



## ANTECEDENTES DE LA CORRUPCIÓN Y SU IMPORTANCIA EN EL DESPOJO DE TIERRAS EN COLOMBIA \*

### *Background of corruption and its importance in land seizure in Colombia*

Edwin Jesith Bernal Ramírez\*\*, Omar Antonio Herrán Pinzón\*\*\*  
Mauricio Henao Bohórquez\*\*\*\*, Jaime Alberto Sandoval Mesa\*\*\*\*\*  
Norhy Esther Torregrosa Jiménez\*\*\*\*\*, Rodolfo Torregrosa Jiménez\*\*\*\*\*

*Recepción: 1 de agosto de 2021. Aceptación: 12 de junio de 2022.*

DOI: <http://dx.doi.org/10.21017/Rev.Repub.2022.v33.a129>

\* Este artículo es un producto de investigación, colaboración y cohesión del Grupo de Investigación Derecho Público de la Universidad Militar Nueva Granada y del Grupo de Investigación Derecho, Sociedad y Estudios Internacionales de la Universidad Libre, Seccional Bogotá dentro del proyecto de investigación ejecutado en la Universidad Libre sede La Candelaria.

\*\* Abogado de la Universidad Externado de Colombia, Doctorante en Estudios Sociales de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, Magíster en Derechos Humanos de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Especialista en Mercados y Políticas de Suelo en América Latina de la Universidad Nacional de Colombia, Maestrando en Propiedad Intelectual de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales -FLACSO-Argentina. Actualmente se desempeña como Docente tiempo completo de la Universidad Militar Nueva Granada.

\*\*\* Docente de la Facultad de Derecho de la Universidad Militar Nueva Granada, sede Bogotá. Investigador del grupo de Derecho Público, línea de Derecho Penal, del Centro de Investigaciones Jurídicas, Políticas y Sociales de la Facultad de Derecho. Abogado de la Universidad Militar Nueva Granada y magister en Derecho Procesal Penal de la misma institución. Correo electrónico: [omar.herran@unimilitar.edu.co](mailto:omar.herran@unimilitar.edu.co)

\*\*\*\* Abogado Universidad Militar Nueva Granada Bogotá D.C. Especialista en procedimiento penal, constitucional y Justicia Militar Magíster en Derecho Procesal Penal. Investigador del Centro de Investigaciones Jurídicas Sociales y Políticas de la UMNG. Miembro del grupo de derecho público de la UMNG-Derecho, línea de Derecho Penal. \*\*\*\*\* Doctor en Derecho -PhD. USTA (2017) Magister en Derecho Penal USTA-U Salamanca (2010). Especialista en Derecho Público UNAL (2002), D. Penal (1998) y D. Constitucional (2002). Abogado USTA (1997). Líder Grupo de Derecho Público UMNG. Líder de la Línea Derecho Penal y Justicia Militar, Docente del área penal, Facultad de Derecho UMNG. Correo [jaimesandoval@unimilitar.edu.co](mailto:jaimesandoval@unimilitar.edu.co)

\*\*\*\*\* Doctora en Derecho, Magister en Docencia, Magister en Estudios Políticos, Licenciada en Ciencias Sociales. Docente investigadora del grupo Derecho, Sociedad y Estudios Internacionales perteneciente a la Universidad Libre sede La Candelaria. Correo electrónico: [norhys.torregrozaj@unilibre.edu.co](mailto:norhys.torregrozaj@unilibre.edu.co). Cvlac <https://n9.cl/2z79>. Orcid: <https://n9.cl/bz67>. Google académico: <https://n9.cl/haov>.

\*\*\*\*\* Doctor en Sociología jurídica, Economista, Magister en Ciencia Política. Docente investigador del grupo Derecho, Sociedad y Estudios Internacionales perteneciente a la Universidad Libre sede La Candelaria. Correo electrónico: [rodolfoa.torregrosaj@unilibre.edu.co](mailto:rodolfoa.torregrosaj@unilibre.edu.co). Cvlac <https://n9.cl/vit2>. Orcid: <https://n9.cl/h2voq> Google académico: <https://n9.cl/10fj8>.

## RESUMEN

La administración de justicia en Colombia ha generado preocupaciones en torno al control de los actos de las autoridades para proscribir y limitar el abuso de poder, como consecuencia de problemas estructurales, funcionales y de organización; a pesar de los intentos de reformas profundas al sistema judicial, persiste en la sociedad un cierto grado de opinión que refleja insatisfacción sobre el funcionamiento que afecta negativamente la confianza del pueblo colombiano. El presente capítulo se desarrolla con un método de investigación histórico, que evidencia el recorrido legislativo en el estudio y análisis del alcance de la criminalidad que a partir de personas jurídicas interviene en detrimento del proceso de restitución de tierras en Colombia.

**PALABRAS CLAVE:** Organismos de control, tierras baldías, corrupción, responsabilidad penal, personas jurídicas.

## ABSTRACT

The administration of justice in Colombia has always raised concerns about the control of the acts of the authorities to proscribe and limit the abuse of power, as a consequence of structural, functional and organizational problems, despite attempts at profound reforms to the judicial system. A certain degree of opinion persists in society that reflects dissatisfaction about the functioning that negatively affects the confidence of the Colombian people. This article is developed with a historical research method, which shows the legislative journey around studying and analyzing the scope of crime that, from legal persons, intervenes to the detriment of the land restitution process in Colombia.

**KEYWORDS:** Inspection, bodies, barren land, corruption, criminal liability, legal persons.

## INTRODUCCIÓN

La corrupción en Colombia es un tema bastante polémico, por lo tanto, es necesario presentarle a toda la comunidad cómo se ha desarrollado y cuál ha sido el control que se le ha dado a esta práctica delictiva en la sociedad, haciendo un análisis de lo que se entiende por corrupción y cuáles han sido las medidas político administrativas que se han creado para controlar el uso indebido de poder en los servidores públicos que se apropian en provecho suyo o de terceros de los bienes del Estado o bienes de particulares cuya administración, tenencia o custodia se le haya confiado por razón o con ocasión de sus funciones.

Ahora bien, la realidad política, jurídica, económica, social y cultural, que involucra a la totalidad de los gobernados, es sin lugar a dudas determinante

en el desarrollo y estudio de la responsabilidad penal y política de los gobernantes frente a la asignación de cargos en la actividad paulatina de la corrupción. El desarrollo jurídico de la responsabilidad penal en contra de las personas jurídicas que involucre sobre todo modelos de prevención de la anticorrupción en la gestión pública y privada no son tan significativos, pues se observa avances sobre el particular, pero resultan inocuos a la hora de materializar las medidas para combatir la corrupción tanto pública como privada en lo que concierne en lo particular a la participación de las empresas en el despojo y abandono de tierras forzado.

Desde los inicios de la República hasta el tiempo actual, el nombramiento de servidores públicos se hace a conveniencia de intereses económicos particulares. Por consiguiente, se hace necesario entender la realidad desde un contexto amplio, en el cual se analice la política criminal del Estado frente a las consecuencias desastrosas de la corrupción en los entes estatales y privados.

Conmovedores son los hechos de la historia, razonada como una herramienta explicativa, que permite aproximarse a los individuos y a su realidad, vislumbrar que existen procesos que construyen sociedad y que su papel en la formación de legados es vital para el devenir de lo que acontece en la actualidad, por consiguiente, se hizo necesario utilizar el método de investigación histórico, ideal para examinar el desarrollo histórico de un hecho o de una sociedad, en el entendido que, la corrupción hay que analizarla objetivamente desde sus avances, retrocesos y problemáticas, inscritas en un periodo determinado. La historia debe servir de aprendizaje para situaciones nuevas que llamen la atención debido a que se trata de una sucesión de situaciones que ponen como antecedentes el avanzar en medio de problemas que pueden surgir en el abordaje de un inequívoco contexto histórico que convalide el presente. Sin embargo, es preciso que se examine el contexto para comprender el contenido de la norma que se pretende abordar, para comprender la decisión del legislador en ese momento, o para comprender la reacción social frente a las implicaciones de un hecho o los alcances de la norma, lo que conlleva a utilizar el método de investigación lógico junto con el hermenéutico.

Por consiguiente se pretende proponer un texto que sirva de debate en la comunidad académica, donde se dé cuenta de la importancia de tener un sistema judicial capaz de proporcionar certeza y seguridad jurídica en la ejecución de las políticas públicas, determinando como ésta práctica deshonestas, la falta de ética, impacta de forma tal, que se agudiza la desigualdad social y genera redes de complicidad entre las élites políticas y económicas, manteniéndose una perpetua ineficiencia de la burocracia que conduce a la pérdida de credibilidad en el Estado y al desgaste de la legitimidad para un funcionamiento adecuado.

## EL VALOR DE LA TIERRA

Al comenzar la República cerca de un ochenta por ciento del territorio era baldío, resultaba urgente adoptar medidas para incrementar el área explotada y fomentar la agricultura. La consolidación de la Independencia estaba estrechamente ligada a las nuevas posibilidades económicas para un mayor número de personas, los legisladores de 1821 se dieron a la tarea de concebirle derecho a la propiedad como derecho absoluto y a poner término a las “facultades de que había dispuesto el Estado para exigir a los dueños de la tierra la explotación económica de las mismas” (Liévano, 2015, pag.,157).

Es así, como con la Ley 13 de octubre de 1821 (Archivo nacional, 1997), en el considerando y los artículos 1 y 2, se pretendía con los bienes baldíos favorecer a los particulares que quisieran adquirir estos bienes y que habían hecho productiva la tierra, pero se presentaba una tensión por parte del Estado en cuanto a si adjudicaba los baldíos exigiendo a sus propietarios la explotación económica de la tierra, como requisito para conservar su dominio o al contrario de esta alternativa adjudicar los baldíos a título oneroso, lo que conllevaba a que la adquisición de estos terrenos parara en manos de las personas o clases sociales más acaudaladas. Así pues, se dio aplicación al auge de las ideas liberales político económicas “dejar hacer dejar pasar”, en cuanto a que la propiedad privada era un derecho absoluto y por lo tanto no se podía exigir a los dueños de la tierra la explotación económica de la misma (Liévano, 2015), lo que les permitiría a las personas adineradas adquirir las tierras a muy bajos costos sin que ello les implicara ponerlas a producir.

Es evidente la primacía del criterio que fundaba el título de propiedad en el precio pagado por los baldíos y no en el trabajo y explotación económica de la tierra; en el artículo cuarto de la Ley del 13 de octubre de 1821, contemplaba que los que se hallaren en posesión de las tierras baldías con casas y labranzas serán preferidos en las ventas.

siempre que en concurrencia de otros se allanen a pagar el mismo precio que se ofrece por ellas agudizándose así la situación entre colonos y propietarios titulados gracias a la ley se transfirió, de manera legal y absoluta a los particulares el dominio de los baldíos (Liévano, 2015, pág.159).

Es claro como la nueva clase dirigente expedía leyes en provecho suyo o de terceros.

Nada tiene, pues, de extraño, que el propio vicepresidente Santander le confesara al General Montilla y a Briceño Méndez, en 1826, que ya le era imposible adjudicar nuevas tierras baldías porque los tres millones de hectáreas

autorizados por la ley para emplearlos en el fomento de la inmigración habían sido entregados en su totalidad a particulares.

No tengo tierras baldías que distribuir ya -le escribía Santander a Briceño Méndez- pero espero obtener nueva autorización del Congreso, en cuyo caso le digo hoy al General Montilla que debe contar con doscientas mil fanegas del proyecto y si fallare esta esperanza le indico otro medio de conseguir baldíos. Todos los tres millones de hectáreas de la ley de 1823 están distribuidos (Liévano, 2015, pág. 164).

El General Bolívar, tenía un sueño altruista e inocente al pretender que el premio que se debía otorgar a los soldados que hacían parte del ejército patriota era la adjudicación de las tierras baldías ya que ni siquiera se les podía suministrar un pago digno, además que el aprovisionamiento de alimentación cada vez era más reducido, el libertador consideraba que esta era la “recompensa de los que habían derramado su sangre por romper las cadenas que esclavizan la patria” (Liévano, 2015, pág. 166).

El libertador guardaba la esperanza de que los decretos por él sancionados fueran ratificados en el Congreso de Angostura, en su reclamación se observa su preocupación en cuanto al rumbo que iban a tomar las tierras de la nueva República:

Si he contraído para con el pueblo alguna especie de mérito, pido a sus representantes oigan mi súplica como el premio de mis débiles servicios. Que el Congreso ordene la distribución de los bienes nacionales, conforme a la Ley que a nombre de la República he decretado a beneficio de los militares venezolanos (Bolívar, 1899, pág. 25).

Ahora bien, ya se empezaba a ventilar los actos corruptos de los servidores públicos hasta el punto que, el mismo libertador pide en el Congreso de Angostura que se cree un Areópago para purificar lo que se corrompió y que se juzgue los actos de corrupción.

Constituyamos este Areópago para que vele sobre la educación de los niños, sobre la instrucción nacional; para que purifique lo que se haya corrompido en la República; que acuse la ingratitud, el egoísmo, la frialdad del amor a la patria, el ocio, la negligencia de los ciudadanos; que juzgue de los principios de corrupción, de los ejemplos perniciosos; debiendo corregir las costumbres con penas morales, como las leyes castigan los delitos con penas aflictivas, y no solamente lo que choca contra ellas, sino lo que las burla; no solamente lo que las ataca, sino lo que las debilita; no solamente lo que viola la constitución, sino lo que viola el respeto público. La jurisdicción de este tribunal verdaderamente

santo, deberá ser efectiva con respecto a la educación y a la instrucción, y de opinión solamente en las penas y castigos (Bolívar, 1899, pág., 23).

Pues bien, el fomento de la agricultura a través de la adjudicación de las tierras baldías por parte del ente estatal no era de la prioridad de los gobernantes de turno todo lo contrario se legislaba de tal forma que las tierras quedarán en manos de muy pocas personas no obstante con la Ley de 11 de Julio de 1823 (Universidad Central de Venezuela, Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico, 1961. Pág., 128), autoriza al ejecutivo disponer de 3 millones de fanegadas de tierras baldías para promover la inmigración de extranjeros al territorio de la República. Estas adjudicaciones en su mayoría no se ejecutaron (Ghotme, 2008), al contrario, fueron otorgadas a particulares incumpliendo con la finalidad de la ley en cuanto al fomento de migración y si quedaron en manos de algunos empleados públicos.

Por esta razón la agricultura era preocupación para los ciudadanos como se deja ver en carta que se le envió al señor redactor del "Correo de Bogotá" por la falta de atención por parte del Estado hacia el tema de la agricultura:

Sr. Redactor del correo entregado a meditar el medio fácil y pronto de fomentar la agricultura en nuestro Estado, he fijado la consideración sobre el artículo de harinas y me atrevo a manifestar mis observaciones con el objeto de que las personas inteligentes discutan el punto. Este es un artículo que exige leyes benéficas capaces de estimular la industria y proveer de utilidades al agricultor. Las provincias marítimas de Cartagena, Santa Marta, parte de Caracas, Maracaibo, Cumaná y Guayana y aún el Ismo se surten de harinas de los Estados Unidos cuando sería más útil al Estado y a los agricultores que el surtimiento se hiciera de las provincias del interior y sabiendo que nuestras harinas son de mejor calidad que las del norte (Imprenta de Nicomendez Lora, 1822, pág.429).

Como se observa la agricultura en manos de los pequeños poseedores de la tierra era un tema que poco preocupaba al gobierno así pues la legislación de la República fue el reflejo de la política criolla, que se dedicó a dismantlar el sector público y trasladar la riqueza nacional al sector privado de la sociedad.

## OTRAS PRÁCTICAS DE CORRUPCIÓN

De otro lado, Blanco y Cárdenas, manifiestan que la falta de una política pública, que propiciara estabilidad, seguridad económica de los trabajadores y una legislación clara para obtener el derecho a jubilación representaba otra forma de corrupción toda vez que las pocas personas que adquirieron este derecho

ya se encontraban viciados. Era común observar trabajadores que prestaban sus servicios a la nación por muy corto tiempo, se jubilaban acreditando enfermedades habituales no obstante su asignación de jubilación no lo inhabilitaba para seguir laborando, de tal suerte que se encontraban en la mayoría de las veces laborando en trabajos más dispendiosos que el mismo por el cual se le había otorgado su pensión de jubilación (2010).

Esto ha generado que los negocios a favor propio y de terceros tengan mayor poder e influencia en la sociedad, por ende, las decisiones que se tomen para combatir esta práctica afectan positiva o negativa en el entendido que los derechos de la organización, empleados, proveedores, clientes, comunidad y en últimas el erario en su conjunto termina afectando la economía nacional.

De ahí que se publicara en el “Correo de la Ciudad de Bogotá”, en 1822, que las prácticas defraudadoras de las rentas públicas requerían de más control, aspecto este que al parecer no importaba a los gobernantes de turno:

Al sor intendente del D: Cundinamarca aunque grandes y muy poderosos motivos obraron en el animo del gobierno, cuando renovó en resolución del 21 de febrero último, el decreto de 22 de octubre de 1819 contra los defraudadores de las rentas públicas y aunque en esta providencia se consultó el espíritu de las leyes fundamentales del ejecutivo y el tácito consentimiento del último Congreso General, me permito comunicar que es de mi conocimiento que este negocio ha tomado fuerza por lo que pido se observen fielmente las disposiciones de las leyes comunes vigentes contra los defraudadores de las rentas públicas en cuanto a la parte penal y el procedimiento. Creo que es mi deber recomendar encarecidamente la vigilancia más escrupulosa sobre la administración de la hacienda nacional y el procedimiento más pronto en caso de que por desgracia tuviera en este departamento algún empleo que olvidase lo que debe a su patria y a su propio honor (Imprenta de Nicomendez Lora , 1822. Pág., 503).

En pocas palabras

las clases dirigentes, sobre todo la naciente clase burguesa y terrateniente, necesitaban un orden legal simple sin discriminaciones personales ni de grupo, que además protegiera la institución de la propiedad y reglamentara racionalmente su uso y circulación y un sistema económico que permitiera la expansión de sus energías y proyectos de enriquecimiento y trabajo. (Ramiro, 2000, pág. 8).

En realidad, la explicación que tiene el hecho de que las instituciones que primero atacaron los dirigentes de la República fueron los monopolios fiscales,

económicos, mayorazgos y los bienes de manos muertas, todo lo que entrabara la libre adquisición y circulación riqueza, que al fijarse en unas manos dejaba inactivas las muchas que quizá querían exportarla (Jaramillo, 1982). Así pues, teorías como la de Jeremy Bentham donde el ser humano anhela la felicidad, tanto en el éxito como en el fracaso, sus actos siempre serán encaminados a concebir este estado de placer de felicidad, mientras siga siendo hombre sin importar lo que se tenga que hacer para lograr tal satisfacción. En consecuencia, la felicidad es terrenal, que se logra en la medida que se accede a la riqueza, al dinero, y en esta tarea el Estado, las leyes, la economía deben cumplir su función de velar por la seguridad del Bienestar Social. La felicidad que proclama Bentham, es la mayor felicidad del mayor número lo que da la medida de lo justo y lo injusto (Bentham, 1965).

Estos planteamientos fueron mal interpretados por la clase dirigente toda vez que el bienestar social se centró en pocas manos sin importar el desequilibrio que generaba estas prácticas corruptas tales como la adjudicación de tierras a conveniencia propia o de terceros, la utilización de los impuestos a favor de unos pocos estando en contravía de lo que se pregona en la naciente República.

Hemos dicho que los gobiernos liberales lejos de ser la opinión pública el efecto de la fuerza o del engaño, es el resultado de la voluntad general expresada libremente y dirigida hacia un objeto de utilidad común, cual es la libertad del bien entendida, es decir acompañada del orden y de la obediencia de las leyes (Gaceta, 1822, pág. 34).

La discrepancia social, de las personas y de los asociados en la sociedad colombiana se ha orientado a la materialización de sus intereses e ideologías, lo que requiere la intervención legal a través de leyes que los gobernantes junto con las elites dominantes procurarán utilizar para su beneficio como forma de control legitimado.

Lo anterior, aun cuando al derecho y al Estado les correspondería obrar con objetividad y de manera justa, para que los conflictos sociales obtengan resolución de un modo pacífico. Sin embargo, en muchas ocasiones no ocurre esto, el derecho sirve a los más poderosos (Silva, 2020, pág. 110).

Pues bien, el aumento inesperado de las fortunas, el crecimiento del aparato estatal y los presupuestos públicos sin adecuados sistemas de control han contribuido a fortalecer las formas tradicionales de corrupción, tipificadas como cohecho, peculado, nepotismo, es decir, la compra de funcionarios para favorecer determinados fines, la aprobación de bienes y fondos públicos, y la designación en empleos o el otorgamiento de contratos (Borda, 1999 citado en Leyva y Riveros, 2016, pág. 17).

Es sin lugar a duda otro modelo de prácticas corruptas, no es para menos hacer referencia a los hechos acontecidos con los ferrocarriles donde el tráfico de influencias y la falta de políticas públicas que regulara la debida forma las concepciones ferroviarias agudizadas cada vez del desfalco al erario público.

[...] Así se ocasionó un sinnúmero de perjuicios a la economía de los ferrocarriles y de la nación, cuyo monto puede ser estimado. Los perjuicios de dichas maniobras no se limitaron al mayor costo de las obras, el cual, por la extraordinaria habilidad de los contratistas, terminó a cargo del erario público a pesar de tratarse de ferrocarriles otorgados en concesión para ser financiados con capitales privados. No se registra un caso en que el concesionario haya perdido su dinero construyendo ferrocarriles en Colombia, pero si varios enriquecimientos sin justa causa a costa del presupuesto y de la calidad de las obras. A parte de las filtraciones de dineros, muy obvias en algunos casos, el proceso de enredar los contratos y los pleitos ocasionó prolongadas demoras, con el consiguiente perjuicio a la economía de las regiones, que tuvieron que seguir empleando por muchos años bestias para su transporte, un sistema limitado y mucho más costoso que asfixiaba el progreso. Adicionalmente, la extrema economía que se aplicó a los trabajos, determinó pobres especificaciones de las líneas con el resultado posterior de un exagerado costo de operación y mantenimiento de vías y equipos, que les impidió competir con el naciente transporte automotor (Perez, 2008, pág.45).

Como se puede observar el gremio ferroviario le costó a la nación muchísimo dinero gracias al uso de funciones y atribuciones públicas para conceder beneficios a particulares en contraposición a las disposiciones legales y en desventaja de los intereses estatales así las cosas los sobrecostos de los contratos ya era una práctica común y aceptada. Nada distinto a lo que se puede observar en la actualidad en casos como el carrusel de la contratación de Bogotá, caso Dragacol, Agro Ingreso Seguro, sin embargo, se debe sumar a lo anterior la competencia desleal con lo cual se da la corrupción de los carteles empresariales (Palacios, 2019).

Otro legado de los malos manejos de los empresarios otorgados al Estado se observa durante la Republica de quien fuera delegado Francisco Antonio Zea, en calidad de vicepresidente. “para buscar un nuevo crédito con Inglaterra, el valor fue de 2 millones de libras esterlinas de los cuales solamente llego a las arcas del fisco una tercera parte del préstamo” (Blanco y Cardenas, 2010, pág. 116), de ahí que hasta la fecha no se conoce juicio alguno que se haya adelantado al responsable de la entrega del correspondiente dinero.

## ORGANISMOS DE CONTROL

El primer antecedente donde se propone la creación de un organismo que atienda las necesidades de vigilar las actuaciones de los funcionarios públicos se encuentra en el Congreso de Angostura donde el libertador Simón Bolívar propone ante el Congreso de 1819, la institucionalización de un organismo similar por vía constitucional, la propuesta fue la creación de un “Areópago” (Bolívar, 1899) como el Poder Moral de la República, quien debería ejercer autoridad sobre las costumbres públicas, que se constituiría por cuarenta y un miembros de los cuales uno fungiría como presidente<sup>1</sup>, compuesto por la Cámara de Moral y la de educación, la primera encargada de la censura posterior de “las obras morales y políticas, los papeles periódicos y cualesquiera otros escritos” (Bolívar, 1899, pág. 180); así las cosas bajo la institucionalización del ministerio público en la nación se dio gracias a la Ley 14 de 1821.

A nivel nacional se crearon los fiscales de la Alta Corte de Justicia, quienes emitían conceptos en las causas criminales y en cuanto a los asuntos de hacienda pública daban concepto en defensa de la Nación (Constitución de la República de Tunja, 1821); en consecuencia, es la Constitución de 1830 donde realmente se habla de forma tal de Ministerio Público en la sección cuarta de la Constitución, consagraba que por medio de una Ley se determinaría las funciones del Ministerio Público por lo tanto con la Ley del 11 de Mayo de 1830 se consagró a este organismo como “un cuerpo de funcionarios encargados de promover la ejecución y cumplimiento de las leyes, disposiciones del gobierno y sentencias de los tribunales, así como supervigilar la conducta oficial de los funcionarios y empleados públicos y de perseguir los delitos” (Castro, 1986, pág. 14).

En 1832 desapareció el Ministerio Público y vuelve a aparecer en la constitución de 1853, estipulando que el Procurador General de la Nación ejercerá el cargo durante 4 años con posibilidad de ser reelecto por un periodo igual al inicial, ya no de forma vitalicia como se consagraba en la legislación anterior a ésta y se indicaba que era elegido por voto popular en su artículo 13. (Constitución política, 1853); sin embargo, tanto en las constituciones que ya se referenciaron como en las de 1853, 1863, y 1886, el Ministerio Público hacía parte bien sea del Poder Ejecutivo como del Judicial, como en calidad de órgano de control de las Funciones Públicas. Esta inestabilidad de este organismo se da gracias a que los postulados de las primeras constituciones expedidas durante el periodo revolucionario mantenían un “sistema con separación de

---

1 Ver. Reglamento provisional para el establecimiento del poder judicial. CONGRESO NACIONAL DE ANGOSTURA 1819. Sección 1. Art. 1.

poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de forma independiente unos de otros de tal manera que no pudiese usurparse ni ejercer funciones de los otros dos, bajo el principio de la supervigilancia mutua” (Martínez, 2010, pág. 46); así pues, la responsabilidad de los empleados y funcionarios públicos en el cumplimiento de sus funciones y deberes ante los tribunales organizados por las constituciones de igual forma la posibilidad de todo ciudadano de reclamar la violación del principio de separación de poderes.

Por otro lado, se dispuso un procedimiento para sancionar disciplinariamente a los funcionarios públicos que una vez terminada su labor en el respectivo empleo público era sometido por el término de dos meses ante las reclamaciones de los ciudadanos en contra de los del ejercicio público y los señalados por la ciudadanía de no cumplir debida forma sus funciones incluyendo faltas tanto a la moral como al mal manejo de dineros públicos (Martínez, 2010).

## LEGISLACIÓN PENAL

El Estado Colombiano, ha pasado a través de la historia por varias denominaciones tales como: Provincias Unidas de la Nueva Granada 1810 – 1819, República de la Gran Colombia 1819 – 1831, República de la Nueva Granada 1831 – 1858, Confederación Granadina 1858 – 1861, Estados Unidos de Colombia 1861 – 1886 y República de Colombia, la inestabilidad institucional ha generado que los privilegios sean usufructuados “por diversos y escogidos núcleos sociales” (Velasquez, 2010, pág. 259), por consiguiente, la legislación española fue hasta 1837 la aplicable al territorio colombiano ya que en este año se expide el primer Código Penal.

(...) La recepción del pensamiento utilitarista es palpable en la primera regulación penal con el carácter de codificación moderna, expedida en el recién consolidado territorio granadino: el Código Penal de 1837; el pensamiento de Bentham fue apropiado por Francisco de Paula Santander y José Ignacio de Márquez, cofundadores de la República, como recurso político y de técnica legislativa para lograr la implantación definitiva de las ideas republicanas francesas y del liberalismo individualista inglés respecto del Estado racionalización de la legislación, secularización, garantía de los derechos individuales, separación de derecho público y derecho privado (Peñas, 2006, pág., 2).

El decreto 100 de 1890 consagró en su título tres, los delitos contra la Administración Pública, entre los que se encontraron los siguientes: Peculado por Apropiación, Peculado por Uso, Peculado por Error Ajeno, Peculado por Aplicación Oficial diferente, Peculado Culposo, Peculado por Extensión, Concusión, Cohecho Propio, Cohecho Impropio, Cohecho por Dar u Ofrecer, Violación del

Régimen Legal de Inhabilidades e Incompatibilidades, Interés Ilícito en la Celebración de Contratos, Contrato sin Cumplimiento de Requisitos Legales, Tráfico de Influencias para Obtener Favor de Servidor Público, Prevaricato por Acción, Prevaricato por Omisión.

Como se observa el decreto 100 de 1890, contenía un amplio catálogo de delitos contra los Servidores Públicos en procura de proteger la Administración Pública, pero el interrogante de siempre es qué si hay legislación que proteja los bienes del Estado, aún se sigue delinquiendo de mayor manera en contra del erario público. Pues bien, la falta de independencia de los Organismos de Control genera que los controles institucionales se vean comprometidos en su funcionamiento por la rama ejecutiva.

En consecuencia, en el proyecto modificatorio del Código Penal de 1890, en su exposición de motivos se hace referencia de manera tangencial al tema de seducción y corrupción donde se presenta el conflicto entre el deber de reprimir tan odiosos atentados y la necesidad de conservar “la paz entre las familias” (Concha, 1924, pág.59), por otro lado que permitía ser jueces de su propio honor y se suprime la acción pública y se deja en manos de la privada iniciar y perseguir el castigo de estos delitos. En suma, en este proyecto de Código Penal de 1912 se tipifican como punibles las conductas de la corrupción de funcionarios públicos en sus artículos 155,156 y 160 (Concha, 1924, pág. 62).

No obstante a lo consagrado en el proyecto de Código Penal de 1912 se contempló delitos que atentaban contra los servidores públicos con conductas que atentan contra el honor y la reputación o dignidad de un miembro del Congreso o Servidor Público, lo que llama la atención es la pena a imponer, máxime que una persona puede sindicar a un Funcionario Público de actividades o conductas que no tienen relación con su servicio o así lo sea el particular podría ser judicializado por ultrajes y otros delitos contra los Funcionarios Públicos, lo que reprime la intención de colaborar por parte de la ciudadanía a la investigación de las conductas corruptas de los funcionarios de la administración ya que se podían ver envueltos en una investigación penal por ultrajes en contra de ellos.

## REGULARIZACIÓN NORMATIVA VS DESPOJO DE TIERRAS

Sin duda los antecedentes legislativos anteriores a la constitución política de 1991 no personificaban en los 90 una atmósfera de inclusión de la sociedad colombiana, de modo tal que era necesario la discusión en dar respuestas a una nueva normatividad constitucional y legal que concentrara la situación del

territorio donde se estudiara los poderes públicos en su organización, como la transformación de los derechos de los ciudadanos y “las relaciones que surgen de la interacción con el Estado en el campo económico, social, político y criminal” (Herrán, 2011, pág. 8).

Las repúblicas acaban de establecerse a finales del siglo XIX Y XX, en la cual se consolida la superioridad mayoritaria en la legitimación para practicar el poder y de esta forma “consagrar la exclusión social” (Silva García, 2020, pág.,12), ejemplo de ello se evidencia en la práctica de formas elaboradas tanto legales como ilegales para apropiarse de la tierra, El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER) se dio la tarea en su momento de la legalización de predios adquiridos con violencia por grupos paramilitares y narcotraficantes. mediante el empleo de escrituras privadas, “como hicieron en Jiguamiandó, donde validaron escrituras previas de empresarios de palma; en este caso una resolución del Incoder tituló tierras que ya estaban tituladas a comunidades afro en el bajo Atrato” (Centro de Cooperación indígena, 2008, pág. 36).

De igual forma ocurrió con la titulación de tierras que aparecen como baldías, como aconteció en el vichada con aproximadas 16.000 hectáreas de supuestas tierras baldías, terrenos que principalmente corresponden a territorios indígenas, además de la autorización de contratos de “arrendamiento del territorio donde la garantía es el vuelo forestal. Tienen lugar también los actos de corrupción; algunos líderes ya están negociando con las multinacionales y con los interesados en las tierras” (Centro de Cooperación indígena, 2008, pág. 38).

Se puede observar y con fundamento en el informe de la defensoría del pueblo con respecto a estos territorios empresas dedicadas a la siembra de palma africana estas aportaban contratos de compraventa de mejoras, con título de propiedad privada, adjudicada por el INCORA y luego adquirido por la empresa (Defensoría del Pueblo, 2005); lo anterior dio lugar a que otorgara medidas cautelares por organismos internacionales, a los pueblos de esta zonas del país (Corte Interamericana de Derechos Humanos , 2013) y de igual manera que la Fiscalía General de la Nación ordenara las investigaciones pertinentes que llevaron a la captura de varios empresarios, en versiones conjuntas rendidas en el proceso de Justicia y Paz, por Raul Emilio Hasbusn y Fredy Rendon Herrera, en version del 4 de junio de 2010 “sobre la existencia de una estrategia criminal en la que se combinaron acciones legales e ilegales”, el gremio bananero y los paramilitares tejieron redes criminales en el testaferrato en creación de empresas fachadas con el fin de beneficiarse de las tierras que abandonaron las victimas del conflicto que la gran mayoría de veces ellos mismos propiciaban (Centro Nacional de memoria Histórica, 2015).

Luego entonces, la institucionalidad ha sido determinante el despojo legal de la tierra en Colombia, sin importar el contexto histórico de conflicto o de tranquilidad institucional y social por tanto es evidente que la forma de legislar y de utilizar el poder y de “asignación de derechos de propiedad en Colombia son altamente excluyentes, y algunas de sus características incentivan las desigualdades en el acceso a la tierra y fomentan el despojo” (Peña y Zuleta, 2018, pág. 14).

Sumado a lo anterior, la proliferación de normatividad que regula el procedimiento para la adjudicación y legalización de la tierra así como la falta de información, la excesiva tramitología y discrecionalidad de los funcionarios públicos son fundamentales para ampliar la brecha de desigualdad en la restitución de tierras y regulación de las mismas, corolario de lo anterior, la propiedad es un derecho con el que cuenta campesinos, indígenas y en general cualquier ciudadano que ha ocupado que ha ejercido señorío y a hecho posesión, sin embargo la falta de conocimiento de la normatividad, las dificultades de la gran parte de territorios alejados de la metrópolis dificulta aún mas estos procesos de legalización de la tierra y abona el terreno para la legalización de estos territorios de personas o empresas que cuentan con el conocimiento los medios para poder hacerse adjudicar predios y esto súmele que facilita la labor cuando las personas que han cumplido con los requisitos que exigen la Ley y demás normas reglamentarias no lo hacen por desconocimiento además que deben en la mayoría de los casos abandonar sus tierras por el conflicto armado interno y por políticas propias de exclusión social en la regulación de las tierras que facilita que tanto los funcionarios públicos como los particulares se adueñen de este tipo de predios, agudizando esta situación en el periodo del año 2000 al 2009 (Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria, 2014), (Ibañez y Muñoz, 2011).

De la misma manera ha sido claro por parte de la Honorable Corte Constitucional “que la concentración del uso y propiedad de la tierra, aunada a elementos institucionales como la ausencia de información catastral confiable y políticas fiscales que estimulan la acumulación de tierras ociosas, han constituido factores relevantes en el escenario de conflicto” (Corte Constitucional, 2016, párrafo 12), bajo este panorama se pudo concretar como a partir de la Ley 200 de 1936 se “intensificó la expulsión masiva de colonos” (Ibañez y Muñoz, 2011, pág. 2) acciones que permitía la Ley, no obstante, a falta de una reforma agraria coherente con las realidades del país incremento los conflictos de tierras anexo a lo anterior la violencia llevó a escenarios de ventas de predios de forma coaccionada o incluso al abandono de los mismos por el desplazamiento forzado de los propietarios.

De igual importancia se puede observar lo que ocurrió con las reformas de la Ley 135 de 1961, intento fallido de transformación y desarrollo del agro en

Colombia que dio paso a una contra reforma en 1972 conocida como el Pacto de Chicoral, en la cual era la contraposición de la Ley 135 y que involucró a las maquinarias políticas tradicionales que puso fin a la reforma agraria y una vez más agudizaba la concentración de la propiedad y la “expulsión de campesinos y otras comunidades de sus territorios” (Quemba, 2012, pág. 26), o través de la expedición de leyes como la Ley 4 de 1973, Ley 5 de 1974 y Ley 6 de 1975, pues su común denominador fue la restricción del campesino a la tierra conforme a la legitimidad de la Ley que excluida al campesino, manteniendo la brecha de desigualdad.

## CONCLUSIONES

El defectuoso funcionamiento del sistema de la división de poderes públicos en cuyo desarrollo no se observa una clara limitación de funciones y competencias al amparo de las constituciones provinciales vulnerables a situaciones clientelistas y de encargos mutuos que se derivan de transacciones que atentan con la independencia de los poderes públicos, crea una crisis de legalidad de los poderes y del derecho en sí, y la falta de independencia judicial, genera en cada momento histórico el grado de corrupción de sus instituciones.

La corrupción es un mal permanente que debe ser combatido con medidas excepcionales como con la reforma profunda de las instituciones políticas con ayuda de los grupos sociales imperantes en la sociedad bajo la vigilancia permanente en el proceso de cambio de las instituciones, por lo tanto no es el solo hecho de expedir leyes en procura de reprimir estas conductas, sino de verdad una capacidad eficiente reguladora de estas conductas lo que comprendería una total autonomía de las instituciones del Estado por lo tanto la política pública que debe ser orientada desde el ejecutivo y este tiene la obligación de darle continuidad.

El derecho penal se vio obligado a reducir el número de conductas punibles para dejar aquellas que sean más relevantes y de mayor impacto en la sociedad, lo que implica que las consecuencias jurídicas deben ser más drásticas para así combatir aquellas infracciones que generan desarticulación social y que gestan la inoperancia de algunos servidores públicos en la desprotección del Estado en satisfacer las necesidades básicas de sus conciudadanos.

Realmente, lo que se requiere es una política criminal adecuada e institucionalizada de control permanente del aprovechamiento de los recursos y decisiones públicas, en beneficio público o nacional antes que el privado o particular haciendo contrapeso a las personas que detentan posiciones económicas, administrativas, políticas, y sociales de que su primordial interés es el beneficio

propio a costa de lo que sea, de suerte que nos podemos permitir que las decisiones independientemente de las ramas del poder público y de los organismos de control adopten intereses particulares tanto de tipo económico como social.

Así pues, el tema de la corrupción se debe abordar desde su evolución política e institucional, ya que se advierte que la crisis de los sistemas de control institucional es la no sujeción del ciudadano o si se quiere del general de las personas a la norma jurídica, lo que genera una crisis de validez y legitimidad en la tutela de intereses públicos maquillados a intereses personales del gobernante de turno y del capital humano que hace parte de la administración.

## REFERENCIAS

- Archivo nacional, C. (Enero - Junio de 1997). Archivo General de la Nación Colombia. Obtenido de [https://biblioteca.archivogeneral.gov.co/pmb/opac\\_css/index.php?lvl=notice\\_display&id=8764](https://biblioteca.archivogeneral.gov.co/pmb/opac_css/index.php?lvl=notice_display&id=8764)
- Bentham, J. (1965). Escritos económicos. México: Fondo de Cultura Económica.
- Biblioteca virtual de Prensa Historica . (4 de julio de 1822). BV PH. Obtenido de Biblioteca Virtual de Prensa Historica : <https://prensahistorica.mcu.es/es/consulta/busqueda.do>
- Blanco B., J., & Cardenas P., M. (2010). Historia y Administración del Estado Colombiano . Bogotá : Ibañez .
- Bolívar, S. (1899). Discursos y Proclamas . Bogotá : Biblioteca Popular .
- Castro P., C. (1986). La Procuraduría en Colombia. Procuraduría General y Fiscalías. Historial Constitucional y legal 1819-1886. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Centro de Cooperación indígena. (2008). La Tierra contra la muerte. Conflictos territoriales de los pueblos indígenas en Colombia. Antioquia : Anthrosos.
- Centro Nacional de memoria Histórica. (2015). Una nación desplazada. Informe nacional del desplazamiento Forzado en Colombia . Bogotá : CNMH - UARIV.
- Concha, J. V. (1924). Exposición preliminar y proyecto de código penal . Bogotá: Imprenta Nacional
- Constitución de la republica de Tunja. (1811). Sancionada en plena asamblea de los representantes de toda la provincia, en cesiones continuas desde el 21 de noviem-

- bre hasta el 9 de diciembre de 1811 año segundo de la transformación política del nuevo reino de granada. En: biblioteca universidad nacional de Colombia.
- Corte Constitucional. (2016). Sentencia, C-330 de 23 de junio de 2016).
- Corte Interamericana de Derechos Humanos . (22 de 05 de 2013). Resolución medidas provisionales respecto de la república de colombia. San José, Costa Rica.
- Defensoría del Pueblo. (2005). Resolución No. 039 de 2005. Violación de los derechos humanos por siembra. Bogotá: Defensoría del Pueblo. Recuperado el 25 de 02 de 2021, de file:///C:/Users/ADMIN/Downloads/defensorial39.pdf
- Gaceta. (1822). Correo de la Ciudad de Bogotá, Capital de la Republica de Colombia. No 153. Julio de 1822.
- Ghotme, R. (2008). La Política Internacional del General Santander. Revista de Relaciones Internacionales Estrategia y Seguridad, 21-103.
- Ibañez, A. M., y Muñoz, J. C. (2011). La persistencia de la concentración de la tierra en Colombia : ¿Qué pasó entre 2000 y 2010? CEDE, Notas de política, 1-4.
- Imprenta de Nicomendez Lora . (30 de mayo de 1822). Biblioteca Digital de Bogotá . Obtenido de <https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll26/search/searchterm/148>
- Jaramillo U., J. (1982). Pensamiento Colombiano en el siglo XIX. Bogotá : Tunis.
- Leyva, C y Riveros, S. (2016). Análisis de la apropiación indebida de recursos públicos y su impacto en la imagen del estado colombiano, del 2010 al 2015. Universidad la Gran Colombia. Recuperado de: [https://repository.ugc.edu.co/bitstream/handle/11396/4733/An%C3%A1lisis\\_recursos\\_p%C3%BAblicos\\_2010-2015.pdf?isAllowed=y&sequence=1](https://repository.ugc.edu.co/bitstream/handle/11396/4733/An%C3%A1lisis_recursos_p%C3%BAblicos_2010-2015.pdf?isAllowed=y&sequence=1). Pág. 17
- Liévano A., I. (2015). Los grandes conflictos sociales y economicos de nuestra historia. De la Campaña libertadora al Congreso de Panama. Bogotá : Circulo de Lectores .
- Martinez S., C. (2010). Derechos Civiles y Politicos en las Constituciones Provinciales 1810- 1819 . Prolegómenos Derechos y Valores , 35-51.
- Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria. (2014). Tendencias en la restitución y la distribución de la tierra en 2013. Bogotá: Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria.
- Palacios LL., A. (2019). “La lucha contra los carteles empresariales en la contratación estatal en Colombia. Latin American Law Review, 117-134. doi:<https://doi.org/10.29263/lar03.2019.06>

- Peña, R., y Zuleta, S. (2018). El derecho al despojo en Colombia: Un análisis de la regulación de adjudicación de baldíos desde abajo . *Análisis político*, 3-17.
- Peñas F., A. H. (2006). Aura Helena. Utilitarismo y tradicionalismo en la legislación penal. *Revista Colombiana de Sociología* , 9-42.
- Perez A., G. (2008). Nos dejó el tren: Nos dejó el tren: la historia de los ferrocarriles colombianos y los. Bogotá : Cisne.
- Quemba, J. E. (2012). Historias de la reformas agrarias de Colombia. Las reformas del siglo XX y sus aportes para ahora. *Accelerating the world's research*. Obtenido de: [https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/56116713/HISTORIA\\_DE\\_LAS\\_REFORMAS\\_AGRARIAS\\_DE\\_COLOMBIA-with-cover-page-v2.pdf?Expires=1630535186&Signature=Y2-](https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/56116713/HISTORIA_DE_LAS_REFORMAS_AGRARIAS_DE_COLOMBIA-with-cover-page-v2.pdf?Expires=1630535186&Signature=Y2-)
- Ramiro, C. 2000. el pensamiento económico de Jeremy Bentham. *Revista Humanidades* No. 20. Bucaramanga. Recuperado de: <https://es.slideshare.net/johnyv/el-pensamiento-economico-de-jeremy-bentham>.
- Silva G., G. (2020). LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL DE LA CRIMINALIDAD EN AMÉRICA LATINA Y SU IMPACTO SOCIAL Y POLÍTICO. Gino Ríos Patio (Coord.). *Criminología comparada*, Lima, Cecrim, USMP, Anna Hucha, 100-122.
- Universidad Central de Venezuela, Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico. (1961). *Cuerpo de leyes de la república de Colombia 1821- 1827*. Caracas: Universidad Central de Venezuela.
- Velasquez V., F. (2010). *Manual de Derecho Penal* . Bogotá: Ediciones Jurídicas Andrés Morales.