CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

INFORME DE AUDITORÍA INTERSECTORIAL DE CUMPLIMIENTO

AUDITORÍA INTERSECTORIAL DE CUMPLIMIENTO A LA POLÍTICA DE ADMINISTRACIÓN DE BALDÍOS
AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS
SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO
INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTÍN CODAZZI

(VIGENCIAS 2018-2019)

CGR - CDSA No. 00898
Septiembre de 2020

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

INFORME DE AUDITORÍA INTERSECTORIAL DE CUMPLIMIENTO A LA POLITICA DE ADMINISTRACION DE BALDIOS

AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS
SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO
INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTIN CODAZZI

Contralor General de la Republica	Carlos Felipe Córdoba Larrarte
Vice Contralor General (E)	Julián Mauricio Ruiz Rodríguez
Contralor Delegado para el Sector Agropecuario	Gabriel José Romero Sundheim
Contralor Delegado para la Gestión Pública e Instituciones Financieras	William Augusto Suárez Suárez
Contralor Delegado para el Sector Comercio y Desarrollo Regional (E)	Marcelo Mejía Giraldo
Directora de Vigilancia Fiscal para el Sector Agropecuario	Sonia Alexandra Gaviria Santacruz
Directora de Vigilancia Fiscal para la Gestión Pública e Instituciones Financieras	María Cristina Quintero Quintero
Director de Vigilancia Fiscal para el Sector Comercio y Desarrollo Regional	Diego Alberto Ospina Gúzman

Supervisor de Auditoría	Luis Alberto Higuera Malaver
Líder de Auditoría	Cesar Augusto Moreno Sánchez
Auditores	Ana Catalina Sarmiento Zarate Claudia Patricia Reyes Gómez Dagoberto Godoy Méndez Enith Yolima Casas Chaparro Javier Enrique González Arias Sergio J. Sarmiento Charry Trinidad Arce Perdomo

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

TABLA DE CONTENIDO

Página

1. HECHOS RELEVANTES 8

Política de administración de baldíos. 8

Normatividad asociada a la administración de los baldíos..... 10

Presupuesto de la Agencia Nacional de Tierras para atender la administración de los baldíos..... 16

Antecedentes de auditoría. 18

2. CARTA DE CONCLUSIONES 21

2.1. OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA 22

2.1.1. Objetivo General 22

2.1.2. Objetivos Específicos 23

2.2. FUENTES DE CRITERIO 23

2.3. CRITERIOS IDENTIFICADOS 27

2.4. ALCANCE DE LA AUDITORÍA 30

2.5. LIMITACIONES DEL PROCESO 33

2.6. CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA 34

2.7. RELACIÓN DE HALLAZGOS 37

2.8. PLAN DE MEJORAMIENTO 38

3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA..... 40

3.1. Criterio 1. Inventario de Baldíos. 40

HALLAZGO 1. Avances en la ruta prioritaria en relación con los casos reportados por la SNR en cumplimiento de la sentencia T- 488 de 2014. (ANT) 48

HALLAZGO 2. Procesos de apertura de folio de matrícula inmobiliaria – AFMI. (ANT) 50

HALLAZGO 3. Gestión e intervención del fondo documental de la ANT. (ANT) 52

HALLAZGO 4. Registro en los sistemas de información. (ANT) 55

HALLAZGO 5. Identificación del universo – Aplicativo: Titulación de baldíos a persona natural. (ANT) 57

HALLAZGO 6. Reporte y depuración del archivo histórico del INCODER – Aplicativo: Titulación de baldíos a persona natural. (ANT) 59

3.2. Criterio 2. Procesos Agrarios 63

HALLAZGO 7. Gestión de la ANT en relación con los bienes baldíos. (ANT) 64

HALLAZGO 8. Reglamento de uso y manejo de sabanas y playones comunales de baldíos deslindados. (ANT) 67

HALLAZGO 9. Recuperación material de predios con finalización del proceso agrario de recuperación. (ANT) 69

HALLAZGO 10. Contratos de arrendamiento predios en las islas del archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo. (ANT) 73

HALLAZGO 11. Sabanas Comunales de Miramar de Guanapalo (ANT) 75

HALLAZGO 12. Sabanas Comunales de La Vega Arriba (ANT) 76

HALLAZGO 13. Sabanas Comunales La Esmeralda (ANT) 78

HALLAZGO 14. Hacienda Arroyo grande, Cartagena de Indias (Bolivar) (ANT) 79

HALLAZGO 15. Acumulación de procesos predios Juan de Acosta. (ANT) ... 82

HALLAZGO 16. Seguimiento al registro en Folio de Matricula (SABANA COMUNAL SAN JOSE VALLEDUPAR). (ANT) 86

3.3. Criterio 3. Adjudicación. 89

HALLAZGO 17. Adjudicación de baldíos menor a UAF (ANT) 89

HALLAZGO 18. Seguimiento a la adjudicación en procesos administrativos de la ANT. (ANT) 91

HALLAZGO 19. Gestión de la ANT en relación con los bienes baldíos. (ANT). 93

3.4. Criterio 4. Articulación interinstitucional..... 96

HALLAZGO 20. Articulación interinstitucional (ANT) 97

3.5. Criterio 5. Incorporación baldíos en la ANT..... 99

HALLAZGO 21. Valoración predios vigencia 2018. (ANT)..... 100
3.6. Criterio 6 Presupuesto para baldíos en la ANT. 106
HALLAZGO 22. Información financiera convenios 2018 y 2019 (ANT) 106
3.7. Criterio 7. Gestión de la SNR. 111
HALLAZGO 23. Plan de Acción. (SNR) 112
HALLAZGO 24. Programación Presupuestal. (SNR)..... 116
HALLAZGO 25. Incumplimiento de Metas. (SNR). 119
3.8. Criterio 8. Tramite registral. 120
HALLAZGO 26. Interrelación entre Catastro y Registro. (SNR) 121
HALLAZGO 27. Ausencia de seguimiento al registro en Folio de Matricula (SABANA COMUNAL SAN JOSE-VALLEDUPAR) (SNR)..... 123
3.9. Criterio 9. Gestión del IGAC. 126
HALLAZGO 28. Calidad, confiabilidad, precisión y sistematización de la información catastral que posee el IGAC sobre los baldíos de la Nación. (IGAC) 126
3.10. Hallazgos transversales. 131
HALLAZGO 29. Sistemas de información para el seguimiento a los procesos relacionados con los predios baldíos. ANT 131
HALLAZGO 30. Avances en el marco de los procesos de ordenamiento social de la propiedad. (ANT)..... 138
4. CONCLUSIONES DE LA AUDITORÍA 141
5. Bibliografía 143
6. Anexos 144

ACRÓNIMOS

ANT	Agencia Nacional de Tierras
CDSA	Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario
CGR	Contraloría General de la República
FNA	Fondo Nacional Agrario
FMI	Folio de Matrícula Inmobiliaria
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
INCORA	Instituto Colombiano de la Reforma Agraria
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
INTOSAI	Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores
ISSAI	International Standards of Supreme Audit Institutions.
LADM	Land Administration Domain Model
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
ORIP´s	Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos
POSPR	Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural
RESO	Registro Único de Sujetos de Ordenamiento Social
SAE	Sociedad de Activos Especiales
SIRECI	Sistema de Rendición de Cuentas e Informes
SNR	Superintendencia de Notariado y Registro
SDPRFT	Superintendencia Delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras
UAF	Unidad Agrícola Familiar
UNAT	Unidad Nacional de Tierras Rurales

1. HECHOS RELEVANTES

Política de administración de baldíos.

El acceso a la tierra ha sido el centro de la problemática para avanzar de manera adecuada en un desarrollo rural equitativo en Colombia. Deininger (2003) destaca que desde 1950 se viene diagnosticando a la inequitativa distribución de la tierra como factor determinante en este sentido y cómo las políticas adoptadas han mostrado muy limitados resultados.

De conformidad con Machado (2009, citado por el Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013), se puede clasificar el accionar del Estado colombiano en relación con la problemática agraria en tres fases, la primera de la colonia a 1930 que denomina de premodernidad; la segunda de los treinta hasta los sesentas como un periodo de transición; y finalmente, lo que llama fase de modernización sin modernidad, de los sesentas a la fecha del escrito.

En los periodos recientes, el Centro Nacional de Memoria Histórica (2013) destaca el periodo de 1961 a 1994 como aquel que intentó hacer esfuerzos redistributivos con resultados marginales y el posterior a la expedición de la ley 160 de 1994, que minimiza la intervención directa por parte del Estado y se orienta el acceso de la propiedad por parte del mercado.

A pesar de ello, diversos autores muestran los escasos resultados de estas políticas agrarias, particularmente en logros estructurales que intentan reorientar la inequitativa tenencia de la tierra en Colombia que se convirtió en una fuente relevante del conflicto en el sector rural, hasta el punto de que debió pactarse como uno de los ejes fundamentales del Acuerdo Final para la Construcción de una Paz Estable y Duradera, -en adelante AF-, denominada la Reforma Rural Integral.

En este sentido se destaca lo establecido por la Constitución Nacional, que en su artículo 64 reza que es deber del Estado la promoción del acceso a la propiedad de la tierra a favor de los trabajadores agrarios, ya sea de manera individual o colectiva; rescatando en su artículo 63, la garantía a la inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad de los bienes de uso público.

Finalmente, es importante subrayar lo manifestado por la Corte Constitucional en su Sentencia C189-06, en donde recuerda que el artículo 58 de la Constitución Nacional establece que la propiedad privada se enmarca en su función social y ecológica, definiendo tanto derechos como deberes para el propietario siempre conciliando las necesidades individuales con las del colectivo, a fin de garantizar "*la protección del medio ambiente, la salvaguarda de los derechos ajenos y la*

promoción de la justicia, la equidad y el interés general como manifestaciones fundamentales del Estado Social de Derecho".

La política administración de baldíos de la nación es entendida en esta auditoría como aquella que involucra las acciones para la identificación de estos predios, tanto jurídica y físicamente, su ingreso a las arcas del Estado, la definición de bien adjudicable, su titulación a trabajadores rurales sin tierra o insuficiente, la disposición adecuada cuando no son adjudicables, su recuperación cuando están indebidamente ocupados y el cumplimiento de su objetivo misional posterior a la entrega a los sujetos de reforma agraria.

En este sentido, es una política intersectorial dado que debe armonizar instrumentos como el catastro y registro de los bienes rurales, la conservación de los ecosistemas estratégicos, el acceso a la tierra de poblaciones rurales vulnerables, entre otros; en consecuencia involucra diferentes entidades responsables como la Agencia Nacional de Tierras, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la Superintendencia de Notariado y Registro, las oficinas de Registro de Instrumentos Públicos y las autoridades ambientales.

El alcance de la auditoría parte del mandato constitucional de entrega de tierras a aquellas familias campesinas que no la poseen, el cual se vio desarrollado en la Ley 160 de 1994 y, más recientemente, en el Decreto Ley 902 de 2017, que reglamentó el acceso a tierras derivado del AF, en donde en cada una de estas normas, los bienes baldíos conforman una de las posibilidades para que los campesinos sin tierra acedan a ella mediante la titulación de estos predios a quienes cumplan con los requisitos para ello.

Así pues, la auditoría abordó la conformación del inventario de baldíos, responsabilidad de la ANT con el concurso del IGAC y la SNR, su clarificación, deslinde y recuperación, su adjudicación y, el seguimiento a las responsabilidades posteriores a esta titulación para alcanzar el objetivo último constitucional, es decir, la redistribución equitativa de la tierra en la ruralidad y el desarrollo sostenible de sus habitantes.

Por último, cabe resaltar que la Corte Constitucional en su sentencia T-488 de 2014, ordenó a la Contraloría General de la República, evaluar los cronogramas e indicadores de gestión y hacer el seguimiento, dentro de sus competencias constitucionales y legales, a las órdenes dadas al Incoder (ahora Agencia Nacional de Tierras), a la Superintendencia de Notariado y Registro y al Instituto Geográfico Agustín Codazzi, en relación con la identificación de los bienes baldíos, la priorización para su clarificación, el respectivo ingreso a las arcas del Estado, su posterior recuperación si es del caso y finalmente, su adjudicación como fin constitucional de los mismos.

Teniendo en cuenta este alcance, la necesaria articulación interinstitucional para la efectividad de esta política y la importancia de la misma en el desarrollo rural, se hace necesario realizar una mirada intersectorial y transversal a la misma, sin desconocer la relevante responsabilidad de la ANT en su implementación.

Normatividad asociada a la administración de los baldíos.

La Ley 160 de 1994 desarrolla el mandato constitucional en lo concerniente al acceso a la tierra, definiendo entre otros objetivos los siguientes: dotar de tierras a campesinos, indígenas y beneficiarios de programas especiales, buscando una mejor equidad en la concentración de este factor productivo y su fraccionamiento antieconómico; apoyar la adquisición de tierras a través de créditos y subsidios; fomentar el uso adecuado y social de las aguas y tierras rurales, así como de las incultas o deficientemente explotadas, buscando su ordenamiento y utilización racional; propender por el desarrollo económico, social y cultural de la población campesina y la participación de sus organizaciones en el proceso integral de reforma agraria y desarrollo rural; y, regular la ocupación y uso de los terrenos baldíos, dando prioridad a campesinos de escasos recursos y al establecimiento de zonas de reserva campesina, bajo criterios de conservación de los recursos naturales y ordenamiento territorial.

Dentro de las alternativas para adelantar programas de acceso a tierras se encuentra la adjudicación de bienes baldíos, que de conformidad con el artículo 675 del Código Civil se definen como "*todas las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales carecen de dueño particular, por lo tanto, pertenecen a la Nación*", para lo cual la ANT debe regular su ocupación y aprovechamiento.

En este sentido, la Ley 160 de 1994 determina que la ANT será la entidad encargada de otorgar título traslaticio de dominio a aquellos colonos que cumplan con los requisitos de Ley, las cuales deberán titularse en Unidades Agrícolas Familiares UAF´s. Se destaca que los ocupantes de los bienes baldíos no califican como poseedores y frente a la adjudicación solo tienen una mera expectativa.

La adjudicación adelantada por la ANT se realizará en terrenos con vocación agroproductiva de conformidad con la normatividad de uso adecuado de los recursos naturales y debe existir una ocupación previa. Así mismo, el beneficiario de la adjudicación no deben ser propietarias o poseedoras de otros predios rurales, salvo la situación descrita en la Sentencia C-517-16 en donde se destaca que esta prohibición debe contemplarse en aquellos casos en donde esos bienes rurales superen la UAF.

Dentro de las obligaciones contraídas por el adjudicatario, la Ley 160/1994 contempla el no fraccionamiento. Respecto a su enajenación determina que, si esto sucediera, el adjudicatario no podrá recibir una nueva titulación antes de 15 años. En este sentido, los registradores de instrumentos públicos no deben registrar actos o contratos de tradición de bienes rurales cuyo dominio provenga de una adjudicación de baldíos, sin la respectiva autorización de la ANT.

Así mismo y para lograr este cometido, esta Agencia debe adelantar los procesos de clarificación, deslinde, extinción de dominio y recuperación indebida de baldíos. El primero de ellos entendido como aquel que permite determinar que bienes son propiedad de la nación, para lo cual "*se requiere como prueba el título originario expedido por el Estado que no haya perdido su eficacia legal, o los títulos debidamente inscritos otorgados con anterioridad a la vigencia de esta Ley, en que consten tradiciones de dominio por un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria*", a excepción de los terrenos no adjudicables, o que estén reservados, o destinados para cualquier servicio o uso público. El deslinde se refiere al proceso agrario que permita la delimitación de los baldíos de la nación de la de los particulares.

Por otra parte, se presenta la extinción de dominio en cabeza de la ANT, la cual aplica en aquellos predios en donde se presenten actividades en contra de la legislación ambiental o relacionada con cultivos ilícitos o que no se evidencia la explotación de los inmuebles rurales. Por último, está el proceso de recuperación de aquellos baldíos ocupados indebidamente, ya sea porque no son adjudicables o porque sus ocupantes no sean sujetos de reforma agraria.

Define igualmente el concepto de Unidad Agrícola Familiar, como el predio en el cual la empresa de producción agropecuaria, de conformidad con las condiciones agroecológicas y la tecnología adecuada, tenga una extensión tal que garantice a la familia remunerar su trabajo y garantizar un excedente capitalizable (art 38), de tal manera que se garantice la distribución equitativa de la tierra y el fraccionamiento antieconómico. Así pues, la adjudicación de baldíos tendrá que darse en términos de UAF´s.

Estas competencias eran abordadas por el Incora, posteriormente asumidas por el Incoder y en la actualidad por la Agencia Nacional de Tierras, entidad creada mediante el Decreto 2363 de 2015 siendo la máxima autoridad de tierras del país.

Así, son obligaciones de la ANT ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural, gestionando el acceso a la tierra, impulsando su seguridad jurídica, garantizando la función social de la propiedad rural y administrando los bienes de la Nación. En este sentido, se definen herramientas como el barrido predial y las funciones de apoyo a la implementación del catastro multipropósito.

En el marco de la implementación del AF, particularmente del punto 1 relacionado con la Reforma Rural Integral, se emitió el decreto Ley 902 de 2017, que genera nuevas disposiciones en la materia.

En primera instancia define los sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito como aquellos campesinos, trabajadores y asociaciones con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente, que no posean un patrimonio neto mayor a 250 salarios mínimos mensuales legales vigentes; no ser propietario o poseedor de predios rurales y/o urbanos a excepción de los destinados a vivienda o que sus características no permitan la implementación de un proyecto productivo; no haber sido beneficiario de programas de acceso a tierras a menos que la extensión actual de su o sus predios no alcance la UAF; no tener requerimientos de autoridades judiciales para cumplir o estar cumpliendo penas privativas de la libertad; que no haya sido declarado ocupante indebido de predios baldíos o bienes fiscales

Así mismo, define como sujetos de acceso a tierra y formalización a título parcialmente gratuito a las personas naturales o jurídicas sin tierra o con tierra insuficiente que a diferencia de los anteriores, tengan un patrimonio entre 250 y 700 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Dentro de las obligaciones de los beneficiarios de acceso a tierra o formalización a título gratuito o parcialmente gratuito define que en un término de 7 años posterior a la adjudicación debe: i) explotar directamente o con el concurso de su familia el predio adjudicado; ii) no transferir el derecho de dominio o ceder el bien inmueble sin autorización de la ANT, la cual procederá solo en caso fortuito o fuerza mayor que le impida cumplir sus obligaciones; iii) garantizar la veracidad de la información suministrada en la solicitud de la adjudicación; iv) cumplir con la reglamentación sobre el uso del suelo, aguas y servidumbres, así como las relacionadas con el usos racional, conservación y protección de recursos naturales.

En este sentido define que tanto notarios como registradores no deben inscribir escrituras públicas que transfieran el dominio o uso de predios baldíos adjudicados, sin que medie la autorización de la ANT.

Por otra parte, el Decreto Ley 902 de 2017 establece el Registro Único de Sujetos de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, como el instrumento que permita planear adecuadamente la política de acceso y formalización de la propiedad rural a efectos de implementarla gradual y progresivamente, a través de su calificación y priorización.

Igualmente, conformo el Fondo de Tierras como fuente única de predios y recursos para los programas de acceso a tierra para la población campesina y étnica,

incluyendo para tal efecto, los baldíos adjudicables, así como aquellos con vocación agraria surgidos de los diferentes procesos agrarios y de la actualización del inventario de áreas de manejo especial. Estos bienes están orientados exclusivamente a la implementación de la política de ordenamiento social de la propiedad, sin que sea posible la modificación de su destinación.

Una vez adjudicados a título de propiedad, estos bienes baldíos tendrán por siete años los atributos de inembargables, imprescriptibles e inalienables, contados a partir de su inscripción en la respectiva ORIP.

Al igual que en la Ley 160 de 1994, el Decreto ley 902 de 2017, cuenta como una de las formas de acceso a la tierra con la adjudicación directa de bienes baldíos en regímenes de UAF, bajo un procedimiento único, para lo cual deberá contar con una individualización e identificación precisa del predio de conformidad con los lineamientos de la autoridad catastral.

Si la solicitud de adjudicación es anterior a la expedición del Decreto 902 de 2017, esta se tramitará por el régimen más favorable al solicitante, siempre y cuando se demuestre su ocupación con anterioridad a esta fecha.

Así mismo el Decreto incluye en el procedimiento único, la clarificación de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos, la adjudicación, así como la reversión y revocatoria de titulación de baldíos, para los cuales se adelantará una fase administrativa y otra judicial, a excepción de la asignación o reconocimiento de derechos sobre predios baldíos.

Una vez culminados los procedimientos de clarificación y recuperación de baldíos indebidamente ocupados, los predios recuperados volverán a ser propiedad de la Nación, situación que amerita su incorporación en el inventario de baldíos y en el sistema de información para administración de tierras. Posteriormente, se procederá a identificar y establecer aquellos que sean susceptibles de adjudicación y sean aptos para conformar el Fondo de Tierras para la Paz.

Por su parte, la Corte Constitucional en sentencia T-488 de 2014, ordenó al Incoder adoptar un plan real y concreto, en el cual puedan identificarse las circunstancias de tiempo, modo y lugar, que habrán de desarrollarse en un proceso nacional de clarificación de todos los bienes baldíos de la Nación dispuestos a lo largo y ancho del territorio nacional.

En cumplimiento de lo expuesto, el Incoder - en liquidación, presentó el 12 de enero de 2016 el “Plan de Clarificación y Recuperación de Tierras Rurales”, conforme al cual en el año 2025 será posible lograr la clarificación de las tierras de la Nación.

En 2016, en su Auto 222 la Corte Constitucional ordena a la mesa interinstitucional constituida para dar cumplimiento a la Sentencia, entre otras cosas, precisar, justificar y determinar en un detallado cronograma, de forma desagregada la fecha en la cual se ejecutarán las acciones del plan; el estimativo de los costos, formas de financiación, tiempo, personal, tecnología, responsables y esfuerzos institucionales que se requieren desplegar para cumplir las metas trazadas en el Plan; así mismo, las acciones adelantadas con el objeto de recuperar los bienes baldíos indebidamente asignados a particulares por sentencias de prescripción adquisitiva del dominio.

Mediante Auto 040 de 2017, la Corte Constitucional ordena la incorporación en el Plan Nacional de Clarificación de una estrategia de contingencia destinada a lograr en su totalidad la depuración, clasificación y digitalización tanto del archivo histórico del Incoder como de los documentos y resoluciones de titulación que reposan en el Archivo General de la Nación y da plazo para que la depuración, clasificación y digitalización tanto el archivo histórico del Incoder como de los documentos de titulación que reposan en el Archivo General de la Nación, no se extiendan más allá del 1 de diciembre de 2017.

Así mismo, ordena a la mesa la incorporación al Plan Nacional de Clarificación de una ruta prioritaria destinada a lograr la normalización de los bienes sobre los cuales las autoridades de registro o agrarias manifiestan la posibilidad de ser baldíos.

Esta orden se da en razón a la existencia de múltiples jurisprudencias de la Corte Constitucional relacionadas con la vulneración al debido proceso del entonces Incoder, ahora Agencia Nacional de Tierras -ANT-, por parte de autoridades judiciales, al declarar en favor de particulares la pertenencia por prescripción adquisitiva del derecho real de dominio de predios rurales cuya naturaleza jurídica se presume baldía. En esta orden también solicita que se establezca el costo aproximado que deberá ser asumido por cada una de las entidades que integran la mesa interinstitucional para el cumplimiento.

En atención al auto 040 de 2017, se presentó un informe ante la Corte Constitucional en el que se muestran las modificaciones al Plan Nacional de Clarificación y Recuperación de Baldíos Indebidamente Ocupados y en el que incluye lo ordenado.

Por su parte la sentencia T-488/14, ordenó también a la SNR (Superintendencia de Notariado y Registro), expedir una directriz general a todas las oficinas seccionales, sobre la imprescriptibilidad de las tierras baldías en el territorio nacional, donde sé detallen los supuestos de hecho y derecho que permita determinar que realmente es un bien baldío, y diseñar un protocolo de conducta en los casos en que un Juez de la República declare la pertenencia sobre un predio presuntamente baldío. De otra parte, la SNR presentara un informe consolidado sobre los terrenos baldíos que

posiblemente hayan sido adjudicados irregularmente a través de procesos de pertenencia, de acuerdo con la información suministrada por las ORIP´s.

Se destaca en este sentido lo establecido en el Decreto 1858 de 2015, en relación con la asignación e identificación registral de bienes baldíos sin antecedente registral, a través de la apertura de folio de matrícula inmobiliaria a favor de la Nación.

De igual forma, la SNR a través de la Delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras, profirió la Instrucción administrativa Conjunta No. 13 SNR/ 251 INCODER del 13 de noviembre del 2014 de 2014 INCODER-SNR referente "*Sentencias de Declaración Judicial de pertenencia sobre terrenos presuntamente Baldíos y acciones a seguir*". No obstante, de lo indicado en el citado acto administrativo, algunos Jueces de la República requerían la inscripción de las Sentencias de Pertenencia so pena de incurrir en faltas disciplinarias, multas o acciones penales contra los Registradores de Instrumentos públicos.

Frente a estos hechos, la SNR emitió la Instrucción Administrativa No. 1 del 17 de febrero de 2017 modificando la parte procedimental en cuanto a la insistencia de registros de las sentencias de pertenencia. Así mismo, el Decreto 1858 de septiembre 16 de 2015 estableció el procedimiento para la apertura de matrícula de bienes baldíos y el Decreto 578 de 2018 para la identificación registral de los predios presuntamente baldíos de la nación.

Por otra parte, en relación con la Sentencia T488 de 2014 y los Autos de Seguimiento 222 de 2016 y 040 de 2017, el IGAC ha presentado informes de su gestión, participado en mesas de trabajo interinstitucionales, comprometiéndose con la identificación del inventario de Baldíos de la Nación, particularmente en el desarrollo de las siguientes actividades:

1. Actualización y acceso a la consulta de la información catastral tanto gráfica como alfanumérica.
2. Corrección o aclaración, actualización, rectificación de linderos y área, modificación física e inclusión de área de bienes inmuebles catalogados como presuntos baldíos por el IGAC.
3. Interrelación entre el folio de matrícula y la cédula catastral mediante el cotejo de las bases de datos catastrales.
4. Avances en la digitalización de fichas prediales y acceso a las no digitalizadas de posibles baldíos.
5. Interoperabilidad de la información requerida para el proceso de Baldíos exigidos por T488.
6. Validación conjunta entre el IGAC y la ANT por muestreo en campo, del proceso de levantamiento planimétrico predial por métodos directos e indirectos.

7. Validación conjunta entre el IGAC y la ANT de bases de datos y bases geográficas del proyecto piloto catastro multipropósito.
8. Revisión de "las especificaciones técnicas, metodologías y procedimientos aplicados en la operación catastral multipropósito adelantada en los pilotos, para ajustar y simplificar dichas especificaciones con criterios de costo-eficiencia".
9. Estandarización de las tablas de bases alfanuméricas y de migración de datos al modelo LADM Col.
10. Construcción y migración de datos al modelo Land Administration Domain Model (LADM Col).
11. Redacción técnica de linderos y generación del Anexo 17 que contiene: mapa, descripción de linderos, colindancias, cuadro de áreas y datos de propietario y colindantes para la firma en el formulario.
12. Presupuesto para cumplimento de las órdenes emitidas en la sentencia T-488 y sus autos de seguimiento.

Presupuesto de la Agencia Nacional de Tierras para atender la administración de los baldíos.

En relación con el presupuesto de la ANT para baldíos - personas naturales, para las vigencias 2018 y 2019 el mismo se discrimina así:

El Gobierno Nacional mediante Decreto No 2236 del 27 de diciembre de 2017, liquida el presupuesto general de la nación para la vigencia 2018, donde se asignó a la Agencia Nacional de Tierras un presupuesto de $287.402 millones para el programa de Ordenamiento Social y Uso productivo del Territorio Rural.

Este programa incluye el proyecto 10 denominado "*Dotación de tierras para garantizar los mecanismos de acceso a sujetos de reforma agraria a nivel nacional*" el cual tiene un horizonte de 2018 a 2021, su primer año de ejecución fue en vigencia 2018, y el resultado para esa vigencia fue el siguiente:

Tabla No. 1 - Presupuesto ANT 2018

Apropiación	Compromisos	%	Obligados	%	Pagos	%
$57.901.836.744	$54.930.406.056	94,87%	$48.516.181.816	83,79%	$48.516.181.816	83,79%

Fuente: ANT – Subdirección administrativa y financiera y Subdirección de administración de tierras de la Nación

Los recursos destinados a baldíos durante el primer año de ejecución del proyecto, corresponden a $5.451 millones distribuidos así:

Tabla No. 2 - Presupuesto Baldíos 2018

Tipo de Contratista	Valor Actual	%
Persona Natural	3.351.023.998	61,5%
Persona Jurídica	2.100.000.000	38,5%

Fuente: ANT – Subdirección administrativa y financiera y Subdirección de administración de tierras de la Nación.

De lo anterior, y aunque los gastos a personas naturales representan más de la mitad de los recursos, redistribuyéndose en 175 contratistas, se considera más relevante enfocarse en el único contratista de naturaleza jurídica, tomando como criterio para el análisis, el valor representativo de este convenio (38,5%).

Tabla No. 3 - Adición convenio FAO No 850/2017 – vigencia 2018

Contratistas Naturaleza Jurídica	Valor Actual
ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION FAO	2.100.000.000

Fuente: ANT – Subdirección administrativa y financiera y Subdirección de administración de tierras de la Nación.

En la vigencia 2019 se destinaron para el Programa Ordenamiento Social y Uso Productivo del Territorio Rural $227.956 millones, de los cuales se apropiaron para el proyecto "*Dotación de tierras para garantizar los mecanismos de acceso a sujetos de reforma agraria a nivel nacional*", recursos por valor de $87.500 millones, pero a 31 de diciembre se redujo su apropiación en un valor de $25.301 millones, resultando como apropiación final el monto de $62.199 millones, así:

Tabla No. 4 - Presupuesto ANT 2019

Apropiación	Compromisos	%	Obligados	%	Pagos	%
$62.199.000.000	$58.950.976.555	94,78%	$57.745.239.139	92,84%	$57.273.486.660	92,08%

Fuente: ANT – Subdirección administrativa y financiera y Subdirección de administración de tierras de la Nación.

Del total de recursos comprometidos en el proyecto para la vigencia 2019, $20.967 millones están asociados a Baldíos, en los cuales se distribuyen los gastos entre personas naturales y jurídicas, con una participación del 22% y 78% respectivamente.

Para el análisis del ejercicio auditor, se toma una muestra representativa de las personas jurídicas, que significan el 76.3% de los gastos para la gestión de los baldíos, representados en los siguientes convenios:

Tabla No. 5 - Convenios 2019 asociados a baldíos

Contratistas Personas Jurídicas	Compromiso asociado a Baldíos
SUEJE SISTEMA UNIVERSITARIO DEL EJE CAFETERO	6.500.000.000
ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION FAO	4.000.000.000
FUNDACION PANAMERICANA PARA EL DESARROLLO COLOMBIA FUPAD COL	3.000.000.000
CORPORACION PARA LA INVESTIGACION EL DESARROLLO SOSTENIBLE Y LA PROMOCION SOCIAL	2.500.000.000

Fuente: ANT – Subdirección administrativa y financiera y Subdirección de administración de tierras de la Nación.

Antecedentes de auditoría.

Respecto a los informes de la Oficina de Control Interno de la ANT, revisada la información presentada en la página web de la entidad, se encontraron en relación con el asunto a auditar, las siguientes observaciones en el informe de la auditoría interna el proceso de Acceso a la propiedad de la tierra y los territorios - adjudicación de baldío fechado del 27 de marzo de 2020:

Indican limitaciones derivadas de "*la deficiencia y debilidades en las bases de datos entregadas*" por parte de las respectivas dependencias de la Agencia. Se observan incumplimientos en los términos determinados para el cumplimiento de las actividades y en general del proceso, lo que limita el acceso de los beneficiarios a la seguridad jurídica sobre la tierra.

Se indica también que, en la Subdirección de Acceso a Tierras por Demanda y Descongestión no reposa en los expedientes la respectiva Matricula Inmobiliaria de cada predio adjudicado, situación que no permite cerrar debidamente cada uno de ellos, no garantizando así, la seguridad jurídica de los adjudicatarios sobre sus predios.

En relación con la actuación de la Oficina de Control Interno de la SNR, se encontró en la auditoría de control interno realizado a la ORIP del Municipio de Piedecuesta en febrero el 2019, una observación referente a la necesidad de realizar jornadas de inducción y/o reinducción y/o entrenamiento en puesto de trabajo, en los temas relacionados con el Sistema Integrado de Gestión Institucional y el manejo del "*Antiguo Sistema*"; actividades que son ordenadas en el auto de seguimiento 040 de 2017, en relación con la capacitación y migración de las información del antiguo sistema al nuevo.

En cuanto a la gestión desarrollada por la Oficina de Control Interno del IGAC, relacionada con actuaciones, informes, acciones y planes de mejoramiento, consultado inicialmente al Jefe de tal dependencia así como a los funcionarios de la Oficina de Catastro y posteriormente verificado en la página web de tal entidad, no se evidenció alguna actuación que de forma directa o exclusiva analice los avances, hallazgos, dificultades y logros obtenidos por el IGAC en relación con el cumplimiento de compromisos y obligaciones relacionados con la Sentencia T-488 de 2014 y el Auto 040 de 2017.

No obstante, el tema de baldíos se encuentra inmerso en la gestión de la Oficina de Catastro, en cuanto a formalización, actualización, conservación y en los programas denominados: 1) Validación conjunta entre el IGAC y la ANT de bases de datos y bases geográficas del proyecto piloto catastro multipropósito; 2) Estandarización de las tablas de bases alfanuméricas y de migración de datos al modelo LADM Col.; y 3) Construcción y migración de datos al modelo Land Administration Domain Model (LADM Col), por lo tanto, la Oficina de Control Interno del IGAC, en estos temas si ha realizado diferentes actuaciones y pronunciamientos los cuales serán la base para conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno.

De los procesos auditores adelantados por la CGR relacionados con la materia a auditar se encontró lo siguiente:

En 2013 se llevó a cabo la actuación especial sobre la acumulación irregular de predios de origen baldío en la altillanura colombiana el cual se subdividió en tres partes así: i) La primera referida al marco institucional para la administración de baldíos en Colombia en el contexto de la inequidad existente en el acceso a la tierra por parte de los campesinos o trabajadores agrarios sin tierra; ii) La gestión irregular de los baldíos en Colombia y el daño patrimonial al Estado, particularmente revisando la jurisprudencia que sobre el tema se ha desarrollado en Colombia; y finalmente, iii) el análisis micro de la acumulación irregular de predios de origen baldíos que arrojó 3 hallazgos relacionados con el incumplimiento de los artículos 1, 12 y 72 de la Ley 160 de 1994 por parte del INCODER, los casos de acumulación de predios de origen baldío por parte de particulares a partir de actualizaciones de área sin el lleno de requisitos y la deficiente gestión jurídica del INCODER en la recuperación de estos predios acumulados irregularmente por particulares

En 2014 se adelantó la actuación especial al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER- a la política de administración de baldíos y el cumplimiento de metas en el Plan Nacional de Desarrollo y atención de denuncias sobre la adjudicación y acumulación irregular de predios de origen baldío en los departamentos de Antioquia, Caquetá, Córdoba, Meta y Vichada. Se concluyó que en el periodo analizado (agosto de 2010 a febrero de 2014), la política de adjudicación de baldíos no resultó efectiva para cumplir con las metas propuestas

en cuanto a áreas formalizadas (68,7%) y en cuanto a familias atendidas (56,3%). Así mismo se evidenció que el Incoder había incluido hacer un inventario de los mismos dentro del proyecto de adjudicación de baldíos, pero no se encontraron resultados al respecto.

Respecto al análisis micro de las denuncias objeto de la actuación, se establecieron cinco (5) hallazgos relacionados con i) la falta de controles y tratamiento adecuado que garanticen la consistencia de las bases de datos de adjudicación de baldíos; ii) se detectaron casos de adjudicaciones de baldíos por encima de la Unidad Agrícola familiar en una o varias resoluciones de titulación; iii) así mismo, se encontraron ventas posteriores a la adjudicación o enajenaciones del derecho real de dominio sin justificaciones claras en los casos que el Incoder dio su autorización iv) acumulación de los baldíos adjudicados mediante ventas a pocos meses de la titulación por parte del Incora o el Incoder; y por último, v) se documentaron 22 casos de acumulación de predios de origen baldío en un área total de 49.562,93 hectáreas.

En el mismo año, la CGR adelantó la Actuación Especial a la política pública de restitución de tierras despojadas y abandonadas, en donde se destacan para la presente auditoría los siguientes dos hallazgos. Por una parte, las dificultades del ciclo en el tránsito de la propiedad relacionadas con las dificultades históricas que enfrenta el proceso de registro y catastro de la propiedad rural y por otra, la desactualización del catastro rural para la fecha del 74% en lo concerniente a la responsabilidad del IGAC, evidenciando igualmente que el Incoder no había adelantado las actividades de su competencia, en cuanto la identificación y delimitación de los terrenos baldíos.

En 2019 se realizó la Auditoría de Cumplimiento a la "*implementación del catastro nacional con enfoque multipropósito*" que concluyó que los avances a 31 de diciembre de 2018 eran del 26,5% cuando debería ir en el 90%, entre otras porque aún no se había expedido la ley de catastro registro, ni la creación del comité de catastro registro; además que la prueba piloto se ejecutó con una cobertura menor a la muestra técnicamente seleccionada y con incumplimientos en sus plazos; y, finalmente, la escasa articulación institucional derivó en la ineficiencia en el uso de los recursos de cooperación internacional.

2. CARTA DE CONCLUSIONES

Doctora
MYRIAM CAROLINA MARTÍNEZ CÁRDENAS
Directora
Agencia Nacional de Tierras
Calle 43 No. 57-41 Piso 1 CAN

Doctora
OLGA LUCÍA LÓPEZ MORALES
Directora
INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI
Carrera 30 No. 48-51
Ciudad

Doctor
JHON FREDY GONZÁLEZ DUEÑAS
Superintendente Delegado para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras
Superintendencia de Notariado y Registro
Carrera 17 No. 38-16
Ciudad

Respetados Doctores:

Con fundamento en las facultades otorgadas por el Artículo 267 de la Constitución Política y de conformidad con lo establecido en la Resolución Orgánica 22 del 31 de agosto de 2018, la Contraloría General de la República -CGR- realizó Auditoría de Cumplimiento a la política de administración de baldíos.

Es responsabilidad de las entidades auditadas el contenido en calidad y cantidad de la información suministrada, así como el cumplimiento de las normas que le son aplicables a su actividad institucional en relación con el asunto auditado.

Es obligación de la CGR expresar con independencia una conclusión sobre el avance en el cumplimiento de las responsabilidades de las entidades auditadas en el marco de la política de administración de baldíos; conclusión que debe estar fundamentada en los resultados obtenidos en la auditoría realizada.

El trabajo adelantado por el equipo auditor se ajustó a lo dispuesto en los principios fundamentales de auditoría y las directrices impartidas para la auditoría de

cumplimiento, conforme a lo establecido en la Resolución reglamentaria orgánica No. 22 de 2018, proferida por la Contraloría General de la República, en concordancia con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores -ISSAI[1]-, desarrolladas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores -INTOSAI[2]- para las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

Estos principios requieren de parte de la CGR la observancia de las exigencias profesionales y éticas necesarias para la planificación y ejecución de la auditoría orientada a verificar que los procesos consultaron la normatividad que les es aplicable.

Los análisis y conclusiones se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en el Sistema de información de Auditorías establecido para tal efecto y en los archivos de la Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario.

La auditoría se adelantó con base en revisión documental, incluida la obtenida en las páginas web, visitas a las entidades y requerimientos de información a las mismas. El período auditado fue 2018 a 2019.

Las observaciones se dieron a conocer oportunamente a la entidad dentro del desarrollo de la auditoría; las respuestas fueron analizadas y en este informe se incluyen los hallazgos que la CGR consideró pertinentes.

2.1. OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA

Los objetivos de la auditoría fueron los siguientes:

2.1.1. Objetivo General

Evaluar y conceptuar sobre la gestión y administración de los Baldíos de la Nación, así como de los procedimientos de clarificación, delimitación, recuperación y adjudicación a cargo de la Agencia Nacional de Tierras –ANT-, el IGAC y la Superintendencia de Notariado y Registro –SNR- en el marco de sus responsabilidades misionales durante las vigencias 2018-2019.

[1] ISSAI: The International Standards of Supreme Audit Institutions.
[2] INTOSAI: International Organization of Supreme Audit Institutions.

2.1.2. Objetivos Específicos

- Evaluar y conceptuar sobre el cumplimiento por parte de la Agencia Nacional de Tierras -ANT- frente al diseño de estrategias, acciones y avances en el proceso de identificación y clarificación de predios baldíos, en el marco de sus responsabilidades misionales.
- Identificar y evaluar las limitaciones derivadas de la aplicación de los procedimientos de clarificación, delimitación y recuperación que afectan la titulación oportuna de los baldíos.
- Identificar procedimientos y respuestas institucionales a situaciones sobrevinientes que afecten los procesos de titulación individual.
- Evaluar la efectividad de los mecanismos de articulación interinstitucional de la ANT con la SNR y el IGAC, en particular en lo relacionado con la conformación del inventario y la administración de baldíos.
- Evaluar y conceptuar sobre la gestión, asignación y ejecución presupuestal realizado por la ANT para llevar a cabo los procesos de clarificación, delimitación, recuperación y titulación de baldíos.
- Evaluar sobre la incorporación física y contable de los predios baldíos a los registros contables de la ANT durante las vigencias 2018-2019.
- Evaluar las actuaciones administrativas adelantadas y los resultados alcanzados por la Superintendencia de Notariado y Registro en el marco del Programa de Saneamiento y Formalización de la Propiedad de bienes baldíos y fiscales.
- Validar la existencia y cumplimiento de procedimientos y controles en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos para los trámites de registro relacionados con bienes baldíos nacionales.
- Evaluar y conceptuar sobre el cumplimiento por parte del Instituto Geográfico Agustín Codazzi IGAC frente al diseño de estrategias, acciones y avances para contribuir en la identificación y administración de los baldíos y su interacción con la política de catastro multipropósito, en el marco de sus responsabilidades misionales

2.2. FUENTES DE CRITERIO

Respecto a las fuentes de criterio se tomaron en cuenta las siguientes:

La Constitución Política de Colombia de 1991, en su artículo 64 establece la obligación para el Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa; artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad,

imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.

Ordenes 5, 6, 7,8 y 10 Sentencia T-488 de 2014.

Ordenes 3, 5, 8 del Auto de seguimiento a la Sentencia T488/2014.

Capítulo IX. Unidades agrícolas familiares y parcelaciones y capítulo X. Clarificación de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos, Capítulo XII. Baldíos nacionales, CAPITULO XVIII: Disposiciones varias: ARTICULO 101 de la Ley 160 de 1994.

Ley 819 de 2003 Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal.

Decreto Ley 902 de 2017 a excepción del Título 5.

Decreto 2664 de 1994, reglamenta el capítulo XII de la Ley 160 de 1994 y se dictan procedimientos para la adjudicación de terrenos baldíos y su recuperación.

Decreto 111 de 1996 por el cual se compila la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1996 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto.

Decreto 2723 del 29 de diciembre del 2014. Artículo 27 inciso 2, 6, Funciones de la Superintendencia Delegada para Protección, Restitución y Formalización de Tierras. “Ejercer las funciones de inspección, vigilancia y control sobre el servicio público registral que prestan las Oficinas de Registro Instrumentos Públicos, sobre los predios rurales”. “Verificar las matrículas inmobiliarias que identifican registralmente los predios rurales y proponer las acciones a que haya lugar”.

Capítulo 1, 2 y 3 y Titulo 10, Capitulo 5 Decreto 1071 de 2015

Artículos 4, 9, 11, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25 y 28 del Decreto 2363 de 2015, creación ANT.

Decreto 1858 de 2015, Establece la asignación e identificación registral de bienes baldíos sin antecedente registral, mediante apertura de folio de matricula inmobiliaria (FMI) a favor de la Nación.

Decreto 578 de 2018. Para la identificación registral de los predios presuntamente baldíos de la nación.

Resolución No. 041 de 1996 del Incora, Por la cual se determinan las extensiones de las unidades agrícolas familiares, por zonas relativamente homogéneas, en los municipios situados en las áreas de influencia de las respectivas gerencias regionales.

Resolución No 533 de 2015 de la Contaduría General de la Nación, por la cual se incorpora en el régimen de contabilidad pública, el marco normativo aplicable a entidades de gobierno.

Acuerdo 014 de 1995 del Incora, excepciones a la norma general que determina la titulación de los terrenos baldíos de la Nación en unidades agrícolas familiares.

Circular 22 del 2018 de la ANT, lineamiento para la atención de solicitudes de titulación de baldíos aparentemente traslapados con territorios étnicos.

Circular 22 del 2018 de la ANT, lineamiento para la articulación interinstitucional de los programas de acceso a tierras y formalización con los programas de sustitución de cultivos ilícitos.

Circular 06 del 2018 de la ANT, lineamiento para la aplicación del procedimiento de reconocimiento de derechos sobre baldíos en zonas no focalizadas y UAF a nivel predial.

Circular 02 del 2018 de la ANT, lineamiento para la interpretación régimen de transición de artículos 27 y 81 del decreto ley 902 de 2017.

Instrucción administrativa 16 de 2017 de la SNR, indivisibilidad de la UAF y regulación legal de la propiedad común y proindiviso.

Instrucción Administrativa Conjunta SNR e Incoder No. 13 de 2014. “Sentencias de Declaración Judicial de pertenencia sobre terrenos presuntamente Baldíos y acciones a seguir”

Instrucción de la SNR No. 1 de 2017 modificando la parte procedimental en cuanto a la insistencia de registros de las sentencias de pertenencia.

Instrucción Administrativa Conjunta SNR No.14 de 2017. Protocolo para la presentación de registro de sentencias de pertenencia sobre predios urbanos baldíos o bienes fiscales.

Políticas Contables de la ANT – Manual de Políticas Contables ANT - GEFIN-I-001 - Numeral 2. Características Contables.

Políticas Contables de la ANT – Manual de Políticas Contables ANT GEFIN-I-001 - 4.5 Controles Operativos.

Ley 14 de 1983 Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones.

Resolución No. 0070, del 04 de febrero del 2011, por la cual se reglamenta técnicamente la formación catastral, la actualización de la formación catastral y la conservación catastral.

Resolución No. 1008, del 17 de octubre de 2012, por la cual se establece la metodología para desarrollar la actualización permanente de la Formación Catastral.

Resolución No. 1055, del 31 de octubre de 2012, por la cual se modifica parcialmente la resolución 70 del 04 de febrero de 2011.

Decreto 1170 del 28 de mayo de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Administrativo de Información Estadística.

Conpes 3859 del 13 de junio de 2016, Política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano.

Manual de procedimientos para la Formación Catastral y Actualización de la Formación Catastral de abril de 2017.

Resolución Conjunta Nos. 1732 Superintendencia de Notariado y Registro (SNR) y 221 IGAC, del 21 de febrero de 2018, por medio de la cual se establecen lineamientos y procedimientos para la corrección o aclaración, actualización, rectificación de linderos y áreas, modificación física e inclusión de área de bienes inmuebles.

Caracterización del Proceso Gestión Catastral, del 27 de julio de 2018, por medio de la cual se establece la planeación, ejecución, control y seguimiento de los procesos catastrales de los bienes inmuebles pertenecientes al Estado y a los particulares bajo la jurisdicción territorial del IGAC.

Resolución 898 del 22 de junio de 2018, por la cual se conforman y se asignan unas funciones a los Grupos Internos de Trabajo del IGAC (Subdirección de Catastro).

Conpes 3951 del 26 de noviembre de 2018, Concepto favorable a la Nación para contratar operaciones de crédito externo con la banca multilateral hasta por USD 150 millones, o su equivalente en otras monedas, destinados a financiar parcialmente el programa para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano.

Resolución 2019 del 28 de enero de 2019, por el cual se establecen las tarifas que el Archivo General de la Nación cobrará por concepto de venta de bienes, servicios y alquiler de espacios.

Resolución Conjunta Nos. 5204 SNR y 479 IGAC del 23 de abril de 2019, por medio de la cual se modifica parcialmente las resoluciones conjuntas Nos. 1732 SNR y 221 IGAC del 21 de febrero de 2018.

Conpes 3958 del 26 de marzo de 2019, Estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito.

Ley 1955 del 25 de mayo de 2019 por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.

Decreto 1983 del 31 de octubre de 2019, por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 79, 80, 81 y 82 de la Ley 1955 de 2019 “Gestores catastrales”.

Manual Conservación Catastral, del 15 de diciembre de 2019, sobre responsabilidades, normas y procedimientos a seguir en desarrollo del proceso técnico de la Conservación Catastral.

Decreto No. 148 del 14 de febrero de 2020, por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 79, 80, 81 y 82 de la Ley 1955 de 2019 y se modifica parcialmente el Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto número 1170 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Administrativo de Información Estadística.

2.3. CRITERIOS IDENTIFICADOS

La evaluación se realiza con base en la matriz de la Tabla 6, la cual contiene los aspectos significativos de los criterios fijados para sustentar la evaluación, por lo que su apreciación cualitativa, permite valorar el cumplimiento o no de la política de administración de baldíos.

Los 9 objetivos de la auditoría se ponderaron dada su importancia en la implementación de la política de administración de baldíos, particularmente su

objetivo misional de facilitar el acceso a tierra a los campesinos y trabajadores agrarios sin tierra o sin tierra suficiente.

Tres objetivos tienen los mayores pesos, el primero de ellos es la adjudicación de baldíos, siendo este el directamente relacionado con el fin último de la política, seguido del inventario de baldíos y los procesos agrarios, los cuales permiten establecer con que predios cuenta el Estado para implementar la política.

Un segundo grupo de objetivos en importancia está enfocado a la necesaria articulación interinstitucional requerida para hacer más eficiente la política; así como el trámite registral, en donde se garantiza la seguridad jurídica de la adjudicación y se controla el cumplimiento de situaciones sobrevinientes a la misma, la gestión del IGAC en la identificación de los bienes de la Nación y su actualización catastral una vez adjudicados y, por último, el presupuesto de la ANT como principal entidad responsable de la política.

El grupo con menor ponderación incluye los controles ejercidos por la SNR para el debido trámite de registro; y la incorporación por parte de la ANT de los predios identificados como baldíos a los inventarios contables y físicos, en el papel de la Agencia como administradora de los mismos.

En este sentido, se establece por el equipo auditor, la siguiente matriz de evaluación con su respectiva ponderación, siendo los objetivos 1, 2, 3, 5 y 6 responsabilidad de la ANT, los 7 y 8 de la SNR, el 9 del IGAC y el 4 de manera compartida por las tres entidades.

Tabla No. 6 - Criterios ponderados de evaluación

Objetivo de Auditoría	Componente	Criterio de Evaluación	Ponderación
1. Inventario de Baldíos			**15**
	Estrategias	Existencia y pertinencia de las estrategias y sus componentes	7
	Avances	Consistencia de los avances con la problemática	8
2. Procesos Agrarios			**15**
	Clarificación	Pertinencia y coherencia de los procesos y procedimientos para el cumplimiento de su objetivo	2
		Limitaciones encontradas en la aplicación de los procesos y procedimientos	4
	Delimitación	Pertinencia y coherencia de los procesos y procedimientos para el cumplimiento de su objetivo	1

		Limitaciones encontradas en la aplicación de los procesos y procedimientos	2
	Recuperación	Pertinencia y coherencia de los procesos y procedimientos para el cumplimiento de su objetivo	2
		Limitaciones encontradas en la aplicación de los procesos y procedimientos	4
3. Adjudicación			**15**
	Procesos y procedimientos	Pertinencia y coherencia de los procesos y procedimientos para el cumplimiento de su objetivo	2
	Expedientes	Limitaciones encontradas en la aplicación de los procesos y procedimientos	7
		Identificación de situaciones sobrevinientes y soluciones a las mismas por parte de la ANT	6
4. Articulación interinstitucional			**10**
	Mecanismos de articulación	Existencia y pertinencia de los mecanismos de articulación	5
	Mecanismos de Interoperabilidad de los sistemas de información	Existencia y pertinencia de los mecanismos de interoperabilidad de los sistemas de información	5
5. Incorporación baldíos en la ANT			**8**
		Se incorporen contablemente los predios baldíos registrados en el inventario	3
		Se valoren adecuadamente los predios baldíos registrados en el inventario	5
6. Presupuesto para baldíos en la ANT			**12**
		Se adelanta una gestión presupuestal efectiva para garantizar la financiación de la política por parte de la ANT	4
		Se ejecuta el presupuesto asignado en concordancia con las metas establecidas en los proyectos de inversión	8
7. Gestión de la SNR			**5**
	Estrategias	Existencia y pertinencia de las estrategias y sus componentes	2
	Avances	Consistencia de los avances con la problemática	3
8. Tramite registral			**10**
	Procesos y procedimientos	Pertinencia y coherencia de los procesos y procedimientos para el cumplimiento de su objetivo	3
	Expedientes	Limitaciones encontradas en la aplicación de los procesos y procedimientos	7
9. Gestión del IGAC			**10**

	Estrategias	Existencia y pertinencia de las estrategias y sus componentes	4
	Avances	Consistencia de los avances con la problemática	6
TOTAL			**100**

Fuente: Equipo auditor

Una vez calificada esta matriz, se consideran materiales los criterios que estén por debajo del 60% y el total en igual porcentaje. En este sentido, se da un concepto sobre la política en su conjunto, definiendo la calificación del cumplimiento así:

Tabla No. 7 - Concepto de auditoría de conformidad con la calificación de los criterios evaluados

Conclusiones/Conceptos	Descripción Objetivo general	Descripción Objetivos específicos
Sin reservas	Todos los objetivos son calificados por encima de 60/10.	La calificación es mayor a 60%
Incumplimiento material conclusión con reserva	La calificación total y ponderada es mayor a 60/100, pero algunos objetivos de manera individual califican menor a 60/100.	La calificación es menor a 60%
Incumplimiento material conclusión adversa	La calificación total y ponderada es menor a 60/100, aunque algunos objetivos de manera individual califican mayor a 60/10.	La calificación es menor a 40%

Fuente: Equipo auditor

2.4. ALCANCE DE LA AUDITORÍA

De acuerdo con los objetivos de la presente auditoría de cumplimiento, se determina que su alcance está orientado a la gestión de las entidades involucradas en las vigencias 2018 y 2019, sobre sus responsabilidades en la administración de baldíos de la Nación.

Para llevar a cabo el objetivo relacionado con el diseño de estrategias, acciones y avances en el proceso de identificación y clarificación de predios baldíos, específicamente lo relacionado con la conformación del inventario de baldíos, se construyeron y calcularon indicadores a partir de las bases de datos allegadas por la ANT. Así mismo, se solicitó y analizó información en relación con el diseño de estrategias y acciones para la identificación y clarificación de predios baldíos, particularmente lo reportado por la Agencia en sus diferentes informes presentados ante la Corte Constitucional en cumplimiento al seguimiento que realiza a lo ordenado por la Sentencia T-488 de 2014 y el auto 040 de 2017.

En relación con la selección de la muestra de expedientes de los procesos agrarios de clarificación, deslinde y recuperación, así como los expedientes de adjudicación,

se tomaron de las bases de datos entregadas por la ANT, los procesos terminados, y de allí se determinó una muestra aleatoria simple por cada uno de ellos con un error muestral del 5%, una proporción de éxito del 5% y un nivel de confianza del 90%, con el siguiente resultado ponderado por cada proceso auditado (Ver Tabla 8).

En esta muestra se revisó por parte del equipo auditor, la aplicación de los procedimientos administrativos que se llevan a cabo, bajo la correcta diligencia en términos y acciones que se ejecutan por las entidades auditadas.

Tabla No. 8 - Muestra de expedientes de adjudicación y procesos agrarios revisados

Proceso	Expedientes finalizados	Muestra
Clarificación	1.338	46
Deslinde	141	38
Recuperación	257	32
Adjudicación	34.582	50
Total	**36.318**	**166**

Fuente: Bases de datos baldíos ANT 2018 y 2019

En cuanto a la selección de la muestra de folios de matrícula a revisar, se solicitó a la SNR la base de datos con las anotaciones relacionadas con bienes baldíos, incluida las relacionadas con la prescripción adquisitiva del dominio de presuntos baldíos. Posteriormente el equipo auditor seleccionó las anotaciones de mayor interés de conformidad con los objetivos de la auditoría para un total de 19.510 FMI.

A partir de este universo, se calculó la muestra a revisar a partir de un muestreo aleatorio simple con un error muestral del 5%, una proporción de éxito del 5% y un nivel de confianza del 95%, con el siguiente resultado ponderado por los códigos registrales seleccionados (Ver Tabla 9).

Tabla No. 9 - Muestra de Folios de Matrícula Inmobiliaria revisados

NATURALEZA JURIDICA DE LA ANOTACION	No. de FMI	MUESTRA FMI
ADJUDICACION BALDIOS	10.085	38
CESION A TITULO GRATUITO DE BIENES FISCALES	45	3
COMPRAVENTA	1.907	7
COMPRAVENTA DERECHOS DE CUOTA	292	1
CONDICION RESOLUTORIA EXPRESA	1.789	7
DECLARACION JUDICIAL DE PERTENENCIA	260	11
DEMANDA EN PROCESO DE PERTENENCIA	71	3
DESENGLOBE	18	2

NATURALEZA JURIDICA DE LA ANOTACION	No. de FMI	MUESTRA FMI
DIVISION MATERIAL	84	4
ENGLOBE	53	2
FALSA TRADICION	1	1
INICIACION PROCESO DE CLARIFICACION DE LA PROPIEDAD ART. 4º DECRETO 2663 DE 1994	4.281	16
LOTEO	84	4
RESTITUCION EN FIDEICOMISO CIVIL	2	1
REVERSION DEL BALDIO	312	8
Total general	**19.510**	**108**

Fuente: Bases de datos baldíos SNR 2018 y 2019

En relación con el objetivo relacionado con el objetivo 4 en la evaluación de los mecanismos de articulación interinstitucional la ANT y SNR e IGAC, se analizaron los convenios existentes y las acciones derivadas de su aplicación. Así mismo, se evaluó la operación de la mesa interinstitucional conformada por la ANT-IGAC y la SNR en virtud de la sentencia T-448 de 2014.

Respecto al alcance de los objetivos 5 y 6, estos se adelantaron en el cumplimiento de la incorporación, registro contable y valoración adecuada de los predios baldíos incluidos en el inventario de la ANT, de las decisiones del Comité Directivo con respecto al uso de los recursos en proyectos de inversión financiados por la Agencia y si la ejecución del presupuesto asignado es coherente con las metas señaladas en los mismos.

Para el objetivo 7, se revisaron los Planes Anuales de Acción de las vigencias 2018-2019, encontrando acciones adelantadas y los resultados alcanzados por la Superintendencia de Notariado y Registro en el marco del Programa de Saneamiento y Formalización de la Propiedad de bienes baldíos y fiscales en cada vigencia de estudio. De igual manera se revisó la migración de la información contenida en los libros del antiguo sistema al sistema de registro actual.

En cuanto al objetivo 8 se revisó la metodología, que utiliza la entidad para el control de expedientes de Folios de Matricula Inmobiliaria (FMI) y en muestra seleccionada se verificaron las anotaciones en el tema de bienes Baldíos de la Nación.

Para lograr el objetivo relacionado con el cumplimiento por parte del IGAC frente al diseño de estrategias, acciones y avances para contribuir en la identificación y administración de los baldíos y su interacción con la política de catastro multipropósito, se adelantó un estudio detallado a lo descrito, determinado, solicitado, advertido, exigido y ordenado por la Corte Constitucional, mediante la

Sentencia T-488 de 2014 y sus autos de seguimiento 222 de 2016 y 040 de 2017; a las diferentes intervenciones de la CGR mediante informes presentados a la Corte Constitucional, así como los informes de auditoría practicados al IGAC relacionados con el catastro; lo informado por el IGAC a la CGR en desarrollo de la presente Auditoría de Cumplimiento; a lo señalado por el IGAC a la CGR sobre su responsabilidad del inventario o censo de los bienes inmuebles pertenecientes al Estado y a los particulares; y a lo comunicado por el IGAC a la Corte Constitucional en los informes trimestrales del Plan De Cumplimiento de la T-488/2014 y su Auto 40/2017.

Adicionalmente, se solicitó y analizó información sobre las actividades, estrategias, planes, programas, proyectos implementados y desarrollados, las metas y avances logrados, los compromisos asumidos y las obligaciones adquiridas voluntariamente, en razón a su función y vocación institucional y normativa y en las obligadas y ordenadas en las mesas “Interinstitucionales de Seguimiento al Cumplimiento de la Sentencia T-488 de 2014 y sus autos 222 de 2016 y 040 de 2017” y las “Técnicas de Trabajo” celebradas entre la ANT y el IGAC.

2.5. LIMITACIONES DEL PROCESO

En el trabajo de auditoría se presentaron limitaciones que afectaron el alcance de la auditoría, principalmente por las deficiencias y debilidades en las bases de datos entregadas por la ANT; así como las inconsistencias y diferencias de las cifras que la entidad presenta en sus diferentes respuestas dadas a la CGR, la mínima articulación que existe entre las mismas dependencias de la Agencia y el hecho de no obtener comunicación directa con los funcionarios involucrados en el proceso financiero de la ANT.

En los expedientes revisados en la ANT se encontraron algunos documentos que no guardan correspondencia con el objeto del proceso; y aunque en su totalidad corresponden al expediente aportado por el INCODER, no se advierten en una buena parte de ellos, acciones de la ANT para corregir esta situación.

Finalmente, derivado de la cuarentena por la que pasa el país, no fue posible poder verificar y comprobar en las instalaciones del IGAC el manejo, articulación, actividades de actualización y conservación y la interoperatividad de las bases catastrales, el sistema de información y la información contenida en las bases de datos, así como el estado de las fichas que se encuentran en algunas Direcciones Territoriales del IGAC. Además, se presentaron demoras para la entrega de la información debido a las reiteradas solicitudes de prorrogas solicitadas tanto por la Oficina de Control Interno como de la Subdirección de Catastro, aducidas a los problemas ocasionados por la misma pandemia.

2.6. CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA

Como resultado de la auditoría realizada, la Contraloría General de la República considera que, salvo en lo referente a los objetivos relacionados con: los procesos de adjudicación de baldíos, la articulación institucional, el presupuesto de la ANT y la gestión de la SNR, el cumplimiento de la política de administración de baldíos, **NO resulta conforme**, en todos los demás aspectos significativos, frente a los criterios aplicados.

De acuerdo con la metodología establecida en la Guía de Auditoría de Cumplimiento, el concepto frente al Objetivo General de la auditoría es **Incumplimiento material conclusión adversa**, que se refiere a que: con excepciones (ver calificación), el asunto o materia auditada resulta no conforme, en aspectos significativos, con los criterios de evaluación.

A partir de los hallazgos y el análisis efectuado por el equipo auditor, se calificaron los criterios de evaluación identificados por cada componente y objetivo de auditoría que permiten evaluar el cumplimiento de la política de administración de baldíos conforme al alcance definido, obteniendo un resultado total de **54,2** sobre 100 (Tabla 10).

Tabla No. 10 - Calificación de los criterios de evaluación[3]

Objetivo de Auditoría	Ponderación	Evaluación	Calificación por Objetivo de auditoría (%)
1. Inventario de Baldíos	15	7,3	48,7
2. Procesos Agrarios	15	6,8	45,3
3. Adjudicación	15	9,8	65,3
4. Articulación interinstitucional	10	6	60,0
5. Incorporación baldíos en la ANT	8	1,1	13,8
6. Presupuesto para baldíos en la ANT	12	8,8	73,3
7. Gestión de la SNR	5	3,7	74,0
8. Tramite registral	10	5,7	57,0
9. Gestión del IGAC	10	5	50,0
TOTAL	**100**	**54,2**	

Fuente: Equipo auditor

[3] Para ver en detalle ver Anexo No. 1.

A continuación, se presentan los aspectos más relevantes que llevaron a esta calificación.

Para la identificación de predios baldíos y su consecuente incorporación al inventario, la ANT cuenta con diferentes instrumentos a saber: los procesos agrarios, particularmente los que se adelantan en aplicación de la ruta prioritaria en el marco de los procesos de clarificación; los procesos de apertura de folio de matrícula inmobiliaria; los Planes de ordenamiento social de la propiedad rural (barrido predial) y, la depuración del archivo del extinto INCODER en relación con los procesos baldíos aún pendientes de resolver.

Si bien, se han diseñado de estrategias y acciones para llevar a cabo el proceso de identificación y clarificación de predios baldíos, como son el Plan Nacional de Clarificación, en cumplimiento de la orden de la Sentencia T-488 de 2014 y la aplicación de los citados instrumentos, los avances son escasos frente a la magnitud de procesos y solicitudes pendientes de resolver, por lo que el **concepto de este objetivo es incumplimiento material conclusión adversa,** pues la calificación es menor a 60, tal y como quedó expresado en la anterior tabla.

Revisada la gestión de los baldíos en relación con los procesos agrarios y de adjudicación, se colige una débil intervención de la ANT desde su misionalidad de administrarlos, particularmente dados los tiempos en que se demoran para su definición, que va en contravía del necesario ordenamiento jurídico del territorio rural y el acceso a tierras.

Si bien, se encuentra un procedimiento de adjudicación en la ANT conforme a la normatividad vigente, dónde se enmarcan las acciones, términos y responsables de su ejecución, al analizar los expedientes entregados a la CGR, se evidencia que la entidad no cumple, en todos ellos, con los tiempos establecidos en el procedimiento, evidenciándose que existe falta de claridad de los responsables en el momento de la ejecución de sus acciones, conllevando a demoras y errores de forma y de fondo en la adjudicación.

Es de anotar que el procedimiento de adjudicación se encuentra para desarrollar aproximadamente en 14 meses y, en los expedientes analizados, se realiza su culminación aproximadamente en 60 meses. Aunque se lleve un avance aproximado del 67% de las solicitudes, no se están cumpliendo con los tiempos del procedimiento.

Si bien se advierte que la entidad ha desarrollado y cuenta con los procedimientos para cada uno de los procesos misionales a su cargo, los mismos necesitan de una debida y oportuna ejecución, para que estos no se conviertan en herramientas

ineficaces y aporten el valor correspondiente en el cumplimiento de objetivos de cada proceso.

La ANT ha suscrito convenios con el IGAC y la SNR (Convenio marco 570 de diciembre de 2016 con la SNR y el 285 A de 2006 prorrogado el 30 de julio de 2019 con el IGAC), con el objetivo general de disponer e intercambiar la información requerida para fortalecer y agilizar los procesos misionales de estas entidades.

Sin embargo, a la fecha no existen convenios específicos derivados de los citados convenios marco, que permitan garantizar el suministro ágil y oportuno de la información necesaria para adelantar la administración de baldíos; así mismo, solo hasta el año 2019, la ANT presentó en el marco de la mesa interinstitucional conformada por las tres entidades citadas, acciones dirigidas a la coordinación para la articulación, a través de lo que denominó un "*Listado de Necesidades*".

Por tanto, a la fecha la articulación interinstitucional, en particular lo relacionado con el acceso a la información, se constituye en uno de los cuellos de botella que limitan la gestión de la ANT en desarrollo de sus funciones relacionadas con la administración de baldíos.

Evaluada la conciliación de la cuenta inventarios, entre contabilidad y Administración de Tierras - Fondo Nacional Agrario (FNA), a diciembre 31 de 2018 y 2019, se observó que existen 855 predios sin registrar contablemente, en razón a que su valor es $ 0; así mismo, existen bienes que conforman el inventario del Fondo: predios cedidos por el Incoder a la ANT que aún tienen titularidad del extinto Incoder; predios integrados al patrimonio con valor $0 y, finalmente, predios transferidos por la SAE con valor $0.

Por otra parte, revisados los convenios de los cooperantes o asociados se encontró que estos no reportan documentos soporte que expongan la ejecución contractual de los convenios, situación que no permite hacer una revisión respecto a la forma en que se ha realizado el gasto de los dineros aportados por la ANT. Respecto a los rendimientos financieros de estos convenios, la entidad no suministró copia del soporte en donde se evidencie que estos dineros fueron transferidos efectivamente a la Dirección del Tesoro Nacional. A pesar de lo anterior, **el concepto es sin reservas.**

Sobre la gestión de la Superintendencia Delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras de la SNR, se puede mencionar que los resultados alcanzados por la entidad, en el marco del Programa de Saneamiento y Formalización de la Propiedad de bienes baldíos y fiscales, ha venido cumpliendo con las ordenes señaladas en los autos emanados por la Corte Constitucional. Sin embargo, durante la vigencia 2019, lo establecido en el Decreto 578 del 2018 no se

cumplió al 100% en lo referente a las actividades relacionadas con el "*Servicio para la identificación registral de los predios presuntamente baldíos de la nación*". De igual forma se detectaron debilidades en el diseño de las metas establecidas en los planes de acción de las vigencias 2018-2019.

Con respecto al Trámite Registral, en la SNR falta un procedimiento de registro específico para el tema de baldíos, que permita hacer mejor control y seguimiento del tema, ya que, en revisión efectuada a los FMI, se evidenció que, en algunas Oficinas de Registros Públicos, los predios no tienen la interrelación que busca integrar y armonizar los sistemas de registro y catastro que actualmente funcionan de manera desarticulada.

Aunque el IGAC cuenta con manuales y procedimientos para el manejo de la información catastral, los avances logrados en materia de calidad, confiabilidad, precisión y sistematización, especialmente sobre los baldíos de la Nación, responden a la dinámica por demanda en que se ejecutan los procesos catastrales, pero no a una estrategia, plan, programa o proyecto para atender los requerimientos de la Corte Constitucional.

Además, a partir del Auto 040 del 2017 el IGAC comunicó a la Corte Constitucional sobre la importancia de la adopción e implementación del Catastro Multipropósito para, entre otras cosas, lograr la construcción del inventario de baldíos, hasta finalizar el año 2019 no había iniciado su ejecución. Teniendo en cuenta que la calificación para el objetivo relacionado con el Instituto fue de 50/100, el **concepto del mismo es incumplimiento material conclusión adversa.**

Por último, esta calificación también es derivada de los hallazgos transversales configurados en esta auditoría, en relación con los sistemas de información que den cuenta de la administración de los baldíos, así como de los escasos resultados en el modelo de oferta para el ordenamiento social de la propiedad rural.

2.7. RELACIÓN DE HALLAZGOS

Como resultado de la auditoría, la Contraloría General de la República constituyó TREINTA (30) hallazgos administrativos, así:

Tabla No. 11 - Relación de Hallazgos

Materia auditada	ANT	SNR	IGAC
Inventario de Baldíos	6		
Procesos Agrarios	11		
Adjudicación	2		

Materia auditada	ANT	SNR	IGAC
Articulación interinstitucional	1		
Incorporación baldíos en la ANT	1		
Presupuesto para baldíos en la ANT	1		
Gestión de la SNR		3	
Tramite registral		2	
Gestión del IGAC			1
Transversales	2		
Total	**24**	**5**	**1**

2.8. PLAN DE MEJORAMIENTO

Las entidades (IGAC, ANT y SNR) deberán elaborar el Plan de Mejoramiento, con acciones y metas de tipo correctivo y/o preventivo, dirigidas a subsanar las causas administrativas que dieron origen a los hallazgos identificados por la Contraloría General de la República como resultado del proceso auditor y que hacen parte de este informe.

Tanto el Plan de Mejoramiento como los avances del mismo, deberán ser reportados a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes (SIRECI), dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes al recibo de este informe, según lo establecido la Resolución 07350 de 2013.

Para efectos de autorizar el registro y transmisión de la información correspondiente a la modalidad Plan de Mejoramiento, a través del SIRECI, el Representante Legal del sujeto de control debe remitir al correo electrónico **soporte_sireci@contraloria.gov.co** el documento en el cual se evidencia la fecha de recibo por parte de la entidad del presente informe, de ser viable el mismo día de su recepción, con copia a los correos electrónicos: luis.higuera@contraloria.gov.co y cecilia.gomez@contraloria.gov.co.

Bogotá, D. C., **29-SEPTIEMBRE-2020**

GABRIEL JOSÉ ROMERO SUNDHEIM
Contralor Delegado para el Sector Agropecuario

WILLIAM AUGUSTO SUÁREZ SUÁREZ
Contralor Delegado para la Gestión Pública e Instituciones Financieras

MARCELO MEJÍA GIRALDO
Contralor Delegado para el Sector Comercio y Desarrollo Regional (E)

Aprobó: Sonia A. Gaviria Santacruz, María Cristina Quintero Quintero, Diego Alberto Ospina Guzmán
Revisó: Luis Alberto Higuera Malaver
Elaboró: Equipo Auditor
JAFC

3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

De conformidad con la matriz elaborada para evaluar el cumplimiento de las materias auditar, a continuación, se presenta la evaluación cualitativa, acompañada de los treinta (30) hallazgos administrativos configurados por la CGR.

3.1. CRITERIO 1. INVENTARIO DE BALDÍOS.

Introducción

En enero de 2016, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural allegó a la Corte Constitucional el *"Plan Nacional de Clarificación y Recuperación de Tierras Rurales",* el cual fue adaptado a la nueva estructura institucional, con ocasión de los cambios de política en materia agraria y a la creación de la Agencia Nacional de Tierras prevista en el Decreto 2363 de 2015 y a lo dictaminado en el CONPES 3859 de 2016 sobre Catastro Multipropósito.

A partir del Decreto Ley 902 de 2017 y en razón del nuevo enfoque de política, el plan se ajustó y se compone de dos líneas de acción: i) los casos que se atienden por demanda y ii) los casos que se conozcan en desarrollo de los planes de ordenamiento social de la propiedad.

La realización del inventario de tierras de la Nación (baldíos), se ha visto limitado por varios problemas aún sin resolver, entre otros los relacionados con la desactualización catastral, la informalidad en la tenencia de la tierra, la deficiente interrelación catastro-registro y las debilidades en la capacidad de la ANT para resolver todos los casos tanto históricos como nuevos.

Aunado a lo anterior, aún persisten dificultades relacionadas con la depuración, clasificación y digitalización tanto del archivo histórico del Incoder como de los documentos y resoluciones de titulación que reposan en el Archivo General de la Nación, lo que ha impedido que, a la fecha, se tenga una línea base de los predios sobre los cuales la Agencia debe adelantar sus procesos, a fin de determinar la calidad de predio baldío. En esta medida, se desconoce el costo total de la política y del presupuesto requerido.

Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que "*de nada sirve que la ANT precise en informes futuros que se han adelantado 10.000 procesos de clarificación en todo el país en el año 2017, si previamente la mesa interinstitucional para el*

cumplimiento de la sentencia T-488 de 2014 no ha presentado a esta Corte un aproximado del total del universo a valorar"[4].

Avances y estrategias en la conformación del inventario

La Agencia Nacional de Tierras -ANT-, a través de su Subdirección de Administración de Tierras de la Nación, creó el inventario de predios baldíos de la Nación, para lo cual ha identificado varias fuentes, a saber: i) Procesos Agrarios, ii) el proceso de Apertura de Folio de Matrícula Inmobiliaria de predios *"presuntos baldíos*", con el fin de identificarlos jurídicamente[5], iii) información de personas naturales y/o jurídicas, iv) solicitudes externas de Servidumbres, v) requerimientos de UPRA, vi) Fiscalía General de la Nación, entre otras.

Adicionalmente, el auto 040 de 2017, le ordena a la ANT incorporar al Plan Nacional de Clarificación, una ruta prioritaria destinada a lograr la normalización de los bienes sobre los cuales las autoridades de registro o agrarias manifiestan la posibilidad de ser baldíos, en caso tal de que resultado de dichas actuaciones se determine la naturaleza baldía de un bien, deberá ingresarlo al inventario.

En el informe de cumplimiento a la Sentencia T-488 de 2014 del 19 de diciembre de 2019, presentado por la Mesa Interinstitucional[6], con corte a 30 de noviembre de 2019, se muestra que existen un total de 691 predios con un área de 676.612 ha, que hacen parte del inventario de baldíos. En el proceso de administración de baldíos, la CGR encontró que en las bases de datos se han reportado los siguientes datos con corte a febrero de 2020:

[4] Corte Constitucional. Auto 040 de 2017

[5] La Ley 1579 de 2012 en su artículo 57, dispuso la apertura de matrícula inmobiliaria de bienes baldíos y el Decreto 1858 de 2015 estableció la asignación e identificación registral a bienes baldíos sin antecedente registral, mediante la apertura de folios de matrícula inmobiliaria, para lo cual la ANT cuenta con el procedimiento de Apertura de Folios de Matrícula Inmobiliaria para bienes baldíos de la Nación ADMTI-P-005 del 27 de abril de 2017.

[6] Conformada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Superintendencia de Notariado y Registro, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC, la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria - UPRA y el Incoder (hoy ANT), para diseñar y llevar a cabo los planes estratégicos y de acción en cumplimiento de la sentencia T-488 de 2014.

Tabla No. 12 - Predios que conforman el inventario de baldíos

Bienes Baldíos	N° Predios	N° Hectáreas
Predios baldíos a nombre de la Nación	271	597.504
Zonas de reserva forestal	7	47108
Predios baldíos EDP	374	287,845
Demanda y descongestión	220	5747,111
Asuntos étnicos	30	76.702
Totales	**902**	**727.349**

Fuente. Agencia Nacional de tierras, febrero de 2020. Cálculos propios

A la fecha son pocos los bienes disponibles en el inventario de baldíos, esto si se tiene en cuenta que de los 271 predios ubicados en la categoría denominada "predios baldíos a nombre de la nación", solo 243 se catalogan por la Agencia como adjudicables[7]; los demás predios se encuentran enmarcados en las categorías de "*demanda y descongestión*", sobre los cuales ya se tiene iniciado un proceso, que puede o no terminar con la adjudicación, predios de comunidades étnicas, de entidades de derecho público y bienes ubicados en reservas forestales, estos últimos inadjudicables.

Tal y como se observa en la siguiente tabla, los predios catalogados por la ANT como "*Predios baldíos a nombre de la nación*", la gran mayoría ingresan en virtud de los procesos agrarios, seguido del proceso de apertura de folios de matrícula inmobiliaria, de ahí la importancia que estos tienen en la conformación del inventario; sin embargo, estos presentan porcentajes muy bajos de culminación, como se verá a lo largo de este informe.

Tabla No. 13 - Categoría: Predios baldíos a nombre de la nación- Inventario de baldíos

Actuaciones procesales surtidas	Total
Identificación de juez, de restitución	21
Identificación del grupo de admón. De baldíos	1
Identificación Juez	1
Por solicitud de la Occidental de Colombia se está estudiando el caso y se solicitó dar inicio por parte de la ORIP de la actuación registral.	2
Proceso Apertura de Folios de Matrícula Inmobiliaria	48
Procesos agrarios	198
Total general	**271**

Fuente. Agencia Nacional de tierras, febrero de 2020 /cálculos propios

El archivo histórico del Incoder, los expedientes que reposan en el Archivo General de la Nación, los procesos de apertura de folio de matrícula inmobiliaria, los

[7] Estos datos fueron cruzados con la base del fondo de tierras donde se encuentra una cifra similar en cuanto a los predios adjudicables ingresados, con una diferencia de 28 predios y 42.892 ha menos en el fondo.

procesos agrarios, particularmente el avance en la aplicación de la ruta prioritaria en el marco de los procesos de clarificación, y barrido predial son las fuentes principales con los que se esperaría se alimentara el inventario de baldíos. Tal y como se verá a continuación, cada una de estas fuentes presentan incipientes resultados que retrasan la conformación del inventario de baldíos y el incremento de inmuebles disponibles para el Fondo de tierras para la paz.

Archivo del INCODER

La depuración, clasificación y digitalización tanto del archivo histórico del Incoder como de los documentos y resoluciones de titulación que reposan en el Archivo General de la Nación, resultan ser fundamentales para diagnosticar el estado de los procedimientos de clarificación, recuperación y titulación de baldíos a personas naturales, con el objeto de gestionarlas hasta su efectiva terminación.

En relación con el proceso de depuración, clasificación y digitalización tanto del archivo histórico del Incoder como de los documentos y resoluciones de titulación que reposan en el Archivo General de la Nación, la ANT reporta un universo de intervención de 11.000 metros lineales y en relación con los expedientes asociados a titulación de baldíos existe un universo aproximado de 3.000 metros lineales, de los cuales ya se ha avanzado en la depuración de 2.000 metros lineales.

Por otra parte, la ANT identificó 114.000 expedientes de adjudicación iniciados por el liquidado Incoder, de los cuales estableció que 51.478 se encontraban en etapa final y, de estos, 36.485 expedientes contaban con resoluciones de adjudicación a persona natural registradas, quedando por depurar un restante de ciento setenta y seis (176) resoluciones de adjudicación sobre las que se está trabajando.

Lo anterior indica que, los restantes 77.515 expedientes de adjudicación que no cuentan con resolución registrada, aun deberían encontrarse en curso de un proceso agrario y estar relacionados en el inventario de baldíos, pese a lo anterior, la CGR no evidenció su incorporación en el inventario.

En el análisis de los informes trimestrales, reportados a la Corte, en los cuales se indica que la depuración ha sido realizada sobre aplicativo "*Titulación de baldíos a persona natural",* se han podido identificar los avances en la depuración; sin embargo, en la medida en que se avanza en esta depuración, hay expedientes de titulación de baldíos que van quedando como rezago y sobre los cuales no se informa el manejo o estado actual de estos procesos.

Documentos y resoluciones de titulación que reposan en el Archivo General de la Nación.

La Corte Constitucional, en el Auto 040 de 2017 y la Sentencia T-488 de 2014, ordena a la ANT la depuración, clasificación y digitalización tanto del archivo histórico del INCODER, como de los documentos y resoluciones de titulación que reposan en el Archivo General de la Nación.

Por lo anterior, la Contraloría, en oficio No. 83112 del 8 de julio de 2020, dirigida a la ANT, solicita información en relación al cumplimiento de la orden de la corte, a lo que en oficio No 20204000649481 del 16 de julio de 2020, la Agencia informa:

> "*Es necesario tener en cuenta que la Agencia Nacional de Tierras no puede adelantar ninguna gestión presupuestal o administrativa para la depuración, clasificación y digitalización de los documentos y resoluciones de titulación que reposan en el Archivo General de la Nación. AGN, en la medida que de conformidad con la Ley 80 de 1989 el AGN es un establecimiento público, del orden nacional, adscrito al Ministerio de Cultura, que cuenta con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa.*
>
> - *Decreto 1515 de 2013. Artículo 9°, Artículo 12- Numeral 4*
> - *Acuerdo 2 de 2014- Artículo 12*
>
> *Por lo anterior, la Agencia Nacional de Tierras no es la entidad competente para realizar las actividades de depuración, clasificación, digitalización, migración e indexación que se indican en el Auto 040 del 2017 para la documentación que fue transferida al AGN.*
>
> *En ese sentido, es el Archivo General de la Nación el responsable de adelantar la gestión presupuestal y administrativa para la depuración, clasificación y digitalización de los archivos que le fueron entregados del extinto Incoder, dado que la Agencia no podría destinar sus recursos presupuestales para la intervención de archivos que se encuentran en custodia y bajo la responsabilidad de otra entidad pública.*
>
> *Con el fin de conocer la gestión adelantada, mediante radicado No. 20206000624231 del 10 de julio se solicitó al Archivo General de la Nación informar acerca de las actividades de depuración, clasificación, digitalización, migración e indexación que se han llevado a cabo en cumplimiento a lo indicado en la Sentencia T-488 del 2014 y el Auto 040 de 2017*."

Al respecto la ANT aclara que no tiene competencia para la intervención de los expedientes de titulación de baldíos que reposan en el Archivo General de la Nación.

Procesos de apertura de folio de matrícula inmobiliaria – AFMI

En la base de datos denominada *"FOLIOS DE MATRICULA INMOBILIARIA ACTUALIZADA FEBRERO 2020 (1)*" allegada por la ANT a la CGR, se encontraron 876 procesos de apertura de folio de matrícula inmobiliaria, iniciados en su mayoría por iniciativa de la ANT.

Inicialmente, la CGR encontró que solo el 6% de los procesos (55) habían sido culminados, 48 casos en donde se determinó que se trata de predios baldíos y 7 archivados, desconociéndose el tiempo que ha transcurrido en el desarrollo de cada uno de los procedimientos. Lo anterior, dado que esta base de datos no cuenta con campos que permitan dar cuenta de la fecha del auto de inicio ni de cada una de las actuaciones surtidas, de tal forma que le permita a la entidad llevar un control de los tiempos establecidos en el procedimiento ADMTI-P-005 de la ANT.

En respuesta a la observación levantada en el marco de la auditoría, la ANT afirmó que los casos finalizados ascendían a 266, sin enviar los soportes correspondientes y frente a la cual la CGR no encontró coincidencia alguna con los datos reportados en la base de datos inicialmente allegada por la entidad; sin embargo, se puede concluir que la nueva cifra reportada, solo representa el 30% de los casos a resolver en el marco del procedimiento.

Procesos por ruta prioritaria T-488 de 2014

La Corte Constitucional ordenó al Incoder (hoy ANT) que adelantara, con fundamento en el informe presentado por la SNR, los procedimientos de clarificación y recuperación de baldíos e incorporara, al Plan Nacional de Clarificación, una ruta prioritaria destinada a lograr la normalización de los bienes sobre los cuales las autoridades de registro o agrarias manifiesten la posibilidad de ser baldíos.

En cumplimiento de esta orden, la SNR documentó la posible existencia de más de 26.926 predios adjudicados bajo la figura de prescripción adquisitiva del dominio, afectando a más de 1`202.366 hectáreas presuntamente baldías, universo que fue ajustado por la UPRA y la ANT, dando como resultado 29.077 predios. Cabe señalar que sobre estos predios, la ANT debe proceder a adelantar el procedimiento único consagrado en el título VI Decreto – Ley 902 de 2017 a efectos de clarificar su naturaleza jurídica.

La ANT en su primer informe de 2017 presentado ante la Corte Constitucional estableció una ruta[8]*;* sin embargo, en informes posteriores se presentaron propuestas de ajuste a la ruta, los cuales presentan los siguientes avances:

De los 29.077 predios[9], la ANT priorizó para adelantar el procedimiento único 17.922 predios, que contaban con información catastral, sobre estos se le realizó un análisis a aquellos casos con mayor concentración de predios por Círculo Registral y mayor concentración de casos por número de hectáreas (UAF), equivalentes a 2.644 predios con folio de matrícula inmobiliaria -FMI -.

La base de los 17.922 predios inicialmente priorizados, continuó depurándose por parte de la Agencia, verificando la coincidencia de los municipios entre la base de catastro y registro, como ejercicio de validación de la información, a corte 2019, y obteniendo como resultado 14.902 folios asociados a algún predio en catastro, de los cuales 1.411 están sobre la UAF, lo que representa el 4.85% del total de los casos del universo reportado por la Superintendencia de Notariado y Registro SNR. Todo lo anterior muestra que a la fecha aún se encuentran sin priorizar 14.175 casos (51%) de los reportados por la SNR.

Así mismo, la ANT reporta a enero de 2020[10], que de los casos priorizados, 3490 procesos equivalentes a 192.372 ha con 1475 mt2 cuentan con DPAP[11] realizados y aprobados, lo que equivale al 12% del total de casos reportados por la SNR y al 23% de los priorizados (14.902 folios asociados a algún predio en catastro), de éstos, 682 cuentan con auto de conformación y 75 con auto de no conformación, sin que a la fecha de elaboración del presente informe (Junio de 2020) exista un solo proceso de clarificación concluido por parte de la ANT, en cumplimiento de la ruta prioritaria. (Ver gráfica 1)

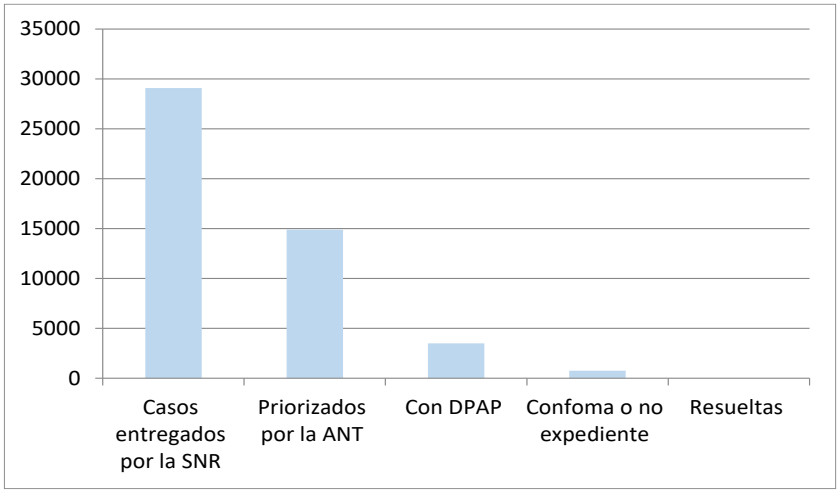
[8] En esta ruta se señalaba que se hacía necesario adelantar una fase de alistamiento de 2 meses; la estructuración de la base de datos; acopio de documentos y cruces de información para la cual se habló de 2 meses y ahí si para los casos identificados por la SNR se realizaría la remisión para la etapa previa de clarificación y se esperaba que la ruta adoptada concluyera se procesó hasta en 18 meses (informe 1 2017).

[9] De estos casos, a abril de 2020, la ANT reporta que 926 casos identificados dentro de la ruta prioritaria de intervención deberán ser adelantados en zonas focalizadas por la Subdirección de Seguridad Jurídica, es decir, que quedan 28.151 casos a adelantar por la ruta de demanda y descongestión.

[10] Agencia Nacional de Tierras. oficio 20203000139531 del 14 de febrero de 2020

[11] De conformidad con lo consagrado en el artículo 65 y ss del Decreto – Ley 902 de 2017, la fase preliminar de la etapa administrativa del procedimiento único se compone de: i) Recepción de la solicitud de Inicio; ii) Elaboración del Documento Previo de Análisis Predial – DPAP; iii) Conformación o no conformación del expediente; iv) Realización de visitas de campo y iv) Informe Técnico Jurídico Preliminar.

Gráfica No. 1 - Avance de la ruta prioritaria



Fuente: Agencia Nacional de Tierras –ANT-. Cálculos propios

Clarificación en el marco de los procesos de ordenamiento social de la propiedad – atención por oferta institucional

En cumplimiento de su función de ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad, la ANT consideró necesario integrar el Plan Nacional de Clarificación a la metodología de barrido predial masivo, con el fin de resolver los conflictos de la propiedad rural, identificando y recuperando los predios baldíos de la Nación, pero al mismo tiempo garantizando su adjudicación a los sujetos de reforma agraria, previo cumplimiento de lo establecido en la Ley 160 de 1994 y el Decreto ley 902 de 2017.

De acuerdo con la información reportada por la ANT (oficio 20203000139531 del 14 de febrero de 2020), entre 2018 y 2019 de los 41 POSPR aprobados[12], solo 2 se encuentran en fase de implementación o barrido predial (Ovejas – Sucre, 2018 y Rio Blanco- Tolima, 2019), situación que evidencia la lentitud en el desarrollo de la política de ordenamiento social de la propiedad por parte de la ANT.

La importancia del barrido predial y el nuevo esquema de oferta que trae el Decreto 902 de 2017, que tiene como herramienta fundamental los planes de ordenamiento

[12] Los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, contemplan las fases de: 1) Formulación: alistamiento de la ANT y del territorio, caracterización de la tenencia, la definición de actividades estratégicas tendientes a identificar situaciones de inseguridad jurídica, distribución inequitativa de la tierra e informalidad de la propiedad rural, y la elaboración y aprobación del Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural. 2) Implementación: implica realizar el barrido predial para iniciar paulatinamente las actuaciones administrativas y, 3) Evaluación y mantenimiento.

social de la propiedad rural en zonas focalizadas, resultan fundamentales para la construcción del inventario de baldíos; por tanto, resulta preocupante la demora en el inicio de su fase de implementación, en la medida en que esto genera un impacto negativo en la conformación de dicho inventario y, en general, en el cumplimiento del AF, en relación con la distribución y formalización de la propiedad rural.

HALLAZGO 1. Avances en la ruta prioritaria en relación con los casos reportados por la SNR en cumplimiento de la sentencia T- 488 de 2014. (ANT)

La ANT tiene dentro de sus competencias la de adelantar los procedimientos agrarios de clarificación, extinción del derecho de dominio, recuperación de baldíos indebidamente ocupados, deslinde de tierras de la nación, reversión de baldíos y reglamentos de uso y manejo de sabanas y playones comunales. (Artículo 4º, numeral 24, decreto 2363 de 2015).

El auto 040 de 2017, emitido por la Corte Constitucional, ordena a la ANT incorporar una ruta prioritaria destinada a lograr la normalización de los bienes sobre los cuales las autoridades de registro o agrarias manifiestan la posibilidad de ser baldíos, entre los que se encuentran los derivados de procesos de pertenencia sobre predios sin antecedente registral.

De los **veintinueve mil setenta y siete (29.077)** predios identificados por la Superintendencia de Notariado y Registro -SNR- como posibles baldíos y posteriormente depurados por la UPRA[13], la ANT priorizó para adelantar el procedimiento agrario **14.902 folios asociados a algún predio en catastro**, de los cuales **1.411 están sobre la UAF**, lo que corresponde a un porcentaje de 4.85% del total de los casos del universo reportado por la SNR.

La ANT señala que a enero de 2020[14], de los casos priorizados, 3.490 procesos equivalentes a 192.372 ha con 1475 mt2 cuentan con DPAP[15] realizados y aprobados, lo que equivale al 12% del total de casos reportados por la SNR y al 23% de los priorizados por la ANT (14.902 folios asociados a algún predio en catastro), de éstos, 682 cuentan con auto de conformación y 75 con auto de no conformación, sin que a la fecha de elaboración del presente informe (Junio de

[13] En el 2º informe de seguimiento al cumplimiento de la Sentencia T-488 de 2014 presentado el 20 de octubre de 2017, se informa a la Corte Constitucional sobre la sesión de trabajo conjunta entre el IGAC, SNR, UPRA y ANT, en donde la UPRA presentó a las entidades la labor de análisis de datos a partir de la información remitida a la Mesa Interinstitucional por parte de la SNR tanto en formato PDF como en formato EXCEL, de tal análisis se llegó a un total de 29.000 registros.

[14] Agencia nacional de Tierras. oficio 20203000139531 del 14 de febrero de 2020

[15] De conformidad con lo consagrado en el artículo 65 y ss del Decreto – Ley 902 de 2017, la fase preliminar de la etapa administrativa del procedimiento único se compone de: i) Recepción de la solicitud de Inicio; ii) Elaboración del Documento Previo de Análisis Predial – DPAP; iii) Conformación o no conformación del expediente; iv) Realización de visitas de campo y iv) Informe Técnico Jurídico Preliminar.

2020), se haya concluido un solo proceso de clarificación en cumplimiento de la ruta prioritaria.

Si bien, el fortalecimiento institucional de la ANT para el cumplimiento de la sentencia T-488 de 2014 contó con recursos desde 2018, la base de datos de los presuntos baldíos fue enviada por la SNR y analizada por la UPRA desde el año 2017, momento en el que debía comenzar la gestión por parte de la ANT, por lo que los avances reportados son el reflejo de las acciones realizadas por la Agencia en al menos dos vigencias (2018 y 2019), en las cuales se encontraron 2 proyectos de inversión con recursos específicos para el cumplimiento de esta actividad, adicionales a los que contó la entidad para la administración y adjudicación de los baldíos.

Tabla No. 14 - Proyectos de inversión para el cumplimiento de la T-488 de 2014

Vigencia	Proyecto	Código BPIN	Actividad	Presupuesto
2018	Asistencia jurídica y técnica para la regularización de la propiedad a nivel nacional	2017011000085	Fortalecimiento institucional conforme a la sentencia T-488	$679.306.88
2019	Asistencia jurídica y técnica para la regularización de la propiedad a nivel nacional	2017011000085	Análisis y procesamiento de expedientes de clarificación y recuperación conforme a los lineamientos de la sentencia T-488.	$18.769.280.066

Fuente: DNP- SPI.

Esta situación se deriva en virtud a que la gestión de la ANT, a la fecha, se ha limitado a creación y ajustes de la ruta para atención de casos de posibles baldíos, a la depuración a efectos de precisar la intervención por grados de relevancia social y eficacia administrativa, con escasos avances en los procesos de clarificación y recuperación.

Lo anterior, limita la conformación del inventario de baldíos de la Nación y por consiguiente, las acciones destinadas a promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios que establece el artículo 64 de la CP, en la medida en que solo con la clarificación será posible determinar la extensión y la naturaleza jurídica (privada o baldía), como fuente primordial para el incremento de inmuebles disponibles en el Fondo de tierras para la paz e iniciar los procesos de adjudicación a que haya lugar.

Análisis de Repuesta

La ANT en su respuesta a las observaciones elevadas por la CGR, reporta la dinámica de intervención de la Ruta Prioritaria y el ejercicio adelantado no solo por la ANT sino con los demás miembros de la Mesa Interinstitucional que apoyan a la gestión de estos casos, como: unificación del universo de casos de intervención por

Ruta Prioritaria, la construcción de lineamientos para unificación de criterios, la construcción de la base de datos, el proceso de digitalización de expedientes de procesos agrarios provenientes del INCODER e iniciados por la ANT y, la consolidación de un equipo de trabajo para intervención procesal.

Así mismo afirma entre otras cosas que, las debilidades inherentes al cumplimiento de la orden han venido superándose proporcionalmente resaltando de manera especial el apoyo de cooperación técnica del Convenio con la FAO que, si bien fue suscrito en el año 2017, los resultados de este se han mostrado con detalle con los avances que fueran reportados a la Auditoría y que a la fecha se han venido incrementado en contraste del reporte a la Corte Constitucional en el mes de marzo de 2020.

Finaliza su respuesta, argumentando que "*solo en la medida en que podamos contar con un equipo robustecido, preparado, con la información técnica y jurídica idónea y con la posibilidad de realizar un trabajo de campo en la medida de las necesidades de cada proceso, podremos reportar logros y avances sustanciales y definitivos. De lo contrario, los avances frente a estas órdenes deberán sujetarse a una planeación acorde con la realidad* presupuestal".

La CGR reconoce los avances y los esfuerzos para avanzar en desarrollo de la ruta prioritaria; sin embargo, tal y como se señaló en la observación, desde junio de 2017 la Agencia cuenta con el universo depurado por la SNR y UPRA, y sin ánimo de minimizar el avance del equipo T-488 de la Agencia, a la fecha los resultados son incipientes para dar cumplimiento de la ruta que desde el 2014 viene siendo solicitada, razón por lo cual se configura el hallazgo a fin de que la ANT supere y avance en forma más eficaz.

HALLAZGO 2. Procesos de apertura de folio de matrícula inmobiliaria – AFMI. (ANT)

La Ley 1579 de 2012, por la cual se expide el Estatuto de registro de instrumentos públicos y se dictan otras disposiciones, en su artículo 57 establece la apertura de matrícula inmobiliaria de bienes baldíos.

Por su parte, el Decreto 1858 de 2015, por el cual se adiciona el capítulo 15 al Título 6 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1069 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho, relacionado con la Apertura de Matrícula Inmobiliaria de Bienes Baldíos, estableció la asignación e identificación registral a bienes baldíos sin antecedente registral, mediante la apertura de folios de matrícula inmobiliaria y determinó el procedimiento para ello.

Así mismo y con fundamento en el Decreto 1858 de 2015, la ANT cuenta con el procedimiento de Apertura de Folios de Matrícula Inmobiliaria para bienes baldíos de la Nación, identificado con el código ADMTI-P-005 del 27 de abril de 2017.

En la base de datos denominada "FOLIOS DE MATRICULA INMOBILIARIA ACTUALIZADA FEBRERO 2020 (1)" allegada por la ANT, se encontraron 876 procesos de apertura de Folio de matrícula inmobiliaria iniciados en su mayoría por iniciativa de la ANT. A la fecha solo el 6% de los procesos (55) han sido culminados, 48 incorporándose al inventario y 7 archivados, desconociéndose por parte de este órgano de control, el tiempo que ha transcurrido en el desarrollo de dichos procedimientos.

Así mismo, la ANT en respuesta a la observación afirmó que los casos finalizados ascendían a 266, sin enviar soporte correspondiente, cifra que solo representa el 30% de los casos a resolver en el marco del procedimiento.

Los porcentajes reportados, evidencian una baja gestión por parte de la ANT en la resolución de los procesos de apertura de folio de matrícula inmobiliaria. Esta situación se presenta por la limitada capacidad de la ANT para llevar a cabo diferentes procesos misionales, lo que a la postre afecta la conformación del inventario de baldíos de la nación y por consiguiente, las acciones destinadas a promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios.

Análisis de Respuesta

Según respuesta de la Agencia a la observación, de los 876 tramites reportados, 266 cuentan con resolución final expedida, por la cual se ordena la apertura de folio de matrícula inmobiliaria; estas resoluciones han sido remitidas a las correspondientes Oficinas de Instrumentos Públicos para que se adelante el proceso respectivo. Así mismo, afirma que tienen 610 procesos de apertura de folio con auto de inicio expedido.

La CGR procedió a revisar estas cifras en la base de datos entregada por la ANT en el desarrollo de la auditoría y que sirvió de base para la formulación de la observación, siendo imposible encontrar alguna coincidencia con los datos reportados en la respuesta de la entidad a la observación. Adicionalmente, no se presentó ningún soporte de lo afirmado.

Al verificar nuevamente la base de datos denominada "FOLIOS DE MATRICULA INMOBILIARIA ACTUALIZADA FEBRERO 2020 (1)", se observó una columna denominada "APERTURA" la cual contiene diferentes registros administrativos entre los que se enuncian diversas categorías, entre ellas, una que contiene la

palabra *resoluciones,* sobre los cuales no se permite inferir si son las de apertura de folio de matrícula o de apertura del proceso.

Este órgano de control partió de la suposición de que estas celdas contenían las resoluciones de apertura de folio de matrícula, al contabilizar las que tienen resolución o un número posiblemente correspondiente a un acto administrativo, se encontraron 531 registros, cifra que no concuerda con el reporte de la ANT en su respuesta.

Siguiendo en la línea de las suposiciones, la CGR procedió a contabilizar las celdas que solo contenían la palabra *resolución*, encontrando solo 185 registros, cifra que tampoco coincide. Lo anterior, impide a este órgano de control comprobar lo afirmado por la ANT en su respuesta respecto al número de procesos que cuentan con resolución final expedida.

Más allá de dicha comprobación, lo cierto es que el resultado de la gestión presentado por la ANT en su respuesta continúa siendo precario, si se tiene en cuenta que los 266 casos que reporta como resueltos, solo representan el 30% de los casos a resolver en el marco del procedimiento.

En este sentido se **confirma el hallazgo** por cuanto los resultados de la gestión de la ANT para resolver los procesos de apertura de folio de matrícula inmobiliaria presentan escasos avances y continúa la incertidumbre para este órgano de control, en cuanto al tiempo que ha transcurrido en el desarrollo de cada uno de los casos de apertura de folio de matrícula inmobiliaria.

Teniendo presentes las nuevas cifras presentadas por la ANT, **el hallazgo se modifica** en los términos atrás indicados.

HALLAZGO 3. Gestión e intervención del fondo documental de la ANT. (ANT)

En el marco del Auto 040 de 2017 y la Sentencia T-488 de 2014 se ordena a la ANT, la depuración, clasificación y digitalización tanto del archivo histórico del INCODER como de los documentos y resoluciones de titulación que reposan en el Archivo General de la Nación[16].

Para lo anterior, la Agencia Nacional de Tierras planteó como estrategia, varios productos sobre los cuales ha reportado avances a lo largo de los informes trimestrales presentados ante la Corte Constitucional, así: Producto 1. Intervenir el fondo documental de la Agencia Nacional de Tierras bajo los criterios técnicos

[16] Segundo informe trimestral de Plan de Cumplimiento de T-488/2014 y Auto 040/17- pág. 8. – 2017.

legales vigentes en cuanto a la gestión documental y, Producto 3. Depuración y clasificación de los expedientes asociados a la titulación de baldíos.

En este sentido, con recursos inicialmente [17]aprobados para la vigencia 2018 por $12.000.000.000 más una adición de $2.738.744.615 para un total asignado de $14.738.744.615, y para 2019 $10.000.000.000 para el proyecto de Inversión "FORTALECIMIENTO GESTIÓN INTEGRAL DEL FONDO DOCUMENTAL DE LA AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS", dentro del cual se plantea como uno de sus objetivos, la intervención del fondo documental de la Agencia con el producto, Archivo Histórico Inventariado, con lo que la ANT estimó la meta de intervenir durante la vigencia 2018, 7.381 metros lineales, es decir el 67% sobre el universo de 11.000 metros lineales y el restante para la vigencia 2019.

Del universo de 11.000 metros lineales, la ANT ha realizado avances en la depuración de la serie documental "*Titulación de Baldíos*", cuyo universo corresponde a un aproximado de 3.000 metros lineales, y sobre el cual manifiesta haber realizado las siguientes gestiones de intervención así:

Tabla No. 15 - Depuración archivo físico

Vigencia	Metros Lineales	Expedientes migrados	Contrato	Inicio	Final	Valor
2018	1.500	100.613	930	23/08/2018	04/03/2019	$ 6.757.056.677
2019	500	23.000	1217	Oct. 2019	31/01/2020	$ 1.456.805.140
Totales	**2.000**	**123.613**				**$ 8.213.861.817**

Fuente. Agencia Nacional de Tierras /cálculos propios

De acuerdo con esta información reportada a la Corte, en el análisis del producto 3, se podría determinar un avance del 67% al lograr depurar en total 2.000 metros lineales entre las vigencias 2018 y 2019, de un universo de 3.000 expedientes de la serie documental "*Titulación de Baldíos*". Sin embargo, en relación a la meta trazada en el Producto 1, de intervenir 8.061 metros lineales, para la vigencia 2018, el avance es de apenas el 18%.

Con lo anterior, se evidencia el incumpliendo de las metas trazada para estas dos vigencias en relación a la depuración del fondo documental de la ANT, dado el bajo porcentaje de ejecución tanto físico como financiero, 10% para la vigencia 2018 y del 12.9% para 2019, según lo reportado en el Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión (SPI).

[17] Segundo informe trimestral de Plan de Cumplimiento de T-488/2014 y Auto 040/17- pág. 6. – 2017.

Así mismo, el hecho de no tener depurado el archivo, incide en no poder conocer tanto el universo, como el estado del arte de los procesos heredado del INCODER, afectando de esta manera la seguridad jurídica sobre los predios involucrados.

Análisis de la respuesta

A continuación, se citan apartados de la respuesta de la ANT:

> *"se había proyectado para la vigencia 2018 una meta de 8.061 metros lineales del producto Archivo Histórico Inventariado, no obstante, se realizó únicamente la organización de 1.500 metros lineales,"*
>
> *"una vez adelantado el análisis y planeación de las obligaciones de la Agencia Nacional de Tierras, en cuanto a la gestión documental y esta intervención del fondo documental, se consideró necesario actualizar los costos de las actividades del proyecto para la vigencia 2020 y solicitar la ampliación del horizonte del proyecto hasta la vigencia 2025."*
>
> *"teniendo en cuenta la importancia de custodiar, conservar y administrar el universo de archivo recibido, como el estado del arte de los procesos heredado del INCODER, se han adelantado actividades complementarias y estratégicas con el fin de no afectar la seguridad jurídica sobre los predios involucrados; tanto así que con los recursos de inversión asignados para la vigencia 2020 se dará inicio al levantamiento del inventario documental de dicha información."*

Una vez aclarado en su respuesta con el oficio No. 20204000745851 del 7 de agosto de los corrientes, la meta de la ANT de intervenir 8.061 metros lineales durante la vigencia 2018, se evidencia que el porcentaje de incumplimiento se amplía aún más, teniendo en cuenta que manifiestan haber organizado únicamente 1.500 metros lineales que corresponden al 18,6% para esta vigencia. Así mismo, en 2019, se adelantó el contrato para la intervención de 500 metros lineales, de los cuales al cierre de la vigencia se habían recibido solamente 83 metros lineales.

Adicionalmente, se cita a continuación algunos aspectos por los cuales la Agencia atribuye el incumplimiento de la meta:

> *"con base en las experiencias en los procesos adelantados por costos y la complejidad del proceso la meta de intervenir 8.061 metros lineales era completamente inviable".*
>
> *"bases de datos que no garantizan que lo allí descrito corresponda a lo recibido."*

> *"el contrato en la vigencia 2018, que tenía como objeto realizar la organización, clasificación, digitalización y migración, fue suscrito con el proveedor al finalizar la vigencia,"*

De acuerdo con lo anterior y aun cuando la Agencia aduce estas situaciones por las cuales no se alcanzó la meta, se evidencia aún más una deficiencia y debilidad en la planeación, teniendo en cuenta que para fijar las metas se deben realizar previamente los estudios técnicos correspondientes que soporten en el plan de acción la definición de las mismas. Así las cosas, el incumplimiento de las metas, en relación a estas deficiencias en la planeación ponen en riesgo la seguridad jurídica de los predios involucrados al no cumplir con su quehacer misional, por lo tanto, se valida la observación como hallazgo administrativo.

De acuerdo con las nuevas cifras reportadas por la ANT, **se configura el hallazgo** y **se modifica**.

HALLAZGO 4. Registro en los sistemas de información. (ANT)

El Sistema de Seguimiento de Proyectos de Inversión SPI, creado a través del Decreto 3286 de 2004, es una herramienta que facilita la recolección y análisis continúo de información, de tal manera que se identifiquen los inconvenientes y logros que se presenten en la ejecución de los proyectos. En este sentido, se constituye en la base para la adopción de medidas correctoras para: mejorar el diseño, aplicación y calidad de los resultados obtenidos y tomar decisiones durante la implementación de una política, programa o proyecto, con base en una comparación entre los resultados esperados y el estado de avance de los mismos en materia de ejecución financiera, física y de gestión de los recursos. Así mismo, es una ventana directa para ver los logros y analizar la gestión de las entidades del Estado en materia de inversión pública.

Es importante mencionar que los artículos 2.2.6.6.1 y 2.2.6.6.2 del Decreto 1082 de 2015, disponen:

> "*Seguimiento a los proyectos de inversión pública. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 92 y 93 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, corresponde al Departamento Nacional de Planeación hacer el seguimiento a los proyectos de inversión pública, para lo cual utilizará el Sistema de Información de Seguimiento a Proyectos de Inversión Pública de que tratan los artículos 2.2.6.1.1.1 al 2.2.6.1.1.3 del presente decreto, y que se integra al Sistema Unificado de Inversión Pública. La información que se suministre sobre los avances que el proyecto obtiene durante la vigencia presupuestal será responsabilidad de la entidad ejecutora del mismo*".

> "*Reportes de seguimiento a los proyectos de inversión. Las entidades ejecutoras deberán reportar mensualmente al sistema que administra el Departamento Nacional de Planeación el avance logrado por el proyecto durante ese período*"[18]

Teniendo en cuenta que en los informes no se mencionó el avance o seguimiento a las actividades respecto a los contratos 930 de 2018 y 1217 de 2019, se procedió a verificar esta evolución en el Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión (SPI), encontrando que, para la vigencia 2018, el cumplimiento de este Producto es del 0% y en 2019 es del 16.6%, con sólo 83 metros lineales entregados en relación a los 500 contratados.

Se encontraron diferencias entre las metas registradas en el Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión SPI y las del Plan de Acción de la Entidad, relacionadas con el Inventario del archivo histórico como un producto del proyecto: "*Fortalecimiento gestión integral del fondo documental"* de la Agencia Nacional de Tierras nivel nacional, registrando la siguiente información:

Tabla No. 16 - Registros encontrados

Vigencia	SPI	Plan de Acción
2018	7.381 metros lineales	5.794 metros lineales
2019	500 metros lineales	1.073 metros lineales

Fuente: SPI y Pág. ANT, cálculos propios

Adicionalmente, se encontró que en el Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas – SUIFP se, registra una meta de 8.061 metros lineales para la vigencia 2018, información que difiere en la registrada en el SPI.

Estas inconsistencias presentadas en la información reportada por la ANT en los diferentes sistemas de información pública, hace que se puedan estar tomando decisiones sobre supuestos que no corresponden a la realidad. Adicionalmente que esta situación persiste en el tiempo dado que dos años después, las metas no han sido actualizadas.

Análisis de respuesta

A continuación, se citan apartados de la respuesta de la ANT:

> *"al cierre de la vigencia 2018, no fue consignada la información financiera ni de metas en el SPI en los tiempos establecidos, dado que la Agencia no contaba con el recurso humano especializado para realizar esta actividad y por tal motivo en proyecto fue reportado con previo concepto por el DNP,"*

[18] Guía de Registro de Seguimiento-DNP. Mayo 2016

"los sistemas SUIFP y SPI cuando cierran las vigencias, es imposible realizar ajustes a la información almacenada, por este motivo la Agencia no pudo realizar las modificaciones requeridas para la vigencia 2018."

De acuerdo con lo expuesto por la Agencia, la entidad no está desvirtuando la observación, por cuanto acepta que no tenían el personal y que, para el momento en el que se realizarían las modificaciones, los aplicativos ya habían cerrado las vigencias. Adicionalmente, informa de acciones a partir de 2019 para corregir esta situación, en el sentido de evitar que esto vuelva a suceder.

Por lo anterior se **configura el hallazgo**.

HALLAZGO 5. Identificación del universo – Aplicativo: Titulación de baldíos a persona natural. (ANT)

En el Auto 040 de 2017, de cumplimiento a las ordenes emitidas en la Sentencia T-488 de 2014, la Corte Constitucional ordena a la ANT incorporar al Plan Nacional de Clarificación una estrategia de contingencia, destinada a lograr la depuración, clasificación y digitalización tanto del archivo histórico del INCODER como de los documentos y resoluciones de titulación que reposan en el Archivo General.

En virtud de lo anterior, la Contraloría encontró, que se han reportado distintas cifras en relación a los archivos recibidos por parte del INCODER. En un primer momento refirió alrededor de 180.000 procesos de adjudicación de tierras baldías de la nación que no habían sido resueltas[19]; más adelante, un universo correspondiente a 174.893 procesos[20], los cuales se encontraban en diferentes etapas procesales; adicionalmente, en la respuesta a la Contraloría[21], con fecha 14 de febrero de 2020, la Agencia informa que el archivo histórico del INCODER contiene 283.732 expedientes de titulación de baldíos.

Esto debido, a que no existe en la entidad, una estrategia que permita subsanar la necesidad de determinar finalmente qué información fue recibida por parte del INCODER, de manera que sea posible saber en el corto o mediano plazo cuándo se tendrá depurado el 100% del archivo.

Lo anterior genera un riesgo en la seguridad jurídica de los predios involucrados.

[19] Segundo informe trimestral de Plan de Cumplimiento de T-488/2014 y Auto 040/17- pág. 9. - 2017
[20] Segundo informe trimestral de Plan de Cumplimiento de T-488/2014 y Auto 040/17- pág. 12. - 2017
[21] Respuesta a Cuestionario Contraloría – Reunión 10 de febrero de 2020 – pág. 26. - 2020

Análisis de Respuesta

Aparte tomado de la respuesta de la ANT, oficio No. 20204000745851, 7 de agosto de 2020, página 48:

> *"Teniendo en cuenta la necesidad de depurar la información y poder identificar claramente que información fue recibida por la ANT, en el año 2019 se inició un trabajo articulado con el PAR Incoder, a fin de contar con las bases de datos que ellos han levantado en su proceso de organización documental, y poder confrontarlas frente a las bases que tenía la Agencia."*

Una vez analizada la respuesta, la entidad informa de la necesidad de identificar claramente qué información recibió la Agencia, confirmando lo observado por el equipo auditor.

Así mismo en su respuesta, la ANT manifiesta lo siguiente:

> *"En este sentido, es admisible que los universos de intervención varíen, pues la depuración del archivo se trata justamente de eso, de avanzar en la búsqueda de expedientes y establecer su etapa procesal, por ende, no sería lógico que con la intervención del archivo en estado natural, la cantidad procesos de adjudicación de baldíos a persona natural se mantuviera en una cifra fija."*

Sin embargo, la Agencia ha direccionado su respuesta en relación a las diferentes etapas procesales o estado actual de los trámites, en que se encuentran los expedientes, con lo cual es claro que los nuevos universos identificados a partir de esa intervención tendrán que variar, sobre todo teniendo en cuenta que la ANT informa que el aplicativo "*Titulación de baldíos a persona natural*", sobre el cual se está realizando esta depuración, está desactualizado.

En el entendido de la Contraloría los nuevos universos identificados a partir de la depuración son: solicitudes finalizadas (archivadas, negadas o registradas), predios adjudicados (en proceso de notificación o en espera de registro) y solicitudes pendientes de notificar (Solicitudes de adjudicación negadas o archivadas). Nuevos universos que se desprenden de un todo que en este caso es el archivo histórico del Incoder y que obviamente en la medida en que la Agencia avanza en su quehacer misional y adelanta los diferentes procesos, los universos varían en relación a sus nuevas y/o actuales etapas procesales.

Con lo anterior, no se justifica reportar cifras inciertas acerca de los expedientes recibidos, por lo que es necesario tener certeza de cuantos son los expedientes y seguidamente establecer su etapa procesal; es decir, que una cosa es conocer la cantidad de expedientes recibidos y otra, establecer su etapa procesal como

segunda actividad, por lo tanto, se mantiene la observación y se **valida como hallazgo**.

HALLAZGO 6. Reporte y depuración del archivo histórico del INCODER – Aplicativo: Titulación de baldíos a persona natural. (ANT)

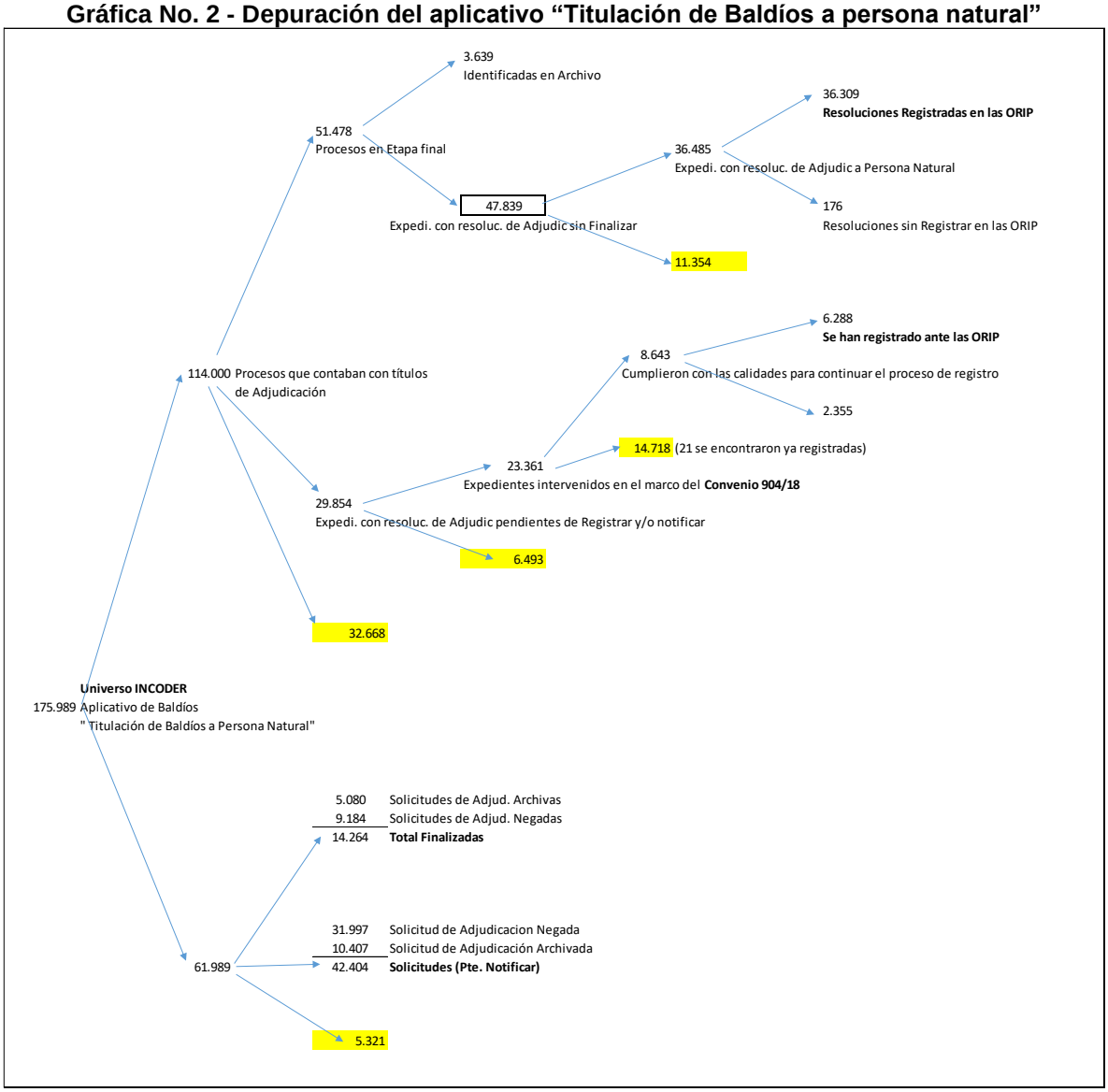
En el Auto 040 de 2017, de cumplimiento a las ordenes emitidas en la Sentencia T-488 de 2014, la corte Constitucional ordena a la ANT incorporar al Plan Nacional de clarificación, una estrategia de contingencia destinada a lograr la depuración, clasificación y digitalización tanto del archivo histórico del INCODER como de los documentos y resoluciones de titulación que reposan en el Archivo General.

Según los informes presentados por la ANT, la depuración se ha realizado sobre el aplicativo "*Titulación de Baldíos a Persona Natural*", en el cual, de un universo aproximado de 175.989 procesos activos de titulación de baldíos, se han identificado 114.000 procesos que contaban con títulos de adjudicación que aún se encontraban en trámite (Gráfica No. 2):

La gráfica muestra un desglose detallado de la depuración, según lo informado por la ANT, donde las cifras en amarillo muestran los procesos que van quedando como rezago, en la medida en que se avanza en la misma. Procesos sobre los cuales no se reporta información adicional, pero que siguen haciendo parte del universo en el sistema de información - Aplicativo de Baldíos: "*Titulación de Baldíos a Persona Natural*".

Esto se debe, a deficiencias en el seguimiento de estos expedientes con posibles riesgos en la seguridad jurídica de los predios.

Gráfica No. 2 - Depuración del aplicativo "Titulación de Baldíos a persona natural"



Fuente: Informes de Cumplimiento Auto 040/2017 y Sentencia de T-488/2014/cálculos propios

Análisis de respuesta

Aparte tomado de la respuesta de la ANT, páginas 48 y 49.

> *"Es pertinente informar al Ente de Control Fiscal que la muestra para determinar la observación no fue la correcta, en razón a que, si bien el aplicativo de baldíos sirvió como fuente para reportar a la Corte Constitucional el estado procesal de los*

expedientes de solicitudes de adjudicación de baldíos a persona natural, lo cierto es que no es la herramienta idónea que se utiliza en la actualidad para consignar los avances en el proceso de depuración y registro de los respectivos títulos.

La clasificación del número de expedientes en la gráfica No 1, expuesta por el auditor, es proveniente del extinto aplicativo de baldíos persona natural el cual fue sometido a un proceso de depuración, sin embargo, era un sistema de información que no tenía respaldo en sus etapas de un soporte documental, lo que hacía imposible una digitalización concatenada a la realidad procesal.

en este orden de ideas, el aplicativo de baldíos no es la herramienta idónea para reflejar el estado de avance procesal"

No es entendible para la Contraloría cuando la entidad señala que la información que figura en el Aplicativo Titulación de baldíos a persona natural, no es confiable, ni la herramienta idónea para reflejar el avance procesal y, sin embargo, es sobre este aplicativo que basan los informes a la Corte, en cumplimiento de la Sentencia T488 de 2014 y el Auto 040 de 2017, razón por la cual la Contraloría también tomó como soporte esa información, dado que estos informes presentan datos oficiales.

Al respecto, se citan a continuación los apartados del Informe en los que la ANT adujo tal situación:

Por lo anterior, se procedió a la identificación preliminar del universo de documentos de titulación de baldíos del archivo histórico del INCODER, con base en la información reflejada en el aplicativo de baldíos denominado "Titulación de Baldíos a persona natural", el cual fue suministrado por parte de INCODER a la Agencia Nacional de Tierras.

El referido sistema de información (aplicativo de baldíos), daba cuenta de alrededor de 114.000 documentos de adjudicación de baldíos que podrían encontrarse en diferentes etapas del procedimiento, tales como: resoluciones expedidas, resoluciones pendientes por notificar, resoluciones pendientes de resolver recurso, resoluciones ejecutoriadas pendientes de constancias de ejecutoria, resoluciones pendientes de registro etc.[22]

Estando a la espera de la entrega de los expedientes y mientras cursaban los trámites correspondientes a los procesos selectivos antes señalados, la Subdirección de Demanda y Descongestión dio inicio a las actividades de depuración del aplicativo de baldíos en coordinación con la Subdirección de Sistemas de Información de la Agencia Nacional de Tierras, realizando múltiples

[22] Segundo informe trimestral de Plan de Cumplimiento de T-488/2014 y Auto 040/17- pág. 8. - 2017

cruces de información y actualización del aplicativo de baldíos, y logrando reducir el universo de 114.000 a 47.839 procesos con resoluciones de adjudicación.[23]

*Frente a este punto, con la implementación de la depuración masiva del aplicativo denominado "Titulación de Baldíos a Persona Natural", se han logrado depurar al 30 de septiembre del presente año, TREINTA Y CINCO MIL CUATROCIENTAS NOVENTA Y SEIS (**35.496)** resoluciones de adjudicación de baldíos debidamente registradas en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos.*

Se hace preciso aclarar que la estrategia de depuración masiva del aplicativo denominado "Titulación de Baldío a Persona Natural", permitió decantar el universo de procesos de titulación de baldíos, el cual al 30 de septiembre corresponde alrededor de treinta mil (30.000) procesos con resolución de adjudicación pendientes de notificar y/o registrar.[24]

*Frente a este punto, con la implementación de la depuración masiva del aplicativo denominado "Titulación de Baldíos a Persona Natural", se han logrado depurar al 31 de diciembre del presente año, depurar treinta y seis mil doscientos dieciocho **(36.218)** resoluciones de adjudicación de baldíos debidamente registradas en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos.*[25]

*Frente a este punto, es pertinente resaltar que con la implementación de la intervención masiva del aplicativo denominado "Titulación de Baldíos a Persona Natural", se han logrado depurar, a 29 de marzo del presente año treinta y seis mil trescientos nueve **(36.309)** resoluciones de adjudicación de baldíos debidamente registradas en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos del país.*[26]

3.5. Producto 7. Depuración jurídica de base de datos de Resoluciones de Adjudicación INCODER 2009- 2015.
A. AVANCE EN BATERÍA DE INDICADORES:

Universo de Intervención: ***114.000 Resoluciones***
Número de Resoluciones depuradas y clasificadas: ***68.666 / 60.2%***
1. Por el aplicativo denominado "Titulación de Baldíos a Persona Natural", se han logrado depurar a 1 julio de 2019, ***treinta y seis mil trescientos nueve (36.309)*** *resoluciones de adjudicación de baldíos* ***debidamente registradas en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos del país,*** *de un total intervenido de* ***47.839 expedientes****.*[27]

[23] Tercer informe trimestral de Plan de Cumplimiento de T-488/2014 y Auto 040/17- pág. 13. - 2017

[24] Sexto informe trimestral de Plan de Cumplimiento de T-488/2014 y Auto 040/17- pág. 12. - 2018

[25]Séptimo informe trimestral de Plan de Cumplimiento de T-488/2014 y Auto 040/17- pág. 12. - 2018

[26] Octavo informe trimestral de Plan de Cumplimiento de T-488/2014 y Auto 040/17- pág. 12. - 2019

[27] Noveno informe trimestral de Plan de Cumplimiento de T-488/2014 y Auto 040/17- pág. 11. - 2019

Por lo anterior, resulta cuestionable que el aplicativo para el análisis de la Contraloría no es fiable, pero para la Corte sí lo es, toda vez que en los reportes la Agencia realiza un despliegue de información referida a los avances en la depuración de este aplicativo, más no informa que la data ha migrado a otro sistema de información que corrobore y sustente lo consignado en los informes y, sobre todo, se pueda identificar qué procede con los expedientes que van quedando como rezago en la medida en que se avanza en la depuración, por lo tanto la observación se mantiene y se **configura como hallazgo**.

3.2. CRITERIO 2. PROCESOS AGRARIOS

Los procesos agrarios cumplen un papel preponderante en el ordenamiento jurídico de la tierra en el sector rural, definiendo qué predios son aún de la Nación, si son o no adjudicables y que serán parte del Fondo de Tierras para disposición de aquellos campesinos que aún no tienen tierra o esta es insuficiente para lograr un sustento económico digno con su aprovechamiento.

Para el periodo auditado y de conformidad con las bases de datos suministradas por la ANT, se tenían 33.150 predios objeto de algún proceso agrario, de los cuales tan solo se atendió el 5,24%. Esta situación, de acuerdo con lo manifestado por la entidad, está principalmente relacionada con la desordenada entrega del archivo del Incoder y a la falta de recursos para atender los procesos agrarios heredados por este Instituto, así como los nuevos asumidos por la Agencia desde su creación. Bajo esta situación, los tiempos para dar trámite definitivo a los procesos son extremadamente largos.

Por otra parte, se vislumbra que la gestión de la Agencia está en su gran mayoría relacionada con mandatos judiciales, en donde por diversas motivaciones se convierte en la vía para lograr que se esclarezcan los derechos derivados de la ocupación o uso de los predios baldíos.

Ya en la revisión de expedientes se observaron dificultades en la expedición de la reglamentación de uso y manejo de los playones y sabanas comunales, en la efectiva recuperación material de los baldíos indebidamente ocupados y en el seguimiento a los contratos de arrendamiento de ocupantes de baldíos en las Islas del archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo.

Del análisis del equipo auditor surgieron los siguientes hallazgos.

HALLAZGO 7. Gestión de la ANT en relación con los bienes baldíos. (ANT)

La Ley 160 de 1994 en su artículo primero enuncia que es deber el Estado *"…promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios y a otros servicios públicos rurales, con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de la población campesina", esta Ley tiene entre otros propósitos según el Numeral 9 "Regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías de la Nación, dando preferencia en su adjudicación a los campesinos de escasos recursos...*"

Por otra parte, el Decreto 2663 de 2015 enuncia en su artículo 4º numeral 11, que dentro de las funciones de la Agencia esta "*Administrar las tierras baldías de la nación, adelantar los procesos generales y especiales de titulación y transferencias a las que haya lugar…*"; así mismo, en el numeral 24 "*Adelantar los procedimientos agrarios de clarificación, extinción del derecho de dominio, recuperación de baldíos indebidamente ocupados, deslinde de tierras de la nación, reversión de baldíos y reglamentos de uso y manejo de sabanas y playones comunales*.".

Así mismo, el Decreto ley 902 de 2017 "*Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras*" en su artículo 25 establece la adjudicación directa como una forma de acceso a la tierra de predios baldíos y fiscales patrimoniales a personas naturales en regímenes de UAF, mediante un Procedimiento Único; en virtud del mismo, el articulo 58 determina que dentro de los asuntos que se adelantan por el procedimiento único se encuentran el de la clarificación de la propiedad, el deslinde y la recuperación de baldíos.

Una vez revisadas, por el equipo auditor, las bases de datos suministradas por la ANT mediante correos electrónicos del 29 de abril y el 4 de mayo de 2020, con corte a marzo de 2020, se pueden establecer las siguientes situaciones, en relación con los expedientes a su cargo:

1. En relación con el proceso agrario de clarificación, de 13.040 expedientes reportados en las bases de datos se evidencia la finalización del 10% de ellos. Si se calculará este indicador incluyendo los expedientes sin depurar, el resultado es del 4% de la gestión terminada.

Tabla No. 17 - Gestión procesos agrarios de clarificación

PROCESO AGRARIO DE CLARIFICACION	*No. Expedientes*
Terminados	1338
Sin terminar	11.702
Total Expedientes depurados [28]	13.040
Total Expedientes bajo competencia y gestión de la ANT [29]	31.845
% Expedientes finalizados del total de casos depurados	10%
% Expedientes finalizados TOTAL casos bajo competencia y gestión de la ANT	4%

Fuente: Base consolidado SPAGJ.xlxs, cálculos de la CGR.

El proceso de clarificación deriva su relevancia, en que el Estado, en cabeza de la ANT como administradora de los bienes baldíos, tenga control sobre los predios de propiedad de la Nación, ya sea para su buen manejo cuando son inadjudicables, o para adelantar procesos de adjudicación a la población campesina, que no posee tierra o que no cuentan con la suficiente para superar sus niveles de pobreza.

2. En relación con el proceso agrario de deslinde, los datos presentados dan cuenta del 35% de casos finalizados a cargo de la Agencia así:

Tabla No. 18 - Gestión procesos agrarios de deslinde

PROCESO AGRARIO DE DESLINDE	No. Expedientes
Terminados	141
Sin terminar	261
Total	402
% Expedientes finalizados	35%

Fuente: Base consolidado SPAGJ.xlxs, cálculos de la CGR.

3. En cuanto a la recuperación de los predios baldíos de la Nación, se ha finalizado el 28% de los casos, como se muestra a continuación:

[28] De conformidad con la base de datos suministrada por la Agencia relacionada con los expedientes depurados y priorizados.

[29] De acuerdo a los procesos a cargo de conformidad con las explicaciones dadas a este órgano de control mediante el oficio 20203200402441.

Tabla No. 19 - Gestión procesos agrarios de recuperación

PROCESO AGRARIO DE RECUPERACION	*No. Expedientes*
Terminados	257
Sin terminar	646
Total	903
% Expedientes finalizados	28%

Fuente: Base consolidado SPAGJ.xlxs, cálculos de la CGR.

4. En relación con las adjudicaciones se puede observar una mejor gestión, en tanto se han resuelto el 66% de las solicitudes, como se indica a continuación:

Tabla No. 20 - Gestión procesos de adjudicación de baldíos

PROCESOS DE ADJUDICACION	*No. Expedientes*
Terminados o casi terminados	34.582
Sin terminar	17.617
Total	52.199
% Expedientes finalizados	66%

Fuente: SOLICITUD_BASE_SATDD SATZF CONTRALORIA.xlxs, cálculos de la CGR.

En este sentido, se evidencia una gestión ineficiente frente a los diferentes procesos responsabilidad de la ANT, en relación con los predios baldíos, en detrimento del mandato constitucional de avanzar en la distribución equitativa de la tierra, entre aquella población rural más pobre que no cuenta con este relevante factor productivo.

La Agencia informa que esta situación se deriva del rezago entregado por el extinto Incoder; sin embargo, el equipo auditor considera que esta situación evidencia una gestión inadecuada, en cuanto a la planeación y ejecución de su quehacer misional.

Análisis de Respuesta

La Agencia enfoca su respuesta en las necesidades presupuestales para dar cumplimiento a las diferentes responsabilidades misionales en relación con los baldíos de la Nación, particularmente a la escasa asignación de recursos del presupuesto nacional frente a lo solicitado tanto al Ministerio de Hacienda como al Departamento Nacional de Planeación.

Particularmente, presentan como los recursos asignados para adelantar la gestión jurídica de tierras y los procesos agrarios administrativo especiales, para las vigencias 2018 y 2019, tan solo se asignó finalmente el 42% y el 62% de los

recursos solicitados, viéndose esta situación aún más agravada para 2020 en donde la asignación fue del 32%, con decrecimiento frente a la anterior vigencia del 38%.

Como soporte, la ANT adjunta los diversos requerimientos realizados al MinHacienda y al DNP, indicando la necesidad de un mayor esfuerzo presupuestal para el cumplimiento de la misionalidad de la Agencia, particularmente para atender el rezago heredado del Incoder, las nuevas solicitudes y el cumplimiento entre otros de la Sentencia T488 de 2014.

Precisamente, la Agencia ejemplifica la problemática con lo manifestado a la Corte en febrero de 2019, en donde se afirmó que la atención de la Sentencia significaría la necesidad de $779.550 millones y así atender los 37.929 procesos existentes. En el mismo informe se comunicó a la Corte, que con los recursos anuales asignados esta tarea culminaría en más de 50 años.

Finalmente se reconoce, que mientras no exista un respaldo presupuestal suficiente, se hace inviable el ejercicio de autoridad de tierras que le compete a la Agencia.

En este sentido, la CGR reconoce la gestión adelantada por la ANT respecto a la búsqueda de recursos ante las autoridades respectivas. Sin embargo, a excepción de la gestión presupuestal que la ANT ha adelantado, el hallazgo se configura dado el efecto negativo que significa para la seguridad jurídica del territorio rural, el mantener sin definición una cantidad de procesos agrarios y de adjudicación, siendo esta ausencia institucional una fuente más de conflictividad sobre la tierra, en detrimento de su ordenamiento social y productivo. La observación **se configura como hallazgo** y **se modifica** de conformidad con la respuesta de la entidad.

HALLAZGO 8. Reglamento de uso y manejo de sabanas y playones comunales de baldíos deslindados. (ANT)

El Decreto 2363 de 2015 en el numeral 24 del artículo 4, define como una de las funciones de la ANT, la reglamentación para el uso y manejo adecuado de sabanas y playones comunales. Por su parte, el artículo 25 del mismo decreto establece que será función de la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación “Adelantar y decidir los procedimientos de constitución de reglamentos de sabanas y playones comunales”.

Así mismo, la Ley 160 de 1994 en su artículo 69, modificado por el artículo 4 de la Ley 1900 de 2018, define que el Incora (Hoy la ANT), determinará en los reglamentos sobre uso y manejo de sabanas y playones, las áreas de ocupación individual para explotación de cultivos de pancoger.

Finalmente, el Consejo Directivo de la Agencia regló mediante el Acuerdo 058 de 2018 (modificado por el Acuerdo 118 de 2020) la administración y el otorgamiento de derechos de uso de terrenos baldíos inadjudicables, incluyendo las sabanas y playones comunales, de conformidad con sus características "*técnicas, ambientales, económicas y sociales*". En su artículo 19 estipula que el acto administrativo de cierre por medio del cual se otorgan derechos de uso, se constituirá en el reglamento general para cada playo y sabana comunal, que deberá establecer como mínimo "*la determinación de las áreas, usos, reglas, prohibiciones, obligaciones, condiciones de permanencia y numero de sujetos*".

En la revisión adelantada por el equipo auditor de la muestra de expedientes de deslinde, se da cuenta que, una vez resuelto el proceso agrario, no se evidenciaron actuaciones de la Agencia orientadas a la reglamentación de las respectivas sabanas y playones comunales, particularmente en los siguientes predios:

Tabla No. 21 - Predios deslindados sin reglamentación de uso y manejo

Predio	Departamento	Municipio
CIENAGA EL UVERO	Atlántico	Ponedera
HUMEDAL GOTA DE LECHE O ROMAN	Valle del Cauca	Yotoco
HUMEDAL EL JARDIN	Valle del Cauca	Yotoco
SABANAS COMUNALES EL VECIA	Casanare	Paz de Ariporo
SABANAS COMUNALES DE MIRAMAR DE GUANAPALO	Casanare	San Luis de Palenque
SABANAS COMUNALES DE LA VEGA ARRIBA	Cesar	Valledupar
LA ESMERALDA	Casanare	Orocué

Fuente: expedientes ANT revisados por el equipo auditor

Lo anterior derivado de una falta de gestión y seguimiento de la Agencia una vez deslindados estos predios de la Nación, lo que podría afectar la calidad de sus suelos por un aprovechamiento inadecuado u ocupaciones indebidas por parte de terceros.

Análisis de la respuesta

La Agencia en su respuesta refiere que a pesar de que los procesos mencionados por el equipo auditor ya tengan resolución final de deslinde, aún no han culminado su trámite administrativo, ya sea porque falta su notificación, la resolución de los recursos interpuestos, la consulta ante el Consejo de Estado, la inscripción en la ORIP respectiva y la emisión del auto de cierre.

A continuación, la ANT describe el estado de cada uno de los procesos una vez emitidos los actos administrativos que definieron el proceso agrario, siendo las fechas de los mismos las siguientes:

Tabla No. 22 - Tiempos para definición de procesos

Predio	Fecha de la resolución que definió el deslinde	Años sin finalizar el tramite[30]
CIENAGA EL UVERO	29 de diciembre de 1997	22,6
HUMEDAL GOTA DE LECHE O ROMAN	2 de noviembre de 2010	9,8
HUMEDAL EL JARDIN	5 de septiembre de 2013	6,9
SABANAS COMUNALES EL VECIA	25 de septiembre de 2012	7,9
SABANAS COMUNALES DE MIRAMAR DE GUANAPALO	31 de octubre de 2012	7,8
SABANAS COMUNALES DE LA VEGA ARRIBA	24 de julio de 2007	13,1
LA ESMERALDA	1 de noviembre de 2012	7,8

Fuente: expedientes ANT revisados por el equipo auditor

Así mismo, la entidad explica que la trasferencia de información del Incoder a la ANT no se dio en las mejores condiciones, lo que significó que no se recibió una base de datos adecuada que diera cuenta de los procesos que venía adelantando el Incoder. Por otra parte, refiere las dificultades que se derivan para la notificación por la extensión de los predios objeto de la actuación, la cantidad de intervinientes y la falta de información de los mismos. A pesar de lo anterior, este órgano de control no considera aceptable, que las actividades posteriores al acto administrativo definitivo, tomen en promedio 11,1 años para que se permita dar un aprovechamiento adecuado y sostenible a estos predios.

En relación con el predio “Ciénaga el Vichal”, la Agencia describe el proceso adelantado y que finalmente terminó con la expedición del acto administrativo 7849 del 20 de junio de 2019, mediante el cual se expide el reglamento de uso y manejo, así como las posteriores acciones de seguimiento que dan cuenta del aprovechamiento adecuado por parte de los ocupantes de este playón comunal.

Teniendo en cuenta que la respuesta dada por la entidad tan solo da cuenta de la expedición de 1 de 8 reglamentos en los predios cuestionados, se **configura el hallazgo y se modifica.**

HALLAZGO 9. Recuperación material de predios con finalización del proceso agrario de recuperación. (ANT)

El Decreto 1071 de 2015 en su artículo 2.14.19.3.3 establece que una vez están en firme los actos administrativos de recuperación de baldíos indebidamente ocupados, el Incoder (Hoy la ANT) procederá a ejecutarlos de inmediato, por lo que si llegase el caso existan ocupantes en los predios objeto del proceso agrario, realice las actuaciones pertinentes para lograr la restitución de los bienes baldíos de la Nación.

[30] Cálculos elaborados por el equipo auditor con la información de los expedientes

En consecuencia, la ANT estableció el protocolo de recuperación material de baldíos (Código ADMTI-G-001), en el que se define la ruta desde la firmeza y publicidad de la resolución final del proceso agrario hasta la restitución o recuperación material.

Revisados los expedientes de recuperación de baldíos indebidamente ocupados seleccionados como muestra representativa por el equipo auditor, no se tiene certeza de las actuaciones adelantadas por la Agencia para adelantar la respectiva recuperación material de estos predios, particularmente en los casos que se listan a continuación:

Tabla No. 23 - Predios con proceso de recuperación de baldíos indebidamente ocupados finalizados sin recuperación material

Predio	Departamento	Municipio
La Fama	Bolívar	Cartagena
Mayajura	Bolívar	Cartagena
Isla Arena	Bolívar	Cartagena
Gran Edén	Bolívar	Cartagena
Isla el Tambito	Bolívar	Cartagena

Fuente: expedientes ANT revisados por el equipo auditor

Lo anterior causado por un seguimiento inadecuado por parte de la Agencia, una vez se dejan en firme las resoluciones que resuelven a favor de la Nación los procesos agrarios de recuperación, lo que podría resultar en nuevas indebidas ocupaciones por parte de terceros.

Análisis de la respuesta

La Agencia precisa en relación con el predio "**Isla María del Mar"**, que el mismo está en abandono, por lo que no aplica la activación del protocolo de recuperación, para lo cual adjunta formatos de visita de inspección de predio de la ANT, en donde se manifiesta esta situación, la más reciente del 27 de julio de 2020. De esta manera, para este predio **no se configura el hallazgo**.

En relación con el predio **"La Disculpa",** la entidad manifiesta que cuenta con contrato de arrendamiento No. 025 del 4 de diciembre de 2015, entre el Incoder y el ocupante (el cual se adjunta), en donde se observa que el plazo es por ocho años a partir de su suscripción. De esta manera, para este predio **no se configura el hallazgo**.

En relación con el predio **"Isla Fama",** se adjuntan formatos de visita de inspección de la ANT de fechas 21 de marzo de 2018, 18 de junio de 2019 y 10 de noviembre

de 2019, en donde se manifiesta que existe un ocupante diferente al antiguo arrendatario.

Se adjunta igualmente solicitud de los ocupantes en relación con la renovación o prórroga del contrato de arrendamiento con radicado 20186200833512 del 30 de julio de 2018, en donde adicionalmente se peticiona la inclusión de la persona mencionada en las visitas como nueva ocupante, para que sea incorporada en el contrato como parte de los arrendatarios. El 28 de enero de 2020, mediante derecho de petición, los ocupantes solicitan el estado del trámite a la solicitud de renovación y/ o prórroga del contrato de arrendamiento, así como de la cesión del mismo, radicada en la ANT con el No 20186200833512.

En respuesta de la ANT del 4 de mayo de 2020 con radicado 20204300247371 se informa a los peticionarios que se dará inicio "a la fase de suscripción de contratos de estos terrenos" y se da claridad que el contrato 097-2006 suscrito en 2006 tenía vigencia de 8 años, por lo que desde 2014 se encontraba vencido.

El 28 de julio de 2020 la ANT remite a los ocupantes el oficio 20204300604921 en donde los invita a "*regularizar la ocupación indebida*", señalando apartes del Acuerdo 106 de 2019 de la misma Agencia, ""*Por el cual se establece el reglamento para que la Agencia Nacional de Tierras – ANT, administre los predios baldíos que constituyen reserva territorial del Estado, identificados como islas, islotes y cayos de los mares de la Nación*".

Teniendo en cuenta lo aportado por la Agencia, así como lo que reposa en el expediente suministrado a este equipo auditor, se concluye que: i) a pesar que el contrato de arrendamiento se venció en el año 2014, ii) que en 2016 la ANT avocó conocimiento del expediente, iii) que desde 2018 los ocupantes solicitan la regularización de su situación y iv) que en comunicaciones internas de la Agencia se da cuenta de la necesidad de iniciar el proceso de recuperación (Memorando 20194300062343 del 26 de abril de 2019 y 20194300068733 del 9 de mayo de 2019); no se ha dado inicio a la recuperación material dada la indebida ocupación de este bien de la Nación y tan solo apenas el 28 de julio del 2020 se procede a comunicar a los ocupantes, la intención de regularizar la indebida ocupación, respecto a este predio **se configura el hallazgo**.

Respecto al predio **"Majayura",** la ANT en su respuesta adjunta oficio del ocupante del 30 de diciembre de 2019 con radicado 20196201368212, en donde adjuntan información solicitada por la Agencia para la suscripción de nuevo contrato de arrendamiento del baldío.

Así mismo, adjuntan informes de visita de la ANT del 6 de abril de 2019, 1 de diciembre de 2019, 16 de marzo de 2020 y del 27 de julio del 2020, donde se da cuenta que el predio viene siendo ocupado.

Finalmente, se adjunta comunicación de la ANT del 28 de julio de 2020 en donde se invita al firmante del oficio con radicado 20196201368212 (diferente al mencionado como ocupante en los informes de visita), a la "*regularización por indebida ocupación del inmueble*".

En este sentido y a pesar que en comunicación interna de la ANT del 26 de abril de 2019 se solicita dar inicio al proceso de recuperación material dada la indebida ocupación, no se logra demostrar que este se haya adelantado, por lo que en el caso de este predio **se configura el hallazgo**.

En relación con el predio **"Isla Arena"**, la ANT allega en su respuesta informes de visita del 29 de agosto de 2019 y 6 de marzo de 2020 donde se evidencia la ocupación indebida, construcción de nuevas infraestructuras y se deja constancia que el ocupante no ha tenido una respuesta efectiva a su solicitud de suscripción de contrato de arrendamiento. Por último, se adjunta solicitud de la apoderada judicial de los ocupantes, en donde expresa entre otros, que desde 2007 están solicitando la regularización de la ocupación. Se concluye con la información allegada, que aún no se ha dado inicio al proceso de recuperación material dada la indebida ocupación, por lo que en el caso de este predio, **se configura el hallazgo**.

Frente al predio **"Gran Edén",** la ANT adjunta en su respuesta informes de visita del 8 de marzo de 2018, 11 de octubre de 2019 y 17 de noviembre de 2019 en donde se da cuenta de la ocupación y de la existencia de un arrendatario. Así mismo, se allega comunicaciones del ocupante fechadas del 30 de mayo de 2017 y del 31 de julio de 2018 manifestando su interés en la renovación del contrato de arrendamiento, así como la respuesta de la entidad del 13 de septiembre de 2018, en donde se manifiesta la imposibilidad de atender su solicitud y se informan las condiciones establecidas para pactar un nuevo contrato. Finalmente, se remitió comunicación de la ANT del 28 de julio de 2020, en donde se invita al ocupante a la "regularización por indebida ocupación del inmueble". Analizada la información, se puede concluir que no se ha dado inicio a la recuperación material del inmueble, a pesar de la demostrada indebida ocupación, por lo tanto para este caso, **se configura el hallazgo**.

Finalmente y en relación con el predio **"Isla el Tambito",** la Agencia en su respuesta allega informes de visita del 16 de febrero de 2018, 5 de julio de 2019, 1 de diciembre de 2019 y 17 de marzo de 2020, en donde a excepción de la primera, se manifiestan exactamente las mismas observaciones, entre ellas, "Se deja registrado

visita para recordar los pagos del canon de arriendo, la cual presentaba una mora por más de 60 días".

Igualmente, se adjunta solicitud del ocupante del 6 de diciembre de 2017, reiterando "que ha pasado con nuestro contrato"; y finalmente, comunicación de la ANT del 28 de julio de 2020, en donde se invita al ocupante a la "regularización por indebida ocupación del inmueble".

Analizada la información allegada, no se evidencia que se haya iniciado la recuperación material del inmueble, a pesar de la demostrada indebida ocupación, por lo tanto para este caso, **se configura el hallazgo**.

En este sentido, de manera integral se **configura el hallazgo y se modifica** de conformidad con el caso a caso.

HALLAZGO 10. Contratos de arrendamiento predios en las islas del archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo. (ANT)

Mediante resolución 4698 de 1984, el Incora determinó que las islas que conforman el archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y San Bernardo no han salido del patrimonio de la Nación, es decir que se consideran baldíos. Por otra parte, con sentencia del 6 de julio de 2001, el Consejo de Estado ratifica lo ordenado al Incora por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en sentencia del 2 de mayo del mismo año, en cuanto a la clarificación, deslinde y recuperación de estas islas.

De conformidad con el Acuerdo No. 041 de 2006 del Consejo Directivo del Incoder, "*por el cual se regula la ocupación y aprovechamiento temporal de los terrenos que conforman las islas del archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo*", se han suscrito contratos de arrendamiento con los ocupantes de los predios.

De los expedientes revisados por el equipo auditor, no se observan los documentos que den cuenta de la actualización de estos contratos ni de la supervisión de los mismos, siendo una de las últimas actuaciones al respecto, el oficio 20174300096033 del 18 de septiembre de 2017, en donde la subdirección de administración de tierra de la ANT informa que a esa fecha de la existencia de 119 contratos, algunos de ellos vencidos.

La falta de seguimiento a los contratos de administración de los predios que hacen parte de las islas del archipiélago en mención, podría significar la pérdida de un ingreso fiscal para la Agencia, además de la alta probabilidad de requerir adelantar de nuevo un proceso de recuperación de baldíos indebidamente ocupados. Lo

anterior, por un indebido seguimiento por parte de la ANT en su responsabilidad de administrar los baldíos de la Nación.

Análisis de la respuesta

En relación con lo objetado por el equipo de auditoría, es decir la actualización de los contratos de arrendamiento y su respectiva supervisión, la ANT manifiesta que la entidad adelanta seguimiento al cumplimiento de las obligaciones contractuales y en caso de incumplimiento de las mismas, se procede a efectuar los respectivos requerimientos y de persistir, el inicio de los procedimientos administrativos de incumplimiento. Al respecto señala la Agencia que adjunta las evidencias en carpetas por cada predio, particularmente en carpeta denominada “seguimiento contractual”.

Una vez revisado los archivos magnéticos en las carpetas mencionadas, se observa que se entregó una carpeta denominada “Anexo3. General”, la cual no contiene archivo alguno; situación que se repite con la carpeta denominada “Anexo1. Islas Del Rosario”.

La carpeta restante y nominada “Anexo 2. San Bernardo”, contiene a su vez 12 subcarpetas, en donde se encontró lo siguiente:

- Las carpetas con nombres “6. Corales 009-09” y “40. La candelita 011-09” contienen la subcarpeta denominada “gestión contractual”, en donde reposan 4 informes de supervisión de los contratos de arrendamiento 09 – 09, 11 – 09, 14 – 09 y 15 – 09, de los predios “Isla Corales”, La Candelita, “Estrella de mar” y “Quebracho II”, respectivamente.
- Las carpetas “7. Estrella del Mar 014-09”, “8. El picadero 008-09”, “63. Mar y Cielo 014-08”, “64. Antares 012-09” y “85. Bajamar 001-09” no contienen ningún archivo.
- En la carpeta “20. Nuevo mundo 007-09” se encuentra la subcarpeta “gestión contractual”, que contiene oficio al ocupante informándole los requisitos para la suscripción del contrato de arrendamiento y otro archivo con la información reportada por el ocupante.
- En las carpetas “21. La goleta 010-09”, “32. Isla el arca de Noe 003-09”, “34. Mikonos 026-08” contienen la subcarpeta “gestión contractual”, en donde reposan dos memorandos internos con radicados 20204300035983 y 20204300103143.
- La carpeta “36. Dahlandia 013-08” contiene la subcarpeta “gestión contractual”, donde reposa memorando que solicita la activación del proceso de recuperación indebidamente ocupados.

En este sentido, con la respuesta de la entidad no se puede evidenciar ni la actualización de los contratos de arrendamiento y tan solo 4 informes de supervisión. Teniendo en cuenta que en la jurisdicción de las islas del archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo, se encuentran centenares de predios, no se desvirtúa la observación y **se configura como hallazgo**.

HALLAZGO 11. Sabanas Comunales de Miramar de Guanapalo (ANT)

La Ley 1437 de 2011 Código de Procedimiento Administrativo en su Título II capítulo 1 sobre el derecho de petición ante autoridades habla de las reglas generales y, del articulo 13 al 23 regula entre otros, lo concerniente a objeto, modalidades, términos para resolver, presentación y radicación, atención prioritaria de peticiones, organización para el trámite interno y decisión de las peticiones. Posteriormente, en el artículo 31 reseña las consecuencias por falta de atención a las peticiones y a los términos.

El Decreto 2363 de 2015 que define la integralidad de la Agencia Nacional de Tierras, en su artículo 3 sobre el objeto de la entidad habla del deber ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural, con seguridad jurídica; en el Artículo 4, sobre las funciones de la entidad, en sus numeral 4, remite a la necesidad de ejecutar en la zonas definidas por el ministerios, los programas constitutivos de la política de Ordenamiento Social de la propiedad rural; en el artículo 5 la obligación de apoyar la identificación física y jurídica de las tierras; en el 11 la obligación de administrar las tierras baldías de la nación y adelantar los procesos a que haya lugar; en el numeral 16 el deber de implementar y administrar los sistemas de información de los fondos de tierras, y en el numeral 21, surge la de impulsar, ejecutar y apoyar los diversos procedimientos judiciales o administrativo para sanear la situación jurídica de los predios rurales.

Por otro lado, el mismo decreto en el artículo 11 de las funciones de la dirección general, la señalada en el numeral 20, habla de dirigir la gestión de las diferentes unidades e impartir las directrices para la ejecución de las funciones en territorio.

La comunidad de la vereda Miramar de Guanapalo, San Luis de Palenque (Casanare) eleva solicitud a la Agencia mediante oficio recibido el 16 de junio de 2017, con el ánimo que la ANT gestione el levantamiento de cercas dispuestas en las sabanas comunales.

La ANT da respuesta hasta el 13 de diciembre de 2017, en donde informa que el expediente relacionado con el deslinde de las "*Sabanas comunales Miramar de Guanapalo*" fue resuelto mediante Resolución No. 2165 de 2012 y que está pendiente a esa fecha "*el estudio jurídico de los recursos impetrados, entre los que se encuentra el incoado el día 12 de febrero 2013 por el señor Francisco Noe Acosta*

Moreno". Informa finalmente, que una vez se resuelva de fondo los recursos impetrados, se procederá a solicitar la inscripción la resolución que deslinda el predio, para así culminar formalmente con este procedimiento.

Revisado el resto del expediente no se encuentra evidencia que permita tener certeza que el recurso mencionado finalmente fue resuelto, ni de una posterior inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria de la decisión tomada por la ANT. Vale la pena mencionar que este expediente lleva a aproximadamente 14 años desde la solicitud de intervención por parte del Incora en su momento.

La falta de seguimiento por parte de la ANT a este proceso en particular no ha permitido su culminación, lo que podría conllevar a posibles ocupaciones y aprovechamientos ambiental y socialmente no sostenibles de estos predios inadjudicables.

Análisis de la respuesta

La entidad indica que "la respuesta frente a este caso se abordó en la respuesta a la Observación No. 11". Sin embargo, una vez revisado lo contestado en la observación citada, no se encuentran elementos que den cuenta de la resolución del recurso interpuesto desde el 12 de febrero de 2013. En este sentido **se configura el hallazgo**.

HALLAZGO 12. Sabanas Comunales de La Vega Arriba (ANT)

La Constitución Política en su artículo 23 señala lo pertinente a las peticiones respetuosas del ciudadano ante la autoridad, dando luz al derecho de petición.

La Ley 1437 de 2011 Código de Procedimiento Administrativo en su Título II capítulo 1 sobre el derecho de petición ante autoridades habla de las reglas generales y del articulo 13 al 23 regula entre otros, lo concerniente a objeto, modalidades, términos para resolver, presentación y radicación, atención prioritaria de peticiones, organización para el trámite interno y decisión de las peticiones. Posteriormente en el artículo 31 reseña las consecuencias por falta de atención a las peticiones y a los términos.

El Decreto 2363 de 2015 que define la integralidad de la agencia Nacional de Tierras, en su artículo 3 sobre el objeto de la entidad habla del deber ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural, con seguridad jurídica; en el Artículo 4, sobre las funciones de la entidad, en sus numerales 4, remite a la necesidad de ejecutar en la zonas definidas por el ministerios, los programas constitutivos de la política de Ordenamiento Social de la propiedad rural; en el artículo 5 la obligación de apoyar la identificación física y jurídica de las tierras, en

el 11 la obligación de administrar las tierras baldías de la nación y adelantar los procesos a que haya lugar, en el numeral 16 el deber de implementar y administrar los sistemas de información de los fondos de tierras; y en el numeral 21 , surge la de impulsar, ejecutar y apoyar los diversos procedimientos judiciales o administrativo para sanear la situación jurídica de los predios rurales.

Por otro lado, el mismo decreto en el artículo 11 de las funciones de la dirección general, la señalada en el numeral 20, habla de dirigir la gestión de las diferentes unidades e impartir las directrices para la ejecución de las funciones en territorio.

Mediante auto 391 del 31 de mayo de 2017, la ANT avoca conocimiento del proceso de deslinde sobre el predio "*Sabanas comunales de La Vega*" ubicado en Valledupar (Cesar). El 14 de octubre de 2017 un ciudadano de la comunidad solicita a la Agencia la protección para las sabanas del corregimiento de La Vega, dando a conocer posibles loteos al interior de las mismas. Con fecha 4 de junio de 2019 radica queja entre otros ante la ANT, manifestando que se ha hecho caso omiso a varios de sus requerimientos y además exponiendo presuntas situaciones irregulares al interior del predio deslindado por el Incoder mediante resolución No. 720 del 24 de julio de 2007.

Con fecha 13 de septiembre de 2019, la ANT a través de la Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica, responde parcialmente, entre otras mencionándole al ciudadano que remitirá a otras dependencias de la ANT para que sea respondidas algunas de sus solicitudes, entre otras la reglamentación del predio deslindado y la posible revocatoria de dos resoluciones de adjudicación de baldíos, por lo tanto, la ANT no ha respondido de fondo el requerimiento.

Lo anterior, generando incertidumbres en relación con las situaciones irregulares que se están presentando en el predio deslindado (entre otras las que se presentaron a consideración del Incora en hace 32 años) y que pueden generar aprovechamientos improcedentes y ocupaciones ilegales, a causa de una administración inadecuada por parte de la Agencia del baldío inadjudicable "Sabanas comunales de La Vega".

Análisis de la respuesta

La entidad indica que "*la respuesta frente a este caso se abordó en la respuesta a la Observación No. 11*". Sin embargo, una vez revisado lo contestado en la observación citada, no se encuentran evidencias que den cuenta de la respuesta de fondo a la petición ciudadana fechada del 4 de junio de 2019. En este sentido **se configura el hallazgo**.

HALLAZGO 13. Sabanas Comunales La Esmeralda (ANT)

La Constitución Política en su artículo 23 señala lo pertinente a las peticiones respetuosas del ciudadano ante la autoridad, dando luz al derecho de petición.

La Ley 1437 de 2011 Código de Procedimiento Administrativo en su Título II capítulo 1 sobre el derecho de petición ante autoridades habla de las reglas generales y del articulo 13 al 23, regula entre otros, lo concerniente a objeto, modalidades, términos para resolver, presentación y radicación, atención prioritaria de peticiones, organización para el trámite interno y decisión de las peticiones. Posteriormente en el artículo 31 reseña las consecuencias por falta de atención a las peticiones y a los términos.

El Decreto 2363 de 2015 que define la integralidad de la Agencia Nacional de Tierras, en su artículo 3 sobre el objeto de la entidad habla del deber ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural, con seguridad jurídica; en el Artículo 4, sobre las funciones de la entidad, en sus numerales 4, remite a la necesidad de ejecutar en la zonas definidas por el ministerios, los programas constitutivos de la política de Ordenamiento Social de la propiedad rural; en el artículo 5 la obligación de apoyar la identificación física y jurídica de las tierras; en el 11 la obligación de administrar las tierras baldías de la nación y adelantar los procesos a que haya lugar; en el numeral 16 el deber de implementar y administrar los sistemas de información de los fondos de tierras; y en el numeral 21 surge la de impulsar, ejecutar y apoyar los diversos procedimientos judiciales o administrativo para sanear la situación jurídica de los predios rurales.

Por otro lado, el mismo decreto en el artículo 11 de las funciones de la dirección general, la señalada en el numeral 20, habla de dirigir la gestión de las diferentes unidades e impartir las directrices para la ejecución de las funciones en territorio.

El 1 de diciembre de 2016, la Alcaldía de Orocué, Casanare, solicita a la ANT la revisión de la Resolución 2173 de 2012, por medio de la cual el Incoder deslindó las "*Sabanas comunales La Esmeralda*". Posteriormente, el 27 de enero de 2017, el alcalde solicita, mediante derecho de petición al Incoder (Léase ANT), le sea adjudicado a este ente territorial el predio "*Sabanas comunales La Esmeralda*", teniendo en cuenta que sobre el mismo se tiene destinada la construcción del matadero municipal.

El 10 de febrero de 2017, la ANT certifica que la Resolución 2173 de 2012 fue expedida por el Incoder, aportándole copias auténticas de dicho acto administrativo y se le informa que se trasladó a la Dirección de Acceso a Tierras, de la misma Agencia, para que dé respuesta de fondo a su petición de adjudicación del predio

en mención y si existe reglamento de uso, manejo y aprovechamiento de estas sabanas comunales.

El 4 de abril de 2017, la ANT avoca conocimiento del proceso de deslinde mediante el auto 170. Una vez se identifica que la Resolución 2173 de 2012 no se encontraba inscrita debidamente en el folio de matrícula inmobiliaria, se solicita a la ORIP respectiva este trámite, oficina que adelanta la respectiva anotación.

A partir de la respuesta dada el 7 de julio de 2017 por la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia a la Agencia, esta última identifica que el polígono trazado por la autoridad ambiental, usando las coordenadas establecidas en la Resolución 2173 de 2012, no corresponde con el amojonamiento de las sabanas en cuestión. Frente a esta situación, la ANT mediante auto 494 de agosto de 2017 ordena visita de campo para la verificación y confirmación de los detalles técnicos que permitan ejecutar y materializar el territorio deslindado en la resolución que deslinda las sabanas comunales.

Resultado de esta visita de campo adelantada el 7 de septiembre de 2017, se concluye que efectivamente el polígono identificado en el acto administrativo está desplazado aproximadamente 3 kilómetros, sin que a la fecha la ANT haya subsanado debidamente este error.

Estas inconsistencias en el polígono que identifica el predio deslindado generan inseguridad jurídica sobre este y los predios colindantes a las sabanas comunales, conllevando un riesgo de conflicto con terceros y la Agencia como administradora del bien baldío. Lo anterior debido a una gestión ineficiente por parte de la ANT en cuanto a la resolución de los yerros encontrados.

Análisis de la respuesta

La entidad indica que "*la respuesta frente a este caso se abordó en la respuesta a la Observación No. 11*". En este sentido, la ANT indica que "*se encuentra estudiando la forma procesal y jurídica adecuada para subsanar dicho error técnico*". Así pues, la Agencia no ha corregido la situación que origina la observación de la CGR, por lo que **se configura el hallazgo**.

HALLAZGO 14. Hacienda Arroyo grande, Cartagena de Indias (Bolivar) (ANT)

La Corte Constitucional estableció en la sentencia T-601 del 2 de noviembre de 2016 la "*necesaria y urgente*" intervención en aras de clarificar la propiedad alrededor del predio de mayor extensión Hacienda Arroyo Grande identificado con folio de matrícula inmobiliario No. 060-34226. En este sentido ordenó a la ANT adelantar el proceso de clarificación de este predio a partir de la escritura pública

No 161 de 1897, haciendo especial claridad en que en el mismo deberán "*primar los derechos de las comunidades étnicas afrodescendientes, en virtud de la especial protección constitucional de la que gozan*". Para el cumplimiento de lo anterior dio un plazo de dos años a partir de la notificación de la sentencia.

Adicionalmente, la Corte insta a la Agencia a que, una vez culminado el proceso agrario, dé trámite a las solicitudes de titulación colectiva realizadas por las comunidades afrodescendientes de la Europa, Arroyo Grande y Amanzaguapos, para lo cual otorga un plazo de una año a partir de la terminación del proceso de clarificación.

De la muestra de folios de matrícula inmobiliaria revisados por el equipo auditor, tres de ellos hacen referencia a predios afectados por el proceso de clarificación arriba descrito, en los cuales se da cuenta de la iniciación del proceso agrario así:

Tabla No. 24 - Folios de matrícula inmobiliaria revisados por la CGR en el proceso de clarificación Arroyo Grande

Folio de Matricula Inmobiliaria	Resolución de inicio del proceso de clarificación	Fecha del acto administrativo
060-89373	2869	27-06-2018
060-109175	1344	28-09-2017
060-5363	2869[31]	27-06-2018

Fuente: SNR, Folios de matricula inmobiliaria

En este sentido, la Agencia tan solo inicia el proceso ordenado por la Corte 1 y 1,5 años después, sin que a la fecha, es decir 3,7 años después, no se ha dado cumplimiento al requerimiento de la sentencia T601 de 2016, lo cual se evidencia en que en los respectivos folios de matrícula inmobiliaria no existe ninguna anotación posterior. Lo anterior se ve aún más agravado, si se tiene en cuenta que la tutela que origina la actuación de la Corte se origina el 20 de enero de 2014, en donde los representantes de las comunidades que la interponen, manifiestan la omisión del Incoder en su momento, en relación con sus solicitudes en relación con la clarificación del predio en conflicto.

Lo anterior, en contravía de la defensa de los derechos que han visto vulnerados las comunidades que consideran tienen sobre el territorio en conflicto y derivado de la gestión inadecuada de la ANT en cumplimiento del mandato de la Corte Constitucional y su misión institucional.

[31] Ordena hacer extensivo los efectos jurídicos de la resolución No. 1344 del 28 de septiembre de 2017.

Análisis de la respuesta

La ANT en su respuesta da cuenta de sus actuaciones en cumplimiento a lo ordenado por la Corte Constitucional en su sentencia T-601 de 2016, así como de la complejidad del caso en particular, tal cual como se resume a continuación.

En este sentido indica como mediante auto 112 de 13 de marzo de 2017 avocó conocimiento del proceso que adelantaba el extinto INCODER en relación con el predio "*Playones terrenos de Arroyo Grande*".

El 19 de mayo de 2017 mediante auto 349 se realizó requerimiento a los interesados en el proceso que "*se presumieran con alguna titularidad de derecho real de propiedad y dominio*" sobre los predios vinculados.

A través de la Resolución 1344 de 28 de septiembre de 2017 se dio inicio al proceso agrario de clarificación sobre el predio vinculado al folio de matrícula inmobiliaria FMI 060-34226, vinculando 1.081 FMI identificados en su momento por el IGAC y el INCODER, espacialmente se definieron las 18.000 hectáreas identificadas en la tutela.

Por medio de la Resolución 2869 de 27 de junio de 2018 se vincularon al proceso de clarificación 4361 FMI aportados por la Superintendencia de Notariado y Registro y la ORIP de Cartagena, con lo que a ese momento sumaron en total 5.311 FMI, que espacialmente significaban el corregimiento de Arroyo Grande y los municipios de Clemencia y Santa Catalina. Se manifiesta que la notificación de estas resoluciones se adelantó del 15 al 31 de agosto de 2018 y que por el volumen de involucrados, no se han podido notificar en su totalidad.

Continua la Agencia mencionando como este último acto administrativo conllevó la presentación de un número importante de recursos, en donde el factor común era la manifestación que los peticionarios que los predios involucrados no hacían parte del polígono de intervención del proceso de clarificación.

Se resalta que del análisis de estos recursos se identificaron "*múltiples errores de tipo registral y catastral*" que fueron comunicados respectivamente al IGAC y a la SNR, y que a su vez motivaron la expedición de sendas resoluciones desvinculando del proceso 792 FMI.

Por otra parte, se reporta la realización de diferentes visitas técnicas tendientes a delimitar geográficamente el polígono objeto del proceso agrario y la identificación de predios incluidos en el mismo, verificando los datos obtenidos en terreno en mesas técnicas adelantadas con el IGAC. Concluye la ANT que, resultado de este ejercicio, se definió un área de intervención de 8.417 has y 9755 m2 y la existencia

de 638 FMI, información con la cual se emite la Resolución 3740 de 20 de mayo de 2020, difiriendo sustancialmente de los datos identificados inicialmente, por lo que este acto administrativo desvincula 4.127 FMI y se confirma la desvinculación de los 792 FMI ya mencionados (incluidos los FMI reseñadas en la observación por la CGR).

Comenta la entidad que en la actualidad está surtiendo la notificación de este acto administrativo, con las dificultades derivadas de las limitaciones ocasionadas por el estado de emergencia sanitaria que actualmente vive el país. En este sentido se menciona que se está adelantando la notificación por medios electrónicos, particularmente a los representantes de los Consejos Comunitarios involucrados.

Concluye la ANT que en la actualidad el proceso de clarificación se encuentra en estado inicial y que una vez notificada la Resolución 3740 de 2020, se dará apertura a la etapa probatoria, adelantar la inspección ocular y así proferir una decisión final. Respecto al plazo de dos años dado por la Corte, manifiesta la entidad que el mismo "no ha sido suficiente para garantizar la protección efectiva de los derechos tutelados", dada la característica de orden "compleja" derivada de la sentencia T-601 de 2016.

Este órgano de control no desconoce la complejidad del caso en mención; sin embargo, y a pesar de las acciones adelantadas por la Agencia, aun no se da resolución al proceso, dando continuidad a la inseguridad jurídica sobre el FMI involucrado en la sentencia de la Corte Constitucional, así como en los demás FMI inmersos en el polígono identificado. En este sentido **se configura el hallazgo**.

HALLAZGO 15. Acumulación de procesos predios Juan de Acosta. (ANT)

Los artículos 64 y 65 de la Constitución Política establecen el:

> *"(…) deber del Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa (…)",* así como la de priorizar e impulsar el desarrollo integral de diferentes tipos de actividades para promover la productividad, el desarrollo económico y social de las zonas rurales y mejorar los ingresos y calidad de vida de los campesinos y la población rural en general.

El artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, establece que:

> "*La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad…"*

La Ley 1437 de 2011 en su artículo 3 establece que:

> *(…) "Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad"…. y en sus numerales 10,11,12,13, desarrolla los principios ordenando que: "10. En virtud del principio de coordinación, las autoridades concertarán sus actividades con las de otras instancias estatales en el cumplimiento de sus cometidos y en el reconocimiento de sus derechos a los particulares. 11. En virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa. 12. En virtud del principio de economía, las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas. 13. En virtud del principio de celeridad, las autoridades impulsarán oficiosamente los procedimientos, e incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, a efectos de que los procedimientos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas" (…)*

El Decreto 1071-2015 en su Artículo 2.14.19.6.1. enuncia:

> Objeto del procedimiento de Clarificación *"es clarificar la situación jurídica de las tierras desde el punto de vista de la propiedad, para identificar si han salido o no del dominio del Estado y facilitar el saneamiento de la propiedad privada"*

El Decreto 902 de 2017 expresa:

> *(…) La acumulación procesal está dirigida a obtener una decisión jurídica y material con criterios de integralidad, seguridad jurídica y unificación para el cierre y estabilidad de los fallos. Además, en el caso de predios vecinos o colindantes, la acumulación está dirigida a cumplir con los criterios de economía procesal y a procurar la eficiente ejecución del Plan de ordenamiento social de la propiedad rural."*

Revisados los siguientes expedientes:

Tabla No. 25 - Gestión predios Juan de Acosta, Atlántico

TIPO_PROCESO	NOMBRE PREDIO	ETAPA _PROCESAL	TIPO_PREDIO
Clarificación	LOTE 11 MANZANA 10	CONSTANCIA DE EJECUTORIA	URBANO
Clarificación	LOTE 03 MANZANA 04A	CONSTANCIA DE EJECUTORIA	URBANO
Clarificación	LOTE 10 MANZANA R2	CONSULTA CONSEJO DE ESTADO	URBANO
Clarificación	LOTE 07MANZANA 07A	CONSTANCIA DE EJECUTORIA	URBANO
Clarificación	LOTE 13 MANZANA R2	RESOLVER RECURSO DE REPOSICION	URBANO
Clarificación	LOTE 01 MANZANA 03	NOTIFICACIO RESOLUCION FINAL	URBANO

Fuente: Base de datos ANT

Se observa que se segregan de un predio de mayor extensión (FM045-18102) y sus solicitudes se encuentran bajo el mismo proceso de Clarificación (Decreto 902 de 2017); sin embargo, su procedimiento se está realizando en forma individual.

Así mismo la Dimar, conforme a la resolución 017 de 1990, declara que la Laguna Costera (Ciénaga Interna) se localizada en estos predios.

Lo anterior trae como consecuencia, ineficiencia por parte de la entidad, mayor costo, inestabilidad e inseguridad jurídica del bien, por causa de diversas motivaciones y criterios al realizar la clarificación en forma individual.

Respuesta de la ANT:

La ANT comunica entre otras cosas, que frente a esta observación; *"(…) Para iniciar, resulta pertinente señalar que los procesos agrarios de Clarificación de la Propiedad correspondientes a los predios LOTE 11 MANZANA 10, LOTE 03 MANZANA 04A, LOTE 10 MANZANA R2, LOTE 7 MANZANA 07A, LOTE 13 MANZANA R2, LOTE 01 MANZANA 03, ubicados en el municipio de Juan de Acosta (Atlántico) no iniciaron bajo la vigencia del Decreto Ley 902 de 2017 y, por tanto, en el trámite de los mismos no resulta aplicable dicho marco normativo.*

Además refiere que *(…) Una vez revisado el marco normativo del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), no se observa la figura jurídica de la acumulación procesal, por ende y, conforme lo preceptúa el artículo 306 ibidem, el cual estable que: "En los aspectos no contemplados en este Código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo", la Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica, en aplicación al principio de analogía*

normativa se remitió a lo consagrado en el artículo 148 del Código General del Proceso; el cual dispone en qué casos procede la acumulación procesal. (…)… .

(…) En cuanto al contenido de la Resolución No. 017 de 1990 por medio de la cual la DIMAR declara la existencia de una Laguna Costera (Ciénaga Interna) localizada en estos predios, es de señalar que, a partir de las decisiones finales adoptadas por esta Subdirección en cada caso concreto, se determinó la falta de competencia en el asunto.

(…)En los casos que nos atañe, en su momento fueron adelantadas diligencias previas tendientes a establecer la procedencia o no, de clarificar la situación de estos predios desde el punto de vista de la propiedad, es decir, identificar con exactitud si los mismos habían salido del dominio del Estado o eran de propiedad privada.

No obstante, resulta relevante precisar que el marco de competencia de la nueva institucionalidad de la Autoridad de Tierras, representada en la Agencia Nacional de Tierras -ANT-, a partir de su referente legal de creación, en contraste con el estudio llevado a cabo por el grupo técnico y jurídico de la Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica, permitieron afirmar que a esta Entidad NO le era viable pronunciarse de fondo sobre el asunto, esto es, clarificar los predios LOTE 11 MANZANA 10, LOTE 03 MANZANA 04A, LOTE 10 MANZANA R2, LOTE 7 MANZANA 07A, LOTE 13 MANZANA R2, LOTE 01 MANZANA 03, en términos de establecer su naturaleza jurídica -pública o privada-.

Lo anterior se justifica, si se tiene en cuenta que conforme a la normatividad existente y las ritualidades sustanciales y procesales que así lo prevén, la Agencia Nacional de Tierras –ANT- carece de competencia para adelantar procesos de Clarificación de la Propiedad sobre predios de carácter Urbano, puesto que la legislación que regula la materia establece dentro de sus funciones misionales la competencia y la atención de asuntos que involucren predios de carácter exclusivamente Rural, como se expondrá a continuación: La Ley 160 de 1994 "…Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones…", en su artículo 3 (…)

(…) En el caso concreto, de la revisión y análisis del acervo probatorio documental recaudado, se observa que los predios denominados LOTE 11 MANZANA 10, LOTE 03 MANZANA 04A, LOTE 10 MANZANA R2, LOTE 7 MANZANA 07A, LOTE 13 MANZANA R2, LOTE 01 MANZANA 03, no solo se encuentran ubicados en espacio de uso URBANO, sino además hacen parte de terrenos de baja mar, sobre los cuales es competente en su administración y recuperación el respectivo ente

territorial con la coadyuvancia de la Dirección General Marítima – DIMAR - , de acuerdo a lo normado en el artículo 205 numeral 17 de la Ley 1801 de 2016 que indica: "Artículo 205. Atribuciones del alcalde. Corresponde al alcalde: … "17. Conocer en única instancia de los procesos de restitución de playa y terrenos de bajamar. … Parágrafo 2°. La Dirección General Marítima coadyuvará a la autoridad local competente en las medidas administrativas necesarias para la recuperación de playas y terrenos de bajamar (…)".

Análisis de la Respuesta:

De acuerdo a la respuesta donde se toma el principio de analogía para la aplicación de la figura jurídica (acumulación de procesos), se evidencia que si bien es cierto los predios no iniciaron bajo el Decreto 902 de 2017 y no podían acumular bajo lo dispuesto en el artículo 56, la entidad, conforme a lo contemplada en el código general del proceso en el TÍTULO V CAPÍTULO 3, podía haber suspendido la actuación más adelantada, hasta que se encontraran en el mismo estado todos los procesos y realizar la acumulación de los procesos, lograr garantizar el principio economía procesal y una pronta actuación y seguridad jurídica a las actuaciones, evitando motivaciones y decisiones contradictorios por la entidad en el momento de decidir.

Se **confirma el hallazgo** dejando sentado que el mismo se da por no la aplicación de la figura jurídica de acumulación procesal que se debió realizar por la entidad, en garantía al principio de la economía, argumentando bajo el principio de analogía la acumulación.

HALLAZGO 16. Seguimiento al registro en Folio de Matricula (SABANA COMUNAL SAN JOSE VALLEDUPAR). (ANT)

La Constitución Política establece en su artículo 29:

> "*El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio. En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable (…).*
>
> *El artículo 58. Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. (…)"*

El artículo 63 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*.". Por su parte, el artículo 64 consagra que "*es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos*.".

Mientras que el artículo 675 del Código Civil señala que "Son bienes de la Unión todas las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales carecen de otro dueño".

La Ley 1579 de 2012, en su artículo 57, dispuso la apertura de matrícula inmobiliaria de bienes baldíos.

El artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, establece que "La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad…"

Que según el artículo 45 de la ley 1437 de 2011, por el cual se establece que las correcciones de errores formales. "En cualquier tiempo, de oficio o a petición de parte, se podrán corregir los errores simplemente formales contenidos en los actos administrativos, ya sean aritméticos, de digitación, de transcripción o de omisión de palabras. En ningún caso la corrección dará lugar a cambios en el sentido material de la decisión, ni revivirá los términos legales para demandar el acto. Realizada la corrección, esta deberá ser notificada o comunicada a todos los interesados, según corresponda."

Que según el artículo 2º de la Ley 1579 de 2012, "*por la cual se expide el estatuto de registro de instrumentos públicos y se dictan otras disposiciones*.", el registro de la propiedad inmueble tiene como objetivos los siguientes:

> *"a) Servir de medio de tradición del dominio de los bienes raíces y de los otros derechos reales constituidos en ellos de conformidad con el artículo 756 del Código Civil;*
>
> *b) Dar publicidad a los instrumentos públicos que trasladen, transmitan, muden, graven, limiten, declaren, afecten, modifiquen o extingan derechos reales sobre los bienes raíces;*

> *c) Revestir de mérito probatorio a todos los instrumentos públicos sujetos a inscripción". Se observa conforme al expediente entregado por parte de Agencia Nacional de tierras bajo el número 20173200771130012l, que se encuentra la inscripción en registró del acto administrativo, "Por medio del cual se procede a deslindar y delimitar los terrenos baldíos (Resolución 2828 de 2009)"su anotación en un folio de matrícula errado al determinado en el proceso (FM 190-0046329) (FM 190-0046339). Así mismo se evidencia que el error y la solicitud de corrección, se conocían por parte de la entidad, (oficio 201021223272- del 24.08.2010) y en ocasión a formulario de Calificación remitido por la ORIP de Valledupar remitido el 6 de septiembre de 2010, no se revisó si este había quedado en el folio de matrícula correspondiente. Culminada la etapa del procesal de deslinde, se remite a la dependencia competente para iniciar el proceso recuperación de Baldío."*

Se observa conforme al expediente entregado a la CGR por parte de la Agencia Nacional de Tierras, bajo el radicado 20173200771130012l, que el acto administrativo de Deslinde y Delimitación (Resolución 2828 de 2009) se encuentra en un FMI diferente al determinado en el proceso (FMI 190-0046329) (FMI 190-0046339). Error que se evidencia por parte de la ANT conforme a la solicitud remitida a la ORIP de Valledupar (oficio 201021223272- del 24.08.2010), sin embargo, por parte de la ORIP, de acuerdo al formulario de calificación remitido el 6 de septiembre de 2010 a la ANT, se evidencia que no se hizo la corrección.

Situación que no se revisó por la parte de la ANT y culminada la etapa del procesal de deslinde, se remite a la dependencia competente para iniciar el proceso recuperación de Baldío en un predio diferente al relacionado en el acto administrativo de deslinde.

Lo anterior trae como consecuencia que no se valore la realidad y certeza jurídica del derecho de propiedad, puesto que el predio a recuperar por parte de la ANT es diferente al deslindado en el proceso.

Esta situación se deriva de la falta de seguimiento por parte de los funcionarios en cuanto a la forma en que se realiza la revisión de registro en el folio de matrícula correspondiente al acto administrativo de deslinde.

Respuesta de la entidad.

> "*(…) Este Despacho procederá a realizar un nuevo requerimiento para que la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Valledupar – Cesar proceda a realizar la inscripción en el folio correspondiente a las SABANAS COMUNALES DE SAN JOSE. También se procederá a oficiar al Consejo de Estado por cuanto se encontró que en la solicitud realizada por el extinto*

INCODER, se requirió certificar si se había iniciado demanda de revisión en contra de la Resolución No. 718 del 24 de julio de 2007 por la cual se procede a deslindar y delimitar los terrenos baldíos que conforman LAS SABANAS COMUNALES DE SAN JOSE, cuando lo correcto es la Resolución No. 2818 del 21 de diciembre de 2009."

Análisis de la respuesta.

Se corrobora la falta de seguimiento por parte de los funcionarios en cuanto a la forma en que se realiza la revisión de registro del acto administrativo de deslinde. Por lo expuesto la observación continua, **convirtiéndose en un hallazgo** administrativo.

3.3. CRITERIO 3. ADJUDICACIÓN.

Si bien la Agencia Nacional de Tierras tiene establecido un procedimiento de adjudicación conforme a la normativa aplicable, dónde se enmarcan las acciones a desarrollar, el término en que se deben ejecutar y los responsables, una vez revisado por el equipo auditor los expedientes seleccionados en la muestra, se evidencia que la entidad no cumple en ninguno de los procesos con los tiempos plasmados en el procedimiento, lo que conlleva a demoras excesivas en el cumplimento del mismo, donde aproximadamente este se realiza en 60 meses, frente a los 14 que dicta el procedimiento.

En el desarrollo del ejercicio auditor se pudieron determinar las siguientes situaciones comunes a los expedientes de solicitud de adjudicación de baldíos:

- La ANT asume conocimiento de varios procesos entre los años 2019 y 2020 a pesar de haber recibo los expedientes desde el mes de diciembre de 2016 del extinto INCODER.

- Se presentan demoras de más de seis meses para realizar actos como notificaciones y solicitudes de registro del acto administrativo de decisión final.

- No se advierte que el marco que regula los procesos administrativos de adjudicación en la ANT, esté determinado por el principio y derecho al debido proceso administrativo, así como de los principios de eficacia, economía y celeridad.

HALLAZGO 17. Adjudicación de baldíos menor a UAF (ANT)

El artículo 66 de la Ley 160 de 1994 indica que "*salvo las **excepciones** que establezca el Consejo Directivo del Incoder, las tierras baldías se titularán en*

Unidades Agrícolas Familiares, según el concepto definido en el Capítulo IX de este Estatuto" (Negrilla fuera de texto). En desarrollo del mismo, el Incoder expidió el Acuerdo 014 de 1995 el cual define las "***excepciones a la norma general*** *que determina la titulación de los terrenos baldíos*" (Negrilla fuera de texto), las cuales se entienden deberán ser aplicables de forma restrictiva.

Por su parte, el Decreto 902 de 2017, en su artículo 26, establece que se podrá adjudicar baldíos menores a 1 UAF siempre y cuando se evidencie que el ocupante con dicha área pueda contar con condiciones para una vida digna.

Calculado el promedio de área de los predios baldíos adjudicados y reportados en las bases de datos por la ANT, se obtiene que este es de 23,14 hectáreas con una alta desviación estándar (921 hectáreas), dispersión de datos explicada en que el 79% de los predios poseen áreas menores a 1 hectárea.

Por otra parte, el equipo auditor revisó una muestra de expedientes, en la cual el promedio de área de los predios vinculados es de 7,99 hectáreas, igualmente con una desviación estándar alta de 3,53 hectáreas, originada en que el 78% son predios menores de 1 hectárea. A su vez, en los archivos examinados no se evidenció documentación que den cuenta de la excepcionalidad establecida en las normas.

De lo anterior, se observa cómo resultado de la gestión de la Agencia en relación con la adjudicación de baldíos, se viene aceptando que la excepción se convierta en la regla general, en cuanto a la adjudicación de predios por debajo de la Unidad Agrícola Familiar.

Esta situación va en contravía de los objetivos últimos ordenados por la ley, en cuanto a garantizar que los campesinos sin tierra puedan acceder a ella y a su vez logren superar la pobreza a través del aprovechamiento de la tierra a la cual accede por medio de la Agencia. Lo anterior, causado por un estudio de los beneficiarios inadecuado y la gestión adicional requerida por la ANT para que los mismos obtengan la cantidad necesaria de tierra para alcanzar la superación los niveles de pobreza.

Al respecto vale la pena citar al DNP que en 2015 concluyó que "*Si la mayoría de los predios adjudicados tienen menos de una UAF, no es posible lograr avances significativos ni en equidad, ni en la productividad, y ello tiene un efecto negativo en las condiciones de vida de los hogares*"[32].

[32] DNP. 2015. Evaluación del instrumento de titulación de baldíos a familias campesinas.

Análisis de la respuesta

La entidad refiere la posibilidad establecida por la normatividad, tanto en la Ley 160 de 1994 como en el decreto ley 902 de 2017, de adjudicar predios baldíos por debajo de la UAF. Adicionalmente aduce que los predios menores de 1 hectárea son adjudicados principalmente para que su destinación sea el uso habitacional. Por otra parte, señala que para garantizar el acceso a tierra necesaria, son los sujetos de reforma agraria quienes deben demandarlo y que existan tierras disponibles en el Fondo de Tierras.

Al respecto, la CGR considera que si bien existe la posibilidad de adjudicar predios baldíos por debajo de la UAF, es claro en la normatividad y tal como lo recuerda la propia Agencia, estas deben obedecer a ***excepciones*** y no debe ser la regla general. Vale la pena destacar, que no solo en la muestra tomada por el equipo auditor se da esta situación (adjudicaciones por debajo de 1 hectárea), como lo resalta la ANT en su respuesta (78%), sino en la totalidad de adjudicaciones reportadas por la entidad en sus bases de datos (79%). En este sentido **se configura el hallazgo**.

HALLAZGO 18. Seguimiento a la adjudicación en procesos administrativos de la ANT. (ANT)

Los artículos 64 y 65 de la Constitución Política establecen el *"(…) deber del Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa (…),* así como la de priorizar e impulsar el desarrollo integral de diferentes tipos de actividades para promover la productividad, el desarrollo económico y social de las zonas rurales y mejorar los ingresos y calidad de vida de los campesinos y la población rural en general.

El artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, establece que *"La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad…"*

El decreto ley 902 de 2017 en su artículo 73, determina que *"si el acto administrativo es de reconocimiento o asignación de un derecho, dicho acto ordenará realizar el respectivo seguimiento a la adjudicación y remitir copia de lo actuado a la Agencia de Desarrollo Rural, para que dentro del marco de sus competencias asigne los recursos y preste la asistencia técnica para la implementación o mejoras de los proyectos productivos para los pobladores que se encuentren en las condiciones establecidas en el artículo 4 del presente decreto ley."*

Revisada la muestra de expedientes correspondientes a los procesos de clarificación, deslinde, recuperación y adjudicación se determinaron cuatro expedientes de adjudicación que adelantaron la totalidad del trámite en vigencia de la ANT y de conformidad con el procedimiento previsto el Decreto 902 de 2017: FISO 9844, FISO 7735 y FISO 10208 y FISO 9335.

De los cuatro casos, se encontró que la ANT omitió ordenar el seguimiento a la adjudicación y la remisión de la copia de lo actuado a la ADR para la implementación o mejora de proyectos productivos, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 73 del decreto ley 902 de 2017.

Lo anterior trae como consecuencia que se niegue la posibilidad a los solicitantes favorecidos de contar con la oportunidad de realizar un proyecto productivo en el predio adjudicado, que permita el logro de la política pública de vivir en condiciones dignas, prevista en la Unidad Agrícola Familiar.

Esta situación se deriva de la falta de claridad por parte de los funcionarios de la Subdirección de Acceso a Tierras focalizadas de la ANT, en cuanto a la forma en que se debe desarrollar el trámite de adjudicación de los bienes baldíos bajo el régimen jurídico indicado.

Respuesta de la entidad.

> *"Respecto de la observación número 27, valga aclarar que la orden de hacer seguimiento a la adjudicación se entiende establecida en la cláusula de reversión al dominio de la Nación, incluida dentro del cuerpo resolutivo de las resoluciones de adjudicación; la cual aplica cuando se compruebe la violación de las normas sobre conservación y aprovechamiento racional de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, o el incumplimiento de las obligaciones y condiciones bajo las cuales se produjo la adjudicación, de conformidad con lo establecido en el artículo 65 e inciso 13 del artículo 72 la ley 160 de 1994 en concordancia con el artículo 2.14.19.10.2 del Decreto 1071 de 2015." (Subrayado fuera de texto).*
>
> *"Frente a la omisión de remitir la copia de lo actuado a la ADR para la implementación o mejora de proyectos productivos, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 73 del Decreto Ley 902 de 2017, se indica que las adjudicaciones referentes a los FISOS 9844, 7735, 1020 y 9335 no se encuentran perfeccionadas, pues la ANT aun adelanta su registro ante las ORIPs; en esa medida, hasta lograr la transferencia del derecho de dominio a los particulares campesinos, se remitirá la copia de estos expedientes a la Agencia de Desarrollo Rural, sobre el particular nos permitimos indicar lo siguiente: …"*

Tabla No. 26 - Parte dispositiva en Resoluciones de la ANT

FISO	RESOLUCIÓN DE CIERRE	ARTÍCULO RESOLUCIÓN DE CIERRE
FISO No. 9844	Resolución No. 9807 del 19/06/2019	"NOVENO: REMITIR copia del presente acto administrativo a la Agencia de Desarrollo Rural, para lo de su competencia, conforme al artículo 73 del Decreto Ley 902 de 2017."
FISO No. 7735	Resolución No. 17166 del 30/10/2019	"NOVENO: REMITIR copia del presente acto administrativo a la Agencia de Desarrollo Rural, para lo de su competencia, conforme al artículo 73 del Decreto Ley 902 de 2017."
FISO No. 10208	Resolución No. 10935 del 02/08/2019	"NOVENO: REMITIR copia del presente acto administrativo a la Agencia de Desarrollo Rural, para lo de su competencia, conforme al artículo 73 del Decreto Ley 902 de 2017."
FISO No. 9335	Resolución No. 11109 del 05/08/2019	"NOVENO: REMITIR copia del presente acto administrativo a la Agencia de Desarrollo Rural, para lo de su competencia, conforme al artículo 73 del Decreto Ley 902 de 2017."

Fuente: Oficio de respuesta de la ANT No. 20204000745851 de fecha 7 de agosto de 2020.

Análisis de la respuesta.

Las disposiciones del artículo 73 de la Ley 902 de 2017 son taxativas: ordenar en el acto administrativo de adjudicación realizar el respectivo seguimiento a la adjudicación y remitir copia de lo actuado (seguimiento) a la Agencia de Desarrollo Rural, para que dentro del marco de sus competencias asigne los recursos y preste asistencia técnica, cuyo fin es el apoyo al beneficiario en forma posterior a la adjudicación. Si bien en la respuesta de la entidad se aprecia que en el acto administrativo de cierre se ordena remitir copia de este acto a la ADR, la remisión de este solo acto administrativo no cumple con lo previsto en la norma que establece remitir copia de la totalidad de la actuación con el fin de que la Agencia de Desarrollo Rural cuente con la información necesaria del predio adjudicado para lo de su cargo.

En cuanto al seguimiento a la adjudicación, la entidad indica que está implícito en la cláusula de reversión al dominio de la Nación. Al revisar el texto de la cláusula, encontramos que en esta estipulación se establece la reversión como medida frente al incumplimiento de las obligaciones a cargo del adjudicatario, pero no se incluye de manera taxativa lo previsto en la norma en relación con lo observado por el equipo auditor. Por lo expuesto la observación se mantiene, **configurando un hallazgo** con alcance administrativo.

HALLAZGO 19. Gestión de la ANT en relación con los bienes baldíos. (ANT).

Los artículos 64 y 65 de la Constitución Política establecen el *"(…) deber del Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa (…),* así como la de priorizar e impulsar el

desarrollo integral de diferentes tipos de actividades para promover la productividad, el desarrollo económico y social de las zonas rurales y mejorar los ingresos y calidad de vida de los campesinos y la población rural en general.

El artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, establece que *"La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad…"*

La Ley 160 de 1994 en el numeral 9 del artículo 1, en el marco del mandato constitucional de promoción del acceso a la tierra de los trabajadores agrarios, define como uno de sus objetos el "*regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías de la Nación, dando preferencia en su adjudicación a los campesinos de escasos recursos…".*

Por otra parte, el artículo 4 del Decreto 2363 de 2015 indica que la Agencia Nacional de Tierras tiene dentro de sus funciones en su numeral 11 la de "*Administrar las tierras baldías de la nación, adelantar los procesos generales y especiales de titulación y transferencias a las que haya lugar…";* así mismo, en el numeral 24 la de "*Adelantar los procedimientos agrarios de clarificación, extinción del derecho de dominio, recuperación de baldíos indebidamente ocupados, deslinde de tierras de la nación, reversión de baldíos y reglamentos de uso y manejo de sabanas y playones comunales*".

Así mismo el Decreto ley 902 de 2017 en su artículo 25, determina como una de las formas de acceso a tierra la adjudicación directa de predios baldíos, mientras que en su artículo 58 establece dentro de los asuntos a adelantar mediante el procedimiento único entre otros, la clarificación de la propiedad, el deslinde y la recuperación de baldíos.

Revisada la muestra de expedientes correspondientes a los procesos de clarificación, deslinde, recuperación y adjudicación se encontró el expediente FISO 11260 que culmina con la negación de la solicitud, por medio de la Resolución 15323 del 30 de septiembre de 2019, con la cual se dio cierre al trámite administrativo y se decidió sobre la solicitud de adjudicación, indica en primera instancia que se identifica que el bien inmueble sobre el que versa el trámite administrativo es el bien EL CEDRO, ubicado en el corregimiento de SAN RAFAEL, municipio de Ovejas, departamento de SUCRE (información que corresponde al plano predial catastral que obra en el expediente) para indicar posteriormente que se definió desestimada la pretensión agraria, "*por cuanto el predio objeto de solicitud se encuentra fuera de los límites del municipio de Ovejas, Sucre según el esquema de ordenamiento territorial vigente*", lo que presuntamente viciaría el acto administrativo de una falsa motivación.

Lo anterior trae como consecuencia la inseguridad jurídica en el trámite de adjudicación por la ausencia de confianza en la información de los inmuebles de conformidad con la información catastral que reposa en el IGAC.

Esta situación se deriva de la falta de claridad por parte de los funcionarios de la Subdirección de Acceso a Tierras focalizadas de la ANT, en cuanto al debido trámite que se le debe imprimir a la solicitud de acceso a bienes baldíos de conformidad con la normatividad vigente.

Respuesta de la entidad.

> *"Ahora bien, el Decreto Ley y sus normas reglamentarias, entre estas la Circular 02 del 22 de enero de 2018 Lineamiento No.02-2018 "Interpretación régimen de transición de los artículos 27 y 81 del Decreto Ley 902 de 2017" de la ANT, señala que puede ser más favorable al solicitante, aquel Régimen que de acuerdo al cumplimiento de los presupuestos sustanciales legales señalados en la Ley 160 de 1994 y Decreto Ley 902 de 2017 le sea beneficioso, que en el caso de Ovejas se traduce en que si bien en lo sustancial se rige conforme lo previsto en su decisión, para el aspecto procedimental y en pro de dicha favorabilidad y conforme al lineamiento "en las zonas focalizadas este tratamiento diferenciado permitirá a la administración aplicar las reglas procedimentales contenidas en el Decreto Ley 902 de 2017, independientemente de si el aspirante eligió entre uno u otro régimen sustancial". En resumen, dependiendo el régimen seleccionado, se aplicarán los requisitos sustanciales, y los procedimentales se regirán a través de Procedimiento Único. "*
>
> *"De tal manera que, como se indica en la imagen anterior, aunque el proceso versa sobre un predio identificado en los insumos cartográficos, como perteneciente al municipio de Ovejas- Sucre, la verificación técnica concluyó que el predio se encontraba fuera de los limites oficiales del municipio, con lo cual la Subdirección de Acceso a Tierras en Zonas Focalizadas carecía de competencia para continuar el trámite, razón por la cual atendiendo el debido proceso concluyó la actuación administrativa iniciada."*

Análisis de la respuesta.

De conformidad con lo expuesto por la entidad en cuanto a las disposiciones del artículo 27 y 81 de la Ley 902 de 2017 y lo dispuesto en la Circular 02 del 22 de enero de 2018 Lineamiento No.02-2018 "*Interpretación régimen de transición de los artículos 27 y 81 del Decreto Ley 902 de 2017*", se advierte como la normatividad establece que las actuaciones administrativas con solicitudes posteriores a la expedición de la norma (29 de mayo de 2017), deben realizarse de conformidad con las formalidades previstas en el procedimiento único sin dejar de lado que se

respeten los derechos y requisitos sustanciales del régimen jurídico escogido por el solicitante.

En cuanto a la observación realizada respecto del expediente FISO 11260, en la respuesta se indica que luego de la verificación técnica, se determinó que el predio se encuentra fuera de los límites del Municipio de Ovejas Sucre, a pesar que en el insumo cartográfico inicial, validado por el IGAC, lo ubicaba en esta zona focalizada.

Como consecuencia de lo anterior se expide la Resolución 15323 del 30 de septiembre de 2019 por medio de la cual se da el "*cierre del trámite administrativo de reconocimiento de derechos a través de procedimiento único",* actuación que atenta contra los derechos sustanciales de la solicitante, pues aunque se da la falta de competencia para la adjudicación por parte de la Subdirección de Acceso a Tierras en Zonas Focalizadas, el trámite, en virtud del debido proceso administrativo, de los principios de economía, celeridad y eficacia de la función administrativa, se debió remitir al área competente de la Agencia Nacional de Tierras para la definición de su derecho a la tierra.

Lo anterior, para no iniciar nuevamente un trámite prácticamente idéntico en zonas no focalizadas, de acuerdo con lo previsto en el artículo 88 y siguientes de la Resolución 740 de 2017 de la ANT, pues en la Resolución de cierre se advierte que se ordenó informar a la Subdirección de Administración de Tierras para registrar el predio a nombre de la Nación.

Es obligación de la entidad articular las acciones de las dependencias que la conforman, para que estas no vayan en contravía de intereses y derechos ciudadanos.

Por lo expuesto en este último punto no se desvirtúa la observación realizada **configurándose un hallazgo con incidencia administrativa**.

3.4. CRITERIO 4. ARTICULACIÓN INTERINSTITUCIONAL.

La ANT para llevar a cabo la identificación, clarificación y demás procesos relacionados con la administración de baldíos, requiere del concurso e información disponible por parte de la SNR y el IGAC, sin embargo, esta articulación interinstitucional, en particular lo relacionado con el acceso a la información, se ha constituido en uno de los cuellos de botella que limitan la gestión de la ANT en desarrollo de sus funciones; tanto así, que ha sido la misma Agencia quien ha puesto en evidencia este factor como uno de los riesgos principales que podrían afectar la ejecución de la Ruta Prioritaria.

La ANT ha suscrito los convenios marco 570 de diciembre de 2016 con la SNR y el 285 A de 2006 (ANT) con el IGAC prorrogado el 30 de julio de 2019, con los que se busca disponer e intercambiar la información requerida para fortalecer y agilizar los procesos misionales de estas entidades, pese a los cuales persisten dificultades para el acceso a la información.

HALLAZGO 20. Articulación interinstitucional (ANT)

El artículo 209 de la Constitución Política de Colombia establece que *"(…) Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado*". Por su parte, el artículo 95 de la Ley 489 de 1998 señala la posibilidad para que las entidades públicas puedan asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de convenios interadministrativos o la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro.

Por su parte, el Decreto 2363 en su artículo 4° establece como funciones de la ANT, la de administrar las tierras baldías de la nación y de adelantar los procedimientos agrarios de clarificación, extinción del derecho de dominio y la recuperación de baldíos indebidamente ocupados. Así mismo, tiene como función la de ejecutar procesos de coordinación para articular e integrar las acciones de la Agencia con las autoridades catastrales, la Superintendencia de Notariado y Registro, y otras entidades y autoridades públicas, comunitarias o privadas de acuerdo con las políticas y directrices fijadas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

La ANT ha suscrito los convenios marco 570 de diciembre de 2016 con la SNR y el 285 A de 2006 (ANT) con el IGAC prorrogado el 30 de julio de 2019, en donde expresamente se estableció la obligación para la ANT de ejecutar procesos de coordinación para integrar y articular las acciones de la Agencia con la SNR y el IGAC.

Tanto la Corte Constitucional como la misma ANT, han puesto de presente la inexistencia de una fluida y oportuna coordinación entre las entidades encargadas de ejecutar la gobernanza de la tierra[33], así como el esfuerzo institucional que los procesos de clarificación y de los de las otras instancias institucionales (en especial Catastro y Registro) requieren[34]. La misma Agencia ha sido reiterativa en que uno de los tres riesgos principales que podrían afectar la ejecución de la Ruta Prioritaria,

[33] Corte Constitucional. Auto 222 de 2016.

[34] Mesa Interinstitucional de Seguimiento al Cumplimiento de la T-488 de 2014. 4° y 8° Informe trimestral de plan de cumplimiento de T-488/2014 y auto 40/2017.

es el relacionado con "*no contar con los servicios efectivos de consulta proporcionados con los Convenios IGAC y Supernotariado*", situación que se viene advirtiendo desde 2017.

A pesar del trabajo de las entidades de acuerdo con las competencias específicas, se precisa que la comunicación sea fluida y oportuna y que se coordinen las acciones en relación con cada uno de los casos; sin embargo, solo hasta el 24 de julio de 2019, en mesa interinstitucional de seguimiento al cumplimiento de la sentencia T-488 de 20145, la ANT presentó lo que denominó "*lista de necesidades concretas para dar más eficiencia los respectivos procesos agrarios de clarificación establecidos en la Ruta Prioritaria tanto del SNR y el IGAC*", en virtud de las cuales se establecieron acuerdos entre los miembros de la mesa en materia de transferencia de información catastral y registral.

Esta situación es reportada en el noveno informe de la mesa interinstitucional presentado ante la Corte Constitucional, en donde se señala que resultado de las reuniones interinstitucionales que se han desarrollado por parte de la ANT con la SNR y el IGAC se establecieron nuevos compromisos que buscan fortalecer la interoperabilidad de la información.

Si bien, en años anteriores ha existido cierta articulación entre la ANT, el IGAC y la SNR, la Agencia no ha cumplido en forma eficaz con su función de coordinar la articulación e integrar las acciones de la Agencia con las autoridades catastrales y la Superintendencia, resultado de lo anterior, es que a la fecha la Agencia sigue presentando esta problemática como uno de los riesgos y debilidades que afectan los procesos de clarificación, en particular la ruta prioritaria.

Lo anterior se genera por deficiencias que presenta la ANT en su planeación y gestión para determinar de forma célere y precisa sus necesidades de información para llevar a cabo los procesos misionales y proceder a la coordinar con las entidades necesarias.

La correcta interrelación entre la ANT, el IGAC y la SNR resulta fundamental a fin de facilitar el flujo de información y su ausencia afecta la oportunidad, cumplimiento de términos y eficacia de los procesos agrarios que permiten la identificación de los baldíos de la Nación, así como cumplir con la ruta prioritaria ordenada en el marco de la sentencia T-488 de 2014.

Análisis de la respuesta

La ANT inicia su respuesta a la observación reconociendo que el suministro de toda la información requerida para el adelantamiento de los procesos agrarios depende de la disponibilidad de la misma por parte de las entidades competentes, frente a lo

cual señala que tanto la SNR como el IGAC se encuentran trabajando, la primera, en la digitalización de toda su información registral y la segunda, en el escaneo de las fichas catastrales para el suministro correspondiente.

Así mismo, la ANT procede a reportar los avances frente al manejo de información interoperable que le han permitido adelantar los casos de ruta prioritaria con el equipo de clarificación T-488. En relación con la SNR, manifiesta que con la información digital el equipo de T-488 ha focalizado la sustanciación procesal conforme a los municipios con jurisdicción en dichas oficinas de registro, de manera que no sea necesaria la solicitud de información registral adicional.

Si bien, la ANT en su respuesta argumenta que la articulación interinstitucional se encuentra operando, para la CGR esta afirmación no es de recibo por cuanto en otros escenarios, la misma ANT es quien pone de presente estas falencias, tanto en los informes presentados ante la Corte Constitucional[35] y ante la misma CGR en el marco de la presente auditoría, recalcando que ""*Tal como se expuso en la Respuesta al Auto No.040 de 2017 y en los diferentes informes remitidos hasta la fecha, hay tres riesgos principales que podrían afectar la ejecución de la Ruta Prioritaria, que son los siguientes: (…)No contar con los servicios efectivos de consulta proporcionados con los Convenios IGAC y Supernotariado*"[36].

De este modo, y ante la evidencia documental y empírica derivada de este ejercicio auditor, en donde claramente se pudo determinar que a la fecha la Agencia sigue presentando esta problemática y que solo hasta el 24 de julio de 2019, en mesa interinstitucional de seguimiento al cumplimiento de la sentencia T-488 de 2014[37], la ANT presentó ante la SNR y el IGAC, lo que denominó lista de necesidades para dar más eficiencia a los procesos agrarios de clarificación, **la CGR configura el hallazgo**.

3.5. CRITERIO 5. INCORPORACIÓN BALDÍOS EN LA ANT

Verificada la conciliación entre contabilidad y Fondo Nacional Agrario -FNA-, de los bienes que conforman la cuenta inventarios a diciembre 31 de 2018 y 2019, se observó que existen 855 predios baldíos sin registrar contablemente, en razón a que su valor es $ 0; así mismo, existen bienes cedidos por el Incoder a la ANT que

[35] ver informes trimestrales al cumplimiento de T-488/2014 y auto 40/2017 presentados por la mesa interinstitucional ante la corte constitucional (informes 4, 5,6,7,8 y 9)
[36] Agencia Nacional de Tierras. Oficio con Radicado 20204000617271 del 08 de julio de 2020.
[37] En cumplimiento de lo ordenado por la corte constitucional en el marco de la sentencia T-488 de 2014 t-488 de 2014 y el auto 040 de 2017, en noviembre de 2014, se conforma la mesa interinstitucional integrada por MADR, Incoder (hoy ANT), SNR, IGAC y la UPRA.

aún tienen titularidad del Incoder; predios integrados al patrimonio con valor $0 y predios transferidos por la SAE con valor $0; evidenciando falta de gestión de la ANT ante entidades gubernamentales, implícitas en el proceso de valoración de los bienes e impactando los estados financieros de la Agencia en cuantía indeterminada.

HALLAZGO 21. Valoración predios vigencia 2018. (ANT).

Manual de Políticas Contables ANT GEFIN-I-001 - 4.5 Controles Operativos:

> *"4.5.2.2 Conciliación de inventarios. Mensualmente la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación y la Subdirección Administrativa y Financiera concilian el inventario de los bienes del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral. La Subdirección Administrativa verifica si existen bienes que han ingresado al Fondo por conceptos diferentes a adquisición, que sean registrados en el aplicativo de inventarios de tierras. Estos bienes deben de incluirse en la conciliación mensual entre contabilidad y la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación y esta última debe allegar a la Subdirección Administrativa y Financiera los documentos que soportan el ingreso".*
>
> *"4.16.3.2 Medición Inicial. Los inventarios se medirán por el costo de adquisición. En aquellos activos que, por razones ajenas a la Agencia Nacional de tierras, no tengan valor, tales como los recibidos por transferencia de otras entidades, se tomará como costo el correspondiente al avalúo catastral."*
>
> *"4.16.3.5 Ingreso de Inventarios. El ingreso de los bienes a las subunidades que conforman el Fondo de Tierras se realizará una vez se formalice la entrega material del bien mediante documento de entrada de bienes al Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral en el sistema administrado y controlado por la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación y Registro ante la Oficina de Instrumentos Públicos. El ingreso de los bienes se genera por los siguientes conceptos: ...Por trasferencia: El Fondo de Tierras recibirá bienes que le transfieran otras entidades de Derecho Público. El ingreso al sistema se realizará mediante la entrada que para tal efecto expedirá la Subdirección de Administración de Tierras con el certificado de registro en instrumentos públicos del bien trasferido a nombre del Fondo de Tierras.*
>
> *Las entradas de bienes al Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral, serán remitidas por la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación a la Subdirección Administrativa y Financiera dentro de los primeros cinco días de cada mes para el registro contable respectivo, a través del sistema que defina la Subdirección de Tecnologías de Información."*
>
> *"4.16.3.6 Salida de Inventarios. La salida de los bienes del Fondo de Tierras es autorizada por la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación a través de Documento de salida (Acto Administrativo, Acuerdo de Consejo Directivo) y*

Registro ante la Oficina de Instrumentos Públicos con copia a la Subdirección Administrativa y Financiera dentro de los primeros cinco días de cada mes, para que ésta efectúe los registros contables respectivos. La salida de los bienes se genera por los siguientes conceptos: a. Adjudicación de predios, b. Titulación a Comunidades y c. Conformación y ampliación de resguardos indígenas."

Concepto de la Contaduría General de la Nación en el Reconocimiento y medición de los bienes baldíos adjudicables de la Nación con Radicado CGN N' 20182300076841 de Fecha: 28-12-2018

CONCLUSIONES:

Pregunta 1

"De conformidad con las consideraciones expuestas, se concluye que, dado que los bienes baldíos adjudicables de la Nación corresponden a recursos controlados por la Agencia Nacional de Tierras, como resultado de un evento pasado y del cual se espera obtener un potencial de servicio o generar beneficios económicos futuros, deben reconocerse dentro de sus activos, siempre que el valor de estos pueda medirse de forma fiable.

Por lo tanto, de acuerdo a la norma de Ingresos de transacciones sin contraprestación, los ingresos por transferencias no monetarias, deberán medirse al valor de mercado, en ausencia de este, por el costo de reposición, valores que se determinarán conforme a lo definido en el Marco Conceptual para estas bases de medición, anexo a la Resolución NQ 533 de 2015 y sus modificaciones."

Pregunta 2

"Si bien la norma de Ingresos de transacciones sin contraprestación, establece que las transferencias no monetarias deben medirse al valor de mercado, o en ausencia de este al costo de reposición, también señala que para el caso de que no sea factible obtener alguna de estas dos mediciones, deberán reconocerse por el valor en libros que tenía el activo en la entidad que transfirió el recurso.

"Cuando no se cuente con información fiable, mientras se solventan las dificultades que la originan, no habrá lugar a reconocimiento contable y deberán efectuarse las revelaciones pertinentes, sin perder de vista que ello debe ser objeto de las acciones administrativas conducentes a subsanar la situación, a efectos de garantizar que los estados financieros de la entidad cumplan con todas las características cualitativas de la información financiera.".

"Por lo anterior, la Agencia Nacional de Tierras deberá atender a las Normas de Inventarios, Ingresos sin contraprestación y Corrección de errores de periodos anteriores, realizando el avalúo a valor de mercado de los bienes baldíos en la fecha

en la cual estos fueron recibidos, o en su defecto en la fecha más antigua en 'a que pueda obtenerse información."

La cuenta Inventarios-terrenos está conformada por bienes o predios así: Baldíos adjudicables, bienes cedidos por en el Incoder, bienes adquiridos por la ANT, predios integrados al patrimonio y predios transferidos por la SAE.

Evaluada la conciliación de la cuenta inventarios, entre contabilidad y Administración de tierras- Fondo Nacional Agrario –FNA a diciembre 31 de 2018 y 2019 se observó:

Tabla No. 27 - Conciliación inventario- FNA y contabilidad 2018 y 2019

2018	Contabilidad				Administración de tierras -FNA-					
PROCEDENCIA	**No. de Predios**	**Nombre del predio**	**FMI**	**Valorado**	**No de Predios**	**Nombre del predio**	**FMI**	**Valorado**	**No Aptos**	**Diferencia predios entre las 2 áreas; predios valor $0**
Baldíos adjudicables	0	0	0	0	271	si	si	0	195	**(1)**271
Cedidos por el INCODER	4.087	si	si	si	4.140	si	si	si		**(2)** 53
Predios integrados al patrimonio	65	si	si	13	65	si	si	13		**(3)**52
Transferidos por SAE	45	si	si	12	45	si	si	12		**(4)**36
2019	**Contabilidad**				**Administración de tierras -FNA-**					
PROCEDENCIA	**No. de Predios**	**Nombre del predio**	**FMI**	**Valorados**	**No Predios**	**Nombre del predio**	**FMI**	**Valorados**	**No Aptos**	**Diferencia predios, entre las 2 áreas; predios valor $0**
Baldíos adjudicables	0	0	0	0	855	si	si	0		**(5)** 855
Cedidos por el INCODER	4.087				4.140	si	si			**(6)** 53
Predios integrados al patrimonio	197	si	si	25	197	si	si	25		**(7)**172
Transferidos por SAE	32	0	0	0	32	0	0	0		**(8)** 32

Fuente: Información suministrada ANT –Fondo nacional agrario

Vigencia 2018

1) Existen 271 predios baldíos registrados en Administración de tierras-FNA con nombre, folio de matrícula inmobiliaria y registrados con valor $0, en estos se

incluyen 195 predios calificados como no aptos; contabilidad no registra ningún predio baldío.

2) Los predios cedidos por el extinto INCODER a la ANT están registrados en contabilidad 4.087 y 4.140 en el FNA; 382 bienes tienen titularidad INCODER aún; la diferencia entre las dos áreas es de 53 predios, en razón a que existen varios bienes registrados en Administración de tierras –FNA que tienen más de 2 folios.

3) Predios integrados al patrimonio de la ANT son 65 bienes de los cuales 13 predios están valorados por $9.983.171.960 y 52 predios tienen valor $0.

4) Predios transferidos por la SAE son 45, 12 bienes están valorados en $12.566.019 y 36 predios tienen valor $0.

Vigencia 2019

5) Existen 855 predios baldíos en Administración de tierras-FNA con nombre del predio, folio de matrícula inmobiliaria y registrados con valor $ 0, con destinación para campesinos, indígenas y entidades de derecho público; en contabilidad no se evidenció registro de predios baldíos.

6) Los predios cedidos por el extinto INCODER a la ANT, están registrados en contabilidad 4.087 y 4.140 en el FNA; 298 bienes tienen aún titularidad INCODER, la diferencia de predios entre las dos áreas es de 53, se debe a que varios bienes registrados en Administración de tierras –FNA, tienen más de 2 folios o folios cerrados ya.

7) Predios integrados al patrimonio de la ANT son 197, de los cuales 25 predios están valorados por $10.916.228.960, 172 predios tienen valor $0 en las dos áreas, contabilidad y FNA.
8) Predios transferidos por la SAE son 32 con valor $0 en las dos áreas contabilidad y FNA.

Estas situaciones son ocasionadas por la falta de comunicación, control y seguimiento entre las áreas involucradas y responsables, evidenciando la falta de gestión de la ANT con las entidades gubernamentales incluidas en el proceso de valoración de los bienes e impactando los estados financieros de la Agencia Nacional de Tierras en una cuantía indeterminada.

Respuesta de la entidad:

Las conciliaciones adelantadas entre la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación y el área de Contabilidad de la Agencia Nacional de Tierras se realizan

sobre los bienes que hacen parte del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral, predios que se encuentran descritos en el artículo 18 del Decreto Ley 902 de 2017.

Dentro del inventario de predios del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral se encuentran los predios de propiedad de la Agencia Nacional de Tierras; estos son los bienes fiscales patrimoniales afectos al servicio, que en su mayoría provienen de las transferencias que realizó el extinto INCODER mediante Actas, también los asignados definitivamente por Sociedad de Activos Especiales y las compras realizadas por la ANT.

De igual manera, lo conforman bienes fiscales que no fueron informados por el extinto INCODER y que su titularidad en el folio de matrícula inmobiliaria era del INCORA, INCODER y UNAT, los cuales se integraron al patrimonio de la Agencia mediante acto administrativo, han sido reconocidos y se ha solicitado a las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos correspondientes realizar la actualización de titularidad a nombre de la ANT, en cumplimiento del Decreto 1800 de 2017. Dichos bienes no son objeto del alcance de la Auditoría que adelanta la Contraloría General al cumplimiento a la Política de Administración de Baldíos, porque son bienes fiscales patrimoniales propiedad de la Agencia Nacional de Tierras y no son Baldíos de propiedad de la Nación.

Adicionalmente, al Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral, ingresan los bienes baldíos de la Nación adjudicables, los cuales provienen de: i) procedimiento de apertura de folio de matrícula inmobiliaria en cumplimiento del Decreto 1858 de 2015, ii) Procesos Administrativos Especiales Agrarios, cuya identificación se produce con la resolución final de un proceso administrativo agrario de clarificación, extinción de derecho de dominio, deslinde, recuperación, reversión y revocatoria de titulación de baldíos y iii) baldíos solicitados en adjudicación por Entidades de Derecho Público.

Respecto a la observación de la diferencia de cantidad de bienes fiscales patrimoniales entre Contabilidad y la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación, ello obedece a las depuraciones adelantadas a los bienes transferidos por el extinto INCODER, tales como folios cerrados, predios repetidos y predios adjudicados por la extinta entidad, que se llevan detalladamente en la base y se identifican así, en la casilla denominada “ESTADO”, lo anterior para no perder la trazabilidad de la totalidad de bienes transferidos por la extinta Entidad (INCODER). Esta situación obedece a que los bienes fueron transferidos por el INCODER sin que la Entidad realizara una actualización del estado de predios que en su momento se encontraban en su inventario, razón por la cual se determinó la realización de las conciliaciones, como una herramienta que permite llevar el control de los bienes que

se registran en la base a cargo de la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación y los registros a cargo del área contable de la ANT.

Por otra parte, referente a los bienes fiscales patrimoniales con valor cero, previo a la elaboración de la Resolución de incorporación al patrimonio, se realizaron las consultas catastrales correspondientes, con el fin de identificar el valor catastral registrado, obteniendo como resultado ausencia de registro o diferencias entre las áreas a integrar y los registros de Catastro, situación que impidió tomar dicho valor. Respecto a los predios transferidos por la Sociedad de Activos Especiales, la resolución de asignación definitiva emitida por la SAE, no contiene el valor de los predios transferidos a la Agencia Nacional de Tierras, situación que conlleva a realizar las consultas catastrales correspondientes, obteniendo como resultado el caso descrito para los predios de integración al patrimonio.

En cuanto, al reconocimiento contable de los activos en el Estado de Situación Financiera es esencial que estos se puedan medir fiablemente, teniendo en cuenta, que para el cierre de la vigencia 2019, la Agencia Nacional de Tierras no contaba y actualmente no cuenta con la medición fiable de los bienes mencionados en la observación, imposibilita el reconocimiento y se realizan las revelaciones en las notas explicativas a los Estados Financieros, las cuales son parte integral de los mismos, de conformidad con el Marco Normativo para las Entidades de Gobierno y el concepto No. 20196200000972 expedidos por la Contaduría General de la Nación.

Finalmente es importante reiterar que los bienes fiscales patrimoniales afectos al servicio son aquellos con titularidad de la Agencia Nacional de Tierras, o en su defecto INCORA, INCODER y UNAT y su condición jurídica y de administración dista de los bienes baldíos de propiedad de la Nación; si bien el destino es similar (adjudicación y titulación para aquellos que sean adjudicables) su origen y titularidad marca la diferencia en los trámites del procedimiento previsto para su administración, custodia y uso.

Análisis de respuesta:

La Agencia Nacional de Tierras en su respuesta, no desvirtúa lo observado por la CGR, y si ratifica que la Agencia Nacional de Tierras actualmente no cuenta con la medición fiable de los bienes que conforman el inventario de la entidad e imposibilita el reconocimiento en los estados financieros de la Agencia.

Respecto a las gestiones de valoración de los bienes que viene desarrollando, igualmente no cambia lo señalado en el hallazgo por cuanto persiste el escenario a 31 de diciembre de 2018 y 2019, sobre el precio de los bienes para determinar la

cuantía con la cual se incorporarán al patrimonio de la ANT. Se **configura el hallazgo**.

3.6. CRITERIO 6. PRESUPUESTO PARA BALDÍOS EN LA ANT.

Los cooperantes o asociados no reportan documento soporte que expongan la ejecución contractual, situación que no permite hacer seguimiento respecto a la forma en que se ha realizado el gasto de los dineros aportados por la ANT.

En el tema de los rendimientos financieros, la entidad no suministró copia del documento soporte, en donde se evidencie que los mismos fueron transferidos a la Dirección del Tesoro Nacional.

HALLAZGO 22. Información financiera convenios 2018 y 2019 (ANT)

Ley 610 de 2000 artículo 3. 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 los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales."*

Ley 1150 de 2007, en su artículo 20 establece:

> *"De la contratación con organismos internacionales. Los contratos o convenios financiados en su totalidad o en sumas iguales o superiores al cincuenta por ciento (50%) con fondos de los organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales, podrán someterse a los reglamentos de tales entidades. En caso contrario, se someterán a los procedimientos establecidos en la Ley 80 de 1993. Los recursos de contrapartida vinculados a estas operaciones podrán tener el mismo tratamiento.*
>
> *(…)*
> *Parágrafo 3º. En todo Proyecto de cooperación que involucre recursos estatales se deberán cuantificar en moneda nacional, los aportes en especie de la entidad, organización o persona cooperante, así como los del ente nacional colombiano. Las contralorías ejercerán el control fiscal sobre los proyectos y contratos celebrados con organismos multilaterales."*

Ley 42 de 1993 artículo 8° señala:

> *"La vigilancia de la gestión fiscal del Estado se fundamenta en la eficiencia, la economía, la eficacia, la equidad y la valoración de los costos ambientales, de tal manera que permita determinar en la administración, en un período determinado, que la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados; que en igualdad de condiciones de calidad los bienes y servicios se obtengan al menor costo; que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas. Así mismo, que permita identificar los receptores de la acción económica y analizar la distribución de costos y beneficios entre sectores económicos y sociales y entre entidades territoriales y cuantificar el impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente y evaluar la gestión de protección, conservación, uso y explotación de los mismos.*
>
> *La vigilancia de la gestión fiscal de los particulares se adelanta sobre el manejo de los recursos del Estado para verificar que estos cumplan con los objetivos previstos por la administración."*

En el Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera de las Entidades de Gobierno en el numeral 4 establece las CARACTERÍSTICAS CUALITATIVAS DE LA INFORMACIÓN FINANCIERA que las define, así:

> *"Las características cualitativas de la información financiera son los atributos que esta debe tener para que sea útil a los usuarios; es decir, para que contribuya con la rendición de cuentas, la toma de decisiones y el control. Estas se dividen en características fundamentales y de mejora."*
>
> *Características fundamentales.*
>
> *"Las características fundamentales son aquellas que la información financiera debe cumplir necesariamente para que sea útil a sus usuarios. Se consideran características*
>
> *fundamentales de la información financiera, las siguientes: Relevancia y Representación fiel."*
>
> *Características de mejora.*
>
> *"Las características de mejora son aquellas que, sin ser indispensables para que la información financiera sea útil, incrementan la utilidad de dicha información. Se consideran características de mejora de la información financiera, las siguientes: Verificabilidad, Oportunidad, Comprensibilidad y Comparabilidad.*
>
> *En general, las características cualitativas que mejoran la utilidad de la información financiera deben maximizarse en la medida de lo posible. Sin embargo, estas*

(individualmente o en grupo) no pueden hacer que la información sea útil si es irrelevante y no representa fielmente los hechos económicos de la entidad."

Oportunidad

"La oportunidad significa tener, a tiempo, información disponible para los usuarios con el fin de que pueda influir en sus decisiones. Cierta información puede continuar siendo oportuna durante bastante tiempo después del cierre del periodo contable porque, por ejemplo, algunos usuarios pueden necesitar identificar y evaluar tendencias, así como analizar información financiera de un periodo anterior."

En el Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera de las Entidades de Gobierno en el numeral 5 establece los Principios de Contabilidad Pública:

"La información financiera de las entidades debe ser útil y para que sea útil, debe ser relevante y representar fielmente los hechos económicos. A fin de preparar información financiera que cumpla con estas características cualitativas, las entidades observan pautas básicas o macro-reglas que orientan el proceso contable, las cuales se conocen como principios de contabilidad.

Los principios de contabilidad se aplican en las diferentes etapas del proceso contable; por tal razón, hacen referencia a los criterios que se deben tener en cuenta para reconocer, medir, revelar y presentar los hechos económicos en los estados financieros de la entidad.

Los principios de contabilidad que observarán las entidades en la preparación de los estados financieros de propósito general son: Entidad en marcha, Devengo, Esencia sobre forma, Asociación, Uniformidad, No compensación y Periodo contable.

***Devengo:** los hechos económicos se reconocen en el momento en que suceden, con independencia del instante en que se produce el flujo de efectivo o equivalentes al efectivo que se deriva de estos, es decir, el reconocimiento se efectúa cuando surgen los derechos y obligaciones, o cuando la transacción u operación originada por el hecho incide en los resultados del periodo."*

***Manual de Políticas Contables ANT** GEFIN-I-001 numeral 4.16.6.2.2 Legalización de recursos. Los aportes en Convenios de Cooperación e Interadministrativos, están sujetos a legalización mensual por parte de los supervisores de los contratos y/o convenios a través de un informe escrito que dé cuenta de la ejecución de los mismos de conformidad con lo pactado contractualmente.*

Los supervisores de los contratos y/o convenios, se asegurarán de que la información contenida en el informe refleje razonablemente la situación económica y financiera del contrato y/o convenio.

En todo caso, los supervisores, con el apoyo del equipo financiero de su dependencia, previo al inicio de la ejecución contractual, acordarán con el cooperante la información que requerirán los supervisores, la forma en que deben reportarla y las fechas en que deben hacerlo, de conformidad con lo pactado en los acuerdos (contratos y/o convenios).

De no presentarse ejecución de recursos durante el mes del informe, el supervisor del contrato y/o convenio igualmente radicará memorando en la Subdirección Administrativa y Financiera –Contabilidad con el informe financiero del período correspondiente."

La Agencia Nacional de Tierras suscribió convenios con Organismos Nacionales e Internacionales durante la vigencia 2018 y 2019 relacionados con bienes baldíos así:

Tabla No. 28 - Convenios vigencia 2018 y 2019

Contratistas Personas Jurídicas	Recursos asignados a Baldíos
ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION- FAO- adición para la vigencia 2018.	2.100.000.000
SISTEMA UNIVERSITARIO DEL EJE CAFETERO- SUEJE- 2019	6.500.000.000
ACID/VOCA- vigencia 2019	4.000.000.000
FUNDACION PANAMERICANA PARA EL DESARROLLO COLOMBIA-FUPAD COL- vigencia 2019-	3.000.000.000
CORPORACION PARA LA INVESTIGACION EL DESARROLLO SOSTENIBLE Y LA PROMOCION SOCIAL- CORPROGRESO-vigencia 2019.	2.500.000.000

Fuente: ANT- Dirección de acceso a tierras (DAT)

Los recursos que se desembolsaron en el desarrollo de los convenios fueron entregados a éstos organismos para la ejecución de los mismos; se evidenció que los cooperantes o asociados no reportan los documentos soporte que exponen la ejecución contractual, situación que no permiten hacer una revisión respecto a la forma en que se ha realizado el gasto de los dineros aportados por la ANT; si bien se cuenta con informes financieros presentados por parte de los asociados, son informes que dificulta obtener evidencia para pronunciarse sobre la ejecución presupuestal de la vigencia 2018 y 2019.

Igualmente no se evidenció información sobre los rendimientos financieros que han generado estos recursos, así como del conocimiento sobre el manejo de los mismos, ya que en los convenios examinados en la cláusula correspondiente a compromisos u obligaciones de las partes, se estípula para el asociado o cooperante: Reintegrar a la Dirección del Tesoro Nacional los recursos aportados por la ANT, que al vencimiento del convenio no se hayan ejecutado, junto con los rendimientos financieros que se hayan causado durante la ejecución del mismo. evidenciando falta de un control oportuno y seguimiento adecuado a los convenios.

Análisis de respuesta.

En respuesta a la observación la ANT argumenta:

> "*En los informes se deben detallar la ejecución de los aportes en dinero y en especie de cada una de las partes, esté debe estar acompañado de los soportes jurídicos, financieros y contables que den muestra de los aportes ejecutados, de conformidad con lo establecido en el POA y el presupuesto del convenio*."

> "*Se integran a la carpeta de supervisión del Convenio los documentos que dan soporte de la erogación del gasto."*

Al respecto y de acuerdo con las aseveraciones hechas por la entidad en los párrafos anteriores, la CGR concluye que: la observación se configura en hallazgo en razón a que los cooperantes o asociados no reportan los documentos soporte que exponen la ejecución contractual, situación que no permiten hacer una revisión respecto a la forma en que se ha realizado el gasto de los dineros aportados por la ANT; si bien se cuenta con informes financieros presentados por parte de los asociados, son informes que dificulta obtener evidencia para pronunciarse sobre la ejecución presupuestal de la vigencia 2018 y 2019.

Así mismo, se precisa que en La Ley 1150 de 2007, en su artículo 20 establece:

> *"De la contratación con organismos internacionales. Los contratos o convenios financiados en su totalidad o en sumas iguales o superiores al cincuenta por ciento (50%) con fondos de los organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales, podrán someterse a los reglamentos de tales entidades. En caso contrario, se someterán a los procedimientos establecidos en la Ley 80 de 1993. Los recursos de contrapartida vinculados a estas operaciones podrán tener el mismo tratamiento.*
>
> *(…)*
> *Parágrafo 3º. En todo Proyecto de cooperación que involucre recursos estatales se deberán cuantificar en moneda nacional, los aportes en especie de la entidad, organización o persona cooperante, así como los del ente nacional colombiano. Las contralorías ejercerán el control fiscal sobre los proyectos y contratos celebrados con organismos multilaterales."*

En conclusión estos convenios suscritos con estos organismos nacionales e internacionales y financiados por la ANT en sumas superiores al setenta por ciento (70%), se someterán a los procedimientos establecidos en la Ley 80 de 1993.

De los rendimientos financieros:

Sobre el tema de rendimientos financieros, la entidad no suministró el documento soporte en donde se evidencie que éstos dineros fueron transferidos a la Dirección del Tesoro Nacional de acuerdo a lo establecido en el convenio en: *OBLIGACIONES DE LAS PARTES, COMPROMISOS DEL ASOCIADO o COOPERANTE*, en el literal q: Reintegrar a la Dirección del Tesoro Nacional los recursos aportados por la Agencia, que al vencimiento del convenio no se hayan ejecutado, junto con los rendimientos financieros que se hayan causado con la ejecución de los mismos; en la respuesta la entidad solamente comenta que:

Se realizó una transferencia por SUEJE de rendimientos financieros del convenio de Asociación, que en el mes de abril de 2019 generó $150.367,88 y $35.621.672 durante los meses de agosto de 2019 a marzo de 2020; no se evidencia el documento soporte de las respectivas consignaciones realizadas por el asociado al Tesoro Nacional.

Igualmente, señala que en el mes mayo 2020, la FAO radicó el informe final del cierre del convenio con el soporte de la consignación a la DTN de los rendimientos financieros generados para la liquidación final y cierre del convenio, no se adjuntó el documento soporte de consignación.

Para los Convenios de Asociación 1139 y 1006 suscritos con CORPROGRESO y ACDI-VOCA, se explica que los recursos desembolsados por la ANT como aporte para la ejecución de los convenios, fueron consignados en una cuenta corriente situada por el asociado para uso exclusivo del Convenio, la cual no generó ningún tipo de rendimiento financiero; la ANT adjunta en la respuesta, el extracto de banco Bogotá y certificación de Bancolombia, en la cual se certifica que estos recursos no generaron rendimientos financieros.

La observación **se configura como hallazgo** administrativo.

3.7. CRITERIO 7. GESTIÓN DE LA SNR.

En el desarrollo del objetivo se evaluaron los Planes de Acción Anuales de las vigencias 2018-2019 desarrollados con respeto al programa de Saneamiento y Formalización de Predios Baldíos y Fiscales, evidenciando estrategias en caminadas a cumplir con la sentencia T-448 del 2014 y sus autos complementarios, en la Delegada de tierras en particular se determinaron debilidades en el control y seguimiento de los Planes de acción, en la planeación presupuestal, como el cumplimiento de metas sobre el Decreto 578 del 2018.

Como resultado de la evaluación se formularon los siguientes hallazgos:

HALLAZGO 23. Plan de Acción. (SNR)

Ley 87 de 1993 Articulo 4 Literal g) Aplicación de las recomendaciones resultantes de las evaluaciones del control interno.

Ley 152 de 1994 Articulo 3 Literales j) Proceso de planeación. El plan de desarrollo establecerá los elementos básicos que comprendan la planificación como una actividad continua, teniendo en cuenta la formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación; y l) Viabilidad. Las estrategias programas y proyectos del plan de desarrollo deben ser factibles de realizar, según, las metas propuestas y el tiempo disponible para alcanzarlas, teniendo en cuenta la capacidad de administración, ejecución y los recursos financieros a los que es posible acceder.

Se evidenció que en el Plan de Acción de la Superintendencia Delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras, para las vigencias 2018 y 2019, se encuentran actividades que sobrepasan más del 100% la meta propuesta, como se detalla en el siguiente cuadro:

Tabla No. 29 - Plan de acción 2018

Actividad	Meta	Cumplimiento Meta	% Meta
Realizar las jornadas de asesoría jurídica gratuita en materia de registro y formalización de la propiedad	(140) Jornadas de asesoría jurídica en saneamiento y formalización de la propiedad	193	138
Elaborar los estudios traditicios registrales requeridos por otras entidades	(3500) Solicitudes de información registral	84.889	2.425
Realizar las consultas de índices de propietarios			
Realizar los estudios registrales traditicios de los folios identificados con medidas de protección	(1000) Folios con medidas de protección	5.957	595
Publicitar las órdenes de suspensiones y acumulaciones procesales proferidas en los procesos de restitución de tierras, mediante el aplicativo VUR (alertas).	(2500) Folios de matrícula inmobiliaria afectados	3.924	156
Vigilar el cumplimiento efectivo y eficaz de las ordenes que se publiciten en los folios de matrícula inmobiliaria, que se hayan emitido en procesos de restitución de tierras (administrativa y judicial)			
Elaborar las certificaciones, requeridas por los jueces, para los procesos de pertenencia	(3000) Estudios registrales traditicios.	3.729	124

Apoyar la interoperabilidad entre el nuevo sistema de información registral y el nodo de tierras			
Realizar los estudios registrales solicitados en el marco de los procesos de restitución de tierras			
Efectuar investigaciones jurídicas registrales sobre predios en procesos judiciales de extinción dominio	(4) Estudios registrales traditicios - Iniciativas Investigativas	6	175
Desarrollar el plan de capacitación en temas relacionados con la protección, restitución y formalización de la propiedad basados en la cultura de gestión del cambio e implementación del nuevo sistema	(10) Eventos de capacitación	11	110
Elaborar los diagnósticos registrales de zonas priorizadas del sistema de áreas protegidas de parques nacionales naturales	(2) Diagnóstico registral de zonas priorizadas del sistema de áreas protegidas de Parques Nacionales Naturales.	3	150
Informar y realizar el seguimiento de las acciones iniciadas por parte de la oficina de registro de instrumentos públicos, a partir de los hallazgos detectados dentro de los diagnósticos registrales			

Fuente: Información suministrada por la SDPRFT

Tabla No. 30 - Plan de Acción 2019

Actividad	Meta	Cumplimiento Meta	% Meta
Servicio para fortalecer los procesos de saneamiento y formalización a los entes territoriales y a la ciudadanía	10.000 Títulos de predios saneados y formalizados entregados	13.902	139,02
Servicio para fortalecer los procesos de restitución de tierras	10000 estudios traditicios elaborados	46.910	469,1

Fuente: Información suministrada por la SDPRFT

Lo anterior muestra debilidades en la formulación de las metas, por cuanto se observa una subestimación en las acciones propuestas, debido a la falta de seguimiento y control en las evaluaciones hechas al plan.

Análisis de respuesta.

Al analizar la respuesta que la entidad dio a la observación, esta no se desvirtúa, por cuanto no responden a lo observado por la comisión en lo referente a la formulación de las metas.

A continuación, repuesta dada por la entidad:

Con las 140 jornadas la entidad expresa que no fue por subestimar la actividad o no llevar un control y seguimiento adecuado de esta, sino por las decisiones que se tomaron durante su ejecución.

De las 3.500 solicitudes, la entidad de expresa que la información registral siempre presentará diferencias, teniendo en cuenta que las solicitudes se hacen a petición de parte o a demanda por las autoridades administrativas y judiciales, no es una situación que dependa exclusivamente de la actuación de la Superintendencia de Notariado.

De los 1.000 folios con medidas de protección la entidad expresa que, aunque se proyecten metas de acuerdo a comportamientos históricos previos, la cifra exacta puede finalmente presentar una variación de acuerdo a lo que sea requerido por dichas autoridades, y frente a las cuales la entidad tiene la obligación legal de dar cumplimiento, independientemente que se sobrepase la meta señalada en los planes operativos.

De 2.500 folios de matrículas inmobiliarios afectados, la entidad da cumplimiento efectivo y realiza seguimiento a las actuaciones registrales que afectan los folios de matrícula inmobiliaria por solicitud de las autoridades que así lo demanden; y es la demanda de las entidades que solicitan los servicios de la SNR, la que determinan en gran medida el comportamiento de algunas de las acciones planteadas en los planes operativos.

3.000 estudios registrales traditicios

La entidad expresa que no se pueden calcular de manera puntual el número de respuestas o “certificaciones” a establecer como meta, ya que las mismas se realizan a petición de parte de los despachos judiciales y estos la ordenan en la medida que reciben, admiten y decretan pruebas dentro de un proceso de pertenencia y son estos factores ajenos a la entidad, los que en ultimas determinan la cantidad de análisis de folios de matrícula inmobiliaria y oficios que se elaboren y envíen a los despachos judiciales.

4 estudios registrales traditicios – iniciativas investigativas.

La entidad expone que, durante el año 2018, se realizaron 6 iniciativas investigativas a partir de las solicitudes generadas por la Fiscalía General de la Nación, cinco de ellas se radicaron ante la Unidad de Extinción de Dominio y la última ante la delegada contra la Criminalidad Organizada, el total de predios involucrados fueron 236.

10 eventos de capacitación

La entidad durante el año 2018, en el marco de la colaboración armónica entre entidades, en cumplimiento de las disposiciones normativas y gracias a la experticia técnica de los grupos de trabajo de la delegada, en materia registral y de política de tierras, se brindaron 11 capacitaciones a funcionarios de la Fiscalía General, el Ejército Nacional, la Policía Nacional, Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos y Notarios.

2 diagnósticos registrales de zonas priorizadas del sistema de áreas protegidas de Parques Nacionales Naturales.

La entidad expresa que la planeación en el número de diagnósticos puede variar según la información obtenida o la necesidad de otras entidades que hacen parte de los convenios de cooperación, por esta razón hablamos de una actividad conjunta y de diagnósticos registrales emanados de ambas entidades.

2019

10.000 títulos de predios saneados y formalizados entregados.

La entidad no objeto la meta, sino expresa que para el 2019, se estableció la meta de gestionar la formalización de 13.500 predios urbanos, acción que se cumplió gracias a la entrega de 13.902 títulos.

10.000 estudios traditicios elaborados.

La entidad menciona que, para dar respuesta a los requerimientos allegados, atendidos al 100% por demanda de los requirentes, fueron realizados durante el 2019, un total de 46.910 estudios, cumpliendo y superando la meta establecida en el plan operativo en cuestión.

Se mantiene lo observado **configurándose como hallazgo administrativo**.

HALLAZGO 24. Programación Presupuestal. (SNR)

Decreto 111 de 1996 Capitulo II Principios del Sistema Presupuestal articulo 17 Programación Integral "*Todo programa presupuestal deberá contemplar simultáneamente los gastos de inversión y de funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demanden como necesarios para su ejecución y operación, de conformidad con los procedimientos y normas legales vigentes*."

Se evidencio falta de coherencia entre la meta y el recurso asignado, toda vez que para algunas metas muestran un cumplimiento superior al 100%, sin embargo, la ejecución del recurso asignado está por debajo del 50%, en otras actividades no se cumplió la meta y si se ejecutó todo el presupuesto asignado

Lo anterior, obedece a deficiencias en la programación y planeación del presupuesto, situación que genera que los recursos no se estén optimizando de forma eficiente y que lo programado y proyectado no es lo más cercano a la realidad. (Ver cuadro No. 3 y 4).

Tabla No. 31 - Presupuesto vigencia 2018 (cifras en pesos)

Actividad	Meta	Cumplimiento Meta	% Meta	Apropiación Vigente	Ejecución pptal	% Avance financiero	Observación CGR
Realizar las jornadas de asesoría jurídica gratuita en materia de registro y formalización de la propiedad	(140) Jornadas de asesoría jurídica en saneamiento y formalización de la propiedad	193	138	2.000.000.000	985.295.173	49.26	La meta supera el 100%, sin embargo, la ejecución del recurso se encuentra por debajo del 50%
Elaborar los estudios traditicios registrales requeridos por otras entidades	(3500) Solicitudes de información registral	84.889	2.425	200.000.000	199.685.270	99.84	No existe coherencia meta cumplida y el recurso asignado por cuanto, la apropiación estaba para ejecutar solo la meta (3500 solicitudes), sin embargo, supero 23 veces la meta propuesta.
Realizar los estudios registrales traditicios de los folios identificados con medidas de protección	(1000) Folios con medidas de protección	5.957	595	472.840.000	444.707.900	94.05	No existe coherencia meta cumplida y el recurso asignado por cuanto, la apropiación estaba para ejecutar solo la meta (3500 solicitudes), sin embargo, supero 23 veces la meta propuesta

Fuente: Información suministrada por la SDPRFT

Tabla No. 32 - Presupuesto vigencia 2019 (cifras en pesos)

Actividad	Meta	Cumplimiento Meta	% Meta	Apropiación Vigente	Ejecución pptal	% avance financiero	Observación CGR
Servicio para la identificación registral de los predios presuntamente baldíos de la nación	6000 predios presuntamente baldíos identificados	3757	62,62	3.537.676.345	3.093.669.686	98,54%	La meta no se cumplió, sin embargo, la ejecución fue del 98.5% del recurso asignado
Servicio para fortalecer los procesos de saneamiento y formalización a los entes territoriales y a la ciudadanía	10000Títulos de predios saneados y formalizados entregados	13902	139,02	2.907.849.124	1.379.404.365	61.81%	Se observa una sobreestimación del recurso apropiado frente a la meta propuesta, debido a que el cumplimiento de la meta fue mayor del 100% y solo se ejecutó el 61,8 %.
Servicio para fortalecer los procesos de restitución de tierras	10000Estudios tradiciticios elaborados	46910	469,1	3.043.160.575	2.709.141.602	98.08%	No existe coherencia meta cumplida y el recurso asignado por cuanto, la apropiación estaba para ejecutar solo la meta (10000 estudios), sin embargo, supero 5 veces la meta propuesta

Fuente: Información suministrada por la SDPRFT

Análisis de respuesta.

2018

140 jornadas de asesoría jurídica en saneamiento y formalización de la propiedad.

La entidad expresa que para el desarrollo de esta actividad se planeó la contratación de un operador que realizara las diferentes jornadas en el territorio nacional, dicha contratación presentó demoras en su trámite lo cual implicó una reducción en los

recursos destinados para ello, sin embargo, en el periodo de ejecución del contrato se logró la realización de las jornadas previstas.

3500 solicitudes de información registral.

La entidad expresa que esta meta, corresponde a una de las actividades que desde la Superintendencia delegada se realiza a solicitud de parte, y en ese sentido se puede presentar una mayor cantidad de solicitudes tramitadas a las que se proyectaron para la vigencia, y que por mandato legal debe ser cumplido por parte de la entidad.

1000 folios con medidas de protección

La entidad expone sobre esta meta, que tiene la misma característica de la anterior y por ende presenta el mismo comportamiento

2019

6.000 predios presuntamente baldíos identificados

La entidad nunca objeto la observación desde la programación del presupuesto, menciona es que aunque no se alcanzó la meta prevista para la vigencia 2019, se realizaron los procesos contractuales del personal de servicios que apoyó esta actividad, y que durante la vigencia adelantaron las acciones pertinentes para avanzar en el cumplimiento de la meta prevista.

10.000 títulos de predios saneados y formalizados entregados.

La entidad expresa que, a pesar de haberse desarrollado los respectivos tramites precontractuales para adelantar la adquisición de la unidad móvil, finalmente el proceso no llegó a materializarse, por lo cual no fueron utilizados los respectivos recursos, incidiendo directamente en el avance presupuestal respectivo.

10.000 estudios tradiciones elaborados.

La entidad no objetó la observación de la programación presupuestal, expresa que esta actividad se realiza por parte de la Superintendencia Delegada a solicitud de parte, y en ese sentido se puede presentar una mayor cantidad de solicitudes tramitadas a las que se proyectaron para la vigencia, y que por mandato legal debe ser cumplido por parte de la entidad.

Se mantiene lo observado **configurándose como hallazgo administrativo**.

HALLAZGO 25. Incumplimiento de Metas. (SNR).

El Decreto 2723 del 29 de diciembre del 2014, en su artículo 27 literal 2, establece que la Superintendencia Delegada de Tierras debe "*Ejercer las funciones de inspección, vigilancia y control sobre el servicio público registral que prestan las Oficinas de Registro Instrumentos Públicos, sobre los predios rurales*"; y, en su literal 3 "*Coordinar con las diferentes instancias las gestiones necesarias para asegurar el oportuno cumplimiento de los planes, programas y proyectos que deban desarrollar los funcionarios de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos sobre servicio registral de los predios rurales*".

Por su parte, la Ley 87 de 1993 Articulo 4 Literal g) establece que las entidades deben dar "*Aplicación de las recomendaciones resultantes de las evaluaciones del control interno*".

En el Plan Anual de Gestión PAG -2019, se programaron dos (2) actividades a cargo del Grupo de Trabajo denominado "*Implementación del Decreto 578 de 2018*", las cuales una de ellas se encuentra enmarcada en el "*servicio para la identificación registral de los predios presuntamente baldíos de la nación",* estableciendo actividades con metas anuales en los siguientes frentes, con corte a 31 de diciembre de 2019:

Tabla No. 33 - Plan Anual de Gestión PAG -2019

Actividad	Meta	Cumplimiento Meta	% Cumplimiento meta
Servicio para la identificación registral de los predios presuntamente baldíos de la nación	Realizar el estudio de 10.000 solicitudes de conformidad con el Decreto 0578 de 2018	4.675,0	47,0
	Proyectar 2.500 actos administrativos de conformidad con el Decreto 0578 de 2018.	2.194,0	87,0
	6.000 Predios presuntamente baldíos identificados	3.757,0	62,6

Fuente: Super Intendencia Delegada de Tierras

Se evidenció en el Plan de Acción Anual de la delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras del 2019, tres (3) metas de la actividad "*Servicio para la identificación registral de los predios presuntamente baldíos de la nación*", no lograron un cumplimiento del 100%.

Lo anterior, se origina por debilidades en el seguimiento por parte de la oficina de planeación y responsables del grupo de trabajo en la ”Implementación *del Decreto 578 de 2018*” durante la vigencia 2019, afectando el oportuno cumplimiento de la actividad.

Análisis de respuesta.

La observación continua y se **configura en hallazgo administrativo**, debido a que la respuesta no desvirtúa el porcentaje de cumplimiento alcanzado por cada una de las actividades de la observación

En primera instancia, la entidad no argumenta su respuesta en relación con la actividad de proyectar 2.500 actos administrativos. Con respeto a la realizar el estudio de las 10.000 solicitudes, la entidad expresa que solo se dio respuesta a 5.073 solicitudes, debido a que esas fueron las recibidas para estudio durante la vigencia 2019, lo cual demuestra que no se cumplió con la meta que la entidad planeo, por lo tanto, la observación se mantiene.

Con referencia a los 6.000 predios presuntamente baldíos, justifica el no poder cumplir esta meta, por encontrarse en el seguimiento al cumplimiento de la sentencia T-488 del 2014.

De otra parte, en el último párrafo de la respuesta, la entidad expresa que no se alcanzó la meta prevista para la vigencia 2019 y hace énfasis en otras acciones o metas que no están incluidas dentro de la observación.

3.8. CRITERIO 8. TRÁMITE REGISTRAL.

Se solicitó a la SNR la base de datos con las anotaciones relacionadas con la prescripción adquisitiva del dominio de presuntos baldíos. Se tomó una muestra de 108 folios de matrícula, que corresponde del total de 19.510 FMI, con las anotaciones de mayor interés de conformidad con los objetivos de la auditoría. A partir de este universo, se calculó la muestra a revisar a partir de un muestreo aleatorio simple con un error muestral del 5%, una proporción de éxito del 5% y un nivel de confianza del 95%, con el siguiente resultado ponderado con los códigos registrales seleccionados siguientes: Adjudicación Baldíos, Cesión a título gratuito de bienes fiscales, compraventa, Compraventa Derechos de Cuota, Condición resolutoria Expresa, Declaración Judicial de Pertenencia, Demanda en Proceso de Pertenencia, Desenglobe, División Material, Englobe y Falsa Tradición.

Después del análisis hecho a los FMI, se pudo evidenciar debilidades de vigilancia y control, por parte de las entidades que están comprometidas como son: ANT, IGAC y SNR (ORIPs), con lo cual quedaron las siguientes observaciones:

HALLAZGO 26. Interrelación entre Catastro y Registro. (SNR)

El Decreto 1711 de 1984 por el cual se dictan normas sobre interrelación Registro-Catastro, se tecnifica y reorganiza administrativamente el registro de instrumentos públicos; además establece los parámetros para la interrelación, principalmente el intercambió obligatorio de la información entre las dos entidades, al igual que los mecanismos para mejorar y optimizar la función registral y catastral, es por lo que cada Folio de Matrícula Inmobiliaria deberá contener, en su correspondiente campo, el número Catastral o Código Catastral asignado por la entidad competente.

En su Artículo 2 se menciona: "Las oficinas de registro y de catastro están obligadas a suministrarse dentro de los diez (10) primeros días de cada mes, la información que sobre los inmuebles corresponda a la interrelación registro catastro en la forma que determine el reglamento".

La Instrucción Administrativa Conjunta 16 de julio 16 de 2010, menciona: *"Solicita a las ORIPS Incorporación del Código Catastral a los respectivos Folios de Matrícula Inmobiliaria. Las oficinas de catastro, de conformidad con lo señalado en el artículo 4° del decreto en mención, deberán "informar a las de registro, la asignación de los números catastrales correspondientes a los predios que generen una nueva ficha predial."*

En muestra seleccionada de los FMI, se encontraron que en algunas Oficinas de Registros Públicos, los predios no tienen la interrelación que busca integrar y armonizar entre los sistemas de registro y catastro que actualmente funcionan de manera desarticulada. Esta desarticulación ha favorecido la informalidad y la inseguridad jurídica de la propiedad, la cual es una herramienta eficaz de lucha contra el fraude, lo cual ha afectado la posibilidad de consolidar y dinamizar el mercado de tierras y bienes inmobiliarios en el país.

Existen predios sin la identificación catastral, como predios que fueron registrados por fuera del tiempo que exige la ley hasta por más de 2 años.

Tabla No. 34 - Folios de Matricula

FMI	NATURALEZA JURIDICA	FUENTE	Circulo Registral	Tipo Predio	Municipio
250-6701	Adjudicación Baldíos	Res-solicitud SNRIE10311	250-Samaniego	Rural	Los Andes-Nariño
132-6885	Adjudicación baldíos	132-Santander de Quilichao	Suarez-Cauca	Rural	Suarez-Cauca
192-52481	Adjudicación baldíos	Res. Solicitud SNRIE103311	192-Chimichagua	Urbano	Pailitas-Cesar
222-47209	Adjudicación baldíos	222-Cienaga	222-Cienaga	Urbano	Zona Bananeras-Magdalena
060-330668	Adjudicación baldíos	060-Cartagena	060-Cartagena	Rural	María la Baja-Bolívar
190-187152	Adjudicación Baldíos	Res. Solicitud SNRIE103311	190-Valledupar	Urbano	Agustín-Codazzi-Cesar
018-70957	Compraventa derechos de cuota	018-Marinilla	018-Marinilla	Urbano	Marinilla-Antioquia
015-77761	Condición resolutoria expresa	Res. Solicitud SNRIE103311	015-Caucasia	Rural	Nechi-Antioquia
018-159457	Declaración judicial de pertenencia.	018-MARINILLA	018-Marinilla	Rural	Penol-Antioquia
018-117097	Declaración de judicial de pertenencia	018-MARINILLA	018-Marinilla	Rural	Cocorná-Antioquia
060-238354	Iniciación proceso de clarificación de la propiedad Art. 4 decreto 2663 de 1994.	Res-solicitud SNRIE10311-a	060-Cartagena	Urbano	Cartagena-Bolívar
060-147430	Iniciación proceso de clarificación de la propiedad Art. 4 Decreto 2663 de 1994	Res-solicitud SNRIE10311-a	060-Cartagena	Urbano	Cartagena-Bolívar
001-1323648	Loteo	001-MEDELLIN SUR	001-MEDELLIN SUR	Urbano	Envigado-Antioquia
210-68111	Reversión del Baldío	210-Rioacha	210-Rioacha	Rural	Dibulla-Guajira
210-68090	Reversión del Baldío	210-Rioacha	210-Rioacha	Rural	Dibulla-Guajira
062-38534	Adjudicación baldíos	Res-solicitud SNRIE10311-a	062-Carmen de Bolívar	Rural	Carmen Bolívar-Cartagena

Fuente: Análisis de expedientes de FMI revisados por la CGR

Análisis de respuesta

La observación se mantiene, configurándose hallazgo administrativo, por cuanto la entidad no desvirtúa lo observado por la comisión de la CGR, por el contrario

menciona que está adelantando actividades, en donde se encuentran trabajando en la implementación del Número Único Predial Registral (NUPRE), que permitirá a los actores identificar de manera unívoca los predios en los sistemas de información catastral como en el sistema de información registral, y que se constituye como el primer paso hacia la adecuada articulación en integración entre el registro y el catastro; de igual manera, la implementación de la política de catastro multipropósito, según el CONPES 3958 de 2019, tiene como meta que a 2025 se logre la cobertura total en el territorio, ya que es un proceso que requiere una inversión importante, cuyo avance es paulatino, de acuerdo con los ajustes y actividades que cada entidad tiene a cargo.

HALLAZGO 27. Ausencia de seguimiento al registro en Folio de Matricula (SABANA COMUNAL SAN JOSE-VALLEDUPAR) (SNR)

La Constitución Nacional en su Artículo 29 refiere:

> "*El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio. En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable (…).*

El artículo 58. de la Constitución Política establece que:

> "S*e garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. (…)"*

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.".*

Por su parte, el artículo 64 consagra que:

> "*es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos*."

Mientras que el artículo 675 del Código Civil señala que:

> "*Son bienes de la Unión todas las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales carecen de otro dueño*".

La Ley 1579 de 2012, en su artículo 57, dispuso la apertura de matrícula inmobiliaria de bienes baldíos.

El artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, establece que:

> "*La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad…"*

Que según el artículo 45 de la ley 1437 de 2011, por el cual se establece que las correcciones de errores formales. "*En cualquier tiempo, de oficio o a petición de parte, se podrán corregir los errores simplemente formales contenidos en los actos administrativos, ya sean aritméticos, de digitación, de transcripción o de omisión de palabras. En ningún caso la corrección dará lugar a cambios en el sentido material de la decisión, ni revivirá los términos legales para demandar el acto. Realizada la corrección, esta deberá ser notificada o comunicada a todos los interesados, según corresponda*."

Que según el artículo 2º de la Ley 1579 de 2012, "**por la cual se expide el estatuto de registro de instrumentos públicos y se dictan otras disposiciones**.", el registro de la propiedad inmueble tiene como objetivos los siguientes:

> "*a) Servir de medio de tradición del dominio de los bienes raíces y de los otros derechos reales constituidos en ellos de conformidad con el artículo 756 del Código Civil;*
>
> *b) Dar publicidad a los instrumentos públicos que trasladen, transmitan, muden, graven, limiten, declaren, afecten, modifiquen o extingan derechos reales sobre los bienes raíces;*
>
> *c) Revestir de mérito probatorio a todos los instrumentos públicos sujetos a inscripción*".

Se observa conforme al expediente entregado por parte de Agencia Nacional de tierras bajo el número 20173200771130012 1, que se encuentra la inscripción en registró del acto administrativo, "*Por medio del cual se procede a deslindar y delimitar los terrenos baldíos (Resolución 2828 de 2009*)", su anotación en un folio de matrícula errado al determinado en el proceso (FM 190-0046329) (FM 190-0046339).

Así mismo, se evidencia que el error y la solicitud de corrección, se efectuó a la ORIP de Valledupar, bajo el oficio 201021223272- del 24.08.2010 y en ocasión de esta, se debía haber reflejado en el formulario de Calificación del (FM 190-0046339). remitido el 6 de septiembre de 2010 a la ANT; sin embargo, esta corrección no se observa, quedando la solicitud registrada en un folio de matrícula diferente al del proceso de deslinde realizado y solicitado por parte de la ANT.

Lo anterior trae como consecuencia que no se valore la realidad jurídica del derecho de propiedad de estos bienes, por no encontrarse certeza y precisión en la ubicación de los bienes inmuebles, en la identificación del sus linderos y los titulares del derecho de dominio registrados en el folio de matrícula.

Esta situación se deriva por la falta de seguimiento por parte de los funcionarios de la ORIP de Valledupar, en cuanto a la forma en que se realiza la revisión, corrección, aclaración o cualquier otra solicitud de inscripción a registro.

Análisis de Repuesta.

Se sigue evidenciando la falta de seguimiento por parte de la entidad, no solo por haber registrado la resolución No. 2818 de 2009, en un folio de matrícula incorrecto, sino también por haber permitido registrar el acto administrativo por medio de un oficio dirigido por el Director Técnico de Procesos Agrarios del liquidado Incoder de radicado 20102122942 del 23 de agosto de 2010, expresando:

> "*Lo anterior a fin de que se haga los trámites pertinentes relacionados con la inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria No. 190-0046.329, indicando de forma clara las matrículas inmobiliarias objeto de inscripción del proceso de deslinde de tierras de la nación"*

A sabiendas que se exige por parte de la misma, que los actos administrativos que se registren, deben contener el número de la matricula inmobiliaria donde recaerá la anotación.

Para este caso la resolución no contenía ni en su parte motiva como resolutiva el número de folio de matrícula asignado, situación que conllevaba a realizar la devolución de registro por parte de la SNR, para que se modificar el acto administrativo, indicando de forma clara las matrículas inmobiliarias objeto de inscripción del proceso de deslinde de tierras de la nación. Nota devolución que no se realizó por parte de la entidad.

Esto refleja porque la ANT remitió oficio de corrección y no el acto administrativo corregido con el formato de corrección de la SNR, quedando registrado el proceso de deslinde en un folio de matrícula equivocado.

Se **configura en hallazgo administrativo**.

3.9. CRITERIO 9. GESTIÓN DEL IGAC.

Con los estudios y análisis realizados sobre la Sentencia de la Corte Constitucional T-488 de 2014 y sus autos de seguimiento 222 de 2016 y 040 de 2017; los informes trimestrales de cumplimiento presentados, entre otras, por el IGAC; las actuaciones e informes de la CGR sobre del Catastro del IGAC; la responsabilidad del IGAC sobre inventario o censo de los bienes inmuebles pertenecientes al Estado y a los particulares y los baldíos de la Nación; y lo informado por el IGAC a la CGR en desarrollo de la presente Auditoría de Cumplimiento; se pudo evidenciar:

- Los manuales y procedimientos para el manejo de la información catastral;
- Las características, alcances, beneficios, propósitos y avances en la puesta en funcionamiento del Catastro Multipropósito y su política;
- La gestión y el catastro sobre la identificación de los baldíos;
- La no existencia de una estrategia específica para el manejo de la información catastral;
- Los avances en materia de Catastro Multipropósito y sobre la calidad, confiabilidad, precisión y sistematización de la información catastral sobre los baldíos de la Nación, que responden a la dinámica por demanda en que se ejecutan los procesos catastrales, pero no a una estrategia, plan, programa o proyecto para atender los requerimientos de la Corte Constitucional.

Por lo tanto, como resultado de la evaluación realizada se formuló el siguiente hallazgo:

HALLAZGO 28. Calidad, confiabilidad, precisión y sistematización de la información catastral que posee el IGAC sobre los baldíos de la Nación. (IGAC)

Según el Oficio del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), dirigido a la Corte Constitucional el 24 de diciembre de 2015, fundamentado en los artículos 152 del Decreto 1301 de 1940, 3° de la Ley 14 de 1983 y 1° de la Resolución 070 del 04 de febrero de 2011, es el responsable del inventario o censo, debidamente actualizado y clasificado, de los bienes inmuebles pertenecientes al Estado y a los particulares, con el objeto de lograr su correcta identificación física, jurídica, fiscal y económica.

De otra parte, el Auto de seguimiento al cumplimiento de las órdenes impartidas en la Sentencia T-488 de 2014 No. 040 del 07 de febrero de 2017, señalan que:

> *"… el Instituto Geográfico Agustín Codazzi al ser integrante de la mesa interinstitucional para el cumplimiento de la sentencia T-488 de 2014 (mesa avalada y reconocida como sujeto procesal en el Auto 222 de 2016) es uno de los directos responsables de la materialización del Plan Nacional de Clarificación y Recuperación de Tierras Rurales y en esa medida su intervención en el cumplimiento no obedece a la simple colaboración armónica entre las entidades del Estado, sino nace de su función y vocación institucional de elaborar el catastro nacional de la propiedad inmueble*".

Ahora bien, el 20 de octubre de 2015, la Contraloría General de la República allegó a la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional el documento denominado "*Informe de Seguimiento de la Sentencia T-488 de 2014*", por medio del cual expuso los avances, cumplimientos y retrocesos que se habían evidenciado por parte del Gobierno Nacional respecto de las órdenes proferidas por la mencionada sentencia, el cual, fue recogido y transcrito parcialmente por el Auto de la Corte Constitucional No. 040 del febrero de 2017.

En tal informe, la CGR señaló que *"… aunque el Gobierno ha realizado varias acciones para dar cumplimiento a lo ordenado, dichas estrategias no habían sido suficientes debido a la deficiente información que reposa en el catastro rural colombiano",* y denunció, entre otras cosas, que "*No hay información suficiente para dimensionar el área sembrada en agricultura o dedicada al pastoreo".*

Así mismo, la CGR indicó que en *"... gran medida será imposible cumplir con los objetivos institucionales delimitados en el Plan Nacional de Clarificación si entidades como el IGAC no sistematizan y entregan los insumos necesarios para que la ANT cumpla con su labor*", en este sentido precisó que "*A lo largo de la historia no se ha construido una base de datos completa, consistente e interoperable que dé cuenta bajo criterios de confiabilidad, calidad, actualización y precisión la información de la propiedad rural …".*

Por lo tanto, preguntado el IGAC por la estrategia (procedimientos, directrices, guías o manuales) y los planes, programas, proyectos y actividades desarrollados para atender los requerimientos de la Sentencia T-488 de 2014 y sus autos de seguimiento 222 de 2016 y 040 de 2017, así como por los avances y dificultades y una vez revisada y analizada las respuestas dadas y la información reportada (Oficios del 24 de junio No. 8002020IE2043-01 y del 09 de julio de 202038 de la

[38] Oficio de la doctora Yenny Carolina Rozo Gómez, Subdirectora de Catastro del IGAC, dirigido al doctor Jorge Armando Porras Buitrago, Jefe Oficina de Control Interno del IGAC, denominado "Alcance a la solicitud de

Subdirección de Catastro del IGAC), se encontró que a la fecha no se ha establecido un plan, programa o proyecto específico para tratar el tema de la deficiente información que reposa en el catastro rural colombiano, la sistematización de la información catastral sobre los baldíos de la Nación y una base de datos completa, consistente e interoperable.

Además, se evidenció que los progresos en materia de caracterización y descripción del uso y tenencia de la tierra sobre los baldíos de la Nación, así como la confiabilidad, calidad, actualización y precisión de tal información, son escasos o como lo señala el IGAC mediante Oficio del 09 de julio de 2020, responden "... a la dinámica (por demanda) en que se ejecutan los procesos catastrales y en especial el de conservación catastral" (ver página 14), es decir, al quehacer diario de las Oficinas de Catastro y en cuanto a sistematización y la base de datos, los resultados son nulos.

Las mejoras reportadas por el IGAC en tal sentido, se han centrado en la entrega de la información que posee el IGAC sobre presuntos baldíos, realizar algunos análisis de información de predios, entregar alguna información catastral, incorporar una estrategia para la depuración, clasificación y digitalización de archivos sobre titulación de Baldíos, realizar un estudio con el fin de obtener una línea base de potenciales predios baldíos en el país, que sirva a la ANT para cumplir con la tarea de identificación y administración de los mismos y, especialmente, informar sobre la implementación del Catastro Multipropósito.

Adicionalmente, señala el IGAC que ha entregado información denominada registros 1 y 2 de 18.753 predios, 576 fichas prediales y 159 fichas prediales por parte de la Dirección Territorial Bolívar, pero indica que *"… no todas las fichas a nivel nacional se encuentran escaneadas y en las sedes de las Direcciones Territoriales y Unidades Operativas de Catastro no cuentan con equipos necesarios y en óptimas condiciones para poder generar copia de las fichas solicitadas ..."* (página 17 del Oficio del IGAC del 9 de julio de 2020).

Lo anterior, obedece a que la atención del IGAC, desde el año 2016, se ha centrado casi que exclusivamente en la adopción e implementación del Catastro Multipropósito, indicando en los diferentes informes trimestrales a la Corte Constitucional y a la CGR (Oficios del 24 de junio y 09 de julio de 2020), no solo los avances sino el hecho de que con su progreso se logrará la construcción del inventario de baldíos, la normalización de la propiedad, el desarrollo del Plan Nacional de Clarificación y la política pública de ordenamiento social de la propiedad

información / requerimiento de la Contraloría General de la República en desarrollo de la auditoría intersectorial sobre baldíos y la sentencia T-488 de 2014".

rural, debido, entre otras cosas, a que su diseño e implementación están alineados con los fines que se persiguen a raíz de la expedición de la Sentencia T-488 de 2014.

En síntesis, si tenemos en cuenta que el IGAC es desde el año 2017 integrante de la mesa interinstitucional para el cumplimiento de la sentencia T-488 de 2014 y su auto de seguimiento 040 de 2017; es uno de los directos responsables de la materialización del Plan Nacional de Clarificación y Recuperación de Tierras Rurales, según el Auto 040 de 2017; y es el responsable del inventario o censo, debidamente actualizado y clasificado, de los bienes inmuebles pertenecientes al Estado y a los particulares, con el objeto de lograr su correcta identificación física, jurídica, fiscal y económica.

Así mismo, que los avances logrados en materia de calidad, confiabilidad, precisión y sistematización de la información catastral del IGAC sobre los baldíos de la Nación son escasos y la sistematización y bases de datos son nulas y en general responden a la dinámica en que se ejecutan los procesos catastrales, pero no a una estrategia, plan y proyecto, entonces podemos decir que la gestión a lo largo de estos años, en especial en 2018 y 2019, ha sido deficiente.

Situación que ocasiona retrasos no solo en los avances y el cumplimiento que las órdenes proferidas por la mencionada sentencia T-488 de 2014 sobre los baldíos de la Nación, sino el desarrollo del Plan Nacional de Clarificación y Recuperación de Tierras Rurales.

Analisis de respuesta

En relación con la observación presentada por la CGR sobre la *"Calidad, confiabilidad, precisión y sistematización de la información catastral que posee el IGAC sobre los baldíos de la Nación"*, hay que señalar que se fundamentó, entre otras, en:

1. Lo descrito, determinado, solicitado, advertido, exigido y ordenado por la Corte Constitucional, mediante la Sentencia T-488 de 2014 y sus autos de seguimiento 222 de 2016 y 040 de 2017;
2. El hecho de que, según el IGAC, es el responsable del inventario o censo, debidamente actualizado y clasificado, de los bienes inmuebles pertenecientes al Estado y a los particulares, con el objeto de lograr su correcta identificación física, jurídica, fiscal y económica;
3. Lo señalado por la Corte Constitucional mediante el Auto de seguimiento 040 del 07 de febrero de 2017 en el sentido de que el IGAC "… *es uno de los directos responsables de la materialización del Plan Nacional de Clarificación y*

Recuperación de Tierras Rurales y en esa medida su intervención en el cumplimiento no obedece a la simple colaboración armónica entre las entidades del Estado, sino nace de su función y vocación institucional de elaborar el catastro nacional de la propiedad inmueble, ...".

No obstante, el IGAC indica que *"… no recibió órdenes expresas ni en la Sentencia de la Corte Constitucional T-488 de 2014, ni en sus Autos de seguimiento 222 de 2016 y 040 de 2017".*

Sin embargo, hay que precisar que el análisis realizado por la CGR no solo se hizo sobre las ordenes de la Sentencia (T-488) y de sus autos de seguimiento (222 de 2016 y 040 de 2017), sino sobre las actividades, estrategias, planes, programas, proyectos implementados y desarrollados, las metas y avances logrados, los compromisos asumidos y las obligaciones adquiridas voluntariamente, en razón a su función y vocación institucional y normativa y en las obligadas y ordenadas en las mesas "Interinstitucionales de Seguimiento al Cumplimiento de la Sentencia T-488 de 2014 y sus autos 222 de 2016 y 040 de 2017" y las "Técnicas de Trabajo" celebradas entre la ANT y el IGAC.

Ahora bien, en adición a la respuesta dada por el IGAC frente a la observación de la CGR, nuevamente manifiesta que todo lo relacionado con la Sentencia T488, sus Autos de Seguimiento se han centrado y comprometido sus esfuerzos en el diseño, adopción, implementación y puesta en marcha de la Política del Catastro Multipropósito, además, recalca, a lo largo de su escrito, los compromisos, avances, propósitos y beneficios de tal política.

Adicionalmente, indica que *"… en la medida que ya se están adoptando los lineamientos y estrategias y se están ejecutando recursos encaminados a la implementación de la política pública del Catastro Multipropósito, así como también se está realizando la habilitación de Gestores Catastrales que contribuirá y permitirá hacer más eficiente la gestión catastral del país y conocer la realidad de las formas de tenencia de la tierra, ello aportará de manera sustancial a los procesos de adjudicación, clarificación y asignación de folios de matrícula inmobiliaria para baldíos ejecutados por la ANT"*.

Por lo tanto, durante estos últimos años, desde la aparición de la Sentencia T-488 de 2014 y sus Autos 222 de 2016 y 040 de 2017 y hasta finalizado el año 2019 y ahora incluido parte del año 2020, según lo indicado en el Oficio Respuesta del IGAC (03 de agosto de 2020), el Catastro Multipropósito no ha iniciado su implementación y puesta en marcha y la gestión catastral del IGAC y el conocimiento de la realidad de las formas de tenencia de la tierra era y sigue siendo deficiente.

En síntesis, en cuanto a la observación de la CGR, sobre que los avances, metas, logros de objetivos y resultados en materia de baldíos de la Nación, catastro rural colombiano, sistematización de la información catastral y base de datos completa, consistente e interoperable, son escasos y en algunos casos nulos, el IGAC en su respuesta desvía toda discusión, controversia y objeción, por lo cual se **confirma y valida el hallazgo**.

3.10. HALLAZGOS TRANSVERSALES.

Finalmente se configuraron hallazgos que afectan la adecuada gestión de los baldíos y que se relacionan con no contar con un sistema de información que, de cuenta del universo, tramite y seguimiento de los baldíos de la Nación; así como, el lento avance en la implementación de los planes de ordenamiento social de la propiedad rural, modelo de oferta establecido en el Decreto ley 902 de 2017.

HALLAZGO 29. Sistemas de información para el seguimiento a los procesos relacionados con los predios baldíos. ANT

El artículo 18 del decreto 2363 de 2015 define entre otros, que se deben "*diseñar e implementar bases de datos y sistemas de información de la Agencia y garantizar su articulación e interoperabilidad con el Sistema Nacional de Gestión de Tierras", así como "mantener actualizada la información que produzca la Agencia que permita su disponibilidad, visualización, acceso y uso para la toma de decisiones*".

Por su parte, el artículo 2.2.9.1.2.2 del Decreto 1008 de 2018, mediante el cual se establecen "*los lineamientos generales de la política de Gobierno Digital …*" establece que para la implementación de la Política de Gobierno Digital, las entidades públicas deberán aplicar el Manual de Gobierno Digital, el cual define los lineamientos, estándares y acciones a ejecutar por parte de los sujetos obligados a esta Política y establece dentro de su ámbito de aplicación a las entidades que conforman la Administración Pública, en los términos del artículo 39 de la Ley 489 de 1998.

Finalmente, el marco de referencia de arquitectura empresarial para la gestión de Tecnologías de la Información, en su dominio de "Información", resalta cómo la información es estratégica para la toma de decisiones de las entidades, estableciendo como uno de sus principios la "*calidad*" de la misma, entendida como aquella que responda con los siguientes atributos: contenido apropiado, pertinente, creíble, oportuno, actualizado, exacto, accesible, completo y consistente.

La Agencia Nacional de Tierras manifiesto en las reuniones con el equipo auditor, así como por otros medios[39], que ha diseñado y puesto en operación el Sistema Integrado de Tierras SIT, mediante el cual se espera gestionar su información misional mediante la integración de los diferentes procesos y basado en cinco ejes: interoperabilidad, integración con el modelo LADM[40], integración con información geográfica, gestión de flujos de trabajo e integración con información documental.

En las bases de datos solicitadas por el equipo auditor, con el propósito de visualizar el seguimiento a los procesos de adjudicación de predios baldíos, así como de los procesos agrarios de clarificación, deslinde y recuperación de baldíos, se encontraron inconsistencias y deficiencias que no permiten tener claridad sobre el universo de procesos que debe adelantar la Agencia, así como de tener certeza de la calidad de los datos.

En el caso de los procesos agrarios se remite el archivo "*Base consolidado SPAGJ Requerimiento Contraloría FINAL*" sin un diccionario de datos que defina cada una de las variables, de tal manera que sea estandarizada y entendible.

Al respecto, las variables para cada uno de los registros no son explicativas, lo que no permite realizar análisis agregados por los diferentes hitos del procedimiento, de tal, manera que se tenga certeza los estados en que se encuentran y así, definir las acciones de mejora para garantizar los tiempos definidos para cada uno de ellos.

Respecto al proceso agrario de recuperación de baldíos, no es posible clasificar el estado de los procesos por tipologías, lo que no permite hacer monitoreo a cada uno de los expedientes o de manera agregada.

Respecto a las bases relacionadas con la adjudicación de baldíos y los actos de revocatoria o reversión de estas titulaciones, se remitieron dos archivos de Excel "*SOLICITUD_BASE_SATDD CONTRALORIA*" y "*BASE DE DATOS REPORTE CONTRALORIA 901 ADJUDICACIONES*", sin explicación de cuál era la interrelación entre una y otra.

En la primera se subdividen los registros en varias "subcategorías" como impulso 2018, registro y depuración 2018, depuración registro 2019, registro 2019,

[39] Sistema Integrado de Tierras / SIT / Agencia Nacional de Tierras. 12 de abril de 2020. Recuperado de https://www.youtube.com/watch?v=nqaH2W3OYco el 29 de abril de 2020.

[40] Para Colombia se define según el IGAC el LADM_COL, como "el sistema para la administración de la tierra y gestión de la información de catastro multipropósito", el cual se "implementa con la adopción de la norma ISO 19152 de 2012: Modelo para el Ámbito de Administración del Territorio (LADM - Land Administration Domain Model". Recuperado de http://ladmcol.igac.gov.co/que-es-ladm-col el 29 de abril de 2020.

restitución 2018, restitución 2019, sin explicación de cada una de ellas, lo que no permite hacer análisis integrales de la gestión de la Agencia.

El otro archivo de Excel da cuenta de 901 registros, todos del municipio de Ovejas (Sucre) en estado de adjudicado en 2019, lo que no permite establecer si no hubo más solicitudes de adjudicación de baldíos o si la gestión de la ANT se limita a esa vigencia.

Finalmente, y frente a la Base de datos "*INVENTARIO PREDIOS BALDÍOS A FEBRERO 2020*" se encontró:

• De acuerdo con los datos reportados por la ANT tanto a la CGR (oficio 20203000139531 de febrero de 2020) como ante la Corte Constitucional en el marco de la sentencia T-488 de 2014, la ANT estableció la existencia de 114.000 expedientes de adjudicación iniciados por el liquidado Incoder, de los cuales 51.478 se encontraban en etapa final y de estos 36.485 contaban con resolución registrada. No se evidencia en la base de datos del inventario la relación de los restantes 77.515 expedientes de adjudicación que no cuentan con resolución registrada y que por ende aun deberían encontrarse en curso de un proceso por tanto hacer parte del inventario de baldíos hasta tanto no sean adjudicados.

• Existen Inconsistencias en las variables que conforman la base del inventario que limitan el análisis:

En la hoja de cálculo denominada *"predios a nombre de la nación*" en la columna "*procedencia*" y en "*tipo de proceso*" se repiten variables como se resume a continuación:

Procedencia	**Total**
Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica	120
Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica*	68

Tipo de proceso	**Total**
Clarificación	8
Clarificación	19
Recuperación de baldíos Indebidamente Ocupados	22
Recuperación de baldíos Indebidamente Ocupados	36

En la hoja de cálculo denominada "*demanda y desc*" en la variable "*tipo de bien, baldío o fiscal patrimonial*" no se realiza la citada clasificación si no que se enlistan otras variables que no permiten el análisis que se anuncia.

Finalmente se encontró que en la base de datos denominada *"FOLIOS DE MATRICULA INMOBILIARIA ACTUALIZADA FEBRERO 2020 (1)"* no cuenta con campos que permitan dar cuenta de la fecha del auto de inicio ni de cada una de las actuaciones surtidas, de tal forma que le permita a la entidad llevar un control de los tiempos establecidos en el procedimiento ADMTI-P-005 de la ANT".

En este sentido, se puede evidenciar que lo enunciado por la Agencia respecto al llamado Sistema Integrado de Tierras no es del todo cierto, en la medida que no se presentó a este órgano de control bases de datos funcionales, completas y unificadas, que den cuanta de la interoperabilidad mencionada ni de la interacción entre sus procesos misionales, de tal manera que con esta información se efectué un adecuado monitoreo interno a cada uno de los procesos y a su vez dificultando el ejercicio de seguimiento de órganos de control, tal como sucede en esta auditoría.

Adicionalmente, al no contar con información confiable, la Agencia no pude adelantar procesos de planeación y costeo que permitan presupuestar los tiempos y recursos necesarios para gestionar su quehacer misional, particularmente en el asunto auditado, que emanan del deber constitucional de brindar acceso y seguridad jurídica a los trabajadores agrarios sin tierra o insuficiente.

Lo anterior se debe a que los líderes funcionales y técnicos, tanto de los procesos misionales como de los sistemas de información, no han implementado acciones permanentes que evalúen la calidad, suficiencia y pertinencia de los datos, que permitan el mantenimiento y actualización de los sistemas de información y que garanticen un efectivo seguimiento y monitoreo a la política.

Análisis de Respuesta

En relación con la observación realizada por el equipo auditor, la Agencia a través de la Dirección de Acceso a Tierras, manifiesta que en relación con el inventario de baldíos han desarrollado en conjunto con la Subdirección de sistemas de la Información, un aplicativo que hace parte del Sistema Integrado de Tierras, sin embargo "*se encuentra en proceso de migrar*" la información a dicho sistema.

Adicionalmente la ANT frente a las inconsistencias encontradas por el equipo auditor a las diversas bases entregadas, hace referencia a las diversas reuniones que surgieron entre la Agencia y la CGR, precisamente por la poca comprensión que brindaba la información suministrada y a pesar de ello, continuaron las dificultades para identificar entre otras, los estados en que se encontraban cada uno de los expedientes y su interacción con otros procesos de la propia Agencia.

Este órgano de control no desconoce los esfuerzos adelantados por precisar la información remitida, sin embargo, como la misma Agencia manifiesta, se evidencia

que es un proceso “en construcción” y definitivamente no culminado, de tal manera que efectivamente se cuente con un sistema “integrado” en donde interactúen los diferentes procesos asociados a la gestión y administración de baldíos y que permita obtener estadísticas precisas y realizar un seguimiento a cada uno de los expedientes.

Se resalta lo manifestado por la ANT en respuesta a la observación donde se indica que se “*requiere de intervención y contraste por gestión documental y la realidad es que, para lograr certeza de la información, se debe cotejar caso por caso, expediente físico vs expediente digital y no es una labor inmediata por el volumen de procesos bajo conocimiento*”.

Por otra parte, la Agencia menciona los ajustes adelantados en los archivos de “Excel” remitidos con posterioridad a las solicitudes hechas por el equipo de auditoría, en cuanto era imposible calcular una muestra de expedientes objetiva para adelantar su trabajo. El hecho que la Agencia ajustara esos archivos de Excel, no subsana que no se cuente con sistema de información que de cuenta de la gestión derivada de la administración de los baldíos, que permita entre otros, a este órgano de control, hacer un seguimiento adecuado de esta importante misión dada a la Agencia nacional de Tierras.

La ANT refiere que la información sobre el inventario de baldíos que maneja la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación, es la correspondiente a los predios de naturaleza jurídica baldía reportados por la Subdirección de Acceso a Tierras por Demanda y Descongestión, que son diferentes a los bienes contenidos en los expedientes reportados por esta última dependencia para el cumplimiento de lo ordenado en la Sentencia T-488 de 2014 y su Auto 040 de 2017.

Para la CGR, y de acuerdo con la competencia de administración de baldíos que tiene la ANT y con el Plan nacional de Clarificación y Recuperación de Tierras Rurales, todos y cada uno de los bienes propiedad de la Nación, deben ingresar al inventario de baldíos. Por tanto, la administración de dichos baldíos, debe ser realizada en su totalidad y de manera integral, por lo que se esperaría que con independencia de que la orden proferida por la Corte Constitucional se dirija a la depuración, clasificación y digitalización del archivo histórico del Incoder, lo cierto es que, los predios clarificados y sobre los cuales se tiene certeza de su naturaleza baldía deben ingresar al patrimonio de Estado colombiano y ser ingresados en el inventario de baldíos, incluidos aquellos expedientes de adjudicación iniciados por el liquidado Incoder y que fueron identificados en el marco del proceso de depuración ordenado por la Corte.

Se trae a colación lo señalado por la Corte Constitucional cuando en su auto 040 de 2017 señaló: “*(…) las entidades que integran la mesa interinstitucional para el*

cumplimiento de la sentencia T-488 de 2014 tienen claro que para construir el inventario de bienes baldíos de la nación deberán recopilar y analizar la información contenida en: (i) las bases catastrales actuales e históricas del IGAC y catastros descentralizados, (ii) las bases registrales de la Superintendencia de Notariado y Registro, (iii) la información del Incoder contenida en la base del SIDER y en sus archivos históricos documentales, (iv) las bases de datos de entidades tales como Parques Nacionales Naturales, DIMAR, Agencia Nacional de Minería, Agencia Nacional de Hidrocarburos y Agencia Nacional de Infraestructura."

La ANT reafirma que el Inventario de Predios Baldíos, se alimenta de diferentes fuentes, entre ellas los procesos de adjudicación adelantados por la Subdirección de Acceso a Tierras en Zonas Focalizadas y por la Subdirección de Acceso a Tierra por Demanda y Descongestión, aclarando que los mismos son reportados a la SATN en su etapa final, una vez se tenga certeza de su naturaleza jurídica.

Dado que analizadas las bases de datos no se pudo establecer por parte de la CGR si en las zonas focalizadas existe algún procedimiento único donde se haya concluido algún proceso agrario o se adelante la adjudicación de un bien clarificado, se levanta este aparte de la observación y se modifica la observación.

- Inconsistencias en las variables que conforman la base del inventario

En cuanto a las inconsistencias de la variable "*tipo de proceso*" solo responden frente a la diferencia entre Extinción del derecho de Dominio privado y Extinción parcial del derecho de Dominio privado, por lo que salvo en esa variable la observación se mantiene en lo demás.

- Hoja de cálculo denominada "*demanda y desc*" en la variable "*tipo de bien, baldío o fiscal patrimonial*"

La ANT responde que, una vez revisada la base de datos referida, se constata que carece de los campos de fecha aplicados a la expedición del auto de inicio; así las cosas, la observación emitida por el ente control, sobre esta base de gestión es pertinente.

En consecuencia, este aparte de la observación se modifica, y queda en los siguientes términos:

Finalmente, y frente a la Base de datos "INVENTARIO PREDIOS BALDÍOS A FEBRERO 2020" se encontró:

• *De acuerdo con los datos reportados por la ANT tanto a la CGR (oficio 20203000139531 de febrero de 2020) como ante la Corte Constitucional en el marco de la sentencia T-488 de 2014, la ANT estableció la existencia de 114.000 expedientes de adjudicación iniciados por el liquidado Incoder, de los cuales 51.478 se encontraban en etapa final y de estos 36.485 contaban con resolución registrada. No se evidencia en la base de datos del inventario la relación de los restantes 77.515 expedientes de adjudicación que no cuentan con resolución registrada y que por ende aun deberían encontrarse en curso de un proceso por tanto hacer parte del inventario de baldíos hasta tanto no sean adjudicados.*

• *Existen Inconsistencias en las variables que conforman la base del inventario que limitan el análisis:*

En la hoja de cálculo denominada "predios a nombre de la nación" en la columna "procedencia" y en "tipo de proceso" se repiten variables como se resume a continuación:

procedencia	***total***
Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica	*120*
*Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica**	*68*

tipo de proceso	***total***
Clarificación	*8*
Clarificación	*19*
Recuperación de baldíos Indebidamente Ocupados	*22*
Recuperación de baldíos Indebidamente Ocupados	*36*

En la hoja de cálculo denominada "demanda y desc" en la variable "tipo de bien, baldío o fiscal patrimonial" no se realiza la citada clasificación si no que se enlistan otras variables que no permiten el análisis que se anuncia.

Finalmente se encontró que en la base de datos denominada "FOLIOS DE MATRICULA INMOBILIARIA ACTUALIZADA FEBRERO 2020 (1)" no cuenta con campos que permitan dar cuenta de la fecha del auto de inicio ni de cada una de las actuaciones surtidas, de tal forma que le permita a la entidad llevar un control de los tiempos establecidos en el procedimiento ADMTI-P-005 de la ANT".

Vale la pena resaltar que una vez adelantadas las diferentes reuniones y remitido sendos archivos de Excel, se seleccionó una muestra a auditar a pesar de las dificultades que aún se seguían presentando para la identificación de los diferentes hitos y conocer el estado real de cada expediente. A pesar de esos encuentros con el equipo de la Agencia, que en su respuesta refieren de manera reiterada, una vez

se allegan los expedientes digitales de esa muestra, se continuaron encontrando errores en los datos presentados, como folios de matrícula o áreas de los predios que no correspondían.

De conformidad con lo anterior, se **valida el hallazgo** y se **modifica** de conformidad con la respuesta.

HALLAZGO 30. Avances en el marco de los procesos de ordenamiento social de la propiedad. (ANT)

El Decreto ley 902 de 2017 ordena a la Agencia Nacional de Tierras la implementación de Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR) y la ejecución del Proceso Único de Ordenamiento Social de la Propiedad, con el fin de intervenir el territorio rural para gestionar y solucionar los conflictos y situaciones indeseadas frente al acceso, uso y tenencia de la tierra aprovechando los barridos prediales para identificar y solucionar tales situaciones.

Bajo el nuevo esquema de oferta establecido en el citado decreto, la ANT tiene como herramienta fundamental los planes de ordenamiento social de la propiedad rural en zonas focalizadas; en varias oportunidades, la ANT ha manifestado la importancia que estos planes tienen para la conformación del inventario de baldíos en el país, sin embargo, desde la expedición del citado decreto, los esfuerzos de la ANT se han concentrado en la definición metodológica para la elaboración e implementación de los planes, sin mayores avances en ejecución.

De acuerdo con la información reportada por la ANT (oficio 20203000139531 del 14 de febrero de 2020), entre 2018 y 2019 se aprobaron 41 POSPR[41]. El estado de los planes con corte a 12 de febrero de 2020, nos muestra que de los 41 planes aprobados, 1 tiene resolución de modificación del modelo de atención (Resolución 6064 de 17 de septiembre de 2018), 7 se encuentran suspendidos en su fase de implementación mediante Resolución 6060 de 2018 y solo 2 se encuentran en fase de implementación o barrido predial (Ovejas – Sucre, 2018 y Rio blanco- Tolima, 2019), situación que evidencia la lentitud en el desarrollo de la política de ordenamiento social de la propiedad por parte de la ANT.

[41] Los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, contemplan las fases de: 1) Formulación: alistamiento de la ANT y del territorio, caracterización de la tenencia, la definición de actividades estratégicas tendientes a identificar situaciones de inseguridad jurídica, distribución inequitativa de la tierra e informalidad de la propiedad rural, y la elaboración y aprobación del Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural. 2) Implementación: implica realizar el barrido predial para iniciar paulatinamente las actuaciones administrativas y, 3) Evaluación y mantenimiento.

Tabla No. 35 - Estado de los Planes de Ordenamiento Social de la propiedad Rural

POSPR Aprobados 2018-2019	Fase de implementación suspendida	PORPR inicio de barrido
41	8	2

Fuente: ANT. Oficio 20203000139531 del 14 de febrero de 2020

Resulta preocupante la demora en el inicio de su fase de implementación, en la medida en que esto genera un impacto negativo en la conformación del inventario de baldíos y en general en el cumplimiento del AF en relación con la distribución y formalización de la propiedad rural.

Por otra parte, en relación con los avances en los procesos agrarios en zonas focalizadas[42], si bien a 14 de febrero de 2020 la Agencia presentó ante la CGR algunos avances (oficio 20203000139531), estos resultan ser precarios frente al universo reportado. En efecto, de acuerdo con la información allegada a la auditoría, fueron asignados 325 casos para atender en zonas focalizadas (130 son de clarificación, 124 de deslinde, 58 de extinción y 13 de recuperación), de estos existen decisiones de impulso en el 63.8% y 46.2 % para los procesos de clarificación y recuperación, pero las decisiones de fondo solo ascienden al 2.3 % y 0% respectivamente.

De acuerdo con el nuevo reporte presentado en respuesta de la entidad a lo observado por la Contraloría, la ANT para el 2020 presenta un universo de 1.302 casos, y ha concluido 29 procesos (24 con archivo, 1 pruebas recurso, 1 revocatoria y 3 con resolución final), avance que sigue siendo precario en relación con el universo a intervenir, lo que denota un bajo porcentaje de avance de los procesos agrarios en zonas focalizadas, lo que afecta de manera directa la definición en la clarificación de los bienes posiblemente baldíos.

Análisis de Respuesta

En su respuesta a la observación, la ANT procede explicar que los casos reportados en zonas focalizadas conforme a las precitadas resoluciones tuvieron un proceso de depuración y actualización de la base, de manera que el monto total de procesos trasladados e identificados a la fecha difiere de los que fueron señalados en su momento con la expedición de cada acto administrativo, así mismo, presentan las acciones adelantadas por vigencias en cuanto a la gestión de los procesos agrarios.

En este sentido, aclaran que para la vigencia del año 2018, la Subdirección de Seguridad Jurídica contaba con un inventario de 624 procesos agrarios, y que para

[42] Las zonas focalizadas para intervenciones por barrido, son aquellas en las cuales el modelo de atención de la Agencia Nacional de Tierras se hará por oferta mediante la formulación e implementación de planes de ordenamiento social de la propiedad rural.

el 2019 fueron trasladados por competencia a la Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión jurídica 420 casos, quedando el inventario en la base de datos con 198 procesos activos y 25 procesos en etapa previa o con solicitud de inicio, para un total de 223 procesos de rezago, aclarando que 19 corresponden a nuevas solicitudes. Así mismo, que para la misma vigencia, la Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica a través de memorando, remitió 656 folios de matrícula para iniciar procesos de Clarificación conforme a los lineamientos de la Sentencia T-488 de 2014, aumentando así el inventario de los procesos agrarios a 252 casos activos.

Adicionalmente, en su respuesta la ANT procede a precisar el panorama frente al universo del inventario de procesos agrarios en zonas focalizadas, reportando que el estudio de 656 folios de matrícula remitidos por el grupo de T – 488 y la expedición de 118 actos administrativos entre procesos de rezago y clarificación de T-488.

En ese sentido, concluye que para el 2020 cuenta con un universo de 1.302 casos, incluyendo procesos activos, procesos en etapa previa o con solicitud de inicio y, los folios de matrícula en verificación. Así mismo, que de los casos derivados de la Sentencia T-488, se ha presentado un avance correspondiente al 35.9%, demostrando ello una gestión importante respecto de este tópico.

Si bien la ANT hace un esfuerzo por precisar los universos frente a los procesos que se adelantan en zonas focalizadas y presenta evidentes actividades que muestran su gestión en el desarrollo de los procesos y decisiones de impulso, los avances presentados frente a las resoluciones definitivas continúan siendo precarios en relación con el universo reportado.

Finalmente, en cuanto a lo observado por la CGR respecto a situación que evidencia la lentitud en el desarrollo de la política de ordenamiento social de la propiedad por parte de la ANT por la expedición e implementación de los POSPR la ANT no se pronuncia, por lo que se **configura el hallazgo**.

Teniendo presentes las nuevas cifras presentadas por la ANT, **el hallazgo se modifica**.

4. CONCLUSIONES DE LA AUDITORÍA

Como resultado del ejercicio auditor se pueden determinar dos visiones diferentes, la primera referida a los avances en gestión, planes y proyectos en procura a atender la administración de baldíos como se ha entendido en este ejercicio. Y la segunda, tendiente a reseñar las necesidades, oportunidades de mejora o falencias en la gestión de las entidades auditadas para el desarrollo misional objeto de esta auditoría.

Respecto a las primeras:

En los diferentes niveles de las tres entidades, ANT, SNR e IGAC, es visible el interés por una colaboración armónica entre ellas, lo que ha llevado a generar procesos comunicativos permanentes y trabajo articulado.

Las tres entidades cuentan con la normatividad interna, con los métodos y procedimientos diseñados de tal manera que teóricamente pueden atender las rutas de intervención a la problemática general de la administración de baldíos.

La capacidad instalada en talento humano presenta una notable mejoría en dos de las entidades auditadas, aunque en el IGAC cuantitativamente se observa una notable disminución. Sin embargo, aún es deficiente frente a la necesidad de alcanzar una debida administración de los baldíos.

La información reportada por la SNR y el IGAC presenta mayores niveles de confiabilidad y claridad.

Respecto a las segundas:

Se considera menester e imprescindible el tener una línea base real en la información. A la fecha, no existe mediana claridad sobre la información cuantitativa referida a la cantidad de hectáreas y el número de predios que puedan ser sujeto de las intervenciones necesarias para su adecuación a la política de baldíos. Por tanto, la planeación, los proyectos y programas, así como la fijación de metas tienen como línea base teórica una incertidumbre derivada de la falta total de información inicial verdadera, que permita una proyección en el trabajo que conlleva inversiones presupuestales que necesitan de una real información para lograr así un desarrollo financiero, contable y técnico adecuados.

Existen dos razones para lo anterior, la primera, el deterioro permanente de los archivos físico e históricos por lo menos de los últimos cincuenta años, que a su vez tiene como causas:

a) el manejo inadecuado de la información física en el antiguo INCORA, situación que se traslada al también extinto INCODER y que hereda la actual ANT. Es pertinente resaltar una vez más, que desde la liquidación del INCODER no se llevó a cabo una entrega técnica y adecuada de la información y archivos de esa entidad, pero de manera recíproca, el naciente INCODER en ese momento tampoco hizo la recepción adecuada de dicha información y archivos.

b) la falta de capacidad técnica y presupuestal para enfrentar la magnitud de este inconveniente que se ha mantenido en el tiempo y que sobrevivió la existencia del propio INCODER, y que ahora a más de cinco años de la creación de la ANT sigue siendo un problema central para la administración de baldíos en el país.

La segunda razón salta a la vista y la reconocen las propias entidades, especialmente la ANT, y es que no existen técnicamente bases de datos que permitan en la actualidad tener la certeza de una información confiable; pues la información fluye en documentos Excel con diferentes criterios en su construcción, que técnicamente no permiten una navegabilidad amable en la búsqueda de datos, y que aún dentro de la misma entidad, diferentes documentos de este tipo no coinciden en la información sobre el tema de baldíos. Igualmente, a la fecha existe un gran número de expedientes y documentos en archivo físico que ni siquiera han sido objeto de una revisión primaria.

Considera la CGR que este aspecto, se requiere de un esfuerzo interinstitucional adicional, que enfrente la realidad de los documentos existentes en el Archivo General de la Nación, en los archivos de la propia entidad, tendientes a una digitalización y almacenamiento adecuado que precisamente permitiría construir la línea base que se extraña en párrafo anterior.

Por otro lado, se presentan grados de avance diferentes en el manejo y construcción de la información entre la ANT, la SNR y el IGAC lo que no permite una interoperabilidad en el flujo de la información dificultando los procesos de administración de baldíos.

En el desarrollo misional, teniendo como causa lo anteriormente descrito, además de una asignación presupuestal mediana o baja se concluye que hay problemas por atender en lo referente a: Inventario de baldíos, procesos agrarios de clarificación, delimitación y recuperación. De igual manera es necesario atender con mayor eficiencia todo el engranaje correspondiente a la adjudicación. Desde el punto de vista de la incorporación de baldíos como ejercicio contable, se requieren tomar decisiones que permitan mejorar la situación actual.

De la auditoría se puede concluir que el objeto fundamental para el uso adecuado de los baldíos, que no es otro diferente a lograr una redistribución equitativa de la tierra con un desarrollo sostenible para los habitantes del área rural, está lejos de cumplirse por situaciones como las reseñadas en los hallazgos que contiene este informe.

Finalmente, se puede concluir que, a pesar de los aspectos inicialmente señalados, enfrentados con los aspectos a mejorar el país rural necesita una mayor claridad en las decisiones de política pública para el sector, que traigan como consecuencia un apalancamiento presupuestal y técnico que dote a estas tres entidades de las capacidades necesarias para la administración adecuada de los baldíos en Colombia.

5. BIBLIOGRAFÍA

Deininger K., Grusczynski D. y Lavadenz I. 2003. Colombia: Una política de tierras en transición. Revista de planeación y desarrollo 34(2):109

Centro Nacional de Memoria Histórica. 2013. La política de reforma agraria y tierras en Colombia: Esbozo de una memoria institucional.

Machado, C., Absalón. (2009) Evolución y dinámica del conflicto por tierras en Colombia. Bogotá: inédito.

6. ANEXOS

Anexo No. 1 - Evaluación detallada de la auditoría de cumplimiento

Objetivo de Auditoría	Componente	Criterio de Evaluación	Ponderación	Evaluación ponderada	Calificación por Objetivo de auditoría (%)
1. Inventario de Baldíos			**15**	**7,3**	**48,7**
	Estrategias	Existencia y pertinencia de las estrategias y sus componentes	7	4,9	
	Avances	Consistencia de los avances con la problemática	8	2,4	
2. Procesos Agrarios			**15**	**6,8**	**45,3**
	Clarificación	Pertinencia y coherencia de los procesos y procedimientos para el cumplimiento de su objetivo	2	1,6	
		Limitaciones encontradas en la aplicación de los procesos y procedimientos	4	0,8	
	Delimitación	Pertinencia y coherencia de los procesos y procedimientos para el cumplimiento de su objetivo	1	0,8	
		Limitaciones encontradas en la aplicación de los procesos y procedimientos	2	0,8	
	Recuperación	Pertinencia y coherencia de los procesos y procedimientos para el cumplimiento de su objetivo	2	1,6	
		Limitaciones encontradas en la aplicación de los procesos y procedimientos	4	1,2	
3. Adjudicación			**15**	**9,8**	**65,3**
	Procesos y procedimientos	Pertinencia y coherencia de los procesos y procedimientos para el cumplimiento de su objetivo	2	1,6	

Objetivo de Auditoría	Componente	Criterio de Evaluación	Ponderación	Evaluación ponderada	Calificación por Objetivo de auditoría (%)
	Expedientes	Limitaciones encontradas en la aplicación de los procesos y procedimientos	7	2,8	
		Identificación de situaciones sobrevinientes y soluciones a las mismas por parte de la ANT	6	5,4	
4. Articulación interinstitucio-nal			**10**	**6**	**60,0**
	Mecanismos de articulación	Existencia y pertinencia de los mecanismos de articulación	5	3,5	
	Mecanismos de Interoperabilidad de los sistemas de información	Existencia y pertinencia de los mecanismos de interoperabilidad de los sistemas de información	5	2,5	
5. Incorporación baldíos en la ANT			**8**	**1,1**	**13,8**
		Se incorporen contablemente los predios baldíos registrados en el inventario	3	0,6	
		Se valoren adecuadamente los predios baldíos registrados en el inventario	5	0,5	
6. Presupuesto para baldíos en la ANT			**12**	**8,8**	**73,3**
		Se adelanta una gestión presupuestal efectiva para garantizar la financiación de la política por parte de la ANT	4	2,4	
		Se ejecuta el presupuesto asignado en concordancia con las metas establecidas en los proyectos de inversión	8	6,4	

Objetivo de Auditoría	Componente	Criterio de Evaluación	Ponderación	Evaluación ponderada	Calificación por Objetivo de auditoría (%)
7. Gestión de la SNR			**5**	**3,7**	**74,0**
	Estrategias	Existencia y pertinencia de las estrategias y sus componentes	2	1,6	
	Avances	Consistencia de los avances con la problemática	3	2,1	
8. Trámite registral			**10**	**5,7**	**57,0**
	Procesos y procedimientos	Pertinencia y coherencia de los procesos y procedimientos para el cumplimiento de su objetivo	3	1,5	
	Expedientes	Limitaciones encontradas en la aplicación de los procesos y procedimientos	7	4,2	
9. Gestión del IGAC			**10**	**5**	**50,0**
	Estrategias	Existencia y pertinencia de las estrategias y sus componentes	4	2	
	Avances	Consistencia de los avances con la problemática	6	3	
TOTAL			**100**	**54,2**	