a 200 Ha, los cuales están ubicados en zonas donde la UAF comprende áreas amplias, como son la mayor parte de los departamentos de Arauca, Casanare, Meta y Vichada.

El avance promedio de las metas en área y en familias con adjudicación ha sido inferior a la propuesta inicial, notándose una caída en el cumplimiento de las metas a partir de 2013, relacionada con una caída leve en la asignación de recursos en 2013 y muy pronunciada en 2014.

2.2.2 Gestión y Resultados de la Política Pública

La política de adjudicación de baldíos no ha resultado efectiva para cumplir con las metas propuestas en cuanto a áreas formalizadas y en cuanto a familias atendidas. La entidad ha atendido en el periodo estudiado 81.022 familias, solo el 56,3% de las familias propuestas como meta de atención, contribuyendo a su formalización como propietarios, pero en una muestra de los predios adjudicados desde el 9 de agosto de 2010 y hasta el 28 de noviembre de 2012, se encontró que solo el 11,72% de los predios adjudicados superaba la UAF mínima para la Zona Relativamente homogénea correspondiente, lo cual en área representaba el 33,7% del área adjudicada, lo cual indica que pocos propietarios accedieron a una UAF, la cual es una medida mínima de bienestar para una familia rural.

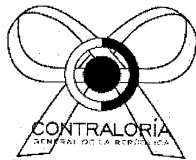
En cuanto al área adjudicada, tampoco se alcanzaron las metas, a pesar de que la mayor parte de ésta área, el 68,7%, correspondió a predios mayores de 200 Ha y a que el 43% del área se adjudicó en Vichada, donde la UAF supera las 1.200 Ha en la mayoría del territorio. En el año 2013 el cumplimiento de metas en área y en familias estuvo muy por debajo de lo propuesto.

En cuanto al tema de la generación de ingresos, no se hizo ninguna evaluación por parte de la entidad al respecto, por lo cual no se pudo evaluar el cumplimiento de la propuesta de la política.

La entidad había incluido dentro del proyecto de adjudicación de baldíos, hacer un inventario de ellos, pero no hay resultados de dicha tarea.

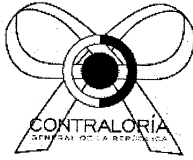
2.2.3 Pronunciamiento sobre Derechos y Fines fundamentales del Estado relacionados con la Política Pública evaluada

La política pública de baldíos no tiene relación directa con los derechos fundamentales de la Constitución política colombiana, pero tienen una relación



Transparencia
con eficiencia
Transparencia
por sus derechos
humanos

tangencial con el derecho de primera generación del trabajo, puesto que la formalización de la propiedad en un predio productivo facilita el acceso a crédito, subsidios y demás ayudas que puede, en ciertas circunstancias proveer el Estado de acuerdo con sus políticas. Por otro lado, la adjudicación de áreas menores a una Unidad Agrícola Familiar, al no garantizar un ingreso digno para un adjudicatario, podría considerarse una falta en cuanto al derecho a la igualdad y esto ocurre, como se vio en el aparte anterior, en la mayoría de las adjudicaciones, alrededor del 88%.



Transparencia
con eficiencia
Transparencia
por sus derechos
humanos

3. LA GESTIÓN IRREGULAR CON LOS BALDÍOS EN COLOMBIA Y EL DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO

3.1. CONTENIDO DEL PATRIMONIO DEL ESTADO

El respeto al patrimonio público tiene una importancia significativa en el régimen jurídico colombiano, se destaca una amplia normatividad en su defensa y una robusta institucionalidad que la respalda. El concepto de patrimonio público frente al control fiscal conduce a distintos elementos como el concepto general de patrimonio como prenda general de garantías de los sujetos jurídicos; dentro de este, es necesario escindir entre lo público y lo privado; finalmente, el concepto de patrimonio público que busca defenderse desde la Ley 610 de 2000 y su relación con los puntos anteriores.

El concepto de patrimonio viene del derecho romano y estuvo integrado solo por activos de contenido económico. *“Etimológicamente se deriva de la voz latina patrimonium, que significa conjunto de bienes derivados de padre o de un antepasado, constituido como universalidad jurídica”*.⁵ Ya en sentido actual se denomina como patrimonio una universalidad jurídica de que es titular una persona, comprendida por los derechos reales, de crédito e inmateriales que tengan valoración económica, incluyendo activos y pasivos.⁶

Cuando se hace referencia a patrimonio público se hace relación a esa universidad jurídica cuando está en cabeza del Estado:

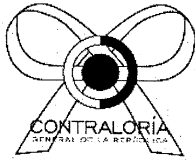
“El derecho colectivo a la defensa del patrimonio público ha sido definido por esta Corporación como el conjunto de bienes, derechos y obligaciones de los que el Estado es propietario. Esos bienes le sirven para el cumplimiento de sus atribuciones conforme con la legislación positiva. La protección al patrimonio público busca que los recursos del Estado sean administrados de manera eficiente y responsable, esto es, de acuerdo con lo dispuesto en las normas presupuestales, y en las de planificación del gasto”.⁷

Los *bienes* y los *recursos* son los pilares del patrimonio estatal. Se puede afirmar además que el concepto de patrimonio público guarda relación a un tipo de bienes

⁵ VELASQUEZ JARAMILLO, Luis Guillermo. Bienes. 4ª Edición. Editorial Temis. Bogotá, 1991, pág. 46.

⁶ VALENCIA ZEA, Arturo. Derecho civil. Tomo 2. Derechos reales. 8ª edición. Editorial Temis. Bogotá. Pág. 26 y s.s.

⁷ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Radicado 01531-00 del 26 de julio de 2012.



Transparencia
con eficiencia
Transparencia
por sus derechos
humanos

y recursos y “...a la finalidad pública a la que los mismos tienen la vocación de servir”.⁸

Al referirnos a los *bienes* podemos decir que en general estos son públicos y privados. Es esta una distinción general de acuerdo al titular del derecho de dominio. El concepto de bien hace relación como lo señala la doctrina, a aquellas cosas que tienen un carácter útil para el derecho. “Proviene ella del adjetivo latino *bonus*, que, a su vez, deriva del verbo *beare*, el cual significa hacer feliz. Realmente, aunque las cosas que se tienen por propias no dan la felicidad, contribuyen al bienestar del hombre por la utilidad moral o material que de ellas puede obtener”.⁹ En síntesis, es válido considerar que los bienes del Estado son aquellas cosas útiles, sin importar el carácter material o inmaterial de las mismas, cuya titularidad jurídica pertenece al Estado por disposición legal, judicial o convencional. Dentro de los bienes del Estado o bienes de la unión, como los define el artículo 674 del Código Civil, se encierra una universalidad jurídica que comprende bienes materiales e inmateriales, muebles e inmuebles, bienes de uso público (calles, parques, plazas, etc.), bienes fiscales (edificios, fincas, granjas, etc.), y el conjunto de derechos patrimoniales que adquiera el propio Estado y que tiende a extenderse a medida que las ciencias jurídicas interaccionan con otros campos de conocimiento.¹⁰

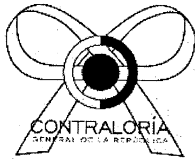
De otra parte, los *recursos* del Estado, que guardan una relación inescindible como un tipo especial de bienes, pueden asimilarse al tesoro público, y este puede ser definido como los dineros y valores que se encuentra a favor del Estado. Desde luego tienen un carácter económico y su titularidad jurídica se encuentra en la Nación, haciendo de ellos un derecho colectivo que debe ser protegido por el Estado por medio de las entidades competentes para tal efecto como los órganos de vigilancia y control.

Hasta aquí podemos hacer referencia a una conceptualización general del patrimonio público. Para efectos de control y la responsabilidad fiscal el concepto de patrimonio público nombrado en la Ley 610 de 2000, bien puede asimilarse al de Hacienda Nacional definido en el artículo 35 de la Ley 42 de 1993:

⁸ República de Colombia. Rama Judicial. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 18 de marzo de 2010. Radicado N° 14390.

⁹ ALESSANDRI, Arturo y otros. Tratado de derecho Civil. Parte Preliminar y General. Tomo II. Editorial Jurídica de Chile. Santiago, 1998. Pág. 12

¹⁰ Es de resaltar igualmente que este tipo de bienes no hace referencia de manera exclusiva a bienes materiales, sino que también se incluyen los bienes inmateriales, como se puede deducir a manera de ejemplo del concepto de patrimonio cultural de la Nación, que trae el artículo 4° de la Ley 397 de 1997.



Transparencia
con eficiencia
Transparencia
por sus derechos
humanos

ARTÍCULO 35. *Se entiende por Hacienda Nacional el conjunto de derechos, recursos y bienes de propiedad de la Nación. Comprende el Tesoro Nacional y los bienes fiscales; el primero se compone del dinero, los derechos y valores que ingresan a las oficinas nacionales a cualquier título; los bienes fiscales aquellos que le pertenezcan así como los que adquiera conforme a derecho.*

El concepto de Hacienda Nacional no es una innovación de la Constitución Política de 1991, ya existía en la Ley 106 de 1873, el Código Fiscal de los Estados Unidos de Colombia, significando con esta una universalidad, un conjunto de bienes, rentas, contribuciones, derechos, y acciones pertenecientes al Estado. Desde entonces las palabras fisco, erario, tesoro, arcas o cajas nacionales y hacienda nacional se usan técnicamente con sinonimia. Esta hacienda nacional a la sazón se ha dividido en bienes nacionales y tesoro nacional. Y también desde entonces dentro de los primeros se encuentran las tierras baldías, que serían en virtud del artículo 5° en su primer numeral aquellos: “... bajo cuya denominación se comprenden todas la tierras no apropiadas con títulos legítimos”.

3.2. EL PATRIMONIO PÚBLICO COMO OBJETO DE PROTECCIÓN DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL FISCAL

Hace 90 años que se institucionalizó el control fiscal en Colombia. La Ley 42 de 1923 habría de concretar en un texto normativo parte de las recomendaciones que la Misión Kemmerer dejaría para el país. En su artículo 6° establecía como función el control de las cuentas derivados de la administración activa o pasiva del Tesoro Nacional. Varios años después la Constitución Política de 1991 habría de refrendar y ampliar la función de los órganos de control fiscal al ordenar en el artículo 267 que la Contraloría General de la República (CGR) es la encargada de vigilar la gestión fiscal de quienes manejan fondos o bienes del Estado.

Las transformaciones al control fiscal en Colombia son destacadas, pasando del control previo y el análisis numérico contable a un control posterior y una mirada holística de la administración, aunque antes como ahora preocupa a los entes del control fiscal la administración, uso y manejo del patrimonio del Estado. Según el Consejo de Estado, “*el interés colectivo a la defensa del patrimonio público es uno de los derechos de mayor connotación en el Estado de Derecho colombiano, teniendo en cuenta que es a través de él que el Estado da cumplimiento a los fines para los cuales fue estatuido, y participa en la prestación de servicios públicos en beneficio de la comunidad.*”¹¹

¹¹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia 00254-01 del 10 de febrero de 2005.



Transparencia
competencias
Transparencia
por sus derechos
humanos

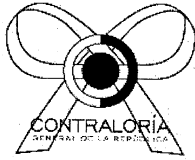
La defensa del patrimonio público se encuentra en la Constitución Política como un importante propósito del Estado colombiano, pero no es una defensa *per se* del mismo, sino como un mecanismo para lograr los fines que abarca la convivencia social y que se expresan desde el propio preámbulo de la Carta. El proceso Constituyente de 1991 buscó asegurar a todos los residentes en Colombia la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz. De acuerdo a la Constitución Política el Estado debe promover la prosperidad, buscar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, pero hace a través de su articulado una especial mención a los sectores más vulnerables de la población: los niños, la población en situación de pobreza, las víctimas de la violencia, las madres y los padres cabeza de familia, los discapacitados, hacen parte de grupo de personas a que la Constitución ordena darles un apoyo especial por parte del Estado.

El control fiscal es la herramienta adecuada de orden administrativo mediante la cual el Estado busca garantizar el cumplimiento de los objetivos previstos para las finanzas públicas.¹² Dicho tipo de control incluye varias actividades que están previstas en el artículo 268 de la Carta Política¹³, pero básicamente se

¹² Corte constitucional. Sentencia C-382 de 2008.

¹³ Constitución Política, ARTICULO 268. El Contralor General de la Republica tendrá las siguientes atribuciones:

1. Prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes de la Nación e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse.
2. Revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario y determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado.
3. Llevar un registro de la deuda pública de la Nación y de las entidades territoriales.
4. Exigir informes sobre su gestión fiscal a los empleados oficiales de cualquier orden y a toda persona o entidad pública o privada que administre fondos o bienes de la Nación.
5. Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma.
6. Conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno de las entidades y organismos del Estado.
7. Presentar al Congreso de la República un informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente.
8. Promover ante las autoridades competentes, aportando las pruebas respectivas, investigaciones penales o disciplinarias contra quienes hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado. La Contraloría, bajo su responsabilidad, podrá exigir, verdad sabida y buena fe guardada, la suspensión inmediata de funcionarios mientras culminan las investigaciones o los respectivos procesos penales o disciplinarios.
9. Presentar proyectos de ley relativos al régimen del control fiscal y a la organización y funcionamiento de la Contraloría General.
10. Proveer mediante concurso público los empleos de su dependencia que haya creado la ley. Esta determinará un régimen especial de carrera administrativa para la selección, promoción y retiro de los funcionarios de la Contraloría. Se prohíbe a quienes formen parte de las corporaciones que intervienen en la postulación y elección del Contralor, dar recomendaciones personales y políticas para empleos en su despacho.



TRANSPARENCIA
CON EFICIENCIA
TRANSPARENCIA
POR SUS DERECHOS
BUENOS

circunscribe a dos: la vigilancia y la responsabilidad fiscal. Las demás actividades de una u otra manera apoyan estas dos funciones esenciales.

El control fiscal genéricamente visto tiene entonces dos momentos: el del ejercicio auditor o de vigilancia del fisco; el de la responsabilidad fiscal, o establecimiento de la responsabilidad que se deriva de la gestión fiscal. Si como producto del primer momento aparecen elementos que permitan inferir acciones u omisiones que constituyen un detrimento patrimonial al Estado, se ordenará iniciar un Proceso de Responsabilidad Fiscal, que tiene por objeto verificar cuáles son las personas que deben responder por la afectación al erario.

Los conceptos de daño, patrimonio público y gestión fiscal son pilares fundamentales para comprender las funciones atribuidas por el constituyente en los artículos 267, 268 y 272 de la Constitución. Sobre estos conceptos hubo por mucho tiempo una notable indefinición, hasta que la Ley 610 de 2000, no obstante su carácter procesal, hizo referencia expresa a cada uno de estos elementos.

Con respecto al daño patrimonial al Estado, la Ley 610 de 2000 realizó una definición para efectos exclusivos de la responsabilidad fiscal, que bien vale la pena recordar:

Artículo 6°. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público.¹⁴

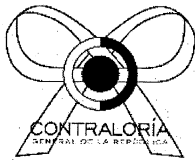
11. Presentar informes al Congreso y al Presidente de la República sobre el cumplimiento de sus funciones y certificación sobre la situación de las finanzas del Estado, de acuerdo con la ley.

12. Dictar normas generales para armonizar los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas del orden nacional y territorial.

13. Las demás que señale la ley.

14. Presentar a la Cámara de Representantes la Cuenta General de Presupuesto y del Tesoro y certificar el balance de la Hacienda presentado al Congreso por el Contador General.

¹⁴ Originalmente el artículo 6° de la Ley 610 de 2000 incluía los conceptos de “uso indebido” y una gestión fiscal “inequitativa”, los cuales fueron declarados inexequibles por la Corte Constitucional mediante sentencia C-340 de 2007. M.P. Rodrigo Escobar Gil.



Transparencia
con evidencia
Transparencia
por sus derechos
humanos

Se puede extraer del artículo 6° que el daño puede revestir distintas formas, puede ser un menoscabo, una disminución, un perjuicio, el detrimento, la pérdida, el deterioro de bienes, recursos o intereses. Cualquiera de estas situaciones preocupa al control fiscal siempre que recaigan sobre el patrimonio público. Toda afectación a los intereses, bienes o recursos públicos, enmarcada dentro de los cometidos o los fines del Estado, puede generar daño patrimonial al Estado.

Esta amplitud posible de conductas reprochables tiene sin duda una justa explicación basada en los postulados constitucionales de los Estados modernos: Las personas a quienes se ha entregado la administración y manejo de la cosa pública, de los bienes e intereses patrimoniales del Estado, deben tener un régimen de responsabilidad más estricto, y se les debe exigir un comportamiento más delicado con el manejo de bienes colectivos que a la generalidad de los servidores del Estado. La dignidad de un cargo tiene una consecuente responsabilidad¹⁵. Si bien es cierto, la jurisprudencia constitucional proscribió la culpa leve como factor de imputabilidad¹⁶, la Ley es amplia en la tipicidad de la norma administrativa, y por ello, en la posibilidad de iniciar el respectivo Proceso de Responsabilidad Fiscal.

De otra parte, debe resaltarse de la norma, que esta no distingue entre sujetos públicos y particulares, establece como sujetos de responsabilidad fiscal tanto a servidores públicos como particulares siempre que administren o manejen recursos o bienes públicos:

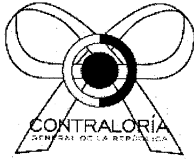
“Si la gestión fiscal es antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, y causa una lesión al patrimonio público, es objeto de investigación por parte de la contraloría competente. Nótese que determinante en la descripción normativa y en la finalidad de la norma es la protección del patrimonio público no la naturaleza jurídica de quien hace uso de él.

Sin importar que se trate de personas jurídicas o particulares, que éstos sean públicos privados, todo sujeto de obligaciones y derechos que maneje o administre recursos, bienes o fondos públicos, denominado por la ley gestor fiscal, tiene el deber de hacer un buen manejo o administración de ellos, (...).¹⁷

¹⁵ Contraloría General de la República. Oficina Jurídica. Concepto 2012EE20803 del 13 de abril de 2012.

¹⁶ Ibídem. Corte Constitucional. Sentencia C-619 de 2002. M.P. Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Escobar Gil

¹⁷ Ibídem. Contraloría General de la República. Oficina Jurídica. Concepto: 2010EE72421 del 27 de octubre de 2010.



Transparencia
con eficiencia
Transparencia
por sus derechos
humanos

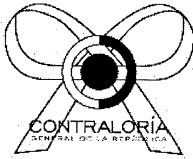
Este es el objeto de protección que se ve amparado por el Estado, mientras que cada una de esas situaciones constituye los mecanismos como puede generarse el daño. Además también nos resalta la norma que el daño se produce por acción (Hacer) u omisión (dejar de hacer) de quienes tienen el deber contractual o funcional de velar por la integridad y probo manejo de la cosa pública, en íntima armonía con el artículo 6° de la Carta Política que establece la obligación para quienes prestan servicios al Estado de hacer exclusivamente lo que les corresponde por ley o reglamento.

El carácter patrimonial del daño que predica la responsabilidad fiscal tiene una importancia significativa, ya que le da el carácter resarcitorio a este tipo de procedimientos desechando la culpabilidad necesaria para imputar sanciones propias del *ius Puniendi* del Estado y recogiendo más bien los criterios del artículo 63 del Código Civil colombiano. La Ley 610 de 2000 en el artículo 40 exige para que se de apertura al Proceso de Responsabilidad Fiscal debe existir *certeza* del daño al patrimonio estatal, mientras que la falta de certeza del mismo amerita el inicio de una indagación preliminar de acuerdo al artículo 39.

El Estado colombiano se presenta constitucionalmente como un Estado Social y ello genera una serie de consecuencias en el manejo de los recursos que pueden entenderse en el plano programático pero también en las actividades de ejecución. Dentro de lo primero, debe partirse de la existencia de unos fines esenciales y sociales del Estado (artículos 2° y 366 de la Constitución Política).

Desde lo segundo, debemos considerar que el Estado Social no solo consagra una serie de garantías, libertades y derechos, sino además debe crear las herramientas que doten de eficacia esos postulados contenidos en las normas. En la defensa del patrimonio público confluyen los intereses y las posibilidades jurídicas de una serie de entidades como la Procuraduría General de la Nación, las dependencias de control interno, los órganos de control fiscal, el cuerpo legislativo, los Jueces de la República, la Fiscalía General de la Nación, para nombrar solamente los entes públicos que tienen más notable protagonismo en esa tarea. Pero también los ciudadanos colombianos por medio de la acción pública popular pueden buscar la defensa del patrimonio colectivo haciendo aún más amplio el espectro de posibilidades de materializar este derecho colectivo.

El concepto de patrimonio público es de enorme importancia para la labor de auditoría y para establecer la responsabilidad fiscal. Dentro de la primera nos permite clasificar, una vez que hay un daño, el tipo de irregularidad administrativa y por ende de hallazgo ante el que se encuentra el funcionario auditor. Toda irregularidad administrativa es un hallazgo, pero no todo hallazgo es un hallazgo fiscal. Para que tenga esta última condición, es menester que esa irregularidad administrativa afecte el patrimonio público.



Transparencia
con eficiencia
Transparencia
por sus derechos
humanos

Para los procesos de responsabilidad fiscal el daño patrimonial al Estado se erige como el factor determinante para iniciar el respectivo proceso, sin la prueba de la existencia del daño no puede darse inicio a este tipo de actuación administrativa (Artículo 40, Ley 610 de 2000). De allí que institucionalmente la CGR haya venido sosteniendo que de los tres elementos de la responsabilidad fiscal que se señalan en el artículo 5° de la Ley 610 de 2000¹⁸ el daño es el más importante. *A partir de éste se inicia la responsabilidad fiscal. Si no hay daño no puede existir responsabilidad.*¹⁹

En este estado de cosas es preciso preguntar ¿qué incluye el patrimonio del Estado? El patrimonio público es un concepto jurídico amplio que incluye una serie de derechos de tipo subjetivo que tiene la colectividad pero puede ser exigible por cualquier ciudadano. Véase entonces el contenido de esta importante figura para la satisfacción de los fines estatales.

3.3. QUIENES SON LOS LLAMADOS A RESPONDER EN TÉRMINOS GENERALES

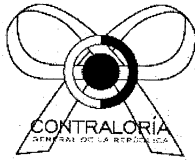
La Ley 610 de 2000 estableció que debe atribuirse responsabilidad fiscal a toda aquella persona, natural o jurídica, sin importar que sea servidor público o particular, que en ejercicio de su condición realice gestión fiscal, contribuya a la realización de la misma, u obre con ocasión de esta.

La gestión fiscal cuenta con un concepto legal que es abundante en conductas pero se limita a dos grandes verbos rectores: *administrar* o *manejar* la cosa pública. En tal sentido consagra el artículo 3° de la Ley 610 de 2000:

“ARTICULO 3o. GESTIÓN FISCAL. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a

¹⁸ Ley 610 de 2000. ARTÍCULO 5°. Elementos de la responsabilidad fiscal. La responsabilidad fiscal estará integrada por los siguientes elementos: – Una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal. – Un daño patrimonial al Estado. – Un nexo causal entre los dos elementos anteriores.

¹⁹ Contraloría General de la República. Oficina Jurídica. Concepto 070A de 2001.



Transparencia
con eficiencia
Transparencia
por sus derechos
humanos

los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.”
(Subrayado fuera del texto original).

El concepto de gestor fiscal hunde sus raíces en la propia evolución de la vigilancia y el control fiscal, y específicamente, en la responsabilidad que puede derivarse del ejercicio inadecuado de ella. Desde la Declaración de Derechos de Hombre y del Ciudadano de 1789 se establece el derecho a vigilar y controlar el patrimonio público. El modelo democrático liberal trae dentro de sus presupuestos el control que la ciudadanía efectúa a las personas que les ha brindado la confianza de manejar la cosa pública.

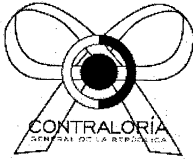
Así precisamente ha sido definida por el legislador la responsabilidad fiscal; como un tipo de responsabilidad con un sujeto activo cualificado denominado gestor fiscal; un tipo de responsabilidad que realiza la ciudadanía directamente o por medio de algunas instituciones a quienes administran los recursos públicos. Comprendida de esta manera, se requiere estar en un peldaño destacado dentro de la organización administrativa, tener capacidad material y jurídica de los bienes y fondos públicos, para ser sujeto de un Proceso de Responsabilidad Fiscal, en pocas palabras, se requiere en principio, realizar gestión fiscal.

Pero no solamente los gestores fiscales podrán ser sujetos del Proceso de Responsabilidad Fiscal, según el artículo 1° de la misma Ley, también podrán ser sujetos de este tipo de actuación administrativa, los servidores públicos o los particulares que actúen *con ocasión de la gestión fiscal*, esto es, que realicen actos de administración o manejo ***"bajo el entendido de que los actos que la materialicen comporten una relación de conexidad próxima y necesaria para con el desarrollo de la gestión fiscal"***.²⁰

Desde el Concepto 0070 A del enero de 2001, emanado de la Oficina Jurídica de la CGR, varios han sido los pronunciamientos de este órgano de control y jurisprudenciales que han modulado la interpretación de la Ley 610 de 2000.²¹ Dicho concepto, si bien cumplió un papel sumamente importante en su contexto y aún hoy sigue iluminando buena parte de la posición institucional sobre la concepción del daño, ha sido, como en la mayoría de las obras humanas, objeto de correcciones, aclaraciones o modificaciones. Especialmente en la Sentencia C-840 de 2001, la Corte Constitucional hizo valiosas precisiones sobre el sentido constitucional de la gestión fiscal y entre otras cosas concretó:

²⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-840 de 2001.

²¹ Entre otros pronunciamientos vale la pena destacar las Sentencias de la Corte Constitucional: C-840 de 2001; C-712 de 2002; C-619 de 2002; C- 655 de 2003 y C – 1176 de 2004.



Transparencia
con eficiencia
Transparencia
por sus derechos
humano

“Cuando el daño fiscal sea consecuencia de la conducta de una persona que tenga la titularidad jurídica para manejar los fondos o bienes del Estado materia del detrimento, procederá la apertura del correspondiente proceso de responsabilidad fiscal, sea que su intervención haya sido directa o a guisa de contribución. En los demás casos, esto es, cuando el autor o partícipe del daño al patrimonio público no tiene poder jurídico para manejar los fondos o bienes del Estado afectados, el proceso atinente al resarcimiento del perjuicio causado será otro diferente, no el de responsabilidad fiscal. La responsabilidad fiscal únicamente se puede pregonar respecto de los servidores públicos y particulares que estén jurídicamente habilitados para ejercer gestión fiscal, es decir, que tengan poder decisorio sobre fondos o bienes del Estado puestos a su disposición. Advirtiendo que esa especial responsabilidad está referida exclusivamente a los fondos o bienes públicos que hallándose bajo el radio de acción del titular de la gestión fiscal, sufran detrimento en la forma y condiciones prescritas por la ley. La gestión fiscal está ligada siempre a unos bienes o fondos estatales inequívocamente estipulados bajo la titularidad administrativa o dispositiva de un servidor público o de un particular, concretamente identificados”.

Lo anterior no significa, que en los casos en que un particular o un servidor público engañe a la administración para obtener de esta un beneficio económico no sea una conducta reprochable, solo que la vía procesal para perseguir a dicho sujeto, no es el Proceso de Responsabilidad Fiscal, sino otras acciones que para esos determinados casos prevé el ordenamiento jurídico.²² Así lo ha señalado el Honorable Consejo de Estado al mencionar que:

*“El resarcimiento de perjuicios por la pérdida, daño o deterioro de bienes del Estado, causados por servidores públicos o personas que no desarrollan gestión fiscal, ha de obtenerse dentro del proceso penal, si la conducta constituye delito, o por medio de la acción de reparación directa, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en los otros eventos”.*²³

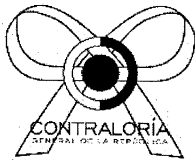
Así, se tiene que son tres las opciones para ser llamado dentro de un Proceso de Responsabilidad Fiscal:

Quien realice gestión fiscal. (Artículo 1°, 4° y 6° de la Ley 610 de 2000).

Quien obre con ocasión de la gestión fiscal. (Artículo 1° de la Ley 610 de 2000)

²² Contraloría General de la República. Oficina Jurídica. Concepto 2007EE26632 del 12 de junio de 2007.

²³ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del cuatro (4) de agosto de 2003.



Transparencia
con eficiencia
Transparencia
por sus derechos
Humanos

Quien contribuya a la gestión fiscal. (Artículo 6° de la Ley 610 de 2000).

3.4. ESPECIFICIDADES JURÍDICAS DE LOS BIENES BALDÍOS

Conforme al Código Fiscal (Artículo 44), “son baldíos, y en tal concepto pertenecen al Estado, los terrenos situados dentro de los límites del territorio nacional que carecen de otro dueño, y los que habiendo sido adjudicados con ese carácter, deban volver al dominio del Estado”. De esta manera, son adjudicables, en tanto, según el Consejo de Estado, “la posesión de los inmuebles rurales, puede conducir a obtener la adjudicación de los mismos, que obra como el modo de transmisión de propiedad, en favor de los particulares, siempre que dicha posesión se acomode a los lineamientos y a las exigencias de la ley agraria”²⁴.

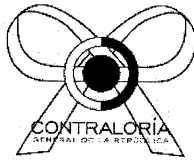
Ya desde la expedición del Código Fiscal, se señalaban dos clases de baldíos: todos los que carecen de dueño y los que habiendo sido adjudicados deben volver al patrimonio del Estado. Dentro de las causales de reversión del baldío estaba la in explotación del predio dentro de los 10 años siguientes a su adjudicación, es decir, “... *el adjudicatario debía cumplir con la función social de la propiedad*”²⁵.

Por su parte, la Ley 48 de 1882 (artículo 3) establece que “las tierras baldías se reputan bienes de uso público, y su propiedad no se prescribe contra la Nación, en ningún caso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2519 del Código Civil”. Por su parte, la Ley 110 de 1912 consagra en su Artículo 61 que “el dominio de los baldíos no puede adquirirse por prescripción”. Finalmente, la Ley 160 de 1994 (Art. 65) señala que “la propiedad de los terrenos baldíos adjudicables, sólo puede adquirirse mediante título traslativo de dominio otorgado por el Estado a través del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, o por las entidades públicas en las que se delegue esta facultad”. De lo anterior se desprende que los ocupantes de tierras baldías no tienen la calidad de poseedores conforme al Código Civil.

Las normas anteriormente citadas establecen con claridad que los bienes baldíos, entendidos como terrenos situados dentro de los límites territoriales de la Nación, son bienes *fiscales* y dentro de dicha categoría, hacen parte de los llamados “bienes fiscales adjudicables” (Cfr. Art. 665 del Código Civil). Conforme a lo anterior, en sentencia C-595 de 1995, la Corte Constitucional ha indicado que los baldíos “*son bienes públicos de la Nación catalogados dentro de la categoría de bienes fiscales adjudicables, en razón de que la Nación los conserva para adjudicarlos a quienes reúnan la totalidad de las exigencias establecidas en la*

²⁴Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de noviembre 30 de 1995, Radicación número: 8429.

²⁵CASTAÑEDA BELTRÁN, Héctor. Los baldíos en Colombia. Editorial Leyer. 1998, pág. 13



Transparencia
y eficiencia
Transparencia
por sus derechos
humanos

ley". De esta manera, son bienes *fiscales* en tanto pertenecen al Estado, de manera que hacen parte del *patrimonio público*.

En esta materia, el Consejo de Estado ha expresado lo siguiente:

*"La propiedad estatal está compuesta por bienes de uso público y bienes fiscales, los primeros están destinados al uso general de los habitantes de un territorio, pertenecen al Estado como potestad económica y jurídica, pero él no los utiliza en su provecho, sino que están a disposición de los gobernados y los segundos pertenecen al Estado pero no están al servicio libre de la comunidad, sino destinados al uso privativo de la administración, para sus fines propios"*²⁶.

De lo anterior se desprenden varias particularidades, entre las cuales es preciso destacar las siguientes: (1) la imprescriptibilidad de los bienes baldíos, (2) la finalidad pública y de carácter constitucional a la que se encuentra supeditada su administración y adjudicación, (3) la naturaleza jurídica del acto de adjudicación y (2) el alcance de su ocupación indebida a la luz del daño fiscal.

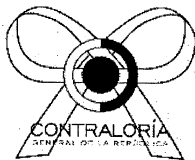
3.5. IMPRESCRIPTIBILIDAD DE LOS BIENES BALDÍOS

El hecho de que los bienes baldíos de la Nación sean de carácter fiscal impide su apropiación por parte de particulares. El precitado artículo 65 de la Ley 160 de 1994 establece que los ocupantes no son poseedores, de manera que no pueden adquirir o pretender adquirir la propiedad sobre dichos terrenos en virtud de la figura de la prescripción civil. Con esta postura, el legislador responde a la exigencia constitucional de salvaguardar el carácter fiscal de los bienes baldíos, impidiendo su apropiación por la vía de la prescripción y supeditando su adjudicación al cumplimiento de una serie de exigencias de carácter público e inderogable.

El artículo 63 de la Constitución Política establece que *"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"*. En el caso de los baldíos, la Corte Constitucional ha señalado que *"la imprescriptibilidad significa que no es posible adquirir la propiedad de tales bienes, así se hayan ocupado durante largo tiempo"*²⁷.

²⁶ Consejo de Estado, Fallo 6107 de 2000.

²⁷ Sentencia C-595 de 1995.



Transparencia
con eficiencia
Transparencia
por sus derechos
humanos

De esta manera, *“las tierras baldías, a diferencia de lo que ocurre en materia civil con los inmuebles en general, no se adquieren mediante la prescripción, sino por la ocupación y posterior adjudicación, previo el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley vigente -160 de 1994-”*²⁸. La citada ley, entonces, establece que la propiedad de estos bienes no se extingue para su titular, es decir la Nación), por ejercer un tercero la ocupación de los mismos durante un tiempo determinado, pues sobre esos bienes no se adquiere la calidad de poseedor, necesaria para usucapir.

La ley Agraria, que es de carácter público, a su vez, ha especificado los sujetos calificados que pueden ser adjudicatarios de los terrenos baldíos al establecer que estos terrenos solo podrán ser adjudicados a personas naturales de carácter campesino, empresas comunitarias y cooperativas campesinas, a las fundaciones o asociaciones sin ánimo de lucro que presten un servicio público, o tengan funciones de beneficio social por autorización de la ley, o a las entidades de derecho público. También la Ley 160 de 1994, y los Decretos 2664 y 0982 de 1995, en desarrollo de mandatos de optimización establecidos en la Constitución Política, prohíbe hacer adjudicaciones a las personas cuyo patrimonio neto sea superior a mil salarios mínimos mensuales legales.

3.6. FINALIDAD PÚBLICA Y CONSTITUCIONAL DE LA ADJUDICACIÓN

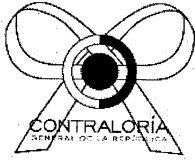
La Corte Constitucional ha indicado que la adjudicación de baldíos, como decisión jurídica de carácter estatal que involucra la constitución o disposición de derechos reales sobre bienes de carácter fiscal, se encuentra supeditada a objetivos primordiales de carácter público y de alcance constitucional. Ha dicho la Corte, que en relación con personas naturales, y en el entendido de que los beneficiarios de la adjudicación de baldíos deben ser, por exigencia constitucional, sujetos de *reforma agraria*, el objetivo primordial de la adjudicación de baldíos es *“permitir el acceso a la propiedad a quienes carecen de ella y contribuir a mejorar las condiciones económicas y sociales de los adjudicatarios”*²⁹.

En el caso de personas jurídicas, la finalidad de la adjudicación es, en criterio de la Corte, *satisfacer necesidades colectivas y de servicio público en favor de la comunidad*³⁰. De estas finalidades existe una utilidad pública o de interés

²⁸ Ib.

²⁹ Ib.

³⁰ Así, por ejemplo, la adjudicación de terrenos baldíos a entidades de derecho público se encuentra supeditada, conforme a la ley 160 de 1994, a la construcción de obras de infraestructura destinadas a la instalación o dotación de servicios públicos, o cuyas actividades hayan sido declaradas por la ley como de



Transparencia
con el Gobierno
Transparencia
por sus derechos
Humanos

constitucional en la adjudicación de baldíos que la Corte Constitucional desprende de dos expresiones normativas de carácter superior: **la función social del derecho de propiedad y el paradigma redistributivo que en materia agraria, consagró el constituyente de 1991.**

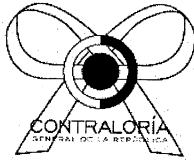
Desde la perspectiva de la función social de la propiedad, la Corte Constitucional ha encontrado que el régimen especialísimo de adjudicación de los bienes baldíos está sustentado, en parte, en la exigencia constitucional según la cual, el derecho de propiedad, y especialmente la de carácter inmobiliario, “*debe ser ejercido en forma tal que no perjudique sino que beneficie a la sociedad, dándole la destinación o uso acorde con las necesidades colectivas*”³¹. Desde este enfoque, la Corte Constitucional se ha situado conceptualmente en los deberes y competencias del Estado en su rol de propietario, es decir, plantea la función social en relación con la *propiedad fiscal*.

Es importante señalar que desde la reforma constitucional de 1936 el constitucionalismo colombiano ha dotado a la propiedad de esta función social que implica obligaciones al tiempo que la Constitución de 1991 no es ajena a esta tradición sino que antes la refuerza con la concreción de un nuevo tipo de Estado, el Social y Democrático de derecho, que no solo mantiene dicha función social de la propiedad sino que además le crea una vocación ambiental, dota al ciudadano de herramientas para el ejercicio de sus derechos tanto individuales como colectivos y establece como fin de la organización estatal garantizar la efectividad de estos postulados. Desde este enfoque, se impone al titular del derecho de dominio obligaciones en beneficio de la sociedad, de manera que puede afirmarse que no es por el individuo en sí mismo que se adjudica la tierra baldía en Colombia, sino que constitucionalmente, ello se realiza para garantizar unos fines estatales en beneficio de la sociedad pudiéndose analizar desde dos particularidades de esta forma especial de propiedad: (a) la del *dominio eminente* y (b) la de la administración y adjudicación de bienes fiscales como atributo de la personalidad jurídica del Estado.

Desde la perspectiva del llamado *dominio eminente*, la administración y disposición de los bienes baldíos puede explicarse como una expresión de la soberanía pública del Estado. Así lo ha comprendido la Corte Constitucional cuando señala que el artículo 102 de la Carta Política de 1991 al disponer que “*el territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la Nación*”, hace un “*reconocimiento genérico del concepto tradicional de «dominio eminente»*,”

utilidad pública o de interés social, con la condición de que si no se cumple esta finalidad, los predios revertirán al dominio de la Nación.

³¹ Sentencia C-595 de 1995.



Transparencia
con eficiencia
Transparencia
por sus derechos

*como expresión de la soberanía del Estado y de su capacidad para regular el derecho de propiedad -público y privado- e imponer las cargas y restricciones que considere necesarias para el cumplimiento de sus fines, naturalmente dentro de los límites que la propia Constitución ha impuesto*³².

A su vez, este mismo artículo de la Constitución permite vislumbrar el alcance de la administración y adjudicación de los bienes baldíos como expresión de un atributo de la personalidad jurídica de carácter estatal por cuanto consagra el derecho de propiedad sobre los bienes públicos que forman parte del territorio, lo cual *“es expresión de una característica patrimonial específica que se radica en cabeza de la persona jurídica de derecho público por excelencia en nuestro ordenamiento constitucional como es la Nación”*³³. Esta doble connotación genera en las autoridades públicas un especial deber de diligencia en relación con la administración y adjudicación de, entre otros, los bienes baldíos, por cuanto la propiedad estatal o el dominio eminente de carácter territorial se encuentran a su vez encuadrados en la función social la cual no solamente implica que la propiedad privada debe ser ejercida en forma tal que no perjudique sino que beneficie a la sociedad, dándole la destinación o uso acorde con las necesidades colectivas, sino a *“una mayor afirmación de ciertas clases de propiedad”* como es precisamente la de carácter estatal³⁴.

Esta mayor afirmación que destaca la Corte Constitucional en relación con la función social de la propiedad está a su vez estrechamente relacionada con el paradigma redistributivo que la Constitución Política ha establecido en relación con la propiedad y tenencia agrarias. Desde esta perspectiva, la adjudicación de baldíos tiene como finalidad, precaver *“la inequitativa concentración de la propiedad en manos de unos pocos”*³⁵.

En el concepto de la Corte Constitucional, la adjudicación de terrenos de propiedad de la Nación, concretamente de baldíos, es el desarrollo de los artículos 64 y 65 de la Constitución, de manera que *“tiene como objetivo primordial, permitir el acceso a la propiedad de la tierra a quienes carecen de ella, pues es requisito indispensable, según la ley acusada, que el presunto adjudicatario no posea otros bienes rurales, ni tenga ingresos superiores a mil salarios mínimos mensuales (arts. 71 y 72 Ley 160/94), como también contribuir al mejoramiento de sus recursos económicos y, obviamente, elevar su calidad de vida”*³⁶.

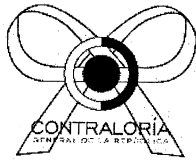
³² Sentencia C-255 de 2012.

³³ Ib.

³⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-595 de 1999.

³⁵ Ib.

³⁶ Ib.

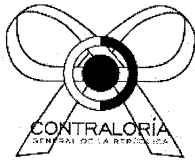


Transparencia
sin fronteras
Transparencia
por sus derechos
humanos

Conforme a lo anterior, el constituyente de 1991 partió del supuesto según el cual, la histórica falla de distribución que pesa sobre las trabajadoras y trabajadores del campo o sujetos agrarios de escasos recursos, se resuelve en parte con la desconcentración de la propiedad, tenencia o usufructo de la tierra y con la garantía del acceso real y efectivo de la propiedad agraria en favor de estos sujetos históricamente discriminados, más aún cuando la Ley 160 de 1994 recoge de antecedentes normativos la figura de las Unidades Agrícolas Familiares (UAF) como límite de adjudicación y establece que en caso de exceso del área permitida, hay *indebida ocupación de las tierras de la Nación* (art. 66); o mediante el artículo 72 busca impedir la acumulación de baldíos para evitar la concentración y hacer democrático el acceso a la tierra, sin importar que se trate de personas naturales o jurídicas, propietarios o poseedores, incluso con un carácter retrospectivo, a quienes fueron adjudicatarios de baldíos con anterioridad a 1994, como se desprende de los artículos 39 y 40. La norma extiende su imperio hasta 1979 y más atrás. 15 años antes de su promulgación obliga a los adjudicatarios de baldíos, desde entonces, a solicitar autorización a la autoridad agraria para enajenar exclusivamente a campesinos de escasos recursos sin tierra o a minifundistas, pero nunca lo permite a grandes empresarios o terratenientes. Si el acto de adjudicación es anterior a 1979, ordena al adjudicatario a informar al INCODER para que este haga uso de su derecho preferencial a adquirir el predio que solo puede enajenarse a terceros ante el silencio de esta entidad.

Así, la adjudicación de tierras baldías es una forma de intervención institucional encaminada a la satisfacción de dichos fines de manera que tiene como propósito dotar de tierras a quienes carecen de ellas. De esta forma, la finalidad del Estado con la adjudicación de baldíos no puede interpretarse como una prerrogativa en favor de una persona determinada, sino como una medida para satisfacer necesidades sociales encomendadas a particulares que cumplen los requisitos que establece la ley. Ello, según la Corte Constitucional, está estrechamente relacionado con la realización del principio de *igualdad*, no sólo jurídica sino económica, social y cultural. La marginación y discriminación inherentes a la situación de pobreza y desprotección del campesinado en Colombia permiten inferir que sobre estos sujetos sociales existe la condición de sujetos de especial protección constitucional que obliga al Estado a desplegar en su favor *acciones afirmativas*.

De allí que la Corte Constitucional también haya señalado que además de asegurar el acceso progresivo a la tierra de los trabajadores agrarios, la adjudicación de terrenos baldíos “se proyecta como una manifestación del deber del Estado de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, en su obligación de adoptar medidas de protección a favor de quienes, por su difícil condición económica, se encuentran en circunstancias de debilidad



Transparencia
con eficiencia
Transparencia
por sus derechos
humanos

manifiesta en el sector agropecuario³⁷. Lo anterior también quiere decir que el acto de adjudicación tiene una especial naturaleza supeditada a fines inderogables y que cualquier forma de desviar el mecanismo de intervención institucional de las finalidades aquí destacadas, deviene en un acto ilegítimo que el legislador ha denominado ocupación indebida.

3.7. NATURALEZA JURÍDICA DEL ACTO DE ADJUDICACIÓN Y CO-RESPONSABILIDAD ENTRE PARTICULARES Y ESTADO

Sostiene la Corte Constitucional que “la titulación de baldíos no se enmarca dentro de los actos contractuales entre iguales, en los cuales media un acuerdo de voluntades generalmente con intereses onerosos, sino que opera un acto de disposición a título gratuito por parte del Estado, encaminado al cumplimiento de sus fines desde la óptica de las acciones afirmativas a favor de sujetos de especial protección del sector agrario³⁸.”

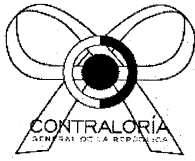
Conforme a lo anterior, el derecho de dominio que se transmite con el acto de adjudicación del baldío contiene una condición resolutoria, ya que permite al Estado revertir dicha asignación cuandoquiera que no se cumpla por parte del adjudicatario con la destinación del terreno o incurra en alguna de las prohibiciones que presenta la ley. No puede hablarse entonces de un dominio pleno o ilimitado, sino de un derecho restringido o imperfecto que contiene algunas limitaciones que podemos sintetizar así:

Destinación: No puede destinarse el baldío a la explotación irracional de recursos naturales o la producción de cultivos ilícitos. Deben adjudicarse tierras con aptitud agropecuaria las cuales deben explotarse por lo menos en dos terceras partes.

Enajenación: El bien otorgado en adjudicación sale del comercio, este no podrá enajenarse. Si bien el título de adjudicación con su respectiva inscripción en Instrumentos Públicos concede la propiedad sobre el predio, este propietario no goza de los derechos de uso, goce y disposición que se derivan de la propiedad privada. El incumplimiento de las obligaciones y condiciones bajo las cuales se produjo la adjudicación puede generar hasta la reversión de la adjudicación, sometiéndose además el adjudicatario como consecuencia a la imposibilidad de obtener una nueva adjudicación antes de transcurridos quince (15) años.

³⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-255 de 2012.

³⁸ Ib.



Transparencia
y eficiencia
Transparencia
por sus derechos
fundamentales

Hipoteca: En los casos de hipoteca la Ley 160 de 1994 establece que dentro de los 5 años siguientes a la adjudicación, esta propiedad solo podrá ser gravada con hipoteca para garantizar las obligaciones que se derivan de créditos agropecuarios.

Por su parte, el Consejo de Estado ha afirmado que el acto administrativo mediante el cual el Estado adjudica a una persona un bien baldío, *es de carácter subjetivo y particular* y constituye una forma especial de título traslativo de dominio otorgado por el Estado, con el cual el colono obtiene una *propiedad condicionada*³⁹ (siempre y cuando reúna los requisitos de ley y para los fines por ella previstos) que admite la reversión de la propiedad del bien baldío adjudicado al Estado.

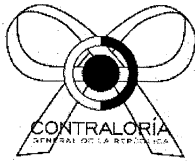
Lo anterior sugiere que **existe una responsabilidad compartida entre la administración y el ciudadano adjudicatario**. Esta responsabilidad obedece a las finalidades anteriormente destacadas: al compromiso estatal-ciudadano de contribuir a la corrección de la inequitativa distribución de los bienes rurales mediante el cumplimiento de las obligaciones legales por parte del adjudicatario y del deber de supervisión diligente por parte del Estado. En este orden de ideas, *“la aplicación del principio de buena fe opera en beneficio de la administración para proteger el interés público”*⁴⁰.

Desde esta postura es que se deben analizar las distintas formas de pretermisión de las prohibiciones y exigencias legales que particulares y algunos agentes estatales han generado en Colombia en relación con la destinación fáctica de los bienes baldíos. La manifiesta ilegalidad de actos jurídicos dispositivos sobre baldíos, independientemente de que éstos se hayan producido mediante actos administrativos o a través de negocios jurídicos de carácter privado, se desprende de la desviación que estos actos traen consigo de las finalidades constitucionales de la ocupación de baldíos.

Esta ilegalidad manifiesta, según la Corte Constitucional, puede derivar *“en la violación de requisitos sustantivos o materiales de la adjudicación de baldíos”* y afecta *“de manera sensible y directa los fines que subyacen en estos programas o implican una grave distorsión de los mismos, cuando la titulación no recaiga en sus destinatarios legítimos –los sujetos de debilidad manifiesta del sector agropecuario, mercedores de la especial protección del Estado–, sino que termine en manos de quienes por sus privilegios económicos, sociales, políticos, o de*

³⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Radicación número: 27001-23-31-000-1994-02165-01(16169).

⁴⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-255 de 2012.



Transparencia
con eficiencia
Transparencia
por sus derechos
humanos

cualquier otra índole, tengan la capacidad de interferir negativamente en el cumplimiento de la función social de la propiedad y el acceso progresivo a la tierra rural⁴¹.

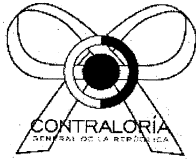
Se establece entonces, que existe una corresponsabilidad en la gestión compartida del bien baldío entre particulares y Estado, lo cual explica que los bienes adjudicados como tales tengan una circulación restrictiva en el mercado, encaminada a que el Estado pueda disponer de ellos para la redistribución y en caso de haberse desprendido del derecho de dominio sobre los inicialmente adjudicados como baldíos, pueda revertir decisiones y negocios jurídicos para reingresar dichos activos al patrimonio público.

De lo anterior se desprende la existencia de una nulidad absoluta del negocio de compraventa cuando este no cumpla con las condiciones de licitud que consagra la ley. En el caso de las parcelas adquiridas con subsidios del Estado la norma es expresa en indicar que el cesionario es considerado poseedor de mala fe. Para el caso de la unidades agrícolas familiares (UAF) el adquirente se subroga de todas las obligaciones del enajenante en favor del Incoder, dentro de ellas, desde luego la obligación de garantizar que tiene las mismas condiciones económicas y sociales del original adjudicatario, colocando a la autoridad competente, en la obligación de recurrir a la revocatoria directa de la adjudicación por no continuar cumpliendo con las condiciones que exigen las normas legales o reglamentarias o por supuesto las normas constitucionales.

De esta manera, el Incoder cuenta en todo caso con un derecho de opción privilegiada para volver a adquirir en favor de la Nación el predio que se pretende enajenar por el adjudicatario. El incumplimiento de esa oferta al Estado antes que a cualquier particular pende como una condición para la enajenación en favor de particulares, un requisito *ad sustanciamentum*, anterior a cualquier enajenación del predio que invalida cualquier acto jurídico en donde no se cuente con la prueba de la respectiva oferta y de la respectiva negativa del Estado en adquirir.

Así, la complejidad de las herramientas jurídicas que algunos particulares no campesinos han aplicado para evadir o incumplir los requisitos y restricciones legales que pesan sobre los baldíos, como por ejemplo el exceso de Unidades Agrícolas Familiares apropiadas, ocupadas o usufructuadas por personas que no son sujetos de reforma agraria en relación con bienes inicialmente adjudicados como baldíos, se traduce en una práctica sistemática de *privatizar* aceleradamente los bienes baldíos, lo cual aminora el patrimonio estatal y distorsiona el contenido público de las transacciones (o el deber de salvaguardar el interés colectivo

⁴¹ Ib.



Transparencia
con eficiencia
Transparencia
por sus derechos
humanos

inherente a la función social en las de carácter civil) cuyo objeto son este tipo de bienes.

En cuanto a la ilicitud al momento de obtener un derecho, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido categórica en señalar que si *“en el origen de la situación jurídica individual que se reclama, existe un vicio conocido por la administración, no puede permanecer sustentando un derecho, como si se hubiese adquirido al amparo de la ley”*⁴². Ello se explica porque *“el alegado derecho subjetivo, en cuanto tiene por sustento la violación de la ley, no merece protección”*⁴³.

De allí que no pueda hablarse de derechos de buena fe o derechos adquiridos en este tipo de transacción puesto que *“la garantía constitucional de los derechos adquiridos no se extiende a los bienes cuya titulación se alcanza ilegalmente”*, o se ocupen indebidamente⁴⁴, en aquellos casos donde la ilegalidad revista notable relevancia, sea manifiesta o se haya obtenido por medios fraudulentos.

3.8. ALCANCE DE LA OCUPACIÓN INDEBIDA DE BIENES BALDÍOS Y SU RELACIÓN CON EL DAÑO FISCAL

Como se vio anteriormente, la administración y adjudicación de baldíos es a un tiempo la expresión del dominio eminente inherente a la soberanía territorial del Estado y la expresión de las competencias que le corresponde ejercer al Estado de modo general y permanente sobre todos los bienes públicos que forman parte del patrimonio del Estado. Es a un tiempo una expresión soberana y patrimonial.

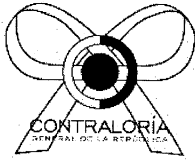
Los baldíos, al ser bienes fiscales adjudicables, son *conservados* por la Nación *“con el fin de traspasarlos a los particulares que cumplan determinados requisitos exigidos por la ley”*⁴⁵. A su vez, los requisitos establecidos en la ley agraria (ley 160 de 1994) apuntan a que la adjudicación de baldíos cumpla los cometidos de la reforma agraria y con ello asegurar una equitativa distribución de la propiedad baldía. Estas dos particularidades establecen en cabeza del Estado un deber de *conservación o preservación* que se traduce en las funciones que la Ley 160 asignó al Instituto Colombiano de Reforma Agraria (actual Incoder), relacionadas con el manejo de los bienes, su adjudicación y **la adopción de correctivos en**

⁴² Corte Constitucional, Sentencia T-336 de 1997.

⁴³ Ib.

⁴⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-255 de 2012.

⁴⁵ Corte Constitucional, Sentencias C-595 de 1995 y C-536 de 1997.



Transparencia
con eficiencia
Transparencia
por sus derechos
Humanos

caso de indebida ocupación o incumplimiento de las condiciones bajo las cuales fueron cedidas.

En este orden de ideas, el deber de conservación lleva implícito un deber de *recuperación* de los bienes inicialmente adjudicados como baldíos, cuando se determine que el desprendimiento de dichos bienes por parte del Estado, reduce las posibilidades de ejecutar con eficacia la política de reforma agraria. En esta materia, ha dicho el Consejo de Estado que *“conviene tener en cuenta que si el terreno es baldío y el Estado requiere de él, podrá iniciar un procedimiento de recuperación de baldíos indebidamente ocupados”*⁴⁶. A su vez, el Consejo de Estado ha determinado que *“un baldío está indebidamente ocupado, cuando se encuentra en poder de particulares, a pesar de que el inmueble no es adjudicable o está reservado o destinado a un servicio público. También, **cuando está ocupado por persona cuya propiedad ha excedido la extensión máxima adjudicable o la ocupada contra expresa prohibición legal**”*⁴⁷.

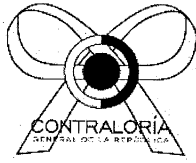
Así, al hacer referencia a los terrenos baldíos entendidos como indebidamente ocupados, el artículo 45 de la ley 160 de 1994 plantea la ocupación como un término genérico que incluye la apropiación de los terrenos, y no exclusivamente, el uso o permanencia material en el mismo. A su vez, la ocupación **contra expresa prohibición legal** hace referencia a actos de apropiación o usufructo por parte de sujetos que no son destinatarios de este tipo de bienes, o que a pesar de buscar alternativas para encuadrar en dicho requisito (por ejemplo mediante la creación de múltiples personas jurídicas), ejercen actividades que distorsionan las finalidades constitucionales que afectan dichos bienes.

Las obligaciones de conservación y recuperación de los terrenos baldíos tampoco admiten restricciones temporales o interpretaciones restrictivas en dicha materia, especialmente por el carácter *imprescriptible* de los mismos, aquí destacado, más aún cuanto el artículo 72 de la ley 160 de 1994 establece con puntualidad que el Incoder (entonces Incora) podrá revocar directamente, *en cualquier tiempo*, las resoluciones de adjudicación de tierras baldías proferidas con violación a lo establecido en las normas legales o reglamentarias vigentes sobre baldíos⁴⁸. En este punto, ha indicado el Consejo de Estado que *“la obligación de recuperar un bien que es de la Nación, como es el caso de los bienes baldíos, no cesa para el Estado por el mero transcurso del tiempo, pues tiene su fuente en un derecho de carácter irrenunciable que tiene el Estado respecto de bienes que por su*

⁴⁶ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Radicación número: 1685, 2005.

⁴⁷ Ib.

⁴⁸ Para ilustrar la discusión actual sobre la interpretación restrictiva de la temporalidad de la ley 160 de 1994 frente a la adjudicación de baldíos, ver el anexo [Comentarios al Decreto 1465 de 2013].



Transparencia
y eficiencia
Transparencia
por sus derechos
humanos

*naturaleza, son imprescriptibles, inembargables e inajenables, en los términos del artículo 63 Superior*⁴⁹.

Es preciso recordar que, a la luz de las modernas teorías del daño fiscal y sus criterios de imputación, el *patrimonio público* es un concepto más amplio que el llamado patrimonio estatal y constituye objeto de gestión y objeto de preservación para evitar atentados contra el mismo, lo cual incluye el deber de *remediar situaciones creadas*⁵⁰. En este caso, la referencia al patrimonio público alude al *interés público*, a los bienes y servicios destinados a la comunidad y respecto de los cuales ésta es sujeto de derecho, de manera que la gestión eficaz obliga no solo al incremento del patrimonio público sino al propio conocimiento de su composición, destinación y defensa⁵¹, lo cual involucra la necesidad de que las instituciones que administran los bienes baldíos de un Estado, cuenten con un archivo lo suficientemente actualizado y completo como para cumplir cabalmente con el contenido mínimo de la defensa del patrimonio público: su esclarecimiento.

En este orden de ideas, los terrenos baldíos son “bienes que pertenecen a la Nación, adjudicables con criterio de utilidad y beneficio social, económico y ecológico, lo cual justifica las restricciones establecidas para su adjudicación” y disposición⁵². De allí que la Corte Constitucional haya indicado que, por ejemplo, en relación con aquellas adjudicaciones de baldíos realizadas de manera irregular, “dentro de su potestad de configuración normativa el Legislador puede fijar eventos en los cuales es procedente la revocatoria de actos de carácter particular y concreto, aún sin visto bueno de la persona potencialmente afectada, siempre y cuando obedezca a fines superiores como **la protección del interés público ante una violación evidente del ordenamiento jurídico o una manifiesta ilegalidad**”⁵³.

Es deber entonces, del Incoder, como gestor fiscal de los bienes baldíos de la Nación, demostrar diligencia en la recuperación de los terrenos indebidamente ocupados, la reversión de las adjudicaciones absolutamente nulas que se efectúen con violación de las prohibiciones establecidas en la Ley 160 de 1994 (v.g., titulaciones de terrenos baldíos en favor de personas naturales o jurídicas que sean propietarias o poseedoras, a cualquier título, de otros predios rurales en el territorio nacional o cuyo patrimonio neto sea superior a mil salarios mínimos

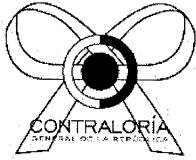
⁴⁹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Radicación número: 1685, 2005.

⁵⁰ CARRILLO BALLESTEROS, J. (2006), Del patrimonio público: una aproximación al concepto y a su contenido. En: Prolegómenos, Derechos y valores, IX, 17 (pp. 23-34).

⁵¹ Ib., p. 25.

⁵² Ib., p. 32.

⁵³ Corte Constitucional, Sentencia C-255 de 2012.



Transparencia
Soyeficiencia
Transparencia
por Más Derechos
Humanos

mensuales legales) e iniciar las acciones judiciales respectivas encaminadas a la declaración de la nulidad de aquellos actos jurídicos o contratos privados que han devenido en apropiaciones indebidas de bienes inicialmente adjudicados como baldíos y que configuren detrimento al patrimonio público y por ende, daño fiscal. Dentro de estos actos, pueden contarse, por ejemplo, actos posteriores a la adjudicación como compraventas sin la autorización previa del Incoder, o transacciones jurídicas complejas que materialmente impliquen la acumulación o acaparamiento de Unidades Agrícolas Familiares.

3.9. DISTINTAS TIPOLOGÍAS QUE PUEDEN GENERAR DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO EN RELACIÓN CON LOS BIENES BALDÍOS DE LA NACIÓN

Dentro del sector agrario la Constitución colombiana no olvidó sino puso especial atención a solucionar los problemas del campo, que es en buena medida donde se ha originado y se mantiene el conflicto interno que castiga a la Nación y ahora se busca solucionar. En varias normas el constituyente de 1991 evidenció esa preocupación y trazó unas líneas sobre las cuales el Estado debe actuar. En el artículo 63 le dio la calidad de inembargables, imprescriptibles e inalienables a los bienes de la Nación, dentro de los cuales mencionó a los parques naturales, las tierras comunales y los resguardos. Pero esa enunciación no es restrictiva sino que faculta a la ley para mencionar otro tipo de bienes, como ocurre con los bienes baldíos de la Nación y las aguas.

La propiedad, dentro de ella la de la tierra, es una función social que implica obligaciones. Se proscribió, como ya se había hecho desde la reforma constitucional de 1936, el carácter egoísta o individualista de la propiedad dándole una vocación ecológica y al servicio del interés general. El derecho colectivo a gozar de un ambiente sano, de producir lo que la tierra avitualla y la gente necesita, el alimento necesario para la subsistencia, los bienes para lograr calidad de vida. La producción y el desarrollo de las zonas rurales fueron más importantes a partir de la Constitución Política de 1991.

Pero no solo se quedó en eso. Dentro del ánimo por crear mecanismos eficaces para lograr la equidad social en el campo, estableció *el deber* del Estado de promover a favor de los trabajadores agrarios el acceso a la propiedad de la tierra con una serie de servicios como educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, y otros tantos más. Evitar que el desamparo llevara a las nuevas generaciones de colombianos del campo a tener que migrar o desplazarse hacia las ciudades. Mejorar el ingreso y la calidad de vida de los campesinos para tratar de interrumpir ese éxodo del campo a las ciudades que lleva más de 50 años y ha



Transparencia
por sus derechos
humanos

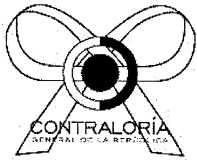
cambiado el sentido de las urbes dejando de ser el modelo de la civilización para ser el espacio de los excluidos.

Desde esta perspectiva finalista, se puede afirmar que los actos de adjudicación son actos públicos o de Estado que deben atender, conforme al artículo 2 de la Constitución Política de 1991 a los *fines esenciales del Estado*. Así, el detrimento patrimonial a la luz del artículo 6 de la ley 610 de 2002, existe detrimento patrimonial del Estado o daño fiscal, cuando bienes como los baldíos son indebidamente privatizados, impidiendo al Estado contar con ellos para satisfacer los deberes constitucionales de equilibrio e igualdad social en el campo y seguridad alimentaria para todas y todos los asociados⁵⁴. De allí que existan la condición resolutoria inherente a todo acto de adjudicación, las prohibiciones en las formas de enajenación y la posibilidad de reversión del acto administrativo que adjudica, como forma de restitución frente al despojo que puede representar para el Estado, el desprendimiento indebido y masivo de sus bienes fiscales adjudicables.

Especial relevancia merece la adjudicación de baldíos a través de la UAF. Esta particularidad obedece a la caracterización del sujeto y de la actividad para los cuales ha sido diseñada la política de adjudicación de baldíos desde los mandatos de optimización de carácter constitucional: (1) población campesina o trabajadora agraria de escasos recursos, considerada como personas individuales o asociadas y (2) actividades agropecuarias de economía familiar que permitan ingresos de al menos dos salarios mínimos legales mensuales vigentes.

En este orden de cosas, el usufructo social de la tierra rural escasa, inherente a las finalidades constitucionales que justifican la política de adjudicación de baldíos, extiende la gestión fiscal de la institucionalidad encargada de ejecutarla, en especial el Incoder, a situaciones jurídicas posteriores a la primera adjudicación en relación con un bien inicialmente adjudicado como baldío, como se verá a continuación.

⁵⁴ La Constitución ordena al Estado una especial protección a la producción de alimentos. Las políticas deben estar dirigidas a proteger esta actividad de especial connotación constitucional, no solo mediante la facilitación de la importación de los mismos. Es también importante tener en cuenta que el abandono de las formas de producción campesina somete la producción agraria a la utilización de fertilizantes con su respectivo aumento en los costos de producción. Según la Corte Constitucional, la seguridad alimentaria no es simplemente un postulado teórico sino un mandato de optimización, que debe ser entendido como un derecho que debe tener toda la población, de poder disponer y tener acceso oportuno y permanente a los alimentos que cubran sus requerimientos nutricionales, tratando de reducir la dependencia externa y tomando en consideración la conservación y equilibrio del ecosistema para beneficio de las generaciones futuras. Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-506 de 1992.



Transparencia
con eficiencia
Transparencia
por sus derechos
humanos

3.10. MOMENTOS DE LA ADJUDICACIÓN Y SU RELACIÓN CON EL CONTROL FISCAL

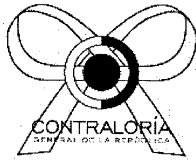
La CGR entiende que son dos los momentos fundamentales en que puede analizarse desde el ámbito del control y la responsabilidad fiscal la adjudicación y enajenación de baldíos: uno es antes de la adjudicación y el otro con posterioridad a la misma. El acto de adjudicación es un acto de naturaleza jurídica relevante dentro de un procedimiento complejo donde la gestión por parte del Estado se constituye en velar por la satisfacción de los fines de esa adjudicación.

Antes de la adjudicación, el baldío es propiedad del Estado, hace parte del patrimonio público y por tanto las irregularidades que lo comprometan pueden derivar en daños al patrimonio público que se pueden sancionar o resarcir por distintos tipos de acciones como sucede, por ejemplo, con la adquisición irregular de los bienes baldíos de la Nación, valiéndose de la situación de desplazamiento forzado por parte del original adjudicatario u ocupante con expectativas de adjudicación, para obtener por parte del Estado una adjudicación posterior, omitiendo el contexto de violencia o la fuerza mayor inherente a la violencia generalizada.

Allí cada caso dará el entorno jurídico para reparar el daño: si se trata exclusivamente del incumplimiento de las normas que imponen unas condiciones para la adjudicación o transferencia de los baldíos se estaría en la órbita del derecho disciplinario; si además se afecta con ese incumplimiento el erario se puede además iniciar las acciones de responsabilidad fiscal; pero si además, para generar ese descalabro a la hacienda pública hubo actos descritos en la ley penal como punibles, deberán constituirse en hallazgos punitivos que corresponderá investigar a las autoridades penales. De esta manera, antes de la adjudicación, se destacan, entre las formas de detrimento patrimonial, todas aquellas infracciones a prohibiciones expresamente señaladas en la normatividad agraria vigente, o desconocimiento de formalidades y regímenes especiales de disposición de los bienes inmuebles públicos de carácter rural.

Una de ellas es el englobe de varias extensiones de tierra presuntamente baldía, en una extensión que supere la UAF y su destinación a actividades no campesinas, mediante la ruptura de la expectativa de ser adjudicatarios por parte de los sujetos de reforma agraria afectados, o la compra masiva de las mejoras que éstos hayan implantado en dichos terrenos.

Otra, es el conjunto de actos jurídicos o materiales de ocupación, posesión, apropiación, o usufructo realizados por cualquier persona cuya propiedad ha excedido la extensión máxima adjudicable o que se han realizado contra expresa prohibición legal (para cultivos ilícitos, actividades que atentan contra la



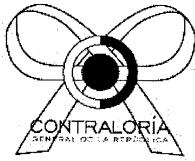
conservación del medio ambiente, mediante actividades que no son adecuadas para el tipo de suelo, entre otras). Entre éstos, se deben incluir actos de apropiación o usufructo por parte de sujetos que no son destinatarios de este tipo de bienes, o que a pesar de buscar alternativas para encuadrar en dicho requisito (por ejemplo mediante la creación de múltiples personas jurídicas), ejercen actividades que distorsionan las finalidades constitucionales que afectan dichos bienes. Es evidente que en el caso de la ocupación/posesión, las entidades públicas habrán de evitar formas de apropiación mediante la prescripción civil adquisitiva, pues de lo contrario se estará frente a una circunstancia omisiva que da lugar al detrimento del erario público.

En casos de apropiación, es decir, de realización de negocios jurídicos con apariencia de legalidad en relación con bienes baldíos no adjudicados previamente, no solamente existe responsabilidad fiscal en el particular que así se hace a los bienes de la Nación, sino también eventuales hallazgos de responsabilidad penal al converger probablemente, falsedades en documentos que requieran de alterar la naturaleza jurídica de los bienes baldíos para hacerlos pasar por bienes de propiedad privada. En estos casos, también habría eventualmente responsabilidad fiscal y disciplinaria en las autoridades registrales que permitieron dicha alteración mediante actuaciones registrales complejas de las que puede presumirse culpa grave o incluso dolo: creación de folios de matrícula en aquellos baldíos que carecen del mismo y registro de posteriores actos negociables que permitan crear una cadena traslativa en el registro, con apariencia de legalidad.

Después de la adjudicación, el adjudicatario resulta beneficiario de un título traslativo que se encuentra condicionado al cumplimiento de una serie de exigencias y limitado por un conjunto de prohibiciones que buscan salvaguardar el usufructo social de la tierra rural así adjudicada. Ni el Estado se desprende de la propiedad sobre el bien así adjudicado, ni el adjudicatario obtiene un derecho de propiedad plena, ya que se trata de un acto de Estado que responde a fines que si bien otorga derechos a un particular, éstos se encuentran gravados o limitados por una condición resolutoria y unos fines estatales. Así lo hace saber la Corte Constitucional cuando indica lo siguiente:

*“Ciertamente es que el artículo 58 de la Constitución protege la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, incluyendo el derecho del propietario a usar y disponer libremente de sus bienes; sin embargo, la libre disposición tiene límites pues no puede atentar contra derechos ajenos o el interés público o social”.*⁵⁵

⁵⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-097 de 1996.



Transparencia
con eficiencia
Transparencia
por sus derechos
Humanos

El incumplimiento de los deberes asociados a dicha condición resolutoria permite al Estado revertir en su favor la titularidad plena sobre el bien, mediante la declaración de caducidad de los contratos asociados a la adjudicación del baldío o la revocatoria directa del acto administrativo de adjudicación. Tiene el Estado por medio del INCODER el deber de buscar la reversión de los bienes baldíos cuando no se cumple con la finalidad constitucional para la cual fueron adjudicados. Esta potestad es tan clara y de tal magnitud en el sistema jurídico colombiano que para librar el acto administrativo que ordena la revocatoria no se requiere del consentimiento expreso y escrito de titular, como sucede en el principio general de la revocatoria directa. No existen dudas sobre el deber de revocatoria en aquellos casos en que es manifiesta la destinación del baldío a fines distintos de los consagrados en la Constitución Política y la ley:

“No cualquier incumplimiento de las normas autoriza la intervención unilateral de la administración. Una actuación de tal entidad sólo puede tener cabida ante actos manifiestamente ilegales o que deriven en la violación de requisitos sustantivos o materiales de la adjudicación de baldíos. Es decir, que afecten de manera sensible y directa los fines que subyacen en estos programas o que impliquen una grave distorsión de los mismos, cuando la titulación no recaiga en sus destinatarios legítimos -los sujetos de debilidad manifiesta del sector agropecuario, merecedores de la especial protección del Estado-, sino que termine en manos de quienes por sus privilegios económicos, sociales, políticos, o de cualquier otra índole, tengan la capacidad de interferir negativamente en el cumplimiento de la función social de la propiedad y el acceso progresivo a la tierra rural”⁵⁶

En este orden de cosas, existen distintas formas de producir el detrimento o despojo arriba señalado, entre las cuales pueden destacarse, como lo ha hecho la CGR en pronunciamientos anteriores al presente informe los siguientes⁵⁷:

La adquisición irregular de los bienes baldíos de la Nación, a través de negocios jurídicos de carácter privado, desconociendo las prohibiciones o condiciones de enajenación contempladas en la normatividad agraria vigente (ley 160 de 1994) y los antecedentes normativos que el sirven de sustento en especial en lo relacionado con el máximo de extensión adjudicable (actualmente expresado en UAF). Estas condiciones son *temporales* (12 o 15 años) y *objetivas* (autorización del Incoder y sólo entre sujetos de reforma agraria);

⁵⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-255 de 2012.

⁵⁷ Cfr. Contraloría General de la República, Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario (2013). *Consideraciones sobre la política de baldíos en Colombia*, Bogotá: Autor, 14 de Junio.



Transparencia
con eficiencia
Transparencia
por sus derechos
Humana

La adquisición irregular de los bienes baldíos de la Nación, a través de la compra de mejoras previamente adquiridas o implantadas por varios colonos;

La adquisición irregular de los bienes baldíos de la Nación, donde particulares obtienen en su favor una declaratoria de caducidad o una revocatoria previa y una subsecuente re-adjudicación en un tiempo sustancialmente corto en relación con los términos contemplados o aplicados para dichos trámites;

La adquisición irregular de los bienes baldíos de la Nación, a través de actos administrativos de revocatorias, caducidades y re-adjudicaciones de baldíos que presentan irregularidades jurídicas de forma y de fondo en donde particulares fueron adjudicatarios de bienes públicos a través de actos viciados o en donde existe *una violación evidente del ordenamiento jurídico o una manifiesta ilegalidad*;

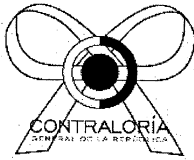
La adquisición irregular de los bienes baldíos de la Nación, obteniendo una sola persona natural o jurídica la adjudicación de baldíos por parte del Estado en extensión superior a la determinada a través de la Unidad Agrícola Familiar;

La adquisición irregular de los bienes baldíos de la Nación, obteniendo la adjudicación de dicha extensión, mediante multiplicidad de personas naturales o jurídicas para luego englobar las distintas parcelas, acumulando indebidamente extensiones superiores a la permitida por la UAF en cada región o municipio;

La adquisición irregular de los bienes baldíos de la Nación, obteniendo indebidamente el aprovechamiento de extensiones de tierras baldías colindantes en favor de personas jurídicas con patrimonios ficticios o irrisorios y el posterior arrendamiento de todas las parcelas a un grupo empresarial o empresa;

La adquisición irregular de los bienes baldíos de la Nación, mediante la compra de un terreno baldío en la que se aplicó el *silencio administrativo positivo* en relación con la ausencia de respuesta del Incora o el Incoder ante la solicitud de autorización de enajenación o la notificación correspondiente para que estas entidades estatales ejercieran el derecho preferencial de compra del inmueble. En este caso, el silencio de las entidades competentes es una omisión que genera un detrimento patrimonial del Estado si no está debidamente justificada y si además la aplicación de la figura fue sistemática y a través de ella se produjo el acaparamiento de baldíos en manos de una misma persona natural o jurídica, o conjunto de personas dedicadas a actividades afines.

El acaparamiento de baldíos por múltiples empresas o sociedades por acciones simplificadas, filiales o subordinadas que pertenecen a una misma sociedad matriz, grupo empresarial o familia.



Interposición de personas beneficiarias de titulación de baldíos, que al poco tiempo ceden la propiedad a una persona natural, jurídica o grupo de empresarios en desarrollo de un mismo negocio.

Los actos de despojo violento a beneficiarios de reforma agraria, que originaron compras forzadas en cabeza de una misma persona o de alguna figura de interposición.

3.11. ALCANCE DE LA RESPONSABILIDAD FISCAL EN RELACIÓN CON LAS TIPOLOGÍAS SEÑALADAS

En ejercicio de la función auditora pueden detectarse distintas irregularidades, pero no todas estas constituyen detrimento patrimonial contra la cosa pública o ameritan la apertura de un Proceso de Responsabilidad Fiscal.

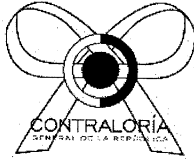
Cuando probatoriamente se puede determinar la existencia de un menoscabo a los intereses patrimoniales del Estado es importante concretar el tipo de responsabilidad que se deriva de esa afectación que puede ser penal, disciplinaria y fiscal. Éste tres tipos de responsabilidad pueden generarse de un mismo hecho, pero amparan bienes jurídicos diferentes y tienen como sujetos activos a personas de condiciones jurídicas muy particulares.

En la responsabilidad penal puede incurrir cualquier persona natural siempre que realice la descripción típica que aparece en el Código Penal y esto lo realice contrariando el ordenamiento jurídico con la intención de causar un daño. La responsabilidad disciplinaria por su parte, se ejerce en el ámbito de la función pública originándose por el incumplimiento material de un deber o de una prohibición, la omisión o la extralimitación de funciones, la violación del régimen que corresponde al servidor público o el particular que ejerce la función pública, siendo su finalidad garantizar el buen funcionamiento, moralidad y prestigio del organismo público en que se ejerce la función.⁵⁸

La finalidad de la responsabilidad fiscal es distinta de las anteriores, pues busca preservar mediante el resarcimiento el patrimonio público. Este tipo de responsabilidad se encuentra regulada en la Ley 610 de 2000 que establece un marco normativo acorde con los valores y principios constitucionales especialmente los consagrados en los artículos 29 y 209 de la Carta Política.

La responsabilidad fiscal tiene como características:

⁵⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-181 de 2002.



Es una responsabilidad de carácter subjetivo que se atribuye por la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente público o un particular que ejerce gestión fiscal. Es una responsabilidad que se origina exclusivamente en la gestión fiscal, por que esta se realiza irregularmente, se contribuye a su realización, o se obra con ocasión de esta.

Este tipo de responsabilidad no tiene una naturaleza jurisdiccional sino administrativa.

La declaración de la misma es patrimonial y no sancionatoria, teniendo como finalidad el resarcimiento del erario.

Es independiente y autónoma de otros tipos de responsabilidad como la disciplinaria o la penal.

Es un tipo de responsabilidad que puede imponerse observando los principios rectores del debido proceso administrativo, las cuales deben armonizarse con los principios que gobiernan la función administrativa, es decir, con los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.⁵⁹

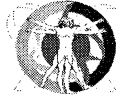
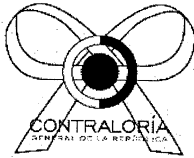
Los daños al patrimonio del Estado pueden provenir de múltiples formas y circunstancias. Para efectos de la responsabilidad fiscal el artículo 6° de la Ley 610 de 2000 da cuenta las formas como puede realizarse una lesión al patrimonio público: *menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, deterioro*.

También nos menciona el artículo el objeto que protege: *los bienes o recursos públicos, o los intereses patrimoniales del Estado*. Pero también la norma menciona las características que debe tener la gestión fiscal para evitar el daño patrimonial al Estado, esta debe ser: económica, eficaz, eficiente y oportuna. Destacando que en general, lo principal de la gestión fiscal, es que sirva para el cumplimiento de los cometidos y los fines esenciales del Estado. Finalmente el artículo establece cómo puede ocasionarse el daño: por acción (hacer lo que no se debe hacer) u omisión (dejar de hacer lo que se debe hacer), dolosa o gravemente culposa, de manera directa o contribuyendo al detrimento en ejercicio de la gestión fiscal.⁶⁰

Teniendo en cuenta lo anterior y las tipologías que pueden generar daño patrimonial al Estado dentro de la gestión de los baldíos, es preciso afirmar que

⁵⁹ Ibídem. Sentencia C-382 de 2008. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

⁶⁰ Ibídem. Sentencia C-840 de 2001. M.P. Jaime Araujo Rentería.



Transparencia
conciencia
Transparencia
por sus derechos
humanos

existe mérito para iniciar un Proceso de Responsabilidad Fiscal cuando se adjudican irregularmente baldíos (acción) o cuando no se realiza la respectiva vigilancia para evitar que se afecte la finalidad constitucional (omisión). En este último caso la CGR considera que la omisión en el cumplimiento de los deberes, para el caso de los servidores públicos, que traiga como consecuencia la afectación de los intereses, recursos o bienes públicos, implica un Proceso de Responsabilidad Fiscal. Esta omisión como se ha visto en páginas anteriores, puede darse por no ordenar la reversión de la adjudicación cuando la ley así lo determina como en los casos en que se violan las prohibiciones o condiciones de adjudicación. Vemos como la mayoría de las tipologías descritas corresponden a la falta o deficiente actividad u omisión por parte de los servidores públicos a quienes la ley les ha encomendado las respectivas funciones trasgrediendo el artículo 6° de la Carta Constitucional.

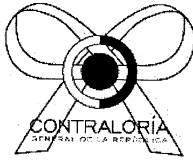
El operador jurídico fiscal habrá de realizar un análisis lógico que parte de la observación de la norma que establece la prohibición o condición, deberá probar la existencia de la conducta que atenta contra la respectiva condición o prohibición, y de allí tendrá los elementos para iniciar los Procesos de Responsabilidad Fiscal.

3.12. QUIENES SON LOS LLAMADOS A RESPONDER EN RELACIÓN CON LOS BIENES BALDÍOS

En el marco del análisis jurídico sobre la adjudicación irregular de baldíos o sobre los daños ocasionados al patrimonio público con posterioridad a la adjudicación de estos, pueden llegar a concurrir servidores públicos o particulares que han obrado en ejercicio, con ocasión de, o contribuyen a la gestión fiscal. De esta manera, en cada uno de los casos debe observarse si las conductas reprochables fueron omisiones o acciones.

Adicionalmente, deberá observarse tanto la conducta de la administración como de los particulares para deducir quienes son los sujetos llamados a responder, no obstante es importante establecer algunos criterios generales que resulta útil tener en cuenta, a saber:

Siempre que se trate de una acción, como la adjudicación irregular del baldío, deberán responder los servidores públicos que dentro del INCODER tengan la capacidad de decisión sobre la adjudicación del respectivo baldío. Pero no solamente la responsabilidad de los funcionarios del INCODER, sino que debe verificarse la eventual participación de los registradores de instrumentos públicos que pueden haber librado actos administrativos contrarios a lo establecido en derecho para permitir el respectivo registro de la propiedad del inmueble



Transparencia
con eficiencia
Transparencia
por sus derechos
humanos

adjudicado. Para ello será supremamente importante contar con documentos tales como la resolución de nombramiento en el cargo, el acta de posesión y el Manual de Funciones de los respectivos cargos. En todos estos es importante tener en cuenta las fechas de vigencia frente al acto de adjudicación.

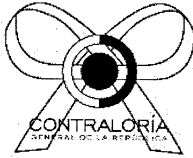
Cuando hay adjudicación irregular de baldíos, los particulares que se han beneficiado con ese acto dañino suelen participar en él de manera activa lo cual debe constatarse. Si bien en términos generales los particulares no ejercen allí gestión fiscal directa ni contribuyen como gestores fiscales, si pueden haber desplegado una serie de hechos que materialice una cadena de ilícitos penales: falsedades, amenazas, fraudes, e incluso porte de armas, lesiones personales, desplazamientos forzados y homicidios. En estos casos lo procedente es compulsar las respectivas pruebas a la Fiscalía General de la Nación para que se investigue de acuerdo a su competencia, y de otro lado, informar al INCODER, con el ánimo de recordarle la importante misión constitucional que se le ha asignado y el deber de reversar la respectiva adjudicación.

En los casos de omisión es fundamental tener en cuenta que esta se refiere a los servidores públicos en el cumplimiento de sus funciones. Por ello es fundamental siempre contar con el régimen funcional del INCODER bajo el cual responde su nivel directivo y el Manual de Funciones donde se evidencia el marco funcional de cada uno de los cargos.

La Ley 160 de 1994 atribuyó al entonces INSTITUTO COLOMBIANO DE REFORMA AGRARIA – INCORA, una serie de funciones que hoy tiene el INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL – INCODER. Mediante Decreto 1292 del 21 de mayo de 2003 se suprime el INCORA y mediante Decreto 1300 del 21 de mayo de 2003 se crea el INCODER. Desde su creación el INCODER tuvo como objeto ejecutar la política agropecuaria y de desarrollo rural que hoy se mantiene con el artículo 2° del Decreto 3759 de 2009.

El artículo 24 del Decreto 1300 de 2003 ordena de manera expresa que todas las referencias que hagan las disposiciones legales vigentes –dentro de ellas la Ley 160 de 1994- al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, INCORA, (...) debe entenderse referidas al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, INCODER. En este sentido las funciones respecto a la adjudicación y recuperación de baldíos son hoy de esta última entidad, como lo refrenda el artículo 4° del Decreto 3759 de 2009, especialmente a través de la Subgerencia de tierras rurales (Art. 20), la Dirección Técnica de Baldíos (Art. 21) y las Direcciones territoriales (Art. 32).

Así que en principio los llamados a responder dentro de los Procesos de Responsabilidad Fiscal son servidores públicos de distintas dependencias del INCODER, en algunos casos Registradores de Instrumentos Públicos (quienes por



Transparencia
comercial
Transparencia
por sus derechos
Humanos

lo demás cuentan con un estricto régimen disciplinario a la luz de la propia ley 160 de 1994) y finalmente algunos particulares cuya conducta implique actos de capacidad jurídica o material para el ejercicio de la gestión fiscal.

A manera de ejemplo:

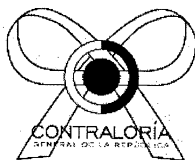
Cuando un baldío es adjudicado sin el lleno de los requisitos constitucionales y legales estamos ante un acto, una acción de gestión fiscal que desarrolla el funcionario competente dentro del INCODER. Pero además puede llegar a existir la contribución de un particular para que dicho acto se celebre. La magnitud del acto ya será algo que deberá analizarse dentro del respectivo proceso para determinar si se obró con dolo o culpa grave, pero toda irregularidad que conlleve a una adjudicación irregular afecta el patrimonio público y hay un acto de gestión fiscal por un servidor público.

Cuando un baldío no cumple con las condiciones o requisitos necesarios para la adjudicación tras el respectivo acto, es deber del INCODER librar la respectiva revocatoria directa y no hacerlo es una omisión que puede afectar el patrimonio público por inaplicación del régimen constitucional o legal que regula la adjudicación de baldíos. Allí estamos ante una gestión fiscal inadecuada que amerita el ejercicio de la acción fiscal.

3.13. LAS TIPOLOGÍAS Y LA CADUCIDAD DE QUE TRATA EL ARTÍCULO 9° DE LA LEY 610 DE 2009

La Ley 610 de 2000 en el artículo 9° contiene el término perentorio de caducidad y de prescripción que es obligatorio tener en cuenta cuando se aborden las actuaciones administrativas asociadas a la tipología aquí destacada. Para el caso de la caducidad señala que esta se produce si pasados cinco (5) años desde la ocurrencia del hecho generador de daño al patrimonio público no se ha librado el auto de apertura del Proceso de Responsabilidad Fiscal. Sea que es necesario tener en cuenta la fecha de ocurrencia de los hechos y de allí computar el tiempo que establece la norma para ver la posibilidad de iniciar o no la actuación procesal.

Este tema sería mecánico y sencillo para el auditor si no fuera por dos razones: la primera, porque del hallazgo que representa el daño patrimonial al Estado pueden derivarse otros tipos de responsabilidad que no son solamente la fiscal, como es el caso de las responsabilidades civil, penal y disciplinaria, que corresponde a cualquier órgano del Estado y más ampliamente a cualquier servidor público, poner en conocimiento de la autoridad respectiva para que sea ella y no el auditor



Transparencia
con eficiencia
Transparencia
por sus derechos
Humanos

quien decida la posibilidad jurídica de iniciar o no una investigación. La segunda tiene que ver con un aspecto de la norma que tiene suma importancia, a saber:

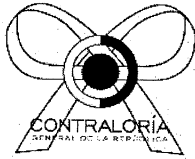
“Este término [el de los cinco años] empezará a contarse para los hechos o actos instantáneos desde el día de su realización, y para los complejos, de tracto sucesivo, de carácter permanente o continuado desde la del último hecho o acto”.

Entonces se tiene que es preciso decidir en cada caso de comisión por acción o por omisión si se está ante un acto de ejecución instantánea o de carácter permanente. Si es lo primero, el cálculo se da desde la fecha de ocurrencia del respectivo acto en los términos del artículo 59 de la Ley 4^a de 1913⁶¹; si se trata de hechos de ejecución sucesiva, deberá tenerse en cuenta para contabilizar el término de caducidad la fecha del último hecho o acto. Vale entonces preguntarse: ¿cómo se sabe cuándo se está frente a uno u otro caso?

La diferenciación no es simple, pero debe servir como referente para los casos donde concurren las tipologías aquí destacadas la circunstancia de que en principio en los casos de omisión, el hecho será de ejecución sucesiva y se extiende desde el día en que debió la entidad pública o el particular realizar el acto, hasta el día en que tuvo la posibilidad jurídica o material de corregir su omisión.

Para los casos en que la conducta es de acción también debe aplicarse la misma diferenciación y es acertado tener como referente que el tiempo sucesivo transcurre, en principio, desde que comienza el acto espurio que genera el detrimento público, por ejemplo una adjudicación contraria a derecho, hasta el término en que quien realiza dicho acto y obra como gestor fiscal tiene la oportunidad jurídica o material de corregirlo, circunstancia esta última en la que cesa el acto generador de detrimento al patrimonio público. Como puede concluirse, las tipologías de detrimento patrimonial asociado a la apropiación u ocupación indebida de bienes baldíos, hacen referencia a actos de ejecución sucesiva o pluri-momentáneos, ya que de manera continua se está afectando el patrimonio público, teniendo la oportunidad de restituirlo hasta que no sea posible para el gestor fiscal.

⁶¹Ley 4 de 1913 (Código de Régimen Político y Municipal). ARTÍCULO 59. Todos los plazos de días, meses o años, de que se haga mención legal, se entenderá que terminan a la medianoche del último día del plazo. Por año y por mes se entienden los del calendario común, y por día el espacio de veinticuatro horas, pero en la ejecución de las penas se estará a lo que disponga la ley penal.



Transparencia
con eficiencia
Transparencia
por sus derechos
humanos

4. ADJUDICACION Y ACUMULACIÓN IRREGULAR DE PREDIOS DE ORIGEN BALDÍO: ANÁLISIS MICRO

La Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario adelantó durante el primer semestre de 2014, la Actuación Especial encaminada a estudiar los casos de presunta adjudicación y acumulación irregular de predios baldíos en los departamentos de Antioquia, Caquetá, Córdoba, Meta y Vichada, denunciados por varios congresistas, la Fiscalía General de la Nación y la Superintendencia de Notariado y Registro.

Los casos denunciados comprometen a personas tanto naturales como jurídicas, que bajo diversas modalidades caracterizadas por los denunciantes, permitieron la adjudicación y apropiación irregular de tierras con antecedentes de baldíos. Las denuncias han sido expuestas en diversos debates de control político, mediante informes y presentadas a diversos entes de control, entre estos a la Contraloría General de la República.

Del ejercicio adelantado en virtud de dicha actuación especial, se visitaron las Oficinas de Registro e Instrumentos Públicos en los municipios de Cauca en el departamento de Antioquia; San Vicente del Caguán en el departamento de Caquetá; Ayapel, Cerete y Montería, en el departamento de Córdoba; Puerto López y San Martín de los Llanos en el departamento del Meta; y Puerto Carreño en el departamento del Vichada

Se revisaron 393 soportes registrales, los cuales fueron contrastados con la información contenida en los folios de matrícula inmobiliaria y las anotaciones respectivas.

- **Hallazgo No. 01 - Consistencia base de datos adjudicación de baldíos (A)**

Los estándares de aseguramiento de la calidad de la información, nos permiten implementar una serie de controles que favorecen el seguimiento que se le hace al producto final de un sistema de información posterior a un procesamiento de datos almacenados; dichos controles permiten evidenciar debilidades en las bases de datos que pueden generar datos erróneos y/o inconsistentes, causando riesgos en la calidad de los datos del sistema de información.

Teniendo en cuenta lo anterior y como parte del análisis efectuado en la base de datos de adjudicaciones de baldíos proporcionada por el Incoder, se puede observar, que existen deficiencias en el control y supervisión de los contenidos de



Transparencia
con eficiencia
Transparencia
por sus derechos
humanos

información de la base de datos de resoluciones de baldíos, en razón de que los datos tal y como son registrados presentan inconsistencias.

Dentro de los casos detectados se observan errores dentro de las variables que afectan la credibilidad de la información de las personas a las que se les adjudicó, sobre el área adjudicada, resoluciones erróneas o duplicadas, adjudicaciones de predios con área superior a la UAF (sin poder establecer claramente si es un error en el registro o conducta opuesta a la ley) entre otros.

Si bien mucha de la información antes mencionada, fue migrada de bases de datos que proceden de muchos años atrás, no se evidencia para esos casos, que se efectuaran los tratamientos de información efectivos que permitieran depurar y realizar los ajustes a la realidad de cada uno de los casos dentro de la base de datos.

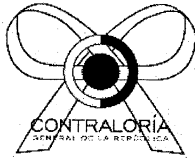
Todo lo anterior genera riesgos en la información que se posee, en términos de la calidad, al igual que produce incertidumbre sobre la veracidad, integridad y seguridad de la información.

Preocupa a este ente de control las dificultades que se presentan en los registros detectados, teniendo en cuenta que esta base de datos, es la fuente de información primaria para futuras adjudicaciones, y que al presentar inconsistencias, no es garantía del establecimiento de controles efectivos para detección de conductas que podrían ir en contravía a lo que enmarca la ley, y así evitar adjudicaciones a solicitantes que no cumplen los requisitos para ello.

- **Hallazgo No. 02 - Acceso a la Tierra (A)(D1)(P1)**

En el Acuerdo 041 del 24 de septiembre de 1996 se determinaron las extensiones de las Unidades Agrícolas Familiares por Zonas Relativamente Homogéneas con el fin de hacer las adjudicaciones de baldíos por parte del INCORA o el INCODER, dando cumplimiento a lo expresado en los artículos 38, 65 y 66 de la Ley 160 de 1994, el artículo 7º del Decreto 2664 de 1994 y la Resolución 017 de 1995 del INCORA.

Al revisar la base de datos de adjudicaciones con resoluciones a partir del 1º de octubre de 1996, se compararon las áreas entregadas con las áreas máximas de las UAF que figuran en el Acuerdo 041 de 1996 para las Zonas Relativamente Homogéneas donde están ubicados dichos predios. Como resultado, se detectaron 741 predios adjudicados que sumados superan en 199.521,71 Ha el área máxima de las UAF correspondientes a dichos predios.



Transparencia
y Acceso a la Información
por sus derechos
humanos

Asimismo, en una muestra de los departamentos de Arauca, Casanare, Meta y Vichada, se encontraron 11 adjudicaciones múltiples a personas naturales, posteriores al Acuerdo 041 de 1996, que al ser sumadas, superan el área máxima para las UAFs correspondientes a las Zonas relativamente Homogéneas donde se encuentran ubicados los predios.

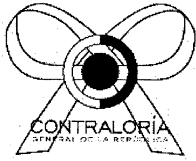
El INCODER en su respuesta a la observación comunicada, aporta una serie de documentos y realiza algunas aclaraciones, de donde se pueden inferir las siguientes situaciones:

1.- En 89 casos y 3.904,84 Ha (Anexo No. 2.1), la Entidad acepta que las adjudicaciones superan el área máxima de las UAF's, y no ha iniciado las acciones de revocatoria directa, no allega los respectivos actos administrativos ni los folios de matrícula inmobiliaria, en donde se evidencien las acciones administrativas implementadas; con lo que se crea un escenario de incertidumbre frente a los procedimientos señalados. Para este caso particular se configura un hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

2.- En 64 casos (Anexo No. 2.2), el INCODER no desvirtúa la observación planteada ni anexa documentos, lo que hace evidente la falta de aplicación de mecanismos de seguimiento y monitoreo, en donde, pese a que se cuenta con algunas herramientas (verbi gracia, lo establecido en el Artículo 66 de la Ley 160 de 1994), establecidas para mitigar el posible *daño* generado por la adjudicación en exceso, no se muestran acciones tendientes a restablecer el posible patrimonio público afectado. Para este caso particular se configura un hallazgo con presunta incidencia Disciplinaria.

3.- En 231 casos (220 individuales y 11 Múltiples) (Anexo No. 2.3), el INCODER reconoce presuntas irregularidades en procesos de titulación de baldíos: se adjudicó a una persona o al mismo grupo familiar varios inmuebles superando las UAF's; resoluciones con el mismo número y la misma fecha adjudicando varios inmuebles a varias personas; posibles casos de *falsedad de documentos públicos*, entre otros, los cuales podrían configurar eventuales conductas punibles, razón que amerita el traslado a la Fiscalía General de la Nación para lo de su competencia. (Hallazgo con presunta incidencia Penal)

4.- En los demás casos (357 predios) en los que el INCODER no presenta justificación a lo planteado por la CGR, tácitamente acepta la superación del área máxima para las UAFs correspondientes a las Zonas relativamente Homogéneas donde se encuentran ubicados los predios, vulnerando lo establecido en los Artículos 38, 65 y 66 de la Ley 160 de 1994. Lo anterior configura un hallazgo con presunta incidencia disciplinaria, por incurrir en lo señalado en el numeral 1 de los Artículos 34 y 35 de la Ley 734 de 2002.



Transparencia
con eficiencia
Transparencia
por sus derechos
humanos

5.- Con las situaciones evidenciadas, se pone de manifiesto que la falta de controles en la adjudicación de baldíos tiene como consecuencia la pérdida de recursos por adjudicaciones irregulares de predios que superan la Unidad Agrícola Familiar, resultando en menoscabo de los derechos de familias campesinas que son objeto de la política con el fin de ser adjudicatarios de propiedades que permitan la satisfacción de sus necesidades básicas.

- **Hallazgo No. 03 - Transferencias o Enajenaciones (A)(D2)**

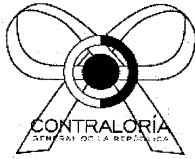
De la revisión efectuada a varios expedientes administrativos vinculados con bienes fiscales baldíos, se puede evidenciar que en 158 casos (relacionados en el CD adjunto, anexo 2), pese a que como lo exige la norma, en los actos administrativos de adjudicación se afirma que las personas que solicitaron dicho trámite, acreditaron la explotación y ocupación del inmueble por un periodo no inferior a cinco (05) años, llama la atención, que de manera posterior a las adjudicaciones (en periodos que varían entre tres (03) meses hasta cinco (05) años siguientes), se realizaron transferencias o enajenaciones del derecho real de dominio a terceras personas naturales o jurídicas y en algunos casos se contó con la autorización del INCORA (hoy INCODER), quien, sin que mediara justificación consintió en dichos negocios jurídicos.

De esta manera, se denota que pese al papel preponderante de dicha Entidad como ejecutora de la política de desarrollo rural del Estado, no ha cumplido su papel de vigilancia y control de los bienes adjudicados, así como tampoco garantiza la conservación de la tierra a favor de quienes por su difícil condición económica, se encuentran en circunstancias de debilidad en el sector agropecuario.

Con lo señalado, es clara la vulneración a la salvaguarda de la tierra rural adjudicada, en menoscabo de las personas de especiales condiciones beneficiadas, contraviniendo además los postulados de la Ley 160 de 1994 de dotar de tierras en igualdad de condiciones a campesinos, indígenas, con el fin de propender por la equidad en la distribución de la tierra; de manera adicional, no se cumple la finalidad Constitucional para la cual son adjudicados los bienes baldíos.

El efecto o la consecuencia, configura un hallazgo con presunta incidencia Disciplinaria, por incurrir en lo señalado en el numeral 1 de los Artículos 34 y 35 de la Ley 734 de 2002.

De conformidad con la respuesta recibida por la Entidad, en donde manifiesta que la principal facultad del INCODER, implica la administración de los baldíos, de



Transparencia
con eficiencia
Transparencia
por sus derechos
Humanos

donde el adjudicatario debe solicitar autorización expresa para enajenar la UAF, es claro el deber de conservación o preservación, el cual se traduce en las funciones y obligaciones de monitoreo y seguimiento que la Ley le asignó a dicha Entidad, relacionadas con el manejo de los bienes, su adjudicación y la adopción de correctivos en caso de indebida ocupación o incumplimiento de las condiciones bajo las cuales fueron entregadas.

Así mismo, en los casos en donde pese a requerirse la autorización expresa, la Entidad señala que se da paso a una especie de silencio administrativo positivo, cabe resaltar que en dichos casos además de la falta de mecanismos de seguimiento, es evidente el incumplimiento a los fines de la adjudicación como son: el de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos, garantizar el derecho de propiedad y la redistribución equitativa de la tierra, precaviendo “la inequitativa concentración de la propiedad en manos de unos pocos”.

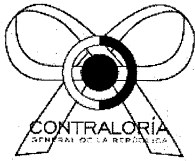
Con lo señalado, es evidente que los argumentos dados por el INCODER no desvirtúan lo manifestado en la observación, y por el contrario se dan elementos para mantener y reafirmar lo indicado.

- **Hallazgo No. 04 - Adjudicaciones (A)(D3)**

Analizados tanto los certificados de Libertad y Tradición, así como los Títulos de Dominio de 142 inmuebles (los cuales se pueden verificar en el CD adjunto anexo No. 3), se denota que el INCODER o el INCORA en sus diferentes territoriales, efectuaron adjudicaciones en un mismo día, donde se puede inferir que se estaba segregando o parcelando inmuebles en mayor extensión.

Pese a que en principio pareciera que se estaba garantizando la distribución de la tierra, en busca de la equidad y el beneficio hacia pobladores o campesinos de escasos recursos que carecían de predios en la región, se denota que tan solo algunos meses o años después fueron transferidos y en la actualidad los mismos se encuentran en cabeza de personas naturales o jurídicas quienes concentran la propiedad rural en extensiones superiores a las UAF.

Con lo anterior, se denota que el INCODER ha propiciado adjudicaciones que podrían verse cuestionadas, ya que se pueden debatir situaciones como que las personas realmente no cumplían las condiciones para la adjudicación, no ocupaban o no se encontraban explotando el inmueble durante el término previsto en la ley, o que realizada la adjudicación no le dieron el uso ni la destinación para la cual fueron asignados, ya que los transfirieron a favor de terceros, sean estas personas naturales o jurídicas.



Transparencia
Corresponsabilidad
Transparencia
por sus derechos
Humanos

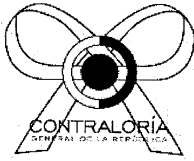
Con lo señalado, se denotan falencias en la administración, custodia, preservación y cuidado del INCODER hacia los bienes adjudicados, ya que no se están cumpliendo los cometidos de la ley agraria en Colombia.

De manera adicional, no se observan gestiones de seguimiento para la verificación del uso ni la destinación de los inmuebles una vez adjudicados, ni el inicio de acciones administrativas (revocatorias) o judiciales (nulidades) cuando es evidente el desvío de la finalidad de los predios adjudicados.

El efecto o la consecuencia, configura una observación con presunta incidencia Disciplinaria, por incurrir en lo señalado en el numeral 1 de los Artículos 34 y 35 de la Ley 734 de 2002.

De la respuesta recibida por el INCODER, donde señala que ***“(.) resulta difícil descubrir cómo algunos adjudicatarios utilizan un sinfín de estrategias que le permiten eludir el límite que impone la ley 160 de 1994 de no sobrepasar la Unidad Agrícola Familiar (UAF) (.) el método para lograr la excepción, consiste en muchos casos buscar personas con condición de sujetos de reforma agraria para las adquisiciones y ventas lo que hace imposible la identificación de sus propietarios, no es competencia del INCODER los valores por los cuales se hace el negocio de las mismas, es por ello que cada día la entidad ha utilizado todas las herramientas posibles con el fin de fortalecer los mecanismos de control en procesos de adjudicación, representados en cruces de información (.) y se expidieron nuevas instrucciones sobre procesos de titulación de baldíos: notificaciones , realización de visitas oculares a los predios, forma en que se resuelven las revocatorias y los recursos y como se debe aplicar el procedimiento, y lo ideal es que las tierras sean regresadas a sus propietarios originales (.)” “(.) Es así como no es tan general el incumplimiento de los artículos 1, 12, y 72 de la Ley 160 de 1994 por parte del INCODER además se está impulsando la recuperación de los terrenos baldíos acumulados irregularmente por particulares presentando las demandas correspondientes (.)*** (Negrilla fuera de texto inicial), reafirman los planteamientos efectuados en la observación y se evidencian deficiencias en la constatación del cumplimiento de los requisitos para la asignación, por lo que se han adoptado nuevas directrices y cruces de información para evitar se continúen con estrategias tendientes al menoscabo de los fines pretendidos en la adjudicación.

Por otra parte, como lo señala la misma Entidad, a la fecha, con base en las denuncias frente al tema y los hallazgos de la CGR, se ha dado impulso a algunas demandas, pero se denota que es un porcentaje mínimo frente a todos los



Transparencia
con evidencia
Transparencia
por sus derechos
humanos

casos evidenciados; de esta manera, es indudable que los argumentos dados por el INCODER no desvirtúen lo manifestado en la observación.

- **Hallazgo No. 05 - Presuntos casos de acumulación irregular de predios con origen Baldío (A)(F1)**

La Contraloría General de la República adelantó Actuación Especial relacionada con presunta acumulación irregular de baldíos presentada en diferentes denuncias, lo cual requirió la revisión de 393 folios de matrícula inmobiliaria relacionados directamente con el tema planteado por los denunciados.

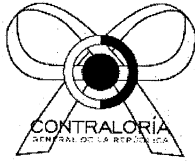
Para ello se solicitaron las respectivas carpetas contentivas de los soportes de las anotaciones de cada matrícula. Efectuada su revisión, se calculó el área afectada, enmarcada en lo citado por la Resolución 041 de 1996 del INCORA, por la cual se determinan las extensiones de las Unidades Agrícolas Familiares en los municipios situados en las áreas de influencia de las respectivas gerencias regionales, por zonas relativamente homogéneas y se cuantificó el valor de adquisición por parte del acumulador, tomando como base el valor pagado que se señala en la escritura de compra; dicho valor se actualizó a valor de 2012 de acuerdo con el IPC reportado en la página del DANE.

De otro lado, en la configuración tanto de la observación como del hallazgo, se tuvo en cuenta el marco jurídico establecido en el informe de “Actuación Especial: sobre acumulación irregular de predios baldíos en la altillanura colombiana, febrero 2014”, el cual complementa el criterio establecido para este hallazgo.

Es de anotar que, el INCODER en la respuesta dada a este grupo de observaciones, señala que “(...) ***muy a pesar de existir la obligación de realizar un seguimiento a la adjudicación inicial no es un secreto que no existe un grupo o programa destinado especialmente a realizarlo, tal vez por la valiosa inversión que se debe realizar para sostener lo atinente al control de las condiciones bajo las cuales se radica la adjudicación***⁶²”. (Las negrillas son nuestras)

Para la CGR, es evidente que el INCODER en este párrafo, reconoce la obligación que le concierne en el seguimiento de los predios adjudicados como baldíos, y no es excusa la falta de presupuesto por cuanto es deber de la entidad adecuar su esquema organizacional de acuerdo a las funciones por ley encomendadas.

62 Oficio INCODER 20141166640 del 14 de agosto de 2014. Respuesta a Comunicación de observaciones. Página 8.



Transparencia
con eficiencia
Y responsabilidad
por sus derechos
ciudadanos

Por tanto, y de acuerdo con la revisión realizada a los folios de Matrícula que tienen su origen en una Resolución de Adjudicación de terrenos baldíos de la Nación a través del INCORA o del INCODER, pertenecientes a los Círculos de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos de Cauca en el departamento de Antioquia, San Vicente del Caguán en el departamento del Caquetá; Ayapel, Cerete y Montería en el departamento de Córdoba; Puerto López y San Martín de los Llanos en el departamento de Meta, y Puerto Carreño en el departamento de Vichada, los cuales fueron adquiridos por personas naturales o jurídicas, se estableció para cada una de ellas:

- **Caso NIT 900109372 - Córdoba:**

Posee 11 predios con origen baldío en los municipios de San Carlos y Montería, los cuales cuentan con una extensión de 103 hectáreas, sobrepasando la UAF que para la zona tiene en promedio entre 10 y 23 hectáreas, por valor de \$ 194.1 millones a valores de 2012.

- **Caso NIT 890918095 – Antioquia (Caucasia):**

La mayoría de los predios se encuentran en la vereda la Ilusión, sin embargo, registralmente 22 de ellos aparecen en Ayapel – Córdoba y 20 en Cauca Antioquia, aunque registralmente aparecen en Córdoba, de acuerdo al Incoder estarían ubicados en Antioquia.

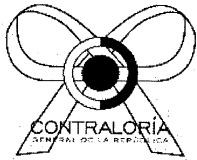
Posee 58 predios con origen baldío en el municipio de Cauca, los cuales cuentan con una extensión de 1.182 hectáreas, sobrepasando la UAF que para la zona tiene en promedio entre 12 y 67 hectáreas, por valor de \$614.4 millones a valores de 2012.

- **Caso NIT 8060159519 – Córdoba (Tierralta):**

Tiene 44 predios con origen baldío en el municipio de Tierralta, los cuales cuentan con una extensión de 1.450 hectáreas, sobrepasando la UAF que para la zona es de 58 hectáreas, por valor de \$77.9 millones a valores de 2012.

3.1 Caso NIT 8060096701 – Córdoba:

Posee 6 predios con origen baldío en el municipio de Tierralta, que suman 280 hectáreas, sobrepasando la UAF que para la zona es de 58 hectáreas, por valor de \$3.8 millones a valores de 2012.



Transparencia
con eficiencia
Transparencia
por sus derechos
humanos

- **Caso CC 6858464 - Córdoba:**

Posee 4 predios con origen baldío en los municipios de Canalete, San Pelayo y Tierralta, los cuales cuentan con una extensión de 132 hectáreas, sobrepasando la UAF que para la zona tiene en promedio entre 23 y 58 hectáreas, por valor de \$97.2 millones a valores de 2012.

- **Caso CC 78.751.005 - Córdoba:**

Posee ocho (8) predios con origen baldío en el municipio de San Carlos y Montería (Córdoba), los cuales cuentan con una extensión de 77 hectáreas, sobrepasando la UAF para la zona que esta entre 10 y 23 hectáreas, por valor de \$117.4 millones a precios de 2012.

- **Caso CC 78689767 – Córdoba:**

Posee 17 predios con origen baldío en los municipios de Montería, Tierralta y Valencia, los cuales cuentan con una extensión de 570 hectáreas, sobrepasando la UAF para la zona que esta entre 10 y 58 hectáreas, por valor de \$168.3 millones a precios de 2012.

- **Caso NIT 8001080545 - Córdoba:**

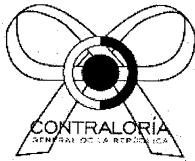
Posee 3 predios con origen baldío en el municipio de Canalete, los cuales cuentan con una extensión de 49 hectáreas sobrepasando la UAF que para la zona es de 23 hectáreas, por valor de \$45.6 millones a valores de 2012.

7.1 Caso CC 8239585 – Córdoba:

Posee 2 predios con origen baldío en el municipio de Canalete, los cuales cuentan con una extensión de 68 hectáreas sobrepasando la UAF que para la zona es de 23 hectáreas, por valor de \$23.7 millones a valores de 2012.

7.2 Caso CC 43982965 – Córdoba:

Posee 2 predios con origen baldío en el municipio de Canalete, los cuales cuentan con una extensión de 43 hectáreas sobrepasando la UAF que para la zona es de 23 hectáreas, por valor de \$12.9 millones a valores de 2012.



Transparencia
con eficacia
Transparencia
por sus derechos
numeros

7.3 Caso CC 52415195 – Córdoba:

Posee 2 predios con origen baldío en el municipio de Canalete, los cuales cuentan con una extensión de 43 hectáreas sobrepasando la UAF que para la zona es de 23 hectáreas, por valor de \$13.2 millones a valores de 2012.

- **Caso NIT 824002380 – Mapiripán:**

Posee tres (3) predios con origen baldío en el municipio de Mapiripán (Meta), los cuales cuentan con una extensión de 4.656 hectáreas, sobrepasando la UAF para la zona que es de 1.840 hectáreas, por valor de \$139.6 millones a precios de 2012.

- **Caso NIT 900165377 – Vichada:**

Posee 8 predios con origen baldío en el municipio de La Primavera, los cuales cuentan con una extensión de 11.013 hectáreas, sobrepasando la UAF de la zona que es de 1.294 hectáreas, por valor de \$180 millones a precios de 2012.

- **Caso NIT 860069378 – Córdoba:**

Posee 5 predios con origen baldío en el municipio de Puerto Libertador, los cuales cuentan con una extensión de 223 hectáreas, sobrepasando la UAF de la zona que es de 49 hectáreas, por valor de \$18,5 millones a valores de 2012.

- **Caso CC 17620394 – Caquetá:**

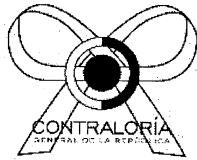
Posee 7 predios con origen baldío en el municipio de San Vicente del Caguán, los cuales cuentan con una extensión de 942 hectáreas, sobrepasando la UAF que para la zona es de 117 hectáreas, por valor de \$13 millones aproximadamente.

- **Caso CC 17671609 – Caquetá:**

Posee 7 predios con origen baldío en el municipio de San Vicente del Caguán, los cuales cuentan con una extensión de 1.017 hectáreas, sobrepasando la UAF que para la zona es de 117 hectáreas, por valor aproximado de \$39 millones de pesos.

- **Caso CC 79860910 – Caquetá:**

Posee 4 predios con origen baldío en el municipio de San Vicente del Caguán, los cuales cuentan con una extensión de 391 hectáreas, sobrepasando la UAF que para la zona es de 117 hectáreas, por valor de \$4.9 millones de pesos.



Transparencia
con eficiencia
Transparencia
por sus derechos
humanos

- **Caso CC 6083465 – Caquetá:**

Posee 9 predios con origen baldío en el municipio de San Vicente del Caguán, los cuales cuentan con una extensión de 14.644 hectáreas, sobrepasando la UAF que para la zona es de 2.269 hectáreas, por valor de 178.3 millones de pesos.

- **Caso CC 14256331 – Caquetá:**

Posee 7 predios con origen baldío en el municipio de San Vicente del Caguán, los cuales cuentan con una extensión de 420 hectáreas, sobrepasando la UAF que para la zona es de 78 hectáreas, por valor aproximado de \$71.5 millones de pesos.

- **Caso CC 19173373 – Caquetá:**

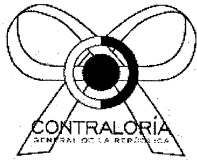
Posee 19 predios con origen baldío en el municipio de San Vicente del Caguán, los cuales cuentan con una extensión de 1.866 hectáreas, sobrepasando la UAF que para la zona es de 117 hectáreas, por valor aproximado de \$153.5 millones a valores de 2012.

- **Caso CC 96332031 – Caquetá:**

Posee 6 predios con origen baldío en el municipio de San Vicente del Caguán, los cuales cuentan con una extensión de 8.594 hectáreas, sobrepasando la UAF que para la zona es de 117 hectáreas, por valor de \$104.8 millones a valores de 2012.

- **Caso CC 12117592 – Caquetá:**

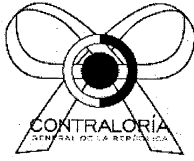
Posee 14 predios con origen baldío en el municipio de San Vicente del Caguán, los cuales cuentan con una extensión de 1.746 hectáreas, sobrepasando la UAF que para la zona es de 117 hectáreas, por valor aproximado de \$676 millones de pesos.



Transparencia
y Rendición de Cuentas
por sus derechos
humanos

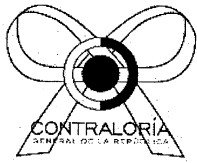
CASO	AREA	VALOR (millones \$)
1	103	194,1
2	1.191	614,4
3	282	3,8
3.1	1.470	77,9
4	133	97,2
5	82	117,4
6	576	168,3
7	51	45,6
7.1	69	23,7
7.2	44	12,9
7.3	44	13,2
8	4.656	139,6
9	11.017	180
10	224	18,5
11	942	13
12	1.017	39
13	391	4,9
14	14.644	178,3
15	420	71,5
16	1.866	153,5
17	8.594	104,8
18	1.746	676
TOTAL	49.562,93	1.434,6

De acuerdo con lo anterior, se presenta la acumulación de terrenos adjudicados inicialmente como baldíos por un área total de 49.562,93 hectáreas, adquiridas por valor total de \$1.434,6 millones a valores de 2012, por 18 personas naturales o jurídicas, contrariando el contenido del artículo 72 de la Ley 160 de 1994, sobrepasando las áreas establecidas en el artículo 20 de la Resolución 041 de 1996 *“por la cual se determinan las extensiones de las unidades agrícolas familiares, para zonas relativamente homogéneas, en los municipios situados en las áreas de influencia de las respectivas gerencias regionales”* generando el incumplimiento del objeto de la Ley 160 de 1994 y la filosofía de la Unidad Agrícola Familiar, entendida como *“empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la*



Transparencia
con efectividad
Transparencia
por sus Derechos
Humano

formación de su patrimonio”, y una presunta responsabilidad fiscal por parte del INCODER, teniendo en cuenta el incumplimiento de lo establecido en el artículo 12 de la Ley 160 de 1994, numerales 13, 14, 15, 16 y del Decreto 1300 de 2003, generando un detrimento en el patrimonio de la Nación en la cuantía antes señalada.

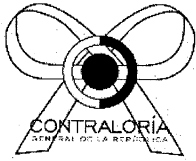


Transparencia
con eficiencia
Transparencia
por sus derechos
humanos

5. ANEXOS

CD ADJUNTO:

- Anexo No. 1 BALDIOS POR ENCIMA DE LA UAF
- Anexo No. 2 TRANSFERENCIAS O ENAJENACIONES
- Anexo No. 3 ADJUDICACIONES
- Anexo No. 4 PRESUNTOS CASOS DE ACUMULACIÓN IRREGULAR DE PREDIOS CON ORIGEN BALDÍO

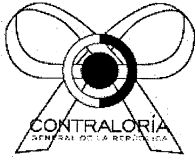


Transparencia
con Eficiencia
Transparencia
por sus derechos
humanos

ANEXO

CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS

HALLAZGOS	NÚMERO	Valor \$ (millones)
ADMINISTRATIVOS	5	-
DISCIPLINARIOS	3	-
FISCALES	1	\$1.434,6
PENALES	1	-



Transparencia
con eficiencia
Transparencia
por sus derechos
humanos

6. BIBLIOGRAFÍA

Ibáñez, A.M.; Muñoz, J.C. 2011. La persistencia de la concentración de la tierra en Colombia: ¿Qué paso entre 2000 y 2010?. Universidad de Los Andes, Bogotá. Notas de política No. 9

IGAC-Corpoica (2002). Zonificación de los conflictos de uso de las tierras en Colombia.

Machado, A. 2009. La reforma rural, una deuda social y política, CID, Universidad Nacional. 197 p.

Machado, A. 2011. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011. Colombia rural Razones para la esperanza. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, Bogotá. 446 p.

Vergara, W. 2011. Reforma Agraria y Prosperidad para Todos ¿El camino hacia el desarrollo humano? Revista de la Universidad de la Salle No 54. Reflexiones sobre la ruralidad y el territorio en Colombia: Problemáticas y retos actuales. P. 88-109