

INFORME DE AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

**AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO ARTICULADA AL PROYECTO DE
ORDENAMIENTO SOCIAL DE LA PROPIEDAD RURAL
AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS**

(VIGENCIA 2019 a JUNIO 30 DE 2020)

CGR - CDSA No. 00902
Diciembre de 2020

**INFORME DE AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO ARTICULADA AL PROYECTO
DE ORDENAMIENTO SOCIAL DE LA PROPIEDAD RURAL**

(AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS)

Contralor General de la Republica	Carlos Felipe Córdoba Larrarte
Vicecontralor General (E)	Julián Ruiz
Contralor Delegado para el Sector Agropecuario	Gabriel José Romero Sundheim
Contralor Delegado para el Posconflicto	Juan Carlos Gualdrón Alba
Directora de Vigilancia Fiscal	Sonia Alexandra Gaviria Santacruz
Directora Estudios Sectoriales	Adriana Lucía González Díaz
Supervisor de Auditoría	Luis Alberto Higuera Malaver
Líder de Auditoría	Ana Catalina Sarmiento Zárate
Auditores	Claudia Patricia Reyes Gómez Lylia Slendy Torres Medina Luis Alberto Castebianco María Elena Velásquez Robayo Sergio J. Sarmiento Charry Trinidad Arce Perdomo
	Colaboración Equipo de Posconflicto: Francis Clarizza Vargas Díaz Yeymi Alejandra Arango Murcia

Fabian Camilo Sanabria Villate
Gloria Hidalid González

Diana Carolina Rodríguez Ardila
(Colaboración Universidad Nacional)

TABLA DE CONTENIDO

	Página
1. HECHOS RELEVANTES	9
Institucionalidad –Aspectos generales.....	9
Presupuesto para proyecto BPIN 2017011000072 “Elaboración de Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural a nivel nacional”	12
Elaboración Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural	13
Proyección en tiempo de la elaboración e implementación de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural en Colombia.....	14
Antecedentes de Informes de control Interno de la ANT y de auditorías en la CGR frente al Ordenamiento Social de la propiedad Rural	17
Resultados y conclusiones del conocimiento del asunto o materia auditada:.	19
2. CARTA DE CONCLUSIONES	21
2.1. OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA	22
2.1.1. Objetivo General	22
2.1.2. Objetivos Específicos	22
2.2. FUENTES DE CRITERIO	23
2.3. CRITERIOS DE EVALUACIÓN.....	26
2.4. ALCANCE DE LA AUDITORÍA	28
2.5. LIMITACIONES DEL PROCESO	32
2.6. CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA	32
Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral	36
Proyecto de inversión 2017011000072 “Elaboración de planes de ordenamiento social de la propiedad rural a nivel nacional”	39
Estado y avance del proceso de implementación del POSPR de Ovejas –Sucre	42
Seguimiento al Plan de mejoramiento	44

2.7.	RELACIÓN DE HALLAZGOS	47
2.8.	PLAN DE MEJORAMIENTO	47
3.	RESULTADOS DE LA AUDITORÍA.....	49
3.1.	RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1 49	
	HALLAZGO 2. Entrega de tierras conforme al Plan Marco de Implementación – PMI-	52
	HALLAZGO 3. Predios ingresados al Fondo sin folio de matrícula inmobiliaria FMI.....	54
	HALLAZGO 4. Inventario del Fondo de Tierras para la reforma rural Integral a junio 30 de 2020	57
	HALLAZGO 5. Recursos Monetarios del Fondo Nacional de Tierras	62
3.2.	RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2 66	
	HALLAZGO 6. Criterios de priorización para la elaboración e implementación de los POSPR.....	66
	HALLAZGO 7. Criterios de participación y enfoque diferencial en los POSPR	71
	HALLAZGO 8. Deficiencias en supervisión de convenios (Presunto alcance disciplinario).....	73
3.3.	RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3 85	
	HALLAZGO 9. Planeación dirigida al uso eficiente de los recursos- Proyecto de inversión 2017011000072 - Caso Ovejas	85
	HALLAZGO 10. Enfoque de género en el POSPR- Ovejas- Sucre	91
	HALLAZGO 11. Tiempo en la ejecución del Barrido predial.	94
	HALLAZGO 12. Informes de seguimiento en el POSPR de Ovejas.	99
	HALLAZGO 13. Módulo étnico en el RESO.....	103
	HALLAZGO 14. Diligenciamiento parcial del módulo RESO	106
	HALLAZGO 15. Valoración y puntuación en el trámite del RESO (Presunto alcance disciplinario).....	111

HALLAZGO 16. Mecanismo masivo nacional de publicación del RESO	116
HALLAZGO 17. Documento preliminar de análisis predial para dar apertura al expediente	118
HALLAZGO 18. Vocación Productiva de los Predios- POSPR Ovejas-Sucre	120
HALLAZGO 19. Acciones para la constitución de reglamentos de playones comunales en el POSPR de Ovejas (Sucre)	124
3.4. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4	
129	
HALLAZGO 20. Plan de Mejoramiento- Hallazgo 2.3.4. Mora – desfase- en Inicio de la fase de implementación de los POSPR (ANT)	129
HALLAZGO 21. Plan de Mejoramiento Hallazgo 2.5.1 Creación e incorporación de recursos monetarios del fondo para la reforma rural integral.....	137
HALLAZGO 22. Plan de mejoramiento. Hallazgo 2.2.2 calidad de los datos del sistema integrado de tierras – SIT- RESO.....	146
HALLAZGO 23. Plan de mejoramiento -Hallazgo 2.4.4 “Articulación Interinstitucional con la UAEGRTD.....	150

ACRÓNIMOS

AF	Acuerdo para la terminación del conflicto
ANT	Agencia Nacional de Tierras
ADR	Agencia de Desarrollo Rural
AUNAP	Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca
BPM	Barrido Predial Masivo
BPIN	Banco de Proyectos de Inversión Nacional
CC	Corte Constitucional
CDSA	Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario
CGR	Contraloría General de la República
CI	Control Interno
CNTI	Comisión Nacional de Territorios Indígenas – CNTI
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CPACA	Código Procesal Administrativo y de lo Contencioso Administrativo
C.P. de C.	Constitución Política de Colombia
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DGOSP	Dirección de Gestión del Ordenamiento Social de Propiedad
DNP	Departamento Nacional de Planeación
EOT	Esquema de Ordenamiento Territorial
FAO	Food and Agriculture Organization
FNA	Fondo Nacional Agrario
FISO	Formulario de Inscripción de Sujetos de Ordenamiento
FMI	Folio de Matricula Inmobiliaria
IGAC	Instituto Colombiano Agustín Codazzi
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
INCORA	Instituto Colombiano de la Reforma Agraria
INTOSAI	Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores
ISSAI	International Standards of Supreme Audit Institutions.
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
MTC	Misión para la Transformación del campo
OSPR	Ordenamiento Social de la Propiedad Rural
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
PGN	Presupuesto General de la Nación
PMI	Plan Marco de Implementación
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PBOT	Plan Básico de Ordenamiento Territorial
POAI	Plan Operativo Anual de Inversiones
POSPR	Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural
POT	Plan de Ordenamiento Territorial

RESO	Registro de Sujetos de Ordenamiento
RRI	Reforma Rural Integral
RTDAF	Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente
SAE	Sociedad de Activos Especiales
SIIF	Sistema Integrado de Información Financiera
SIT	Sistema Integrado de Tierras
SMLMV	Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes
SPI	Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión
SIRECI	Sistema de Rendición de Cuentas e Informes
SRTDAF	Sistema de Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente
SSF	Situación sin fondos
UAEGRT	Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas
UAF	Unidad Agrícola Familiar
UIT	Unidad de Intervención Territorial
UNAT	Unidad Nacional de Tierras Rurales
UPRA	Unidad de Planificación Rural Agropecuaria
USAID	United States Agency for International Development

1. HECHOS RELEVANTES

Institucionalidad – Aspectos generales

El artículo 64 de la Constitución Política, es la piedra angular en lo concerniente al acceso a la propiedad de la tierra al señalar como deber del Estado, la promoción para el acceso progresivo por parte de los trabajadores agrarios. Este mandato constitucional, fue desarrollado por la Ley 160 de 1994 en donde se establecieron entre otras, herramientas para dotar de tierras a campesinos, indígenas y beneficiarios de programas especiales, buscando una mayor equidad en la distribución de este factor productivo y evitar su fraccionamiento antieconómico.

En la actualidad, la Agencia Nacional de Tierras - ANT, entidad creada mediante el Decreto Ley 2363 de 2015, es la máxima autoridad de tierras del país. Dentro de sus obligaciones se encuentra la de ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural, gestionar el acceso a la tierra como factor productivo e impulsar su seguridad jurídica, garantizando la función social de la propiedad rural.

Se debe señalar que la tenencia de la tierra en Colombia enfrenta grandes desafíos, entre otros, el relacionado con la excesiva concentración, que demanda la necesidad de avanzar en el acceso a la propiedad y la formalización. Según cifras presentadas en el Plan Nacional de Desarrollo- PND 2018-2022, sólo el 37,4% de los hogares rurales tiene acceso a la tierra (DANE, 2011), y de estos hogares el 59% presenta informalidad en la propiedad, o tal y como lo diagnosticó la Misión para la Transformación del Campo - MTC¹, solamente 71 municipios (6%) tienen un nivel de formalidad mayor al 75 %.

En virtud de lo anterior, el “Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera” en adelante AF, definió seis ejes estratégicos para su implementación, entre los que se encuentra lo referente a la Reforma Rural Integral, con el pilar de ordenamiento social de la propiedad rural, con el cual se busca adoptar medidas para promover el uso adecuado de la tierra, así como estimular la formalización, restitución y distribución equitativa de la misma, garantizando el derecho progresivo a la propiedad de la población rural, priorizando mujeres y población más vulnerable, regularizando y democratizando la propiedad y promoviendo la desconcentración de la tierra en cumplimiento de su función social.

Para ello, el Plan Marco de Implementación -PMI- que contiene el conjunto de pilares, estrategias, productos, metas trazadoras e indicadores necesarios para la

¹ Departamento Nacional de Planeación (DNP). Misión para la Transformación del Campo (MTC). 2015

implementación del AF, señala dentro del pilar de ordenamiento social de la propiedad rural, los productos relacionados con la entrega de tres millones de hectáreas durante los primeros doce años de creación del Fondo de Tierras para la Paz , así como la formalización masiva de la propiedad rural de siete millones de hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural.

En el marco del proceso de implementación normativa del referido punto 1, se expidió 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 ordenamiento social de la propiedad rural”*. Esta norma, entre otros aspectos, crea el Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral, donde se unifica la fuente de recursos monetarios y de predios para los programas de acceso a tierras.

El Fondo de Tierras, se crea como una cuenta sin personería jurídica administrada por la ANT, y se encuentra conformado por las subcuentas de acceso a tierras para población campesina, comunidades, familias y asociaciones rurales y para dotación a comunidades étnicas.

Así mismo, el Decreto Ley 902 de 2017, establece los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR) como instrumentos de planificación mediante los cuales la ANT organiza su actuación institucional por oferta en zonas focalizadas, e incluye el procedimiento único por el cual se tratan entre otros asuntos los relacionados con i) Asignación y reconocimiento de derechos de propiedad; ii) Formalización de predios privados; iii) Clarificación de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos; iv) Extinción judicial del dominio sobre tierras incultas y, v) Caducidad administrativa, condición resolutoria del subsidio, reversión y revocatoria de titulación de baldíos.

Para lo anterior, se define a quienes se entienden como sujetos de acceso y formalización, sus requisitos y obligaciones, para lo cual se crea el Registro de Sujetos de Ordenamiento - RESO, como herramienta administrativa que consigna a todos los individuos y comunidades cuyas relaciones con la tierra deben ser resueltas, tramitadas o gestionadas por la ANT.

Dada la importancia del catastro en la gestión de tierras del país, el citado decreto previó que los POSPR se integrarían con la operación del catastro multipropósito y, que en los casos en que no fuera posible integrar su operación, la ANT en calidad de gestora catastral, atendería los estándares definidos por la autoridad catastral para levantar la información del predio (art. 62), facultad que fue reiterada por el artículo 80 de la Ley 1955 de 2019 (Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022).

Mediante Resolución 740 de 2017, adicionada y modificada por las Resoluciones 108 de 2018, 3234 del 2018, 12096 del 2019 y la 915 de 2020, la ANT adopta el Reglamento Operativo de los Planes de Ordenamiento Territorial de la Propiedad.

El MADR es la entidad competente para focalizar las zonas donde se ejecutará la política de ordenamiento social de la propiedad rural (Decreto Ley 902 y numeral 2° del artículo 16 del Decreto Ley 2363 de 2015); con fundamento en lo anterior, esta entidad expidió las Resoluciones 128 y 129 de 2017 por medio de las cuales se adoptan los lineamientos emitidos por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria - UPRA, “*Bases para la Gestión del Territorio para usos agropecuarios y los Lineamientos de su estrategia de planificación sectorial agropecuaria*” (Res. 128 de 31 de mayo de 2017) y “*lineamientos para la planificación y gestión territorial por barrido predial masivo de la Agencia Nacional de Tierras*” (Res. 129 de 31 de mayo de 2017).

De igual manera, el MADR expidió la Resolución 130 de 2017, por medio de la cual se adopta la metodología para la focalización territorial de la política pública de ordenamiento social de la propiedad rural. Como resultado, se define un listado de municipios focalizados categorizados por nivel de prioridad alta, media, baja no priorizables.

La instrucción dada por el Comité Técnico para la focalización territorial de la política pública consignada en el acta de dicha reunión fue la siguiente: “*Con esta información, la ANT programará la intervención paulatina del territorio, a partir de consideraciones de índole operativo que permitan optimizar recursos y aprovechar economías de escala.*”

La primera reunión del Comité Técnico para establecer el orden de prioridad de los municipios a ser intervenidos se llevó a cabo el 14 de julio de 2017. En dicha reunión, y luego de aplicar los criterios técnicos y de política pública descritos en la Resolución 130 de 2017, se obtuvo como resultado un total de 98 municipios priorizados susceptibles de ser intervenidos mediante POSPR, con esta información, la ANT debe programar su intervención paulatina del territorio, a partir de consideraciones de índole operativo que permitan optimizar recursos y aprovechar economías de escala.

De los municipios a intervenir se han priorizado 56 municipios para los POSPR, de los cuales se tienen programados 32 para su implementación entre los años 2018-2020.

Presupuesto para proyecto BPIN 2017011000072 “Elaboración de Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural a nivel nacional”

El proyecto plantea la formulación e implementación de los POSPR, a través de la aplicación de una ruta metodológica en los municipios a intervenir; con un enfoque que propone la asignación de derechos de propiedad rural de manera masiva y de forma planificada según las condiciones específicas de cada territorio, lo cual le permite a la ANT organizar su actuar institucional por oferta en zonas focalizadas para el desarrollo de programas, proyectos y acciones orientadas a fomentar la distribución equitativa, el acceso a la tierra y la seguridad de la propiedad.

Tabla 1 – Recursos asignados 2017-2020
Millones de Pesos

Fuente	Recursos 2017	Recursos 2018	Recursos 2019	Recursos 2020
Recursos PGN	40.000	40.000	\$53.931	\$33.500

Fuente: DNP- SPI

- **Ejecución Presupuestal 2019**

La Agencia Nacional de Tierras tuvo una asignación presupuestal inicial para la vigencia 2019 de \$338.489 millones, de los cuales \$316.424 millones para inversión y \$22.065 millones para funcionamiento; de este presupuesto se tuvieron bloqueados \$67.146 de inversión hasta el 30 de diciembre de 2019, de los cuales para Planes de ordenamiento fueron bloqueados² \$ 11.069 millones.

A 31 de diciembre de 2019, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en su Decreto 2412 redujo la apropiación bloqueada que tenía la Agencia Nacional de Tierras.

De esta manera, la ANT para el 2019 disminuyó su presupuesto de inversión a \$249.278 millones, de los cuales, \$21.321 millones se destinaron para el programa fortalecimiento de la gestión y dirección del sector agropecuario y \$227.956 millones al programa de ordenamiento social y uso productivo del territorio rural, dentro del cual se encuentra el proyecto “Elaboración de planes de ordenamiento social de la propiedad rural a nivel nacional” con una apropiación de recursos por valor de

² Recursos Bloqueados, son aquellos afectados por decisión del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sobre los cuales se imposibilita su ejecución, a pesar de su asignación previa. El desbloqueo también es competencia del ministerio.

\$53.931 millones, que equivalen al 24% del presupuesto destinado para el fortalecimiento agrario.

Este proyecto tuvo una apropiación inicial de \$65.000 millones, de los cuales \$10.000 millones se encontraban bloqueados desde el inicio de la vigencia por el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. De acuerdo con lo aprobado por este Ministerio, se reduce la apropiación del proyecto de inversión en \$11.069 millones equivalente a los recursos que se encontraban inicialmente bloqueados (\$10.000 millones) más aquellos recursos que durante la ejecución del proyecto no fueron invertidos (\$1.069 millones). Dicho lo anterior la apropiación vigente fue por valor de \$53.931 millones.

De los \$53.931 millones asignados, se comprometieron recursos por \$49.642 millones; se obligaron \$47.997 millones y se pagaron \$47.951 millones, tal como se muestra en el siguiente cuadro:

Tabla 2. Presupuesto ejecutado vigencia 2019-proyecto BPIN 2017011000072

EJECUCIÓN DE RECURSO VIGENCIA 2019

Proyecto	Apropiación		Compromisos		Obligaciones		Pagos	
	\$		\$	%	\$	%	\$	%
Elaboración Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural	53.931		49.642	92,0	47.997	89,0	47.951	88,0

Fuente: DNP-SPI

La ejecución en 2019 fue del 92% y una pérdida de apropiación presupuestal del 8%³. Por otra parte, del total del presupuesto asignado, se constituyeron reservas⁴ por valor de \$1.643 millones de los cuales a junio 30 de 2020 se han pagado \$283.870.000, que corresponden al 17.27% del total reservado, el 83% corresponde a un convenio interadministrativo con el IGAC por valor de \$1.296 millones, el cual fue suscrito para generación de productos cartográficos a escala 1:10.000 de los municipios programados por la Agencia Nacional de Tierras para Barrido Predial Masivo- BPM.

³ El cociente (compromisos / apropiación definitiva) indica qué proporción del presupuesto asignado fue efectivamente ejecutado mediante contratos y órdenes de trabajo; la proporción restante constituye la pérdida de apropiaciones

⁴ De acuerdo con lo previsto en el EOP, en el DUR 1068 de 2015 (artículos 2.8.1.7.3.1. a 2.8.1.7.3.5.) y en las disposiciones generales de la ley anual de presupuesto, las reservas presupuestales son los compromisos legalmente constituidos por los órganos que conforman el PGN, que tienen registro presupuestal, pero cuyo objeto no fue cumplido dentro del año fiscal que termina y, por lo mismo, se pagarán dentro de la vigencia siguiente con cargo al presupuesto de la vigencia anterior; es decir, con cargo al presupuesto que las originó.

- **Ejecución Presupuestal 2020**

La Agencia Nacional de Tierras tuvo un presupuesto de inversión para la vigencia 2020 de \$236.242 millones. Para el proyecto de inversión “*Elaboración de Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural a nivel nacional*”, se asignaron recursos por valor de \$33.500 millones, los cuales provienen del Presupuesto General de la Nación \$7.200 millones y, \$26.300 millones del crédito BM-BID; cabe anotar, que de los recursos del crédito BID se bloquearon \$21.759 millones. A 30 de junio de 2020, se habían comprometido \$ 6.639 millones, obligado \$1.995 millones y pagado \$ 1.977 millones, tal como se muestra a continuación:

Tabla 3. Presupuesto asignado y ejecutado a 30 de junio 2020 (vigencia 2020)

Fuente del recurso	Recursos asignados	Recursos bloqueados	Recursos comprometidos	Recursos	Recursos pagados
PGN	\$7.200.000.000	0	\$6.183.764.345	\$1.962.806.383	\$1.944.613.425
Crédito BM-BID	\$26.300.000.000	\$21.759.258.525	\$455.495.332	\$32.633.333	\$32.633.333
Total	\$33.500.000.000	\$21.759.258.525	\$6.639.259.677	\$1.995.439.716	\$1.977.246.758

Fuente: ANT- Subdirección administrativa y financiera

Se observa una reducción de la asignación presupuestal del 37.88%, respecto al año anterior, teniendo en cuenta que el presupuesto asignado fue de \$33.500 millones y para la vigencia anterior fue de \$53.931 millones, adicional al bloqueo que existe que reduce aún más el presupuesto alcanzando sólo \$11.741 millones.

Proyección en tiempo de la elaboración e implementación de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural en Colombia

Teniendo en cuenta la naturaleza de la problemática que atienden los POSPR, no es posible estandarizar un horizonte de tiempo para su realización, el cual debe ser definido en el marco de cada plan de acuerdo con las particularidades de la situación jurídica de cada territorio objeto de intervención. Sin embargo, en ningún caso los POSPR podrán superar tres (3) años en su proceso de implementación en cada territorio⁵.

Cabe señalar que los POSPR son fundamentales para cumplir con lo acordado en el AF en la medida en que son un presupuesto para el inicio de las actuaciones administrativas que conllevan al acceso y formalización de las tierras en las zonas focalizadas. En este sentido, la realización de este objetivo presenta una estrecha relación con el pilar de ordenamiento social de la propiedad rural que establece el

⁵ Tomado de la guía de formalización de la propiedad rural por barrido predial

AF, por lo que el tiempo de su realización debe guardar estrecha relación con la proyección en el tiempo que trae el Acuerdo Final.

En particular, se debe tener presente que Plan Nacional para la Reforma Rural Integral, señala una fase de transición de 15 años en donde se logre la erradicación de la pobreza extrema y la reducción en todas sus dimensiones de la pobreza rural en un 50%, así como la disminución de la desigualdad y la creación de una tendencia hacia la convergencia en mejores niveles de vida en la ciudad y en el campo.

De igual manera, es claro el papel fundamental que los planes de ordenamiento social de la propiedad tienen para el propósito del AF, de lograr la formación y actualización del catastro, donde se busca que en un plazo máximo de 7 años se concrete la formación y actualización del catastro rural, se vincule el registro de inmuebles rurales y se ejecute en el marco de la autonomía municipal.

Por ello, y partiendo del análisis derivado de lo evaluado de riesgos inherentes al presupuesto ejecutado a la fecha y al tiempo destinado a la elaboración e implementación de cada POSPR, es claro que, si no se realiza un adecuado esfuerzo presupuestal por parte del Gobierno, a la vez que se mantenga el apoyo de los socios estratégicos (cooperación internacional) y se trabaje en la optimización del proceso para lograr intervenciones más eficientes en un menor tiempo; la política no será realizable en el plazo que requiere el Acuerdo Final de Paz.

Por otra parte, a la fecha el único municipio cuya elaboración e implementación se ha realizado es Ovejas Departamento de Sucre, y los municipios de Guamo, Rio Blanco y Córdoba, fueron aprobados en 2019, y se encuentran en implementación desde 2019 y se espera sean culminados en 2020.

Por tanto, frente a los tiempos que demora la elaboración e implementación de los POSPR, a la puesta en marcha de *Lecciones Aprendidas* en el municipio de Ovejas (Piloto), además de las actividades previas al barrido predial en los 3 municipios que fueron priorizados para su implementación en 2019 (Guamo, Rio Blanco y Córdoba), se tiene que la elaboración e implementación de un solo Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural tarda aproximadamente 3 años, tal y como lo dice la *“Guía De Formalización de La Propiedad Rural”*, así como la experiencia de Ovejas y como se está viendo en los 3 municipios que se están implementando.

De acuerdo con lo establecido anteriormente, sobre la intervención para los 97 municipios priorizados restantes⁶, si se implementaran 3 por año, se tardaría

⁶ El Comité Técnico para la focalización territorial de la política pública (Art. 6, Resolución 130/2017), para establecer el orden de prioridad de los municipios a ser intervenidos, llevó a cabo el 14 de julio de 2017 en las

aproximadamente 30 años en un escenario hipotético favorable de excelentes condiciones y si se hace extensiva a todo el país, 1103 Municipios, tardaría aproximadamente 330 años la implementación.

Ahora bien, asumiendo que, una vez superada la curva de aprendizaje, contando con los recursos suficientes y con la colaboración de los socios estratégicos, si la ANT logra llevar a cabo la implementación de los 32 POSPR que tiene proyectados en estos 3 años, la política podría tardar más de 90 años en realizarse en todo el país, y 30 años en 97 municipios priorizados en el marco del Comité Técnico para la focalización territorial.

Planes de Mejoramiento

Las entidades auditadas deben elaborar un 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 – CGR como resultado de los procesos auditores.

El plan de mejoramiento es “(...) *la información que contiene el conjunto de las acciones correctivas y/o preventivas que debe adelantar un sujeto de control fiscal en un periodo determinado, para dar cumplimiento a la obligación de subsanar y corregir las causas administrativas que dieron origen a los hallazgos identificados por la Contraloría General de la República, como resultado del ejercicio del proceso auditor*”⁷.

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 del informe, según lo establecido la Resolución 7350 de 2013 que estableció el Sistema de rendición Electrónica de la Cuenta e Informes – SIRECI, que deben utilizar los sujetos de control fiscal para la presentación de la Rendición de Cuenta e Informes a la Contraloría General de la República”.

En esta resolución, se establece que es responsabilidad de los jefes de entidad, los representantes legales, o quien haga sus veces en los sujetos de control y entidades territoriales, donde la Contraloría General de la República haya realizado procesos de vigilancia y control fiscal, la de presentar avances semestrales del plan de mejoramiento con corte con corte a junio 30 y diciembre 31 (artículo 9).

instalaciones del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural una reunión en donde, luego de aplicar los criterios técnicos y de política pública descritos en la Resolución 130/2017, obtuvo como resultado un total de 98 municipios priorizados susceptibles de ser intervenidos mediante POSPR.

⁷ Resolución 7350 de 2013. Artículo 6º, Numeral 3º. Plan de Mejoramiento

Se destaca la reciente Resolución Orgánica 0039 de julio 13 del 2020 “*Por la cual se establecen las reglas para el ejercicio de la potestad sancionatoria fiscal al interior de la Contraloría General de la República*”, en su artículo 6 literales c) y g) señala la potestad de sancionar la omisión en adelantar las acciones tendientes a subsanar las deficiencias asociadas a la gestión fiscal previamente señaladas por la Contraloría General de la República y la de no rendir o presentar las cuentas e informes exigidos ordinariamente, o no hacerlo en la forma y oportunidad establecidas por la CGR.

Finalmente, cabe señalar que el seguimiento que se realiza a las acciones de mejora busca determinar la efectividad de las acciones preventivas y/o correctivas implementadas por la entidad para subsanar las inconsistencias o incumplimientos detectados, para lo cual, la CGR determinará si las situaciones de incumplimiento comunicadas en el informe persisten al momento de realizar el seguimiento o si por el contrario fueron subsanadas. (Resolución Reglamentaria Orgánica 022 de agosto 31 de 2018. Por la cual se adoptó la guía de auditoría de cumplimiento, en el numeral 3.4 Fase IV - Seguimiento).

Antecedentes de Informes de control Interno de la ANT y de auditorías en la CGR frente al Ordenamiento Social de la propiedad Rural

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 encontró en relación con el asunto a auditar, que partir de la información por proceso y por riesgos evaluados, presentaron incumplimiento o falta de evidencias con fecha de cierre el 30 de mayo de 2020 las siguientes acciones:

- Riesgo: Incumplimientos por parte de los socios estratégicos y/ u operadores de catastro en la entrega de insumos / productos requeridos para la formulación e implementación de POSPR, en el marco de los convenios celebrados: se encontró que faltó por incluir una evidencia de un control asociado.
- Riesgo: Expedición de actos Administrativos que resuelven las solicitudes de inclusión en el RESO sin el cumplimiento de los requisitos legales: se encontró que no se presentaron evidencias de cumplimiento de la acción preventiva.

De los procesos auditores adelantados por la CGR relacionados con la materia a auditar, se encontró que en julio de 2019 se presentó el informe resultado de la auditoría de cumplimiento a la implementación de la Reforma Rural integral (RRI) (vigencias 2017-2018), entre otros sujetos de control, la Agencia Nacional de

Tierras⁸. Resultado de dicho proceso auditor, se encontraron varios hallazgos relacionados con las deficiencias en el sistema de información que contiene el RESO; demoras en la fase de implementación de los POSPR y ausencia de recursos monetarios en el Fondo para la Reforma Rural Integral, los cuales debieron ser objeto de plan de mejoramiento, y el cual se pretende evaluar con la presente auditoría.

Así mismo, para la vigencia 2019, se adelantó en la Agencia Nacional de Tierras y la Unidad de Restitución de tierras, auditoría de cumplimiento respecto a la política de acceso, formalización y restitución de derechos territoriales de comunidades indígenas en el PND 2014-2018, en donde se pudo evidenciar entre otras deficiencias, una baja gestión frente a la entrega de bienes del Fondo de Tierras dirigidos a esta población, y un incumplimiento de metas relacionadas con constitución, ampliación y saneamiento de resguardos indígenas.

Se resalta en la presente vigencia (2020), la auditoría intersectorial de cumplimiento a la política de administración de baldíos, vigencias 2018-2019 realizada a la Agencia Nacional de Tierras, la Superintendencia de Notariado y Registro y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, en donde se encontraron, entre otros aspectos, debilidades relacionadas con la gestión en los diferentes procesos responsabilidad de la ANT en relación con la administración de los predios baldíos, deficiencias en los sistemas de información, lentitud de los avances en el marco de los procesos de ordenamiento social de la propiedad y, la existencia de predios baldíos que se encuentran identificados con nombre de predio, FMI pero contablemente no están registrados porque su valor adjudicado es \$0.

Así mismo, la CGR presentó para 2020 ante el Congreso de la República, el cuarto informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones, en donde en relación con el pilar de Ordenamiento social de la propiedad se destacó:

- La baja ejecución en términos de acceso a tierras y formalización,
- Que la ejecución en ordenamiento social de la propiedad solo alcanzó el 2%
- Escaso avance alcanzado en la implementación de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural.

Teniendo en cuenta las deficiencias señaladas y las encontradas en el marco de estos ejercicios de control fiscal, se hizo necesario la continuidad en la vigilancia de

⁸ En esta auditoría también se auditaron entidades como el Ministerio de Agricultura, la Agencia de Desarrollo Rural, Agencia de Renovación Del Territorio -ART-; la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas -UAEGRTD-, la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria -UPRA-; el Instituto Colombiano Agropecuario -ICA- y, la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria –Agrosavia.

los recursos y de la gestión adelantada por parte de la ANT para llevar a cabo el ordenamiento social de la propiedad rural.

Para tal fin, en la presente auditoría se aborda el análisis relacionado con la incorporación de los recursos monetarios y bienes que por ley componen el Fondo de Tierras para la Paz; el estado y avance del proceso de implementación del POSPR de Ovejas –Sucre, así como la incorporación por parte de la ANT de la valoración de los costos ambientales en la formulación y aplicación de las metodologías diseñadas para tal efecto. También se analizan algunos aspectos relativos a los proyectos de inversión (2019-2020) dirigidos al ordenamiento social de la propiedad rural.

Finalmente, y teniendo en cuenta las situaciones observadas por este Órgano de Control en la auditoría de cumplimiento a la implementación de la Reforma Rural Integral (RRI) (vigencias 2017-2018), se realizó un seguimiento al Plan de mejoramiento en los hallazgos relacionados con el Fondo de Tierras, implementación de los POSPR y el RESO.

Resultados y conclusiones del conocimiento del asunto o materia auditada:

Persisten debilidades en la provisión de recursos financieros, en el avance de la entrega de bienes provenientes del fondo de tierras para la reforma rural integral y su cuantificación contable.

Existe un escaso avance en la expedición de POSPR y en la implementación de los ya elaborados; especialmente en el realizado en el municipio de Ovejas aprobado bajo la Resolución 1819 de 2018, en el cual, el barrido predial de predio a predio en virtud de lo enunciado en el artículo 28 de la Resolución 740 de 2017, debía realizarse en un término máximo de 5 meses; sin embargo, llevan aproximadamente 20 meses, situación que conlleva a los atrasos de cada etapa del plan.

Así mismo, la ejecución de las actualizaciones del barrido predial parcial a cada corregimiento implementado, conforme a la Resolución 740 de 2017, y las cuales se adhieren al POSP de Ovejas como anexo técnico, refleja la identificación mínima que se realizó en el barrido predial predio a predio.

La implementación del Registro de Sujetos de Ordenamiento -RESO- ha presentado dificultades que se reflejan en los registros administrativos, lo cual se observa en la prueba de recorrido realizada al objetivo 3, en donde no se encuentran resultados de la aplicación de las reglas de elegibilidad y hay falta de claridad de la ruta jurídica a seguir para cada uno de los casos.

Existen numerosas modificaciones a la metodología propuesta para la elaboración e implementación de los POSPR, que pueden denotar debilidades en la planeación. (Resolución 740 de 2017, adicionada y modificada por las Resoluciones 108 de 2018, 3234 del 2018, 12096 del 2019 y la 915 de 2020).

2. CARTA DE CONCLUSIONES

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

Respetada doctora:

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 articulada de cumplimiento al proyecto de ordenamiento social de la propiedad rural para las vigencias 2019- junio 30 de 2020.

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 al proyecto de ordenamiento social de la propiedad rural para las vigencias 2019- junio 30 de 2020; 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 22 de 2018, proferida por la Contraloría General de la República, en concordancia con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores -ISSAI⁹ (por sus siglas en Inglés) desarrolladas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores -INTOSAI¹⁰- 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.

⁹ ISSAI: The International Standards of Supreme Audit Institutions.

¹⁰ INTOSAI: International Organization of Supreme Audit Institutions.

Los análisis y conclusiones se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en el Sistema de Información de Control 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, entrevistas con los funcionarios de la Entidad y requerimientos de información. El período auditado fue la vigencia 2019 y el primer semestre 2020, a 30 de junio de 2020.

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

Revisar el cumplimiento del proyecto ordenamiento social de la propiedad rural, en las vigencias 2019 hasta junio 30 de 2020

2.1.2. Objetivos Específicos

Objetivos Específicos:

- Evaluar y conceptuar sobre la incorporación en el Fondo de Tierras para la Paz de los recursos monetarios y bienes que por ley lo componen.
- Analizar los proyectos de inversión (2019-2020) dirigidos al ordenamiento social de la propiedad.
- Evaluar y conceptuar sobre el estado y avance del proceso de implementación del POSP de Ovejas –Sucre y la incorporación de las variables de sostenibilidad ambiental en las metodologías diseñadas para su desarrollo
- Seguimiento al Plan de Mejoramiento

2.2. FUENTES DE CRITERIO

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

Generales

La Constitución Política de Colombia de 1991:

- 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 267 establece la valoración de costos ambientales como parte de la función pública de control fiscal que ejercerá la CGR.
- Artículos 267, 102, 334 y 335. Soporte jurídico de la competencia de la CGR en la evaluación del cumplimiento del Principio de Valoración de Costos Ambientales.
- Artículos 7, 8, 58, 79, 80, 267, 333, 334, entre otros, que se refieren a la protección del medio ambiente
- Artículo 80 sobre desarrollo sostenible

Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera

Plan Marco de Implementación (PMI)

Acto Legislativo 04 de 2019, en donde se establece que la CGR tendrá competencia para realizar un control fiscal Preventivo y Concomitante de manera excepcional. De la misma manera se incluye el Desarrollo Sostenible como uno de los principios del ejercicio de control fiscal realizado desde la CGR

Ley 610 de 2000. Artículo 3

Decreto Ley 403 de 2020

Decreto Ley 902 de 2017. Títulos II (RESO), III (Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral), VI (implementación del ordenamiento social de la propiedad rural)

Decreto Ley 2363 de 2015, Por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, (ANT), se fija su objeto y estructura

Ley 1437 de 2011. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Objetivo 1.

Resolución 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.

Manual de políticas contables ANT en el marco conceptual para la preparación y presentación de la información financiera de las entidades del gobierno, numeral 4, características cualitativas de la información financiera y numeral 5, principios de contabilidad pública.

ADMTI-1- OO2 Instructivo para la administración del fondo de tierras para la reforma rural integral -Control financiero SIIF a través de las Subunidades: 17170002-17170003 y 17170004.

Objetivo 2

Ley 80 de 1993, artículo 25 - El principio de planeación-

Ley 1150 de 2007, en su artículo 20 establece: “De la contratación con organismos internacionales”.

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

Sentencia C-249 de 2004: la celebración de los contratos con organismos multilaterales, como la parte de la ejecución de los mismos que se haga en Colombia, se someten a la ley colombiana.”

Manual de supervisión de la ANT

Guía para la construcción y estandarización de la Cadena de Valor del DNP

Objetivo 3

Metodologías OSPR - Reglamento Operativo de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y el Proceso Único de Ordenamiento Social de la Propiedad.

Procedimiento Registro de Sujetos de Ordenamiento POSPR-P-005 de la ANT.

Guía Operativa para el Registro de Sujetos de Ordenamiento – RESO POSPR-G-006.

Decreto Ley 403 de 2020, por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal.

Ley 99 de 1993. Principios ambientales como rectores de la política ambiental del país

Resolución Reglamentaria Ejecutiva 0045 de 2018, por la cual se adopta el Procedimiento Especializado de auditoría a la aplicación del Principio de Valoración de Costos Ambientales en la vigilancia y control fiscal

Objetivo 4

Ley 87 de 1993. Obligaciones de la Oficina de Control Interno.

Resolución 07350 de 2013. Por la cual se modifica la Resolución Orgánica 6289 del 8 de marzo de 2011, que estableció el Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes – SIRECI. Plan de Mejoramiento que debe presentarse dentro de los treinta días hábiles siguientes al recibo del informe

Resolución Reglamentaria CGR No. 024 del 09 de enero de 2019. Por la cual se reglamenta la actuación especial de fiscalización.

Resolución Orgánica 5554 de 2004, literal h) numeral 2 del artículo 4º

Resolución Orgánica 0039 de julio 13 del 2020, artículo 6 numeral c) y g). Por la cual se establecen las reglas para el ejercicio de la potestad sancionatoria fiscal al interior de la Contraloría General de la República.

Circular 005 del 11 de marzo de 2019 Lineamientos Acciones Cumplidas – Planes de Mejoramiento sujetos de control fiscal, suscrita por el Señor Contralor, en la cual se estableció en su numeral 2 que “... corresponde a las Oficinas de Control Interno de los sujetos de control, dentro de sus funciones, verificar las acciones que a su juicio hayan subsanado las deficiencias las que deben emitirse a la CGR, cuando se presenten acciones cumplidas través del Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes -SIRECI-.

2.3. CRITERIOS DE EVALUACIÓN

De acuerdo con el documento de principios, fundamentos y conceptos fundamentales para las auditorías de la CGR, el concepto de materialidad se define como: *“Hechos que, por su cuantía, por su naturaleza o por su contexto, indican la importancia de un hallazgo. El juicio preliminar de materialidad debe estar enfocado hacia el error tolerable para una cuenta, partida o situación. La información es material o tiene importancia relativa si su omisión o expresión inadecuada puede influir en decisiones que llevan a cabo los usuarios sobre la base de la información de un sujeto de control específico”*.

En la presente auditoría de cumplimiento, la determinación de la materialidad o importancia relativa se tomará con base en factores cualitativos, los cuales se consideran de mayor importancia relativa para el asunto a auditar.

La evaluación se realiza con base en la matriz de la Tabla 4, la cual contiene los objetivos y los criterios fijados para sustentar la evaluación, por lo que su apreciación cualitativa, permite valorar el cumplimiento o no del proyecto de ordenamiento social de la propiedad rural.

La Tabla 4 registra la ponderación atribuida por el equipo auditor a cada uno de los objetivos y criterios a valorar al interior de estos. Su apreciación cualitativa en conjunto permitió valorar el cumplimiento o no del proyecto de ordenamiento social de la propiedad rural para la vigencia 2019 a junio 30 de 2020.

A cada uno de los 4 objetivos, se le dio una ponderación diferenciada partiendo de lo que, al juicio profesional del equipo auditor, representa un mayor impacto para la efectividad de la ejecución del proyecto de ordenamiento social de la propiedad rural. Así mismo, al interior de cada uno de los objetivos, se califican los criterios de evaluación, que serán calificados uno a uno, y su ponderación representa la calificación final de cada objetivo.

De esta manera, se definió que el objetivo 2 tiene el mayor peso en la ponderación, dado que el proyecto de inversión de ordenamiento social de la propiedad rural resulta fundamental para medir el esfuerzo fiscal, el cumplimiento de las metas y el uso eficiente de los recursos.

El segundo lugar, en orden de ponderación, le fue asignado por el equipo auditor a los objetivos relacionados con: el Fondo de tierras para la reforma rural integral (objetivo 1) y, la implementación del POSPR de Ovejas (objetivo 3), dado que se trata de presupuestos fundamentales para el cumplimiento de los objetivos del Acuerdo final de Paz en lo relacionado con el pilar de ordenamiento social de la propiedad y la materialización de lo dispuesto por el Decreto Ley 902 de 2017.

El objetivo 4, relacionado con el seguimiento al plan de mejoramiento en los hallazgos seleccionados, presenta una menor ponderación en razón a que su evaluación, si bien representa una gran importancia para las acciones de mejora de la entidad en lo relacionado con la política de ordenamiento social de la propiedad rural, son aspectos que además de ser valorados en este objetivo, se evaluarán de manera transversal en los objetivos 1 y 3.

A continuación, se presenta la matriz de evaluación con su respectiva ponderación establecida por el equipo auditor:

Matriz tabla 4. Matriz de Evaluación

Objetivo de Auditoria	Componente	Criterio de Evaluación	Ponderación
20			
Evaluar y conceptuar sobre la incorporación en el Fondo de Tierras para la Paz de los recursos monetarios y bienes que por ley lo componen.	Recursos monetarios del Fondo	Evaluar y conceptuar sobre la incorporación en el Fondo de Tierras para la Paz de los recursos monetarios que por ley lo componen	10
	Bienes del Fondo	Evaluar y conceptuar sobre la incorporación en el Fondo de Tierras para la Paz de los bienes que por ley lo componen	10
35			
Analizar los proyectos de inversión (2019-2020) dirigidos al ordenamiento social de la propiedad	Ejecución	Revisar que la implementación del proyecto de inversión	15
	Seguimiento	Verificar el desembolso de recursos, pagos con los soportes establecidos y requeridos en los convenios, así como de los productos obtenidos en virtud de los mismos	20
30			
Evaluar y conceptuar sobre el estado y avance del proceso de implementación del POSP de Ovejas –Sucre	Implementación del POSPR	Verificar del estado de avance de la implementación del POSP de Ovejas	15
	RESO	Evaluar lo correspondiente al módulo del RESO	10
	Componente ambiental	Aplicar el Procedimiento Especializado de auditoría del Principio de Valoración de Costos Ambientales	5
15			
Seguimiento al Plan de mejoramiento	Acciones de mejoramiento	Verificar el cumplimiento, efectividad y porcentaje de ejecución de las acciones de mejoramiento	7
	Avance	Evaluar si las acciones de mejora implementadas por ANT, están encaminadas a subsanar los hallazgos o, si las situaciones de incumplimiento persisten	8
TOTAL	100		

Fuente: Elaboración equipo auditor

Determinación de la materialidad o importancia relativa en la AC

Los aspectos por considerar para determinar la importancia relativa o materialidad, que se tuvieron en cuenta al momento **de calificar** fueron los relacionados con la naturaleza, gravedad o impacto del incumplimiento en cada uno de los criterios evaluados (significancia económica e impacto en la política).

Para ponderar la importancia relativa de los factores cualitativos para conceptuar en la presente auditoría, los auditores empleando su juicio profesional, determinaron si un caso de incumplimiento es o no de importancia relativa a partir de los hallazgos y análisis efectuados, para lo cual calificaron los criterios de evaluación identificados por cada objetivo de auditoría.

La calificación de cada criterio se realizó en una escala de 1 a 10 para una evaluación individual; una vez ponderada esta calificación de conformidad con la anterior tabla, se obtuvo una calificación de todos los objetivos en su conjunto. Se consideró material la calificación de cada criterio menor a 5 y de manera total y ponderada menor a 50. En este sentido, se da un concepto sobre la gestión en su conjunto, definiendo la calificación del cumplimiento así:

Tabla 5. Concepto de auditoría de conformidad con la calificación de los criterios evaluados

Conclusiones/Conceptos	Descripción
Sin reservas	Todos los objetivos son calificados por encima de 50/100.
Incumplimiento material conclusión con reserva	La calificación total y ponderada es mayor a 50/100, pero algunos objetivos de manera individual califican menor a 50/100.
Incumplimiento material conclusión adversa	La calificación total y ponderada es menor a 50/100, aunque algunos objetivos de manera individual califican mayor a 50/100.

Fuente. Equipo auditor

2.4. ALCANCE DE LA AUDITORÍA

Teniendo en cuenta, las deficiencias encontradas en el marco de los diferentes ejercicios de control adelantados por la CGR, se hizo necesario la continuidad en la vigilancia de los recursos y de la gestión adelantada por parte de la ANT para llevar a cabo la política de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural en el marco de la implementación de la Reforma Rural integral que establece el AF.

Dada la importancia misional del tema, que interesa tanto para las Contralorías Delegadas para el Sector Agropecuario y Posconflicto, el ejercicio auditor se llevó a cabo de manera articulada entra estas dos dependencias.

Bajo este marco, en la presente auditoría de cumplimiento se establecieron objetivos específicos relacionados con la evaluación del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral y del proyecto de inversión (2019-2020) dirigido al Ordenamiento Social de la Propiedad Rural.

Así mismo, dada la dinámica que ha tenido la formulación e implementación de los planes de ordenamiento social de la propiedad rural como instrumento fundamental para la distribución equitativa, el acceso a la tierra y a la seguridad de la propiedad rural se tomó como objetivo particular, la evaluación del estado y avance del proceso de implementación del POSPR de Ovejas –Sucre teniendo en cuenta de que se trata del único plan que a la fecha ha culminado la fase de barrido predial masivo. Finalmente, teniendo en cuenta que como resultado del proceso auditor adelantado a la implementación de la Reforma Rural Integral - RRI, vigencia 2017-2018, se encontraron varios hallazgos relacionados con el objeto de la presente auditoría y que debieron ser objeto de un plan de mejoramiento, se realizó un seguimiento al avance de las acciones planteadas por la entidad direccionadas a subsanar los hallazgos 2.3.4, 2.5.1, 2.2.2 y 2.4.4 relacionados con la mora – desfase- en Inicio de la fase de implementación de los POSPR, la creación e incorporación de recursos monetarios del Fondo para la Reforma Rural Integral, la calidad de los datos del sistema integrado de tierras -SIT-RESO y, la articulación Interinstitucional con la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de tierras – UAEGRT, respectivamente.

De acuerdo con lo dicho en el artículo 18 del Decreto Ley 902 de 2017, y con el objeto de hacer seguimiento a los recursos del Fondo de Tierras, se solicitó y analizó información sobre el ingreso de los recursos monetarios provenientes de las diferentes fuentes, así como de la conciliación de inventarios entre contabilidad y el fondo. De igual manera, se solicitaron las bases de datos y demás información pertinente sobre la incorporación en el fondo de los bienes que por ley lo componen.

En relación con el objetivo 2, sobre el proyecto de inversión BPIN 2017011000072 “elaboración de planes de ordenamiento social de la propiedad rural a nivel nacional”, el equipo auditor analizó que se desarrollará según el horizonte de tiempo previsto, así como el uso eficiente de los recursos públicos. Así mismo, y para evaluar su ejecución, se solicitó y verificó el desembolso de recursos, pagos en los convenios seleccionados a partir de una muestra representativa.

Con base en los recursos asignados al proyecto de inversión BPIN 2017011000072 “Elaboración de Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural a nivel nacional” vigencia 2019, tomando como punto de partida solo las actividades

relacionadas con la implementación de los POSPR¹¹ (ver tabla 6), se estableció una muestra de contratos por valor de \$31.509.328.948 (ver tabla 7) que corresponde al 74% de los recursos asignados para las actividades relacionadas con esta etapa:

Tabla 6. Recursos asignados para la implementación de los POSPR - Proyecto de Inversión BPIN 2017011000072 (vigencia 2019)

Actividad	Recursos asignados	Recursos comprometidos	Recursos obligados	Recursos pagados
Actualizar Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural	\$42.213.263,19	\$34.344.000,00	\$34.344.000,00	\$34.344.000,00
Ejecutar Procedimiento Único	\$5.555.000.000,00	\$5.555.000.000,00	\$5.555.000.000,00	\$5.555.000.000,00
Realizar barrido predial	\$36.781.203.152,00	\$36.159.924.978,39	\$34.710.861.330,40	\$34.802.707.007,87
Total general	\$42.378.416.415,19	\$41.749.268.978,39	\$40.300.205.330,40	\$40.392.051.007,87

Fuente: ANT

Tabla 7. Muestra a analizar convenios vigencia 2019- OSPR

Actividades	Contratista	Valor
Barrido predial	FAO	\$20.250.000.000
	OIM	\$7.000.000.000
Barrido Predial	IGAC	\$4.259.328.948
Total		\$31.509.328.948

Fuente: ANT-Subdirección administrativa y financiera

Por su parte, para llevar a cabo la evaluación sobre el estado y avance del proceso de implementación del POSPR de Ovejas –Sucre, se analizaron los diferentes registros administrativos de la ANT, documentos de lecciones aprendidas e informes de seguimiento al POSPR de Ovejas.

Así mismo y con el objeto de evaluar lo correspondiente al módulo del RESO, mediante el análisis de las bases de datos, verificación documental e investigación (entrevistas), se verificó la debida consignación de solicitudes en el sistema de acuerdo con las visitas de campo realizadas a cada corregimiento, así como la superación de las deficiencias encontradas en la auditoría de 2019 a la implementación de la RRI.

Dentro de la auditoría se determinó la necesidad de realizar un análisis de algunos de los expedientes para verificar la aplicabilidad y legalidad de cada una de las fases procesales de que consta el Procedimiento Único de Ordenamiento Social de la Propiedad, para ello, se tomó una muestra aleatoria simple de los procesos adelantados en el municipio de Ovejas- Sucre, para lo cual se diseñó un flujo

¹¹ De las 11 actividades que contiene el proyecto de inversión, 3 se direccionan a la implementación de los POSPR, por tanto el resto (9 actividades) se entiende hacen parte de la fase de elaboración propiamente dicha.

procesal y un protocolo de revisión de expedientes con el fin de homogenizar las variables de evaluación.

En relación con la selección de la muestra de expedientes, se tomó de la base de datos entregada por la ANT, los procesos reportados bajo la categoría “Título entregado formalmente” (1357 expedientes) y de allí, se determinó una muestra aleatoria simple por cada uno de ellos con un error muestral del 10%, una proporción de éxito del 5% y un nivel de confianza del 95%. Los expedientes revisados se relacionan en la siguiente tabla:

Tabla No. 8 - Muestra de expedientes

ÁREA MISIONAL	FISO
subdirección jurídica - formalización de la propiedad zonas focalizadas	7895
subdirección jurídica - formalización de la propiedad zonas focalizadas	7859
subdirección jurídica - formalización de la propiedad zonas focalizadas	11578
subdirección jurídica - formalización de la propiedad zonas focalizadas	11590
subdirección jurídica - formalización de la propiedad zonas focalizadas	10599
subdirección jurídica - formalización de la propiedad zonas focalizadas	11585
subdirección jurídica - formalización de la propiedad zonas focalizadas	9620
subdirección jurídica - formalización de la propiedad zonas focalizadas	9244
subdirección jurídica - formalización de la propiedad zonas focalizadas	10026
subdirección de acceso a tierras en zonas focalizadas	8620
subdirección de acceso a tierras en zonas focalizadas	9598
subdirección de acceso a tierras en zonas focalizadas	7737
subdirección de acceso a tierras en zonas focalizadas	7623
subdirección de acceso a tierras en zonas focalizadas	10243
subdirección de acceso a tierras en zonas focalizadas	7862
subdirección de acceso a tierras en zonas focalizadas	10279
subdirección de acceso a tierras en zonas focalizadas	9149
subdirección de acceso a tierras en zonas focalizadas	8433

Fuente: ANT- Bases de datos “Resultado_PU_Ovejas”- Elaboración Equipo Auditor

Por otra parte, y a fin de identificar los costos ambientales que puedan estar siendo generados por la ANT en la incorporación de las variables de sostenibilidad ambiental en las metodologías diseñadas para el desarrollo del POSPR de Ovejas-Sucre, se aplicó el Procedimiento Especializado de Auditoría de Valoración de Costos Ambientales de la CGR.

Finalmente, para el seguimiento al plan de mejoramiento (objetivo 4), se tomaron los hallazgos relacionados con el objeto de la presente auditoría y se verificó con corte 30 de junio de 2020 el cumplimiento, efectividad y porcentaje de ejecución de las acciones de mejoramiento y se evaluó si las mismas, estaban encaminadas a subsanar los hallazgos o situaciones de incumplimiento.

2.5. LIMITACIONES DEL PROCESO

En el trabajo de auditoría se presentaron limitaciones derivadas de la cuarentena por la que pasa el país a raíz de la pandemia Covid -19, lo que impidió realizar las verificaciones y comprobaciones en las instalaciones de la ANT, así como la posibilidad, muchas veces necesaria para adelantar visitas de campo en la región.

2.6. CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA

De acuerdo con la metodología establecida en la Guía de Auditoría de Cumplimiento, el concepto que se emite es **Incumplimiento Material – Adverso**, que se refiere a que: con excepciones en la calificación de algunos objetivos con calificación mayor a 50/100 (ver calificación), el asunto o materia auditada resulta no conforme, en aspectos significativos, con los criterios de evaluación, en razón a que la calificación total y ponderada es menor a 50/100.

Como resultado de la auditoría realizada, la Contraloría General de la República considera **que salvo** en lo referente al objetivo relacionado con el estado y avance del proceso de implementación del POSPR de Ovejas –Sucre, **NO resulta conforme** en los demás aspectos significativos.

A partir de los hallazgos y el análisis efectuado por el equipo auditor, se calificó el cumplimiento de cada uno de los criterios propuestos para evaluar cada objetivo, en una escala de 1 a 10. Se consideró material la calificación de cada criterio menor a 5/10 y de manera total y ponderada menor a 50/100. El resultado para toda la auditoría fue de **44.8 sobre 100** (Tabla 9).

Tabla 9. Calificación de los objetivos auditados

Objetivo de Auditoría	Componente	Criterio de Evaluación	Ponderación	Calificación (1 -10)	Evaluación ponderada	Calificación por objetivo de auditoría
1. Evaluar y conceptuar sobre la incorporación en el Fondo de tierras para la Paz de los recursos monetarios y bienes que por Ley lo componen.			20		10	50
	Recursos monetarios del Fondo	Evaluar y conceptuar sobre la incorporación en el Fondo de tierras para la Paz de los recursos monetarios que por Ley lo componen	10	6	6	
	Bienes del Fondo	Evaluar y conceptuar sobre la incorporación en el Fondo de tierras para la Paz de los bienes que por Ley lo componen	10	4	4	
2. Analizar los proyectos de inversión (2019-2020) dirigidos al ordenamiento social de la propiedad			35		16	45,7
	Ejecución	Revisar la implementación del proyecto de inversión	15	4	6	
	Seguimiento	Verificar el desembolso de recursos, pagos con los soportes establecidos y requeridos en los convenios, así como de los productos obtenidos en virtud de los mismos	20	5	10	
3. Evaluar y conceptuar sobre el estado y avance del proceso de implementación del POSP de ovejas –Sucre			30		16,5	55
	Implementación del POSPR	Verificación del estado de avance de la implementación del POSP de ovejas	15	6	9	
	RESO	Evaluar lo correspondiente al módulo del RESO	10	5	5	
	Componente ambiental	Aplicar el Procedimiento Especializado de auditoría del Principio de Valoración de Costos Ambientales	5	5	2,5	
4. Seguimiento al Plan de mejoramiento			15		2,3	15,3
	Acciones de mejoramiento	Verificar el cumplimiento, efectividad y porcentaje de ejecución de las acciones de mejoramiento	7	1	0,7	
	Avance	Evaluar si las acciones de mejora implementadas por ANT, están encaminadas a subsanar los hallazgos o, si las situaciones de incumplimiento persisten	8	2	1,6	
TOTAL			100		44,8	

Fuente: Equipo Auditor

- El resultado total de la evaluación es 44.8. Lo anterior muestra la necesidad de optimizar el uso eficiente de los recursos del proyecto de inversión para el ordenamiento social de la propiedad rural (BPIN 2017011000072) y mejorar la gestión de la Agencia en el uso de las herramientas creadas por el Decreto Ley 902 de 2017 como son el Fondo de tierras para la reforma Rural Integral, los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad y el Registro de Sujetos de Ordenamiento - RESO. Esas debilidades institucionales se convierten en un riesgo para la implementación de la Reforma Rural Integral, en la medida en que son un presupuesto indispensable para lograr el acceso y formalización de las tierras en Colombia.
- El objetivo 1, “*evaluar y conceptuar sobre la incorporación en el Fondo de Tierras para la Paz de los recursos monetarios y bienes que por Ley lo componen*” y dado que a la fecha persisten debilidades para el manejo de los recursos financieros y de los bienes que por ley deben ingresar al Fondo de Tierras, obtuvo un cumplimiento del 50%, lo que lo ubica en el límite de la materialidad, lo que le permite encuadrarse dentro del **concepto Incumplimiento material conclusión con reserva**.

A la fecha no se tiene claridad sobre el ingreso de los recursos donados por la Unión Europea, ni de la desagregación que en cada una de las actividades

correspondientes a cada proyecto de inversión corresponden al Fondo de Tierras, situación que genera incertidumbre a la CGR frente al monto que efectivamente le corresponde al Fondo para cumplir con su objeto.

A más de 2 años de la creación del Fondo de Tierras, existe una baja gestión en la entrega de tierras en términos de hectáreas a afectos de cumplir con la meta que el PMI establece. Así mismo, se observaron deficiencias en su manejo, particularmente, en la identificación mediante folio de matrícula inmobiliaria -FMI para el ingreso de los bienes y la adjudicación de tierras sin tener en cuenta el RESO como herramienta para identificar a sus beneficiarios.

Por su parte, algunos de los predios que ingresaron al Fondo aún no están valorados y no se han registrado contablemente, esto debido a la falta control, seguimiento de las áreas responsables y a falta de gestión de ANT con entidades involucradas en su proceso de valoración, circunstancia que impacta los estados financieros de ANT en una cuantía indeterminada.

- El objetivo 2, relacionado con el análisis del “*proyecto de inversión (2019-2020) dirigido al ordenamiento social de la propiedad*” y al cual se le dio un mayor peso dada su importancia para medir el esfuerzo fiscal, el cumplimiento de las metas y el uso eficiente de los recursos presenta una menor calificación con 45.7. La evaluación de la ejecución del proyecto de inversión BPIN 2017011000072 para la vigencia 2019, permitió determinar que la ANT ha destinado una importante cantidad de recursos para la implementación de los POSPR (79% del total de recursos dispuestos para el proyecto) cuyos resultados aun no son visibles dada la dispersión de la ejecución de los recursos en diferentes actividades y municipios, y a que aún no es posible medir su impacto. Por otra parte, la ANT no cuenta con la definición de criterios técnicos de priorización a ser considerados para la selección de municipios a intervenir en cada vigencia para la elaboración e implementación de los POSPR, lo que puede conllevar a intervenciones poco eficientes.

Resultado de la evaluación derivada de los convenios seleccionados, se encontraron deficiencias en la supervisión por parte de la ANT, en la medida en que los reportes financieros que presentan los asociados resultan insuficientes.

- El objetivo 3, “*Evaluar y conceptuar sobre el estado y avance del proceso de implementación del POSP de ovejas –Sucre y la incorporación de las variables de sostenibilidad ambiental en las metodologías diseñadas para su desarrollo*” obtuvo una calificación 16.5 puntos ponderados que alcanza el 55%, lo que permite emitir un **concepto sin reservas**, por obtener una calificación mayor a 50/100.

Sin embargo, y pese a que finalmente se ha logrado la culminación del barrido predial y el inicio del 88% de los procedimientos únicos, a la fecha solo se han concluido el 27% de los procedimientos únicos, se han entregado 39 hectáreas, en promedio 439 metros cuadrados por predio, lo que no garantiza que el mismo disponga de un área física y real para la implementación de un proyecto productivo.

Así mismo, se encontró que el POSPR no cuenta con la incorporación de un enfoque de género transversal a su formulación e implementación, existieron incumplimientos en los tiempos programados para llevar a cabo el barrido predial y persisten fallas en la calidad, diligenciamiento y utilización de la herramienta RESO, lo que necesariamente incide de manera negativa en la identificación, calificación de los beneficiarios de la política y la consecuente asignación de derechos de manera ordenada y equitativa

Frente a la incorporación de las variables de sostenibilidad ambiental en el POSPR de Ovejas se encontró, que este no cuenta con información sobre las condiciones técnicas y ambientales de los predios para el desarrollo de actividades productivas, lo que deja sin elementos el componente productivo; así mismo, que pese a que se identificaron restricciones o limitaciones ambientales correspondientes a la existencia de tres ciénagas y varios afluentes en la zona, en la fase de implementación no se formularon acciones dirigidas a adelantar el procedimiento para la constitución de los reglamentos correspondientes y a la fecha no se ha avanzado en esta actividad.

- En relación con el objetivo 4 “*Seguimiento al Plan de mejoramiento*”, se llama la atención frente al incumplimiento de todas y cada una las acciones de mejora que la misma ANT presentó en su plan de mejoramiento en respuesta a los hallazgos correspondientes al informe de auditoría de cumplimiento a la Implementación Reforma Rural Integral - RRI vigencia 2017, por lo que su calificación solo alcanzó el 2.3 ponderado que equivales al 15.3% de la calificación, siendo la de menor puntaje de evaluación ponderada de los objetivos evaluados.

Esta situación se refleja debido a que al verificar el cumplimiento, efectividad y porcentaje de ejecución de las acciones de mejoramiento”, se estableció que de los 4 hallazgos seleccionados dentro de la muestra a analizar para 3 de los hallazgos se implementaron 6 acciones de mejora, y se incumplió en términos de ejecución con 3 de ellas; no siendo eficaces las acciones AME-365 y 366 relacionadas con el hallazgo 2.3.4 “Inicio de la fase de implementación de los POSPR” y la AME-369 del hallazgo 2.5.1. “Creación e incorporación de recursos monetarios del Fondo para la Reforma Rural Integral (ANT)”.

En el caso del hallazgo 2.4.4 “*Articulación Interinstitucional con la URT*”, se determinó que no fue incluido en el plan de mejoramiento, con lo cual no quedaron definidas las acciones de mejora que le correspondían a la ANT. Lo anterior evidencia que más de la mitad de las acciones a ejecutar fueron ineficaces.

Por otra parte, al evaluar si las acciones de mejora implementadas por ANT, estaban encaminadas a subsanar los hallazgos o, si las situaciones de incumplimiento persistían, se encontró que pese a que hay acciones de mejora no todas subsanan las causas que dieron lugar a los mismos; esto debido a que no han sido finalizadas o se encuentran incumplidas, lo cual puede dar lugar a un procedimiento administrativo sancionatorio de acuerdo al Decreto 403 de marzo 2020 y la Resolución Orgánica 0039 de julio 13 de 2020.

A continuación, se presentan de manera cualitativa, los resultados de la calificación de la matriz de evaluación de la presente auditoría de cumplimiento, de conformidad con los criterios previstos y temas seleccionados.

Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral

- **Evaluar y conceptuar sobre la incorporación en el Fondo de tierras para la Paz de los recursos monetarios que por Ley lo componen**

De acuerdo con el artículo 18 del Decreto Ley 902 de 2017, las donaciones o auxilios que hagan personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, y entidades internacionales hacen parte de los recursos monetarios que deben conformar el Fondo de tierras para la Reforma Rural Integral, sumas sobre las cuales no se encontró evidencia de su incorporación, situación que dio lugar a la formulación del hallazgo 5.

La CGR ha sido insistente en este tema desde la auditoría de cumplimiento a la RRI realizada en el primer semestre del año 2019. Para ello, la ANT suscribió un plan de mejoramiento en donde planteó acciones de mejora consistentes en realizar el análisis de la apropiación presupuestal para el año 2019 a efectos de determinar los ajustes necesarios en el diseño y estructuración de los proyectos de inversión y apropiación general de la ANT para el año 2020, así como la creación de un comité de implementación operativa y financiera del Decreto Ley 902 de 2017.

A pesar de que la CGR ha sido clara en presentar las debilidades y falencias, las actividades establecidas por ANT no han sido eficaces en la corrección por cuanto no se ha concluido ningún resultado del análisis a la apropiación presupuestal año 2019 y de los ajustes necesarios en el diseño y estructuración de los proyectos de inversión y apropiación general de la ANT ni para la vigencia 2019 ni en la 2020.

En solicitud de información de fecha 25 de septiembre de 2020, en virtud de la presente auditoría de cumplimiento, se requiere informar y entregar documentos soporte de los recursos monetarios ingresados al Fondo de Tierras a través de las subcuentas SIIF creadas para tales efectos (Decreto Ley No. 902 de 2017, artículo 18); la entidad no entregó documento soporte en su respuesta, de los recursos donados por la Unión Europea, evidenciando que estos dineros nunca se incorporaron a la subunidad del SIIF correspondientes.

➤ **Evaluar y conceptuar sobre la incorporación en el Fondo de Tierras para la Paz de los bienes que por ley lo componen**

A 30 de junio de 2020, según información reportada por la ANT (oficio 20206200170143 del 20 de agosto de 2020), el Fondo de Tierras contaba con el ingreso de 6754 predios correspondientes a 1.021.738 hectáreas, de las cuales se habían entregado 38.851 hectáreas, lo que equivale al 4% de las hectáreas ingresadas. Cabe señalar, que el 80% de las hectáreas fueron entregadas a población indígena, y de estas, un 77% se concentró en el departamento de Amazonas con la entrega de 2 predios, es decir, 23.996 ha equivalentes al 62% del total entregado.

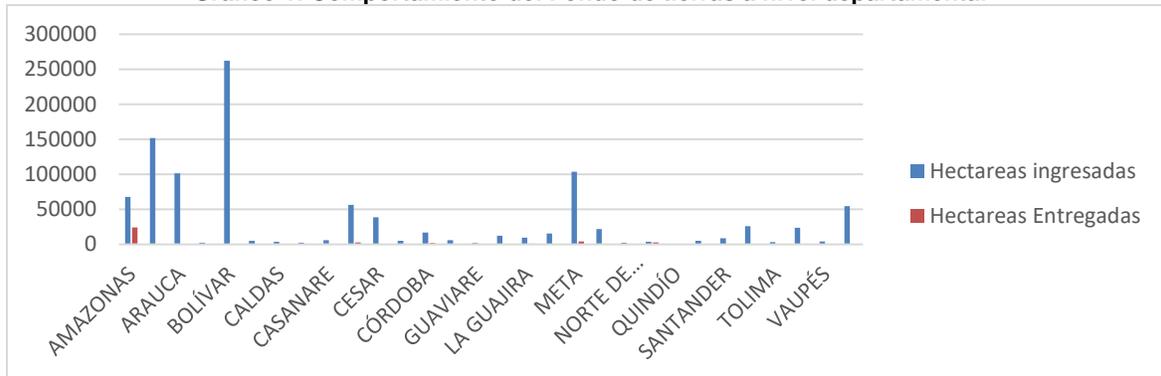
Tabla 10. Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral

Destinación del predio	N° Predios ingresados	Hectáreas Ingresadas	% Ha	Hectáreas Entregadas	% Ha
Afrocolombianos	27	7425	1%	2197	6%
Campeños	5620	891099	87%	5520	14%
Desmovilizados y reincorporados a la vida civil	1	71	0%		0%
Indígenas	582	118330	12%	31073	80%
No aptos - Entidades de Derecho Público	524	4814	0%	61	0%
Total General	6754	1021738	100%	38852	100%

Fuente: ANT. Cálculos propios. Fecha de corte: 30 de junio de 2020

Lo anterior indica que, la gestión de la ANT en la entrega de tierras del Fondo se ha concentrado en lo fundamental en dicho departamento y para población indígena, y solo 14% (5520 ha) se han destinado para población campesina y 6% para población afrocolombiana, en el resto del territorio colombiano.

Gráfico 1. Comportamiento del Fondo de tierras a nivel departamental



Fuente: ANT. Cálculos propios. Fecha de corte: 30 de junio de 2020

Gran parte de la intervención de la ANT, a través del Fondo de Tierras se ha llevado a cabo en términos del ingreso y adjudicación de baldíos, lo que recalca que la titulación de predios baldíos es una de las formas de acceso a la propiedad rural para campesinos en Colombia de mayor importancia e indica que a la fecha no existen resultados en la adquisición de bienes inmuebles para adelantar programas de acceso a tierras (numeral 9, artículo 18 Decreto Ley de 2017). No se debe perder de vista que la mayoría de los bienes baldíos ingresados ya se encuentran ocupados¹² lo que permite afirmar, que la intervención de la ANT a través del Fondo se ha orientado, en buena medida, más hacia la lógica de formalización que de la adjudicación, por lo que debe entenderse que la disponibilidad de baldíos en el país es limitada, y no permite a los campesinos y trabajadores agrarios el acceso a este factor productivo.

Tabla 11. Hectáreas ingresadas y egresadas por tipo de bien

Tipo de bien	N° Predios	Ha ingresadas	% Total ingresadas	Ha Egresadas	% Total egresadas
Baldío	1959	676195	66%	26926	69%
Baldío Reservado	59	71362	7%		0%
Fiscal Patrimonial	4736	274182	27%	11926	31%
Total general	6754	1021738	100%	38852	100%

Fuente: ANT- Cálculos propios. Fecha de corte: 30 de junio de 2020

No hay claridad de cuántos de los bienes ingresados al Fondo cumplen con los requisitos para que estén disponibles para ser adjudicados; imposibilidad que se suma a la imposibilidad de poder establecer cuáles de los bienes ingresados se encuentran caracterizados con el fin de determinar su ocupación y explotación.

¹² Mas del 30% de los baldíos ingresados al Fondo de tierras ya cuentan con procesos agrarios iniciados

En conclusión, se puede señalar que la ANT ha avanzado en la provisión de hectáreas para el Fondo de Tierras, sin embargo, la entrega de tierras solo ha alcanzado niveles del 4% de las hectáreas ingresadas, lo que representa el 1% del total de hectáreas que el PMI estableció como meta. (Hallazgo 2)

Teniendo en cuenta el horizonte de tiempo establecido en el PMI (2017 a 2028) y partiendo del año 2018 fecha en que entró en operación el Fondo de Tierras, se esperaría que se entregaran anualmente un aproximado de 273.000 hectáreas (9% anual) para efectos de cumplir la meta en el 2028, lo que permite señalar que, el ritmo actual no permitirá a la ANT cumplir con lo establecido en el PMI y el AF, en la medida en que a más de dos años de la creación del Fondo, este porcentaje solo ha alcanzado el 1%.

Por otra parte, el Registro de Sujetos de Ordenamiento -RESO, que es un requisito indispensable para que quienes requieren tierra puedan continuar con el trámite y es, además, la herramienta con la que se deben identificar a los beneficiarios del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral, no está siendo utilizada, esto, debido a que solo el 13 % de quienes han diligenciado los formularios para el ingreso al RESO han sido inscritos. (Hallazgo 1)

Proyecto de inversión 2017011000072 “Elaboración de planes de ordenamiento social de la propiedad rural a nivel nacional”

➤ **Vigencia 2019**

La apropiación inicial fue de \$65.000 millones, de los cuales \$10.000 millones se encontraban bloqueados desde el inicio de vigencia por el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. De acuerdo con lo aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se reduce la apropiación del proyecto de inversión en \$11.069 millones, equivalente a los recursos que se encontraban inicialmente bloqueados (\$10.000 millones) más aquellos recursos que durante la ejecución del proyecto no fueron invertidos (\$1.069 millones). Dicho lo anterior la apropiación vigente fue por valor de \$53.931 millones.

Tabla 12 - Regionalización de recursos Vigencia 2019

DEPARTAMENTO	TOTAL (cifras en millones)
Antioquia	\$ 2.068.
Bolívar	\$ 2.976.
Cauca	\$ 1.450.
Cesar	\$ 174.907.
Córdoba	\$ 4.227.
Cundinamarca	\$ 1.065.
Guajira	\$ 11.090.
Magdalena	\$ 11.697.
Meta	\$ 1.077.

DEPARTAMENTO	TOTAL (cifras en millones)
Santander	\$ 233.
Sucre	\$ 8.455.
Tolima	\$ 8.940.
Valle	\$ 473.
Total	\$ 53.931.

Fuente: DNP- SPI-

Tabla 13. Ejecución del proyecto por fases y actividades

	FASES DEL PROYECTO Y ACTIVIDADES POR FASE	PROPUESTO JUSTIFICACION	PRESUPUESTO EJECUTADO	% FRENTE AL TOTAL PPTO	FASES DEL PROYECTO	TOTAL INVERSION POR FASE
1	FORMULACION					
1.1	ALISTAMIENTO					
	1.1.1 Recolección y análisis de información secundaria	\$ 100.647.727,00	\$ 100.647.727,00	0,21%		
	Cumunitario	\$ 112.800.000,00	\$ 112.800.000,00	0,24%		
	1.1.3 Diagnóstico Territorial	\$ 209.553.000,00	\$ 206.681.079,00	0,43%		
	ANT	\$ 457.005.938,00	\$ 336.936.986,00	0,70%		
	TOTAL	\$ 880.006.665,00	\$ 757.065.792,00	1,58%	FASE FORMULACION	\$ 3.516.544.871,00
1.2	ELABORACION POSPR					
	1.2.1 Construcción: Elaboración POSPR	\$ 737.320.127,00	\$ 713.580.881,00	1,49%		
	1.2.2 Socialización (Parte de la elaboración de los POSPR)	\$ 1.221.784.866,00	\$ 1.203.268.198,00	2,51%		
	1.2.3 Aprobación (Firma Acto Administrativo)					
	TOTAL	\$ 1.959.104.993,00	\$ 1.916.849.079,00	4,00%		
	Realizar actividades de conservación POSPR	\$ 842.630.000,00	\$ 842.630.000,00	1,76%		
2	IMPLEMENTACIÓN					
2.1	VISITA DE CAMPO barrido predial	\$ 36.781.203.152,00	\$ 34.802.707.007,87	72,58%		
	2.1.1 Vista predio a Predio					
	2.1.1.1 Acompañamiento casos complejos y conflictivos					
	2.1.1.2 Diligenciamiento FISO					
	2.1.2 Categorización					
	2.2.1 Actualización de POSPR	\$ 42.213.263,00	\$ 34.344.000,00	0,07%		
	2.2.2 Consolidación registro sujetos ordenamiento social RESO					
2.3	Procedimiento Unico	\$ 5.555.000.000	\$ 5.555.000.000,00	11,58%	FASE IMPLEMENTACION	\$ 40.392.051.007,87
	2.3.1 Apertura tramite administrativo					
	2.3.2 Etapa Probatoria					
	2.3.3 Presentación de Resultados					
	2.3.4 Cierre tramite Administrativo					
3	MANTENIMIENTO Y EVALUACION					
	Elaborar e implementar herramientas para el seguimiento y monitoreo a la operación necesaria para la elaboración e implementación de los POSPR pasajes Aereos	\$ 3.843.270.784,00	\$ 984.789.292,00	2,05%		
		\$ 220.500.000,00				
		\$ 4.063.770.748,00	\$ 984.789.292,00			
	Generar documentos de seguimiento a partir del análisis de la información recopilada a través de herramientas elaboradas	\$ 2.387.809.543,00	\$ 1.870.070.478,00	3,90%		
	Implementar la estrategia de seguimiento al mantenimiento del ordenamiento social de la propiedad rural en las zonas focalizadas	\$ 47.586.000,00	\$ 43.260.000,00	0,09%	FASE MANTENIMIENTO Y EVALUACION	\$ 4.042.532.675,57
	Implementar una estrategia de gestión del conocimiento para el mejoramiento continuo de la metodología de implementación de la ruta de POSPR	\$ 506.404.334,00	\$ 431.827.000,00	0,90%		
	Anaizar los resultados de la estrategia de gestión del conocimiento con el fin de identificar e incorporar acciones de mejora en la ruta de implementación de POSPR	\$ 17.475.929,00	\$ 9.653.369,90	0,02%		
	Suministrar información estretgetica actualizada y de acalidad soportada en los sistemas de información que administre la ANT	\$ 274.122.133,00	\$ 181.808.633,00	0,38%		
	Anaalizar información relacionada con predios públicos y privados para la formulación, implementación y evaluación de la política pública en gestión, administración y acceso a la tierra rural	\$ 300.806.567,00	\$ 252.068.902,67	0,53%		
	Implementar acciones que le permitan a los diferentes usuarios interactuar de manera amigable con el Observatorio de Tierras Rurales	\$ 272.866.000,00	\$ 269.055.000,00	0,56%		
		\$ 53.931.000.000,00	\$ 47.951.128.554,44	100,00%	TOTAL PROYECTO	\$ 47.951.128.554,44

Fuente: Elaboración propia a partir de cruce de datos Ejecución Presupuestal 2019 y Justificación Reducción del Presupuesto

Como se puede observar la actividad de Barrido Predial es la que se lleva la mayor parte del presupuesto \$34.802 millones que equivale a un 72.58% del presupuesto total ejecutado (\$47.951 millones.)

Este análisis permitió determinar que la ANT ha destinado recursos para la implementación de los POSPR, cuyos resultados aun no son visibles dada la dispersión de la ejecución de los recursos en diferentes actividades y municipios.

Adicionalmente, dado el costo que demanda la implementación de la política de ordenamiento social de la propiedad y los recursos escasos con que cuenta la ANT, se hace necesario tomar decisiones frente a cuáles son los municipios a los que se les destinará el presupuesto de manera prioritaria; sin embargo, se observa que pese a existir esta obligación en cabeza de la ANT, aun no se cuenta con la definición de criterios técnicos de priorización a ser considerados para la selección de municipios a intervenir en cada vigencia para la elaboración e implementación de los POSPR, lo que puede conllevar a intervenciones poco eficientes.

- **Análisis de los recursos, pagos con los soportes establecidos y requeridos en los convenios, así como de los productos obtenidos en virtud de estos.**

Para el análisis de los convenios seleccionados (IGAC, FAO y la OIM), se examinó que el objeto correspondiera a la ejecución de los POSPR, el valor de los aportes del convenio por parte de la ANT y del asociado, las obligaciones de las partes, la entrega oportuna de los resultados a los que se comprometieron, el cumplimiento de los productos para los respectivos desembolsos, las prórrogas, adiciones del convenio con las debidas justificaciones, la presentación de los informes técnicos y financieros, a efectos de evidenciar las actividades realizadas para el cumplimiento oportuno de los mismos y el grado de avance tanto técnico como financiero.

Resultado de estos análisis, se pudo establecer que, los asociados no reportan los documentos soporte que revelen la ejecución financiera detallada del convenio, la misma es presentada de manera muy general, lo cual no permite hacer una revisión y análisis para determinar en qué se realizó el gasto de los recursos aportados por la ANT.

Lo anterior refleja que, pese a la importancia del monto aportado por la ANT en cada uno de ellos, no existe un debido seguimiento y control de los recursos por parte del

supervisor del convenio, responsable de esta actividad, de acuerdo con los principios contables el Manual de Supervisión, capítulo II.¹³

Estado y avance del proceso de implementación del POSPR de Ovejas – Sucre

Dado el esquema institucional en materia de ordenamiento social de la propiedad rural y los avances identificados en la implementación tanto del AF como del Decreto Ley 902 de 2017, se evaluó el modelo de atención por oferta de la ANT, analizando la implementación de POSPR de Ovejas –Sucre, por ser el primer y único municipio que ha avanzado hasta la fase de implementación de procedimiento único por oferta. Este proyecto es desarrollado por USAID en asocio con la Agencia Nacional de Tierras desde 2017.

El POSPR de Ovejas, fue priorizado para ser objeto de intervención catastral en el marco del Comité Operativo Directo (COV) del proyecto piloto de catastro multipropósito y se definió su construcción en el artículo 12 de la Resolución 740 de 2017 (Barrido predial).

Este plan fue aprobado a través de la Resolución 1819 de 2018 expedida por la Agencia Nacional de Tierras. Dado que el documento POSPR de Ovejas es de carácter preliminar y el barrido predial es parcial, conforme al artículo 52 de la Resolución 740 de 2018, se expidió por parte de la ANT la Resolución 1275 de 2019, donde se autoriza a realizar la actualización en el aspecto de barrido predial en los corregimientos, por medio de un anexo técnico al documento.

En el 2019, se realizó la actualización del POSPR de Ovejas, mediante la Resolución 4275 de 2019. Esta actualización consistió en la elaboración de 11 documentos (que corresponden a cada una de las unidades de intervención) que analizan la información resultado del barrido predial masivo.

Pese a tratarse del único municipio en el que a la fecha se ha logrado la entrega de títulos bajo la modalidad de oferta, y si bien es cierto la intervención en el municipio

¹³ De la Supervisión de los contratos en el numeral 3.1 Actividades del supervisor: Le corresponde la coordinación, vigilancia y control del desarrollo del objeto contratado, para garantizar que las obligaciones contractuales se cumplan. Para ello, es necesario que conozca plenamente el objeto del contrato, su naturaleza, actividades, plazos, parámetros legales, financieros y técnicos; circunstancias estas que deberán quedar plasmadas sin lugar a equívocos o interpretaciones en el respectivo contrato. “Para el adecuado ejercicio de la supervisión, se requiere que el supervisor revise los documentos y antecedentes del contrato, los derechos y obligaciones de las partes, y en particular, los mecanismos establecidos en el contrato para el reconocimiento de los derechos de contenido económico y técnico. En este sentido, el Supervisor debe hacer seguimiento a la ejecución del contrato, con el fin de verificar que se mantengan las condiciones técnicas, económicas y financieras, de suerte que se adopten de manera oportuna y eficiente las medidas que sean pertinentes, así como para evitar que por causas imputables a la entidad sobrevengan situaciones que le generen mayores costos”

en mención correspondió a un proyecto piloto en el marco del CONPES 3859 de 2016, frente a las diferentes vicisitudes que se presentaron en el marco de la operación de barrido, algunos de los procedimientos y métodos que se están desarrollando por parte de la ANT y el operador se están dejando inconclusos, lo que genera que la información deba ser verificada por la ANT, generando retrasos y sobrecostos.

Esto se observa de manera particular por cuanto a la fecha aún se *“continúa entregando información agronómica y recogiendo pruebas en campo por lo que la etapa del barrido predial aún no ha finalizado.”* (Considerandos de las actualizaciones de las UIT).

Además, si bien existía una metodología para la elaboración e implementación del POSPR y la misma debía ser aplicada, no existió coherencia en lo establecido por esta para medir su avance, así como las acciones adelantadas por la Entidad. En efecto, se estableció como mecanismo de trabajo, la fijación de metas en indicadores de barrido predial y en indicadores de procedimiento único, verificables por medio de una matriz para su implementación, la elaboración de informes de avances con periodicidad mensual, flujo de recolección de información mensual de conformidad con las metas propuestas, indicadores y medios de verificación y un seguimiento y monitoreo comunitario, herramientas todas que no muestran adelantos mensuales, especialmente en lo corrido del año 2019.

Todo lo anterior, ha derivado en la existencia de 4 modificaciones y adiciones a la metodología inicialmente propuesta en la Resolución 740 de 2017 para la elaboración e implementación de los POSPR (Resoluciones 108 de 2018, 3234 del 2018, 12096 del 2019 y la 915 de 2020).

Por otra parte, el Registro de Sujetos de Ordenamiento -RESO- ha presentado dificultades que se ven reflejadas en los registros administrativos. Desde la realización de la prueba de recorrido realizada en la fase de planeación de la presente auditoría, se encontraron dificultades para observar los resultados de la aplicación de las reglas de elegibilidad y la medición de indicadores a partir de los datos reportados por la Agencia.

La ANT ha recibido un total de 71.512 solicitudes de inscripción al RESO, de las cuales solo el 37% (26.644) se encuentran valoradas e inscritas, y el 63% restante se encuentra pendiente de su valoración y calificación. En el caso puntual del municipio de Ovejas, se encontraron debilidades en el diligenciamiento de la herramienta, en la medida en que a pesar de que se diligencia el formulario FISO, al momento de consolidar la información en el sistema, esto no se hace en forma completa; existen campos sin diligenciar y la información en algunos casos es ambigua.

La valoración de costos ambientales

En la elaboración y actualizaciones del POSPR de Ovejas -Sucre, no se tuvieron en cuenta las condiciones técnicas y ambientales de los predios para el desarrollo de actividades productivas, lo que deja sin elementos el componente productivo que se asocia a la implementación de los POSPR, lo que en términos prácticos pudo haber contribuido a la ineficiencia de la intervención de la ANT en el municipio de Ovejas al quedar está limitada a la mera formalización de tierras.

La circunstancia descrita se suscitó por deficiencias en la metodología planteada para la formulación, ejecución y evaluación de los POSPR, principalmente en lo relacionado con el paso a paso a seguir dentro del barrido predial, más aún cuando dentro de los criterios asociados con la actividad de barrido predial se indica la necesidad de levantar información sobre la vocación productiva de los predios y las condiciones técnicas y ambientales de los mismos.

Esta ausencia, puede tener un impacto sobre los elementos del ambiente y llevar a la posible generación de costos ambientales asociados con los servicios ecosistémicos de provisión de agua, comprometiendo aspectos del bienestar humano como la seguridad alimentaria y la economía y los medios de producción de las personas y familias de la zona, entre otros costos ambientales ligados a costos de oportunidad de la población en atención a la necesidad de generar mejores condiciones de disponibilidad de agua en indicadores de cantidad y calidad.

Seguimiento al Plan de mejoramiento

Para el desarrollo de este objetivo, el seguimiento se realizó con el fin de verificar el cumplimiento de las acciones que adelanta la ANT, con el fin de subsanar o corregir hallazgos que fueron identificados en la Auditoría de Cumplimiento sobre Implementación Reforma Rural Integral - RRI vigencia 2017- 2018, con corte 30 de junio del 2020, y que para esta intervención fiscal delimitaron el objetivo 4.

Se desarrollaron actividades que consistieron en la valoración y verificación de los documentos suministrados por ANT, avance de evaluación realizada por la Oficina de Control Interno con corte al primer trimestre de 2020, entrevistas con los responsables de este proceso y lo reportado a través del Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes (SIRECI) de la CGR, información que se tuvo en cuenta para establecer el grado de cumplimiento, términos de ejecución y si se subsanaron o no, las causas que dieron lugar a los hallazgos.

En términos de ejecución y cumplimiento de las acciones de mejoramiento contempladas para los 4 hallazgos, se pudo determinar que más de la mitad de las acciones no fueron eficaces, y no subsanaron las causas de los hallazgos.

Tabla 14. Acciones de mejora por hallazgo

HALLAZGO	ACCIÓN DE MEJORA	ACTIVIDADES DESCRIPCIÓN	CÓDIGO ACCIONES
H 2.2.2. Calidad de los datos del Sistema Integrado de Tierras – SIT- RESO (ANT).	Crear nueva funcionalidad en el SIT que permita generar reportes sistematizado del RESO, que incluya las variables del seguimiento y monitoreo de la información	Diseñar e implementar dentro del Sistema Integrado de Tierras una nueva funcionalidad que emita reportes sistematizados del RESO	AME-354
H 2.3.4 Mora – desfase- en Inicio de la fase de implementación de los POSPR (ANT).	Realizar mesas de trabajo con los Municipios que cuentan con los Planes de Ordenamientos Social de la Propiedad con el fin de socializar los mismo y la relevancia que tienen los planes como insumos para la actualización y construcción de los POT, PBOT, EOT y/o en el nuevo plan de desarrollo municipal	Realizar reuniones de socialización con los 10 municipios que cuentan planes de Ordenamientos Social cuya implementación se encuentra suspendida o no ha iniciado	AME-365
	Adelantar el seguimiento a los compromisos adquiridos en las Mesas de Trabajo con los Municipios que cuentan con los Planes de Ordenamientos Social de la Propiedad	Realizar reuniones de seguimiento de los compromisos adquiridos con los 10 municipios que cuentan planes de Ordenamientos Social cuya implementación se encuentra suspendida o no ha iniciado	AME-366
H 2.4.4. Articulación Interinstitucional con la UAEGRTD	-	-	-
H 2.5.1. Creación e incorporación de recursos monetarios del Fondo para la Reforma Rural Integral (ANT).	Realizar el análisis de la apropiación presupuestal año 2019 para determinar ajustes necesarios en el diseño y estructuración de los proyectos de inversión y apropiación general de la ANT para el año 2020	Realizar mesa de trabajo interdisciplinaria para el análisis actual de la apropiación presupuestal para el año 2019 en cumplimiento de la Reforma Rural Integral - Decreto 902 de 2017	AME-367
	Realizar análisis de apropiación presupuestal año 2019 para determinar ajustes necesarios en el diseño y estructuración de los proyectos de inversión y apropiación general de la ANT para el año 2020	Socializar los proyectos de inversión y apropiación presupuestal para vigencia 2020 a Direcciones misionales y Subdirección Administrativa y Financiera de conformidad con el Decreto 902 de 2017	AME-368,

	Crear el Comité de implementación operativa y financiera del Decreto 902 de 2017 en la ANT	Expedir el acto administrativo que cree el Comité de implementación operativa y financiera del Decreto 902 de 2017 y establezca su alcance, integrantes, periodicidad, entre otros	AME-369
--	--	--	---------

Fuente: Matriz de Plan de Mejoramiento Institucional OCI, con corte al 11/09/2020- Elaboración Propia.

En efecto, para 3 de los hallazgos objeto de seguimiento en el marco de esta auditoría, se establecieron 6 acciones de mejora de las cuales en términos de eficacia solo 3 acciones: AME 367, 368 y 354 cumplieron los términos de ejecución; a diferencia de las acciones AME 365,366 y 369. Sin embargo, ninguna de las 6 acciones fue efectiva ya que no se encuentran cumplidas en su totalidad y en algunos casos, no se evidenciaron soportes que permitan determinar que se subsanaron la deficiencia encontrada en el hallazgo.

En relación con las acciones derivadas del hallazgo relacionado con la calidad de los datos del sistema integrado de tierras – SIT- RESO, se encontró que a pesar de que se diseñó e implementó dentro del Sistema Integrado de Tierras una nueva funcionalidad que emite reportes sistematizados del RESO, presenta falencias en la base de datos, existen múltiples campos vacíos y su funcionalidad no permite la generación de reportes completos lo que demuestra que persiste la deficiencia detectada en la auditoría de RRI.

En el caso del Hallazgo 2.5.1 “Creación e incorporación de recursos monetarios del fondo para la reforma rural integral “, solo una de las acciones de mejora ha sido finalizada. La acción AME 369 que consistía en crear el Comité de implementación operativa y financiera en la ANT, se llevó a cabo durante la realización de la presente auditoria e incluso con posterioridad a la comunicación de observaciones, sin embargo, su inclusión se aceptó por parte del equipo auditor, por lo que se levantó este aparte de la observación y se entiende como un beneficio del proceso auditor.

Con respecto a la otra acción de mejora, para la CGR no existe evidencia clara que demuestre la realización de mesa de trabajo interdisciplinaria para el análisis actual de la apropiación presupuestal para el año 2019, en cumplimiento de la Reforma Rural Integral – Decreto Ley 902 de 2017, así como tampoco, la Socialización de los proyectos de inversión y apropiación presupuestal para vigencia 2020 a las Direcciones misionales y Subdirección Administrativa y Financiera de conformidad con el Decreto Ley 902 de 2017. Lo cierto es que los soportes enviados corresponden a la discusión del proyecto de inversión de la ANT, pero no específico para el aforo del Fondo de tierras, sin que a la fecha exista el mencionado proyecto de inversión con recursos desagregados para el Fondo.

Respecto al hallazgo 2.3.4 “Mora -desfase- en Inicio de la fase de implementación de los POSPR (ANT)”, se encuentran incumplidas las acciones de mejora, lo anterior, debido a que a la fecha de evaluación de la información en desarrollo de esta auditoría solo 2 de los 10 Municipios (Lebrija y Topaipí) contaban con socialización y listados de asistencia. En los municipios donde se está o se van a implementar los POSPR, no hubo seguimiento a los compromisos.

Finalmente se resalta, que frente al hallazgo 2.4.4 “Articulación Interinstitucional con la UAEGRTD”, no se incluyó en el plan de mejoramiento, con lo cual no quedaron definidas las acciones que le correspondían a la ANT para subsanar las causas que dieron origen al mismo y sobre las cuales debía haber acciones específicas y articuladas por cuanto el hallazgo iba justamente direccionado a la “articulación Interinstitucional con la UAEGRTD”, respecto al cumplimiento de los artículos 24 y 43 Numeral 4 del Decreto Ley 902 de 2017 que establecen que es la ANT quien debe coordinar con las demás agencias del Gobierno Nacional competentes en temas rurales, y enuncia como uno de los criterios mínimos para la formulación, implementación y mantenimiento de los POSPR, el de coordinación armónica entre las entidades públicas, nacionales, locales, y privadas.

2.7. RELACIÓN DE HALLAZGOS

Como resultado de la auditoría, la Contraloría General de la República configuró veintitrés (23) hallazgos administrativos, de los cuales, dos (2) presentan posible connotación Disciplinaria, así:

Tabla 15. Relación de Hallazgos

Materia Auditada	Administrativos	Disciplinarios	Otras incidencias
Fondo de Tierras	5		
Proyecto de Inversión	3	1	
POSPR Ovejas Sucre	9	1	
Valoración de Costos ambientales	2		
Seguimiento al Plan de mejoramiento	4		4
Total	23		

Fuente: Equipo Auditor

2.8. PLAN DE MEJORAMIENTO

Las entidades 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 de este, 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 0042 de 2020.

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: **ana.sarmiento@contraloria.gov.co**, y **cecilia.gomez@contraloria.gov.co**.

Sobre el Plan de Mejoramiento elaborado por la entidad interviniente, la Contraloría General de la República no emitirá pronunciamiento, sino que dentro de la siguiente actuación de vigilancia y control fiscal se evaluará la efectividad de las acciones emprendidas por el ente objeto de control fiscal, para eliminar la causa de los hallazgos detectados. (Circular CGR 05 del 11 de marzo de 2019).

La Contraloría General de la República evaluará la efectividad de las acciones emprendidas por las entidades para eliminar las causas de los hallazgos detectados en esta auditoría, según lo establecido en la Resolución orgánica que reglamenta el proceso y la Guía de Auditoría aplicable vigentes.

Bogotá, D. C., **16-DICIEMBRE-2020**



GABRIEL JOSÉ ROMERO SUNDHEIM
Contralor Delegado para el Sector Agropecuario

Aprobó: Sonia A. Gaviria Santacruz
Revisó: Luis Alberto Higuera Malaver
Elaboró: Equipo Auditor
jafc

3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

Como resultado de la auditoría se detectaron las siguientes situaciones de incumplimiento que fueron validadas como hallazgos de auditoría.

3.1. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1

OBJETIVO ESPECÍFICO 1
Evaluar y conceptuar sobre la incorporación en el Fondo de Tierras para la Paz de los recursos monetarios y bienes que por Ley lo componen.

Hallazgo 1. Identificación de beneficiarios del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral

El artículo 11 del Decreto Ley 902 de 2017, crea el Registro de Sujetos de Ordenamiento -RESO- como un instrumento de planeación y de ejecución gradual de la política pública, bajo el principio de reserva de lo posible, a fin de que el acceso y la formalización de tierras se adelanten de manera progresiva. Adicionalmente, establece que este, se constituye en la herramienta para identificar a los beneficiarios del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral.

En este mismo sentido, el artículo 12 reitera que el RESO será la herramienta para identificar a los beneficiarios del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral al que hace referencia el artículo 18 y que los registros deben ser clasificados por departamentos y municipios, y a su interior, jerarquizados de mayor a menor puntaje según las condiciones de asignación de puntos.

El artículo 20 del Decreto Ley 902 de 2017, señala que la prioridad en la asignación de derechos sobre las tierras que conforman la subcuenta de acceso para población campesina, comunidades, familias y asociaciones rurales del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral deberá respetar un estricto orden de priorización, de forma que las personas que presenten mayores condiciones de vulnerabilidad económica y social, y que por consiguiente hayan obtenido mayores puntajes en el RESO, recibirán tierra en primer lugar, y solo se podrá asignar derechos a personas de menores condiciones de vulnerabilidad y menores puntajes cuando en la respectiva zona seleccionada ya se haya atendido la demanda de los primeros. Así mismo, que en los casos en los que el RESO opere en zonas no focalizadas deberá atenderse la priorización y asignación de puntos establecida para el respectivo municipio.

Finalmente, el artículo 25 del Decreto Ley 902 de 2017, establece respecto de los bienes baldíos adjudicables que ingresen al Fondo en calidad de reservados en los términos allí señalados, que su destinación a los programas de acceso se debe realizar conforme a las reglas de adjudicación del RESO.

Revisadas la base de datos del Fondo de Tierras para la Paz y los datos reportados por la ANT frente a las personas incluidas en el RESO que resultaron beneficiarios del Fondo, se encontró que de las 1021 adjudicaciones (5520 hectáreas), realizadas a través de la subcuenta de población campesina, solo 852 adjudicaciones (39 hectáreas) corresponden a sujetos de ordenamiento ¹⁴ inscritos en el RESO, lo que permite inferir, que no en todos los casos, la ANT está teniendo en cuenta el RESO como herramienta para identificar a los beneficiarios del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral de conformidad con lo dispuesto en el Decreto Ley 902 de 2017.

Se resalta que, de los 1021 predios adjudicados a través del fondo, 916 se encuentran en el municipio de Ovejas (Sucre) y de estas, solo 852 están inscritos en el RESO, situación que llama la atención si se tiene en cuenta que este es el único municipio del país que cuenta con POSPR implementado y en el cual se esperaría que el RESO operara como herramienta para identificar a los beneficiarios del Fondo.

En términos generales, se encuentra que esta situación se presenta debido a que, a nivel nacional, solo el 13 % de quienes han diligenciado los formularios para el ingreso al RESO han sido inscritos, siendo este requisito indispensable para que quienes requieren tierra puedan continuar con el trámite.

Esta situación afecta la planeación de política y la verificabilidad previa que debe existir de las condiciones de los aspirantes y solicitantes para el acceso a los programas de la ANT, conforme a las condiciones que establece el Decreto Ley 902 de 2017 para estar inscrito en el RESO.

Respuesta de la Agencia Nacional de Tierras

La ANT centra su argumentación en que no es posible afirmar que el deber de inmediata inscripción al RESO contenido en la parte considerativa de Decreto Ley 902 de 2017, sea una norma de carácter superior por tanto no posee carácter

¹⁴ De acuerdo con establecido en el procedimiento interno de la ANT POSP-R-P-005, son Sujetos de Ordenamiento: Las personas naturales, agrupaciones o comunidades legalmente constituidas o no, que cumplan con lo dispuesto en los artículos 4, 5 y 6 del Decreto Ley 902 de 2017, así como con las condiciones establecidas en la normatividad vigente para los programas de atención a grupos étnicos, procesos o pretensiones agrarias, administración de tierras de la Nación y procesos administrativos de competencia de la ANT

jurídico vinculante y por ende la reglamentación y funcionamiento del RESO se encuentra sometido a las disposiciones que contiene concretamente el artículo 11 del Decreto Ley 902 de 2017.

Una vez analizada la respuesta, la CGR acepta los argumentos esbozados por el sujeto de control, en lo referente a que el artículo 11 del Decreto Ley 902 de 2017, que crea el Registro de Sujetos de Ordenamiento –RESO, lo señala expresamente – como un instrumento de planeación y de ejecución gradual de la política pública, bajo el principio de reserva de lo posible.

Sin embargo, respecto de los demás criterios normativos evaluados, es claro que existe la obligación de la ANT de utilizar el RESO como herramienta para identificar a los beneficiarios del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral, esta obligación se desprende claramente de al menos 4 criterios de evaluación citados por la CGR (artículos 11, 12, 20 y 25 del Decreto Ley 902 de 2017).

Frente a este aspecto, la ANT afirma respecto a las 960 adjudicaciones de baldíos a persona natural en Ovejas, que no todas las solicitudes son valoradas e ingresadas al Registro de Sujetos de Ordenamiento -RESO, pues para el caso concreto, de las 960 adjudicaciones, 444 fueron tramitadas bajo el régimen del Decreto Ley 902 de 2017 y 516 bajo el régimen de la Ley 160 de 1994, lo que trae como consecuencia que sólo las solicitudes del régimen del Decreto Ley 902 de 2017 fueran valoradas e ingresadas en el Registro de Sujetos de Ordenamiento RESO. Lo anterior en tanto que bajo el régimen de la Ley 160 de 1994 se requiere ser sujeto de reforma agraria y no sujeto de ordenamiento.

La CGR no comparte esta explicación por cuanto, si ello fuera así, las 516 adjudicaciones que se realizaron bajo el régimen de la Ley 160 de 1994, no deberían haberse realizado a través del Fondo, pues tal y como lo señala el artículo 12 del Decreto Ley 902 de 2017, los beneficiarios del Fondo de Tierras son los sujetos de que tratan los artículos 4 y 5 del este decreto, es decir los que la ANT en su respuesta denomina sujetos de ordenamiento, por lo que estos, conforme al mismo artículo, deben ser identificados a través del RESO.

Adicionalmente, se revisa el anexo enviado por la ANT donde soporta su afirmación, encontrando 1402 registros que no corresponden con las 960 adjudicaciones señaladas en la respuesta, ni se demuestra que los 444 casos que la ANT afirma haber adjudicado bajo el régimen del Decreto Ley 902 de 2017 se hayan realizado con el cumplimiento previo de la inscripción en el RESO.

En cuanto a lo señalado por la CGR frente a las 1021 adjudicaciones realizadas a través de la subcuenta de población campesina, en las que solo 852 corresponden

a sujetos de ordenamiento inscritos en el RESO, la ANT no responde nada, centrando su respuesta solo en el caso de Ovejas, razón por la cual la observación se mantiene en este aspecto.

En conclusión, la CGR retira lo relacionado con el criterio de evaluación utilizado de la parte considerativa del Decreto 902 de 2017, se mantiene la observación y se configura el hallazgo en todo lo demás.

HALLAZGO 2. Entrega de tierras conforme al Plan Marco de Implementación - PMI-

El Acuerdo Final para la Paz estableció la obligación para el Gobierno Nacional, de crear un Fondo de Tierras de distribución gratuita, con carácter permanente y el cual debe disponer de 3 millones de hectáreas durante sus primeros 12 años de creación.

En este sentido, el Plan Marco de Implementación –PMI, estableció como meta trazadora dentro del pilar *Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo*, 3 millones de hectáreas entregadas a través del Fondo de Tierras durante los años 2017 a 2028 y señaló como responsable a la Agencia Nacional de Tierras.

El Fondo de Tierras es una herramienta necesaria para lograr la disminución de la brecha existente entre el campo y la ciudad y es una herramienta fundamental para la planeación de la política y la distribución equitativa de la tierra de acuerdo con las condiciones de los aspirantes y solicitantes.

La CGR, encontró frente al grado de avance en la composición y manejo del Fondo a efectos de cumplir con las metas planteadas en el AF y el PMI, lo siguiente:

Tabla 16. Fondo de tierras para la paz

Destinación del predio	N° Predios ingresados	Hectáreas Ingresadas	% Ha	Hectáreas Entregadas	% Ha
Afrocolombianos	27	7425	1%	2197	6%
Campeños	5620	891099	87%	5520	14%
Desmovilizados y reincorporados a la vida civil	1	71	0%		0%
Indígenas	582	118330	12%	31073	80%
No aptos - Entidades de Derecho Público	524	4814	0%	61	0%
Total General	6754	1021738	100%	38852	100%

Fuente: ANT. Cálculos propios. Fecha de corte: 30 de junio de 2020

A 30 de junio de 2020, según información reportada por la ANT (oficio 20206200170143 del 20 de agosto de 2020), el Fondo de Tierras contaba con 6.754 predios correspondientes a 1.021.738 hectáreas, de las cuales se habían entregado 38.851 hectáreas, equivalentes al 4% de las hectáreas ingresadas. Cabe señalar, que el 80% de las hectáreas fueron entregadas a la población indígena, y de estas, un 77% se concentró en el departamento de Amazonas, es decir, 23.996 ha equivalentes al 62% del total entregado.

Lo anterior indica que, la gestión de la ANT en la entrega de tierras del fondo se ha concentrado en lo fundamental en dicho departamento, y que solo el 14% (5.520 ha) se han destinado para población campesina y el 6 % para población afrocolombiana.

Se muestra así un buen grado de avance a efectos de proveer el Fondo de hectáreas; sin embargo, frente al grado de avance en la entrega de tierras a efectos de cumplir con las metas planteadas en el PMI, la CGR observa que a la fecha solo el 4% de las hectáreas ingresadas han sido entregadas, lo que representa el 1% del total de hectáreas que el PMI estableció como meta.

Teniendo en cuenta el horizonte de tiempo establecido en el PMI (2017 a 2028) y partiendo del año 2018 fecha en que entró en operación el Fondo de Tierras, se esperaría que se entregaran anualmente un aproximado de 273.000 hectáreas (9% anual) para efectos de cumplir la meta en el 2028, lo que permite señalar que, el ritmo actual no permitirá a la ANT cumplir con lo establecido en el PMI y el AF.

Esta baja gestión en la entrega de predios deriva, principalmente, del escaso avance en la implementación de los planes de ordenamiento social de la propiedad y las demoras presentadas para la reglamentación del SIAT¹⁵, lo que ha impedido el inicio del procedimiento único en zonas focalizadas. La cantidad de hectáreas efectivamente entregadas a los campesinos y grupos étnicos limita en buena medida, el cumplimiento de lo acordado en el pilar de ordenamiento social de la propiedad y es allí donde la CGR encuentra uno de los principales rezagos.

Respuesta de la Agencia Nacional de Tierras

La ANT en su respuesta reporta que a 31 de octubre de 2020 se han incorporado un total de 1.033.468,40 hectáreas de las cuales se han entregado 66.685,99 hectáreas en beneficio de 5.934 familias, mostrando un aumento de las hectáreas entregadas a través del Fondo de Tierras frente al reporte anterior presentado ante

¹⁵ Este instrumento previsto desde el Decreto Ley 902 de 2017, fue reglamentado hasta el pasado 6 de octubre de 2020 mediante la expedición del Decreto 1330 de 2020

a CGR con corte a 30 de junio de 2020. Así mismo, presenta la siguiente proyección de hectáreas a entregar por año a partir del año 2017 hasta el 2028.

Año	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	Total
Meta	956	3.312	28.634	156.344	99.688	212.981	200.000	400.000	450.000	500.000	470.000	478.085	3.000.000

De acuerdo con lo anterior, afirma que se espera en esta vigencia y durante el 2021 la entrega de 200 mil hectáreas a través del Fondo de Tierras y se tiene proyectado para 2021 tener incorporadas 1.500.000 hectáreas.

Análisis de respuesta

La CGR observa que a pesar de las proyecciones presentadas por la ANT, a la fecha, existe un escaso nivel de cumplimiento a efectos de cumplir la meta establecida en el PMI, esto si se tiene en cuenta las proyecciones necesarias para cumplir la meta en el 2028, aproximadamente 273.000 hectáreas anuales (9% anual), lo que permite insistir en la baja gestión que existe a la fecha en la entrega de predios donde se muestra que en más de 2 años que está en funcionamiento el Fondo, solo se alcanza el 1 % del total de hectáreas que el PMI estableció como meta.

Adicionalmente, en la proyección presentada por la ANT en su respuesta, se muestra que solo a partir de 2024 se espera entregar 400.000 hectáreas anuales, y en los años anteriores la meta no alcanza más de 200.000 ha por año.

Por lo anterior, se configura el hallazgo.

HALLAZGO 3. Predios ingresados al Fondo sin folio de matrícula inmobiliaria FMI

De acuerdo con el instructivo expedido por la ANT para la administración del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral - ADMTI-I-002 del 13 de agosto de 2018, numeral 4.1, uno de los requisitos de los predios para su ingreso, es la identificación correspondiente mediante número de folio de matrícula inmobiliaria y cédula catastral.

Así mismo, el numeral 4.2 del citado instructivo, establece que la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación, previo al ingreso de los predios al Fondo de Tierras, deberá adelantar un procedimiento, en el que se encuentra la etapa de verificación de la titularidad del bien en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente a nombre de la Agencia Nacional de Tierras o la Nación según corresponda.

La ANT, en respuesta (Oficio 20204000 185153 del 28 de agosto de 2020) a cuestionario realizado en el marco de la prueba de recorrido adelantada en la presente auditoría, a la pregunta ¿Cuáles son los requisitos necesarios para ingresar un predio baldío al fondo de tierras?, respondió:

“El requisito principal para el ingreso de un bien al Fondo de Tierras es la identificación de la naturaleza jurídica como terreno baldío, la cual se deriva del análisis jurídico de cada predio realizado por de conformidad con el precepto jurídico establecido en el artículo 48 de la Ley 160 de 1994, cuando no se acredita propiedad privada anterior a 1994. Por regla general para el ingreso de los bienes al Fondo de Tierras, en caso de tratarse de un bien baldío sin folio de matrícula inmobiliaria, se procede a darle identidad jurídica mediante el respectivo proceso de apertura de folio; si se evidencia que el predio es de naturaleza baldía y tiene folio, se realiza la solicitud de actualización del mismo a nombre de la Nación. Una vez surtida la etapa correspondiente según el caso, se procede con su registro en el Inventario de Baldíos y posteriormente en Fondo de Tierras, siempre que se trate de un predio en condición de adjudicabilidad.

En relación a los bienes baldíos identificados a partir del desarrollo de procesos misionales, entre los que se encuentran la adjudicación de baldíos a persona natural, procesos de adjudicación a comunidades étnicas y los procesos de adjudicación a Entidades de Derecho Público; estos se ingresan al Fondo de Tierras cuando se tiene certeza de la naturaleza baldía y no se requiere el este tenga un folio de matrícula abierto a nombre de la Nación, ya que, tanto la identificación de la naturaleza jurídica como la definición de la condición de adjudicabilidad, se da en virtud del mismo proceso misional”.

Según información reportada en la base de datos del Fondo de Tierras, entregada mediante oficio 20206200170143 del 20 de agosto de 2020; a 30 de junio de 2020, de los 1959 predios baldíos que ingresaron al Fondo, 554 (28%) no reportan folio de matrícula inmobiliaria.

Tabla 17. Predios del Fondo con Folio de Matrícula Inmobiliaria- FMI

Tipo de bien	N° Predios	FMI
Baldío	1959	1405
Baldío Reservado	59	59
Fiscal Patrimonial	4736	4736
Total General	6754	6200

Fuente: Fuente: ANT. Cálculos propios. Fecha de corte: 30 de junio de 2020

Lo anterior deriva de fallas en la aplicación de los procedimientos, así como falta de control de la Agencia en la verificación del cumplimiento de los requisitos exigidos

para el ingreso de los predios baldíos al Fondo de Tierras, lo que le resta certeza a la calidad y titularidad jurídica de la nación de los bienes que ingresan al Fondo.

Respuesta de la Agencia Nacional de Tierras

La ANT fundamenta su respuesta señalando entre otros aspectos que, *“...el hecho de que un bien no cuente con folio de matrícula es un indicador objetivo de ser baldío; y que tal circunstancia, no es un impedimento para su ingreso al Fondo de Tierras. Acto seguido señala que el inciso séptimo del artículo 18 del Decreto Ley 902 de 2017, señala que serán parte de este fondo: (...) Los bienes baldíos que tengan la condición de adjudicables, distintos a los destinados a comunidades étnicas, de acuerdo con el presente Decreto...”*

Adicionalmente, afirma que, *“...la apertura de folio de matrícula inmobiliaria de los predios sobre los cuales, cursa un proceso de adjudicación se dará en desarrollo del respectivo proceso misional...”*

Frente a los predios en curso de adjudicación a favor de las entidades de derecho público, aclara la entidad que, *“... la plena identificación de estos se da en el desarrollo procedimental del mismo, y que estos inmuebles –por ostentar una condición de adjudicabilidad y consecuentemente por estar en curso un proceso de adjudicación, no son objeto de apertura de folio conforme a lo establecido en Decreto 1858 de 2015, procedimiento que se adelanta en el marco de las competencias de administración...”*

Análisis de respuesta

La CGR mantiene la observación y configura el hallazgo, no solo por la claridad de los criterios jurídicos que exigen esta identificación mediante folio de matrícula inmobiliaria, sino por cuanto, en sana lógica, ello no puede ser de otra manera, de lo contrario se estarían ingresando al fondo bienes que “posiblemente” no tengan la naturaleza baldía, situación que generaría dudas frente a las cifras reportadas por la ANT en cuanto al número de hectáreas efectivamente ingresadas, con la inseguridad de que en el curso de un proceso misional se llegare a determinar que un bien ingresado finalmente no era baldío.

El mismo inciso séptimo del artículo 18 del Decreto Ley 902 de 2017, establece que hacen parte del Fondo de Tierras los bienes baldíos que tengan la condición de adjudicables, está estableciendo 2 presupuestos básicos para su ingreso, esto es: 1. Su calidad de baldío y 2. Su condición de adjudicabilidad.

En este mismo sentido, el instructivo de la ANT para la administración del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral - ADMTI-I-002 del 13 de agosto de 2018, numeral 4.1, establece como requisito de los predios para su ingreso, la identificación correspondiente mediante número de folio de matrícula inmobiliaria y cédula catastral.

La existencia de este requisito fue reiterado por la ANT, en su respuesta dada a la CGR mediante Oficio 20204000185153 del 28 de agosto de 2020, donde expresamente manifestó que uno de los requisitos necesarios para ingresar un predio baldío al Fondo de Tierras es la identificación de la naturaleza jurídica como terreno baldío y que para el ingreso de los bienes al Fondo de Tierras, en caso de tratarse de un bien baldío sin folio de matrícula inmobiliaria, se procede a darle identidad jurídica mediante el respectivo proceso de apertura de folio.

En cuanto a lo afirmado por la entidad en relación de los bienes fiscales patrimoniales, la CGR precisa que la observación se dirigió únicamente frente a la identificación de los 1959 bienes baldíos y no frente a los 4736 bienes fiscales patrimoniales que conforman el Fondo de Tierras, por lo que esta respuesta no se tiene en cuenta.

La observación se configura como hallazgo.

HALLAZGO 4. Inventario del Fondo de Tierras para la reforma rural Integral a junio 30 de 2020

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 transferencia: 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 transferido 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.”

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 la que pueda obtenerse información.”

Analizada la conciliación entre contabilidad y el Fondo de Tierras de los predios que conforman su inventario a 30 de junio 2020, se evidenciaron las siguientes situaciones:

- Existen 1.774 predios Baldíos adjudicables que no están valorados, en consecuencia, no se han podido registrar contablemente.
- Predios transferidos por la SAE, en administración de tierras existen 55 predios, 6 de los cuales están valorados en \$9.362,3 millones; en contabilidad se relacionan 13 predios y valorados 6 por \$9.362,3 millones. La diferencia, es decir 49 predios, tiene valor \$0.
- Predios transferidos por el INCODER, en contabilidad hay 4.087 predios valorados por \$240.129,1 millones; en administración de tierras hay 4.140 predios por valor de \$240.129,1 millones, la diferencia de 53 predios corresponde en su mayoría a registros en cada acta que contienen más de un folio, son predios adicionales. Existen aproximadamente 310 bienes cuya mayoría presentan la titularidad, INCODER, INCORA y La Unidad Nacional de Tierras Rurales -UNAT-, están valorados en \$25.410,4 millones
- Predios con integración al patrimonio son en total 215 predios, de los cuales 36 bienes están valorados por \$11.736,5 millones en cada área, contabilidad y administración de tierras, la diferencia 179 predios tienen valor \$0.

Para la comprensión mayor al respecto, se transcribe la información así:

Tabla 18. Conciliación Inventario de Bienes del Fondo de Tierras vs Contabilidad

Predios	Contabilidad # de Predios	Administración de Tierras # de Predios	Valor	Diferencia	Observación
Predios Baldíos adjudicables	1774	1774	0	0	No se han podido registrar contablemente porque su valor es cero
Predios Transferidos por la SAE	6	55	\$9.362.338.000	49	En contabilidad y administración de tierras están valorados 6 predios por \$9.362.338.000; la diferencia de 49 predios tiene valor \$0
Predios transferidos por el INCODER	4087	4140	\$240.120.187.697	53	310 predios tienen titularidad Incoder, Incora y Unat; la diferencia de 53 predios corresponde a registros en cada acta que contienen más de un folio, son predios adicionales
Predios adquiridos por la ANT	213	213	\$130.199.350.008	0	
Predios con integración al patrimonio	36	215	\$11.736.549.960	179	179 predios que tienen valor \$0

Fuente: Administración de tierras y Subdirección administrativa y financiera

Estas situaciones son ocasionadas por la falta control y seguimiento entre las áreas responsables, así como la falta de gestión de la ANT ante las entidades gubernamentales involucradas en los procesos de valoración de los bienes, como podría ser el IGAC; circunstancia que impacta los estados financieros de la Agencia Nacional de Tierras en una cuantía indeterminada

Respuesta de la Agencia Nacional de Tierras

Respecto a la observación referente a la diferencia de cantidad de bienes fiscales patrimoniales entre Contabilidad y la Subdirección de Administración de Tierras, se informa, que obedece a las depuraciones adelantadas a los bienes transferidos por el extinto INCODER, tales como folios cerrados, predios repetidos y predios adjudicados por esa 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 el Incoder. Esta situación obedece a que los bienes fueron transferidos por el INCODER sin una actualización del estado de predios que en su momento se encontraban en el inventario.

Es por ello por lo que dicha situación se puede observar en las conciliaciones, teniendo en cuenta que es 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 contables a cargo de Contabilidad de la ANT.

Por otra parte, referente a los bienes fiscales patrimoniales con valor cero, se informa que previo a la elaboración de la Resolución de incorporación de los predios, se realizaron las consultas catastrales correspondientes, con el fin de identificar el valor catastral registrado, obteniendo como resultado que algunos bienes no se encontraban registrados en dichas Entidades o que existía diferencias entre las áreas a integrar con las registradas en 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 en precedencia 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 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 República.

Análisis de Respuesta

Analizada la conciliación entre contabilidad y el Fondo de Tierras de los predios que conforman su inventario a 30 de junio 2020, se evidenciaron las siguientes situaciones:

- Existen 1.774 predios Baldíos adjudicables que no están valorados, en consecuencia, no se han podido registrar contablemente.
- Predios transferidos por la SAE, en administración de tierras existen 55 predios valorados 6 por \$9.362,3 millones; en contabilidad se relacionan 13 predios y valorados 6 por \$9.362,3 millones. La diferencia 49 predios, tiene valor \$0.
- Predios transferidos por el INCODER, en contabilidad hay 4.087 predios valorados por \$240.129,1 millones; en administración de tierras hay 4.140 predios por valor de \$240.129,1 millones, las diferencias de 53 predios

corresponden en su mayoría a registros en cada acta que contienen más de un folio, son predios adicionales.

Existen aproximadamente 310 bienes cuya mayoría presentan la titularidad en el INCODER, INCORA y UNAT, están valorados en \$25.410,4 millones.

- Los predios con integración al patrimonio son en total 215, de los cuales están valorados 36 bienes por \$11.736,5 millones en cada área, contabilidad y administración de tierras, la diferencia 179 predios tienen valor \$0.

Estas situaciones son ocasionadas por la falta control y seguimiento entre las áreas responsables, así como la falta de gestión de la ANT ante las entidades gubernamentales involucradas en los procesos de valoración de los bienes, como podría ser el IGAC; circunstancia que impacta los estados financieros de la Agencia Nacional de Tierras en una cuantía indeterminada.

La Agencia Nacional de Tierras no presenta una información fiable de los bienes mencionados en la observación, y además ello imposibilita el reconocimiento contable, situaciones tales como: bienes que fueron transferidos por el INCODER sin una actualización del estado de predios que en su momento se encontraban en el inventario, bienes que en la resolución de asignación definitiva no contiene el valor de los predios para ser transferidos a la ANT, predios que en la resolución de asignación definitiva no contiene el valor de los predios a ser transferidos a la Agencia Nacional de Tierras.

La observación se mantiene de acuerdo con lo argumentado por la ANT, en su respuesta y evidenciado por la CGR: la Agencia Nacional de Tierras no cuenta con la medición fiable de los bienes que conforman el Inventario del Fondo de tierras para la Reforma Rural Integral, lo cual imposibilita el reconocimiento contable.

HALLAZGO 5. Recursos Monetarios del Fondo Nacional de Tierras

El Decreto Ley 902 de 2017 en su artículo 18 definió los recursos monetarios que deben conformar el Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral y las subcuentas en las cuales debe estar desagregado, señalando que: *“El Fondo contará con los siguientes recursos para ambas subcuentas:*

(...) 6. Las donaciones o auxilios que le hagan personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, y entidades internacionales. (...)

La ANT ha recibido recursos monetarios de agencias internacionales y sobre su control y ejecución se presentan las siguientes situaciones:

En Oficio 20196200052583 de fecha 05 de abril de 2019, en virtud de la auditoría de cumplimiento realizada en 2019 para las vigencias 2017 y 2018 la ANT entregó a la CGR, la relación de los ingresos recibidos por concepto de la donación de la Unión Europea por \$10.000 millones en el marco de un convenio suscrito para apoyar el Desarrollo Rural Integral, afirmando que, esta donación por parte de la UE, se encuentran en una cuenta única nacional, en el proyecto de Dotación de Tierras.

En solicitud de información de fecha 25 de septiembre de 2020, en virtud de la presente auditoría de cumplimiento, se requiere informar y entregar documentos soporte de los manejos en recursos monetarios allegados para el Fondo de Tierras en cumplimiento de su misionalidad¹⁶ (Decreto Ley No 902 de 2017, artículo 18); en respuesta la entidad no entregó documento soporte alguno referido a los recursos donados por la Unión Europea, evidenciando que estos dineros no se han incorporado al Fondo Nacional de Tierras.

Esta situación le genera incertidumbre por cuanto, en el Fondo no se ha registrado el valor de la donación realizada por la UE (\$10.000 millones), y se evidencia, falta de control y seguimiento de estos por parte de Subdirección Administrativa y Financiera de la ANT, al no incorporar los recursos del Fondo en esta cuantía.

Respuesta de la Agencia Nacional de Tierras

“...Teniendo en cuenta que los recursos se apropiaron mediante el Decreto de Liquidación 2467 del 2018, la ejecución se llevó a cabo a través del Sistema Integrado de información Financiera – SIIF Nación en la subunidad 17-17-00-01 Donación Unión Europea, creada para la ejecución, control y seguimiento específico de estos recursos requisito del Ministerio de Hacienda, del propio cooperante Unión Europea y las demás entidades intervinientes, realizando la afectación al documento de recaudo de destinación específica del Ministerio de Agricultura, consolidando el movimiento de las operaciones en los Estados Financieros de la Agencia.”

Los mencionados recursos se ejecutaron de la siguiente manera:

1. Se adjudicaron 37 subsidios dando cumplimiento a fallos judiciales, en el marco de lo previsto en el Acuerdo 005 de 2016 por un valor de \$ 3.830.036.500,00.

¹⁶ Entre otras, se solicitó el Reporte SIIF Nación de las subunidades para la administración del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral en **donde conste cada uno los registros de los ingresos y recursos monetarios** a las cuentas del fondo que de acuerdo con el artículo 18. Oficio No 20196200052583 de fecha 05 de abril de 2019, en virtud de la auditoría de cumplimiento realizada por la CGR, para las vigencias 2017 y 2018

2. Se desembolsaron \$ 4.000.000.000 en el marco del convenio No. 1006 con ACDI VOCA cuyo objeto: es “Aunar esfuerzos y adelantar acciones que permitan, la materialización del (SIT), (SIDRA) y el (SIRA), así como los mecanismos de acceso a tierras que en materia de subsidios implemente la Agencia Nacional de Tierras. Con el fin de evidenciar el control y seguimiento de los recursos del Fondo de Tierras, recibidos en donación por parte de la Unión Europea se adjunta libro diario y libro de estado de saldos y movimientos de la Subunidad 17-17-00-01 Donación Unión Europea a 31 de diciembre de 2019 y septiembre de 2020 que recopilan la totalidad de los hechos económicos generados con los recursos y se encuentran consolidados en los Estados Financieros de la Agencia, también adjuntos.

Así mismo, informe de ejecución agregada a 31 de diciembre de 2019, que confirma que los recursos fueron incorporados en el presupuesto de la Agencia, controlados en todas las etapas de la cadena presupuestal, desagregados, de conformidad con la planeación del proyecto de inversión asociado a las metas específicas que respondían a la naturaleza de la donación.

Y la relación de pagos correspondiente a los recursos recibidos como donación de la Unión Europea realizados de conformidad con el procedimiento de gestión de pagos establecido por la ANT...”

Análisis de Respuesta

El Decreto Ley 902 de 2017 en su artículo 18 definió los recursos monetarios que deben conformar el Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral y las subcuentas en las cuales debe estar desagregado, señalando que: “El Fondo contará con los siguientes recursos para ambas subcuentas:

(...) 6. Las donaciones o auxilios que le hagan personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, y entidades internacionales. (...)

En solicitud de información de fecha 25 de septiembre de 2020, en virtud de la presente auditoría de cumplimiento, se requiere informar y entregar documentos soporte de los recursos monetarios allegados para el Fondo de Tierras en cumplimiento de su misionalidad (Decreto Ley No 902 de 2017, artículo 18); la Entidad no entregó documento soporte en su respuesta, de los recursos donados por la Unión Europea, evidenciando que estos dineros no se han incorporado al Fondo Nacional de Tierras.

Esta situación le genera incertidumbre a CGR por cuanto, no se tiene certeza del ingreso de los recursos al Fondo de Tierras de la donación realizada por la UE (\$10.000 millones), evidenciando falta de acatamiento de la ANT respecto de las directrices en el Decreto Ley 902 de 2017, como es el registro en el Fondo de

Tierras, de los recursos entregados en donación por la UE, debido a que persisten inquietudes para el manejo operativo de los mismos.

1-Los recursos se apropiaron mediante el Decreto de Liquidación 2467 del 2018, para la vigencia 2019, valor de \$10.000 millones en el proyecto de Dotación de tierras de la Nación, en el marco del convenio de financiación suscrito entre la Unión Europea y la República de Colombia, recursos pertenecientes al Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral en virtud de lo establecido en el artículo 18 del Decreto Ley 902 de 2017.

2-La ejecución se llevó a cabo a través del Sistema Integrado de información Financiera – SIIF Nación en la subunidad 17-17-00-01 Donación Unión Europea, formalizada antes a la creación de las subunidades ordenadas por el Decreto 902 de 2017, en razón a que el trámite de la Donación se venía gestionando desde el año 2011, la cual fue establecida para la ejecución, control y seguimiento específico de estos recursos, requisito del Ministerio de Hacienda, del propio cooperante Unión Europea y las demás entidades intervinientes, realizando la afectación al documento de recaudo de destinación específica del Ministerio de Agricultura, consolidando el movimiento de las operaciones en los Estados Financieros de la Agencia.

3- Ejecución de los recursos:

Apropiados: \$10.000 millones

Apropiación Reducida: \$2.000 millones

Apropiación Disponible: \$8.000 millones

Recursos sin afectación por tasa cambiaria: \$169,9 millones

Comprometido: \$ 7.830 millones

Obligado: \$ 7.830 millones

Fuente: **SIIF Nación II**

A. Se adjudicaron 37 subsidios dando cumplimiento a fallos judiciales, en el marco de lo previsto en el Acuerdo 005 de 2016 por un valor de \$103,5 millones cada uno, para un total de \$ 3.830 millones

B. Se desembolsaron \$ 4.000 millones en el marco del convenio No. 1006 con ACDI VOCA cuyo objeto: es “Aunar esfuerzos y adelantar acciones que permitan, en el marco del Decreto Ley 902 de 2017 y la normatividad vigente, la materialización del Subsidio Integral de Tierras (SIT), el Subsidio Integral Directo de Reforma Agraria (SIDRA) y el Subsidio Integral de Reforma Agraria (SIRA), así como los mecanismos de acceso a tierras que en materia de subsidios implemente la Agencia Nacional de Tierras.

Para evidenciar el control y seguimiento de los recursos del Fondo de Tierras, recibidos en donación por parte de la Unión Europea, se adjunta libro diario y libro de estado de saldos y movimientos de la Subunidad 17-17-00-01 Donación Unión Europea a 31 de diciembre de 2019 y septiembre de 2020 que recopilan la totalidad de los hechos económicos generados con los recursos y se encuentran consolidados en los Estados Financieros de la Agencia, también adjuntos.

Así mismo, informe de ejecución agregada a 31 de diciembre de 2019, que confirma que los recursos fueron incorporados en el presupuesto de la Agencia, controlados en todas las etapas de la cadena presupuestal, desagregados, de conformidad con la planeación del proyecto de inversión asociado a las metas específicas que respondían a la naturaleza de la donación.

Y la relación de pagos correspondiente a los recursos recibidos como donación de la Unión Europea realizados de conformidad con el procedimiento de gestión de pagos establecido por la ANT.

La observación se mantiene, por cuanto analizados los documentos soporte y los argumentos presentados por la ANT se determina falencias de orden operativo, presupuestal y de registro de los recursos de la donación de la Unión Europea en el Fondo de Tierras, de acuerdo con lo establecido en el artículo 18 del Decreto Ley 902 de 2017.

3.2. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2

OBJETIVO ESPECÍFICO 2
Analizar los proyectos de inversión (2019-2020) dirigidos al ordenamiento social de la propiedad

HALLAZGO 6. Criterios de priorización para la elaboración e implementación de los POSPR

La planificación económica y social, como instrumento para el direccionamiento de la política administrativa a la satisfacción de las necesidades básicas de la población y al logro de la efectividad de los derechos, es concebida como uno de los fundamentos del Estado social de derecho postulado en la Constitución Política de 1991. (Corte Constitucional, Sentencia C-524/03).

De acuerdo con lo expuesto en la Constitución Política, la planeación es indispensable para el correcto ejercicio de la función administrativa; la función pública en su ejercicio debe ser planificada para que las autoridades administrativas

coordinen sus actuaciones con base en el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

El Decreto 2363 de 2015 creó la Agencia Nacional de Tierras, y estableció la necesidad de actuar por oferta a través de metodologías que logren llegar al territorio de manera planeada, articulada, participativa y expedita para que mediante la modalidad de barrido predial se solucionen los conflictos sobre la tierra predio a predio.

Los considerandos del Decreto Ley 902 de 2017, recalcan que la política de ordenamiento social de la propiedad rural debe contar con herramientas institucionales de planeación e intervención territorial claras para ser efectiva y atender las condiciones específicas de cada zona, a través de la participación de las comunidades en la selección de beneficiarios y el diseño de planes conforme al numeral 1.1.3 y 1.1.5 del Acuerdo Final.

Las Resoluciones 129 y 130 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural –MADR adoptan los lineamientos para la planificación y gestión territorial por barrido predial masivo de la Agencia Nacional de Tierras y la metodología de la focalización territorial para la planificación y gestión territorial por barrido predial masivo de la Agencia Nacional de Tierras.

El artículo 40 del Decreto Ley 902 de 2017 señala el Procedimiento Único para implementar los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, operará de oficio por barrido predial masivo en las zonas focalizadas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y de conformidad con los criterios adoptados por la Agencia Nacional de Tierras para la intervención en el territorio en los términos del Decreto 2363 de 2015, dando prioridad a los territorios destinados para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), por el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) y las áreas donde existan Zonas de Reserva Campesina, atendiendo los planes de desarrollo sostenible que se hayan formulado.

Dentro de los principios generales que deben regir la elaboración y puesta en marcha de los POSPR se encuentra el de focalización y progresividad, el cual establece que los planes de ordenamiento social de la propiedad rural (POSPR), se ejecutarán a través de intervenciones planificadas de la Agencia Nacional de Tierras - ANT, avanzando por jurisdicción (veredas, corregimientos, municipios, regiones o zonas determinadas), de manera gradual y progresiva teniendo en cuenta los recursos disponibles.

Así mismo, señala que debe existir un equipo Técnico Operativo del Nivel central en cabeza de la de la Subdirección de Planeación Operativa de la ANT, que dentro de sus tareas tiene la de **“Planificar y priorizar técnicamente los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural en el país”**.

La CGR, indagó ante la ANT sobre la existencia de un documento mediante el cual se hayan establecido los criterios a ser considerados para la selección de municipios a intervenir en cada vigencia para la formulación e implementación de los POSPR, ante lo cual la ANT procedió a informar que estos criterios se delinearon en el curso de las sesiones del Comité Técnico para la focalización territorial de la política pública, derivado de la Resolución 1390 de 2017.

Una vez analizadas las actas del Comité Técnico para la focalización territorial de la política pública allegadas por parte de la ANT, la CGR observa que una de ellas, (Acta del 03 de mayo de 2019) se dirigió a la definición de los municipios que tendrían mayor interés para ser focalizados por parte del MADR, dentro de la estrategia para la implementación de la política pública de Catastro multipropósito, y la segunda, (13 de julio de 2020) a revisar y definir el cambio de municipios a intervenir con recursos del crédito BID y Banco Mundial en el marco de la implementación de catastro multipropósito por parte de la ANT.

En esta última reunión, la ANT pone de presente ante el Comité los ejercicios de análisis de las diferentes variables con el fin justificar la intervención en los territorios, entre los que se encuentran variables de seguridad, proximidad geográfica a otros municipios ya intervenidos, municipios financiados por el Banco Mundial, entre otros.

Si bien, este Órgano de Control no discute la pertinencia o no de los diferentes criterios esbozados por la ANT en el marco del Comité Técnico para la focalización territorial, para definir la pertinencia de modificar o reprogramar nuevos municipios, observa que a la fecha, no se cuenta con un documento donde conste el método técnico y criterios expresos para llevar a cabo la priorización para la selección de municipios a intervenir en cada vigencia para la formulación e implementación de los POSPR, que garanticen inversiones más estratégicas, permitan la optimización de la intervención, eficiencia respecto a la cantidad de recursos ejecutados y una mayor optimización de los POSPR.

Dado el costo que demanda la implementación de la política de ordenamiento social de la propiedad y los recursos escasos con que cuenta la ANT, se hace necesario tomar decisiones frente a cuáles son los municipios a los que se les destinará el presupuesto de manera prioritaria. Para ello es necesario establecer criterios técnicos destinados a garantizar una intervención estratégica que permita optimizar

el uso de los recursos, generar un mayor impacto en la política con relación a sus objetivos.

Si bien, el MADR estableció los listados de municipios focalizados, es la ANT quien debe priorizar y programar su intervención con base en criterios internos que valoran aspectos de índole operativa, eficiencia en la utilización de los recursos disponibles y ventajas comparativas en términos de economías de escala.

La ausencia de criterios de priorización impide que tanto la ciudadanía como los entes de control tengan certeza en relación con instrumentos técnicos y objetivos que determinen el accionar planificado de la ANT; a su vez, conlleva a un riesgo en el uso de los recursos públicos y genera intervenciones poco eficientes a efectos de lograr no solo el ordenamiento jurídico y social sino productivo de los territorios.

Respuesta de la Agencia Nacional de Tierras

La ANT, inicia su respuesta aclarando que la atención por oferta, que incluye la elaboración de implementación de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR), se hace por dos vías: a partir de la focalización y priorización que se hace en el marco de la Política Nacional de Catastro Multipropósito surgida del CONPES 3859 del 2016 y a través del Comité Directivo de Catastro Multipropósito. La segunda vía se realiza conforme a la focalización municipal y los criterios dados por la Resolución 130 de 2017.

En cuanto a la primera, los ejercicios de focalización y priorización que se han dado por esta vía han respondido a intereses y finalidades en el marco de esta política que no necesariamente tienen como elemento prioritario el Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (OSPR).

Agrega, que los criterios para la priorización municipal de la Política de OSPR se dan en el marco del Comité Técnico para la Focalización Territorial de Política Pública (también denominado “Comité de Focalización”), creado por la Resolución 130 de 2017, y que es en el seno de este Comité, en donde se han definido los municipios cuya atención por la modalidad de oferta de la Agencia, otorgarían mejores beneficios al Ordenamiento Social de la Propiedad Rural del país.

Análisis de Respuesta

Para la CGR, son ciertos los elementos esbozados por parte de la ANT; sin embargo, mantiene la observación por 3 razones:

1. La Resolución 130 de 2017 se limita a adoptar la metodología para realizar la focalización territorial (artículo 1), por ende, los criterios allí establecidos son los generales y los mínimos a tener en cuenta para la priorización para cada vigencia de los municipios allí focalizados, en todo caso debe entenderse que no son los únicos pues, tal y como lo ha venido advirtiendo la misma ANT, existen otros criterios que pueden ser tenidos en cuenta y que de hecho, han sido utilizados por la misma agencia, como son los de seguridad, proximidad geográfica a otros municipios ya intervenidos, municipios financiados por organismos internacionales (acta del Comité de focalización del 13 de julio de 2020).
2. La focalización y priorización que se hace en el marco de la Política Nacional de Catastro Multipropósito no es el único criterio, por tanto, la ANT debe incluirlo como uno de los criterios a tener en cuenta en su priorización.
3. Tal y como lo afirma la ANT, los municipios priorizados son aprobados en el marco del comité de focalización, sin embargo, es la Agencia por medio de la DGOSP quien debe realizar la propuesta de criterios para la selección de municipios.

Para lo anterior, se expidió el Instructivo “*GEMA-I-001 Programación de zonas a intervenir por la Agencia Nacional de tierras mediante planes de ordenamiento social de la propiedad*” del 20 de diciembre de 2017, cuyo objeto es “establecer los pasos que debe surtir la Agencia Nacional de Tierras (ANT), para programar las zonas o municipios en los cuales elaborará Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR)”

En dicho instructivo se establece que debe existir un equipo Técnico Operativo del Nivel central en cabeza de la de la Subdirección de Planeación Operativa de la ANT, que dentro de sus tareas tiene la de “**Planificar y priorizar técnicamente los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural en el país**”.

En este documento se señaló que “ Con base en el acervo de conocimiento técnico acumulado y en las lecciones aprendidas, corresponde a la ANT impartir las instrucciones internas para, en adelante, programar su intervención gradual y progresiva tanto en las zonas que sean focalizadas por el MADR, como en los municipios que sean priorizados por el Catastro Multipropósito, atendiendo a las necesidades propias de la operación asociada a la elaboración de POSPR y al presupuesto asignado a la ANT en cada vigencia fiscal”

En el marco de la primera reunión del Comité Técnico para establecer el orden de prioridad de los municipios a ser intervenidos del 14 de julio de 2017, se obtuvo como resultado un total de 98 municipios priorizados susceptibles de ser intervenidos mediante POSPR y allí quedó plasmado que: “Con esta información, la

ANT programaría la intervención paulatina del territorio, a partir de consideraciones de índole operativo que permitan optimizar recursos y aprovechar economías de escala”.

Esta instrucción del Comité Técnico, atendió al hecho de que el presupuesto asignado a la ANT para la vigencia fiscal 2017 – 2018, para formular e implementar POPSR, era claramente insuficiente para intervenir la totalidad de los 98 municipios priorizados; de allí que correspondiera a la ANT asumir la responsabilidad de identificar, según consideraciones operativas, de optimización de recursos y de aprovechamiento de economías de escala, cuáles municipios podrían ser programados, de acuerdo con el presupuesto disponible.

Todo lo anterior indica y reafirma que es la ANT por medio de la DGOSP, a quien le corresponde a partir de consideraciones de índole operativo que permitan optimizar recursos y aprovechar economías de escala, programar los municipios a intervenir y presentarlos ante el Comité Técnico para la focalización territorial.

Por ello, se mantiene la observación y se configura como hallazgo en razón a que pese a la claridad de esta obligación en cabeza de la ANT, no existe documento donde conste el método técnico ni criterios expresos para llevar a cabo la priorización para la selección de municipios a intervenir en cada vigencia para la formulación e implementación de los POSPR, que permitan programar sus intervenciones y garantizar inversiones más estratégicas, transparentes y con mayor eficiencia respecto a la cantidad de recursos ejecutados.

HALLAZGO 7. Criterios de participación y enfoque diferencial en los POSPR

El Decreto Ley 902 del 29 de mayo de 2017, determinó en su artículo 43 los criterios mínimos para la formulación, implementación y mantenimiento en el territorio de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, entre los que se encuentran, los de participación¹⁷ y enfoque diferencial¹⁸.

La Resolución 740 de 2017, “Por lo cual se expide el Reglamento Operativo de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad, el Proceso Único de Ordenamiento Social de la Propiedad y se dictan otras disposiciones”, en sus artículos 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 y 19 establecía los criterios de participación y enfoque diferencial a

¹⁷ “(...) 1. Participación: Para la formulación, implementación y mantenimiento en el territorio de los POSPR es necesario contar con la intervención y colaboración efectiva de toda la comunidad y de todas las autoridades locales, con el fin de responder a las necesidades del territorio y garantizar la transparencia y eficacia”.

¹⁸ “(...) 3. Enfoque Diferencial: Reconoce que hay poblaciones con características particulares debido a su edad, género, raza, etnia, orientación sexual y situación de discapacidad. Por tal razón, las medidas que se establecen en la presente ley contarán con dicho enfoque. Se priorizará en la intervención a la mujer cabeza de familia y a la población desplazada”.

tenerse en cuenta en la puesta en marcha de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural.

La Resolución 12096 del 16 de agosto de 2019, expedida por la Agencia Nacional de Tierras, artículo 113 que contiene las vigencias, derogatorias y régimen de transición, dispuso la derogatoria de los artículos 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 y 19.

Con dichas derogatorias, se transgrede lo establecido en el Decreto Ley 902 del 29 de mayo de 2017, que determinó como criterios mínimos para la formulación, implementación y mantenimiento en el territorio de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural los de participación y enfoque diferencial.

De igual manera, dichas derogatorias no guardan concordancia con los principios establecidos para la implementación del punto 1 Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral del Acuerdo Final.

Esta situación, según la Agencia Nacional de Tierras, se debe a la intención de evitar la paralización de las actividades o traumatismos en los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural; sin embargo, no se evidencia documentación o elementos que permitan determinar que la derogatoria de dichas disposiciones facilitara la ejecución de los mencionados planes.

Por otro lado, es importante mencionar que las consecuencias de dichas derogatorias pueden afectar la participación ciudadana y la de los demás actores involucrados en las diferentes etapas de los planes, generando posibles dificultades, por ejemplo, en un resultado óptimo de la caracterización y diagnóstico territorial. Igualmente, al no contar con los mecanismos de participación señalados en los artículos derogados, puede implicar que los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural no respondan del todo a las necesidades del territorio.

Ahora bien, frente a la derogatoria dispuesta a la transversalización del enfoque diferencial, la CGR advierte que al no contar con acciones, medidas, actividades y atención diferencial se podrá incurrir en posibles afectaciones a comunidades étnicas en la formulación, implementación y mantenimiento de los planes.

Respuesta de la Agencia Nacional de Tierras

La entidad señala que la derogatoria de los mencionados artículos de la Resolución 740 de 2017, se produce con el fin de flexibilizar y poder dar respuesta a las distintas realidades de los territorios de los municipios que se intervienen en el marco de los POSPR. Es por ello, que considera que dichos artículos contenían mecanismos estándar de participación y enfoque diferencial que dificultaban el diálogo con la comunidad.

Por otro lado, se refiere al proceso de simplificación de la normatividad para evitar la inflación legislativa, advirtiendo que en ningún momento se deroga lo dispuesto en el Decreto Ley 902 de 2017.

Análisis de Respuesta

La CGR considera que la entidad no logra desvirtuar lo observado, teniendo en cuenta que no se evidencia un proceso de inflación legislativa a corregir, pues se trata de la reglamentación necesaria para llevar a cabo la operación de los POSPR conforme a lo dispuesto en el Decreto Ley 902 de 2017.

Aunado a lo anterior, la entidad no demuestra que las derogatorias de los mencionados artículos, permitan dar flexibilidad y faciliten la puesta en marcha de cada una de las fases de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural. No se reportaron evidencias o elementos que permitan concluir dicha afirmación.

La CGR observa que en la reglamentación posterior a dichas derogatorias, no se desarrolla ni se especifican los mecanismos, instancias y garantías de participación, así como la incorporación de enfoque diferencial, conforme a los criterios dispuestos en el artículo 43 Decreto Ley 902 de 2017.

Por lo anterior, se configura un hallazgo.

HALLAZGO 8. Deficiencias en supervisión de convenios (Presunto alcance disciplinario 1)

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 734 de 2002 Código Disciplinario Único. “(...) Artículo 23. La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria, y por lo tanto da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente, la incursión en cualquiera de las

conductas o comportamientos previstos en este código que conlleve incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en el artículo 28 del presente ordenamiento.(...)”

Formas de realización del comportamiento.

“(...) Artículo 27. Acción y omisión. Las faltas disciplinarias se realizan por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.

Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo (...)”

“(...) Artículo 34. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

2. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función.

15. Ejercer sus funciones consultando permanentemente los intereses del bien común, y teniendo siempre presente que los servicios que presta constituyen el reconocimiento y efectividad de un derecho y buscan la satisfacción de las necesidades generales de todos los ciudadanos.

34. Recibir, tramitar y resolver las quejas y denuncias que presenten los ciudadanos en ejercicio de la vigilancia de la función administrativa del Estado. (...)”

“(...) Artículo 35. Prohibiciones. A todo servidor público le está prohibido:

7. Omitir, negar, retardar o entorpecer el despacho de los asuntos a su cargo o la prestación del servicio a que está obligado.

11. Incumplir de manera reiterada e injustificada obligaciones civiles, laborales, comerciales o de familia impuestas en decisiones judiciales o administrativas o admitidas en diligencia de conciliación. (...)”

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 3°. 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 el Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera de las Entidades de Gobierno en el numeral 4 se establecen las características cualitativas de la información financiera y 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:

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.”

Verificabilidad

“La verificabilidad ayuda a asegurar, a los usuarios, que la información financiera representa fielmente los hechos económicos que pretende representar. Verificabilidad significa que diferentes observadores independientes y debidamente informados podrían alcanzar un acuerdo, aunque no necesariamente completo, sobre la fidelidad de la representación de una descripción particular. Para ser verificable, la información cuantificada no necesita ser una estimación única, también puede verificarse un rango de posibles valores y probabilidades relacionadas.

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.”

El Manual de Supervisión de la ANT establece:

(...) Cuando se desconocen o violan las normas de contratación pública se están desconociendo los derechos de los ciudadanos, un desarrollo sostenible, una infraestructura adecuada, educación y salud. (...)

“CAPITULO I: Marco general para el ejercicio de la función de supervisión. La función de supervisión estará sometida a los principios generales de buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia”.

“COORDINACIÓN: La ejecución de los contratos requiere actuaciones oportunas y aplicaciones específicas de todas las áreas, dependencias y funcionarios responsables de su ejecución”

“La tarea de supervisión se orienta básicamente a verificar que las obligaciones del contratista se cumplan en los plazos pactados en el contrato o convenio, e informar acerca del estado y avance del componente técnico contratado, información que será relevante en la elaboración de los correspondientes informes de avance o ejecución, en la realización de los documentos propios del trámite de liquidación y en las situaciones en donde sea manifiesto el incumplimiento.”

“Y es que una reacción oportuna de quien controla la ejecución del contrato o convenio no sólo puede evitar que se incurra en incumplimiento o morigerar sus efectos, sino que, si la situación se hace insalvable, la entidad se encuentre jurídicamente legitimada para adoptar las decisiones y los correctivos que sean del caso en tiempo y previo el agotamiento del procedimiento que corresponda.”

“Actividades del Supervisor: Le corresponde la coordinación, vigilancia y control del desarrollo del objeto contratado, para garantizar que las obligaciones contractuales se cumplan. Para ello, es necesario que conozca plenamente el objeto del contrato, su naturaleza, actividades, plazos, parámetros legales, financieros y técnicos; circunstancias estas que deberán quedar plasmadas sin lugar a equívocos o interpretaciones en el respectivo contrato. Para el adecuado ejercicio de la supervisión, se requiere que el supervisor revise los documentos y antecedentes del contrato, los derechos y obligaciones de las partes, y en particular, los mecanismos establecidos en el contrato para el reconocimiento de los derechos de contenido económico y técnico.”

“En este sentido, el Supervisor debe hacer seguimiento a la ejecución del contrato, con el fin de verificar que se mantengan las condiciones técnicas, económicas y financieras, de suerte que se adopten de manera oportuna y eficiente las medidas que sean pertinentes, así como para evitar que por causas imputables a la entidad sobrevengán situaciones que le generen mayores costos.”

En cada uno de los convenios se estableció en las Cláusulas contractuales lo siguiente:

“CLÁUSULA SEGUNDA: Obligaciones generales del IGAC, numeral 3: presentar los informes y productos establecidos en el contrato; numeral 7: Asistir a las reuniones convocadas por el supervisor para la programación de actividades, revisión del estado de ejecución del mismo, el cumplimiento de las obligaciones a cargo del IGAC o de cualquier aspecto técnico”

“CLAUSULA 3: OBLIGACIONES DE LA OIM, numeral 4: presentar informes financieros mensuales en pesos colombianos, durante los días 20 al 25 del mes siguiente al período del informe en el formato que la OIM utilice para ello.”

“ARTICULO VI del convenio con la FAO especifica que:

1- La FAO presentará los informes relativos a la prestación de la cooperación técnica que el organismo gubernamental designado responsable del Proyecto pueda solicitar en el ejercicio de sus funciones, según se describe en el Documento de Proyecto.”

2. “Una vez concluida la cooperación técnica, la FAO presentará a la ANT una relación final de los gastos.”

3. “Todo remanente de fondos no desembolsados ni asignados por la FAO que quede a la terminación de la prestación de los servicios previstos, incluidos los intereses acumulados, la FAO deberá ponerlo a disposición de la ANT, en la cuenta a que la ANT disponga, una vez la FAO haya convertido dichas cantidades de dólares americanos — USD a pesos colombianos - COP, utilizando la tasa de cambio de las Naciones Unidas, vigente a la fecha de reembolso de los fondos.”

La Agencia Nacional de Tierras, en desarrollo del Proyecto de inversión 2017011000072, suscribió entre otros, los siguientes convenios con Organismos Nacionales e Internacionales para los POSPR, durante las vigencias 2017, 2018 y 2019, así:

Tabla 19. Convenios con Organismos Nacionales e Internacionales durante las vigencias 2017, 2018 y 2019

Contratista	Recursos ANT asignados a POSPR	Valor total convenio
Organización de Las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación- FAO- Adición para la Vigencia 2018.	\$20.250.000.000	\$25.187.296.000
Organización Internacional para las Migraciones-OIM (Otro Si No 4 al convenio)	\$7.000.000.000	\$32.000.000.000
Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC	\$4.259.328.948	\$4.259.328.948

Fuente: ANT.

Una vez analizados los documentos soporte de su ejecución se presentan las siguientes situaciones:

1- Los asociados no reportan los documentos soporte que revelen la ejecución financiera detallada del convenio, la misma es presentada de manera muy general, lo cual no permite hacer una revisión y análisis, respecto de la forma en que se realizó el gasto de los recursos aportados por la ANT, los cuales son dineros que superan el ochenta por ciento (80%) del valor del convenio; si bien se cuenta con reportes financieros, son informes en los que se dificulta demostrar la ejecución del gasto.

Esta situación obedece a que el Supervisor del convenio, quien debe controlar la ejecución del contrato o convenio, no requiere al contratista la presentación de la información financiera detallada para poder obtener evidencia de la forma como se

ejecutaron los recursos en cada actividad programada, de acuerdo con lo estipulado en el Manual de Supervisión, capítulo II.¹⁹

Respuesta de la Agencia Nacional de Tierras

“...Las organizaciones internacionales públicas gozan de una amplia gama de privilegios e inmunidades en sus Estados Miembros derivadas de la aplicación de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas y la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados entre estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales.

Estos incluyen, entre otros: la inmunidad de jurisdicción administrativa y judicial; la inmunidad a la confiscación de activos – muebles e inmuebles; la inviolabilidad de las oficinas de la organización y las residencias oficiales de sus altos oficiales; inmunidad de impuestos para la organización y sus funcionarios sobre sus ingresos de la organización, inmunidad del proceso legal y administrativo para los funcionarios con respecto al desempeño de sus funciones oficiales; inmunidades diplomáticas para los representantes de los Estados Miembros, la cúpula de la administración, y otras inmunidades consuetudinarias para los otros funcionarios en las misiones de los estados miembros acreditadas frente la organización de acuerdo con su nivel e inmunidad de aranceles.

Lo primero es aclarar es (*sic*) que los socios estratégicos en la implementación del POSPR en cuanto a las actividades previas y posteriores al barrido predial masivo son organizaciones internacionales adscritas o vinculados a la ONU por lo tanto son convenios de cooperación, se benefician del sistema de inmunidades y privilegios de las diferentes convenciones de Viena, y por lo tanto, el Estado Colombiano no puede exigirles a organizaciones como OIM, FAO y PNUD, la aplicación de las normas contables y de facturación colombiana.

Sin embargo, desde la DGOSP y SPO se ha hecho un gran esfuerzo por trabajar de la mano con nuestros socios para mejorar los estándares de los informes

¹⁹ De la Supervisión de los contratos en el numeral 3.1 Actividades del supervisor: Le corresponde la coordinación, vigilancia y control del desarrollo del objeto contratado, para garantizar que las obligaciones contractuales se cumplan. Para ello, es necesario que conozca plenamente el objeto del contrato, su naturaleza, actividades, plazos, parámetros legales, financieros y técnicos; circunstancias estas que deberán quedar plasmadas sin lugar a equívocos o interpretaciones en el respectivo contrato.

“Para el adecuado ejercicio de la supervisión, se requiere que el supervisor revise los documentos y antecedentes del contrato, los derechos y obligaciones de las partes, y en particular, los mecanismos establecidos en el contrato para el reconocimiento de los derechos de contenido económico y técnico.

En este sentido, el Supervisor debe hacer seguimiento a la ejecución del contrato, con el fin de verificar que se mantengan las condiciones técnicas, económicas y financieras, de suerte que se adopten de manera oportuna y eficiente las medidas que sean pertinentes, así como para evitar que por causas imputables a la entidad sobrevengan situaciones que le generen mayores costos”

financieros presentados por estos en el marco de los convenios en curso. Como resultado de estos esfuerzos, los informes ahora cuentan con los siguientes detalles de información que permiten a la ANT hacer el seguimiento a la ejecución:

Sustento respuesta afirmación 1 observación 9: (sic)

Convenio 1278 de 2019 (UTF/COL/122/COL para FAO) Agencia Nacional de Tierras y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura FAO.

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura FAO ha venido presentando a la Agencia Nacional de Tierras informes técnico financieros periódicos bimestrales, los cuales muestran el avance en los referidos componentes.

Con respecto a la información financiera en dichos reportes se puede evidenciar el detalle del gasto de acuerdo con las políticas de la FAO.

Con radicado No. 20202100105033 de fecha 29 de mayo de 2020 se remite por parte del supervisor del convenio a la Subdirección Administrativa y Financiera el informe de ejecución financiera a corte 30 de abril de 2020, se evidencia la desagregación del gasto por concepto financiero de la FAO, este permite realizar análisis y un adecuado seguimiento del gasto acorde a las políticas de la FAO.

EJECUCIÓN MAYO JUNIO DE 2020 FAO 1278) En el archivo de Excel denominado “5. Base informe financiero UTF122 JUNIO 2020 VF” se evidencia la desagregación del gasto por concepto financiero de la FAO, este permite realizar análisis y un adecuado seguimiento del gasto acorde a las políticas de la FAO.

En fecha 7 de octubre de 2020 se remite por parte del supervisor del convenio a la Subdirección Administrativa y Financiera el informe de ejecución financiera a corte 31 de agosto de 2020, en el cual se reportó ejecución y se evidencia la desagregación del gasto por concepto financiero de la FAO, este permite realizar análisis y un adecuado seguimiento del gasto acorde a las políticas de la FAO.

CONVENIO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL No. 986 de 2017 ANT OIM

En fecha 13 de mayo de 2020 se remite por parte del supervisor del convenio a la Subdirección Administrativa y Financiera el informe de ejecución financiera a corte 31 de marzo de 2020, el archivo de Excel denominado “Detalle de Gastos Convenio ANT marzo 31 de 2020.” se evidencia la desagregación del gasto por concepto financiero de la OIM, a corte agosto 2020, dicho documento permite realizar análisis y un adecuado seguimiento del gasto acorde a las políticas financieras del socio.

En fecha 16 de junio de 2020 se remite por parte del supervisor del convenio a la Subdirección Administrativa y Financiera el informe de ejecución financiera a corte 30 de abril de 2020, en el cual se reportó ejecución por valor de \$10.494.516.911 correspondientes al 32,80% de los recursos aportados por la ANT y ejecución de \$3.269.909.835 de los recursos ejecutados de contrapartida en especie por parte de la OIM.

El 3 de julio de 2020 se remite por parte del supervisor del convenio a la Subdirección Administrativa y Financiera el informe de ejecución financiera a corte 31 de mayo de 2020, en el cual se reportó ejecución por valor de \$11.110.073.553 correspondientes al 34,72% de los recursos aportados por la ANT y ejecución de \$3.269.909.835 de los recursos ejecutados de contrapartida en especie por parte de la OIM.

El 2 de julio de 2020 se remite por parte del supervisor del convenio a la Subdirección Administrativa y Financiera el informe de ejecución financiera a corte 30 de junio de 2020, en el cual se reportó ejecución por valor de \$11.717.193.618 correspondientes al 36,62% de los recursos aportados por la ANT y ejecución de \$3.293.727.350 de los recursos ejecutados de contrapartida en especie por parte de la OIM.

Se evidencia la desagregación del gasto por concepto financiero de la OIM, este permite realizar análisis y un adecuado seguimiento del gasto acorde a las políticas financieras del socio.

En fecha 2 de septiembre de 2020 se remite por parte del supervisor del convenio a la Subdirección Administrativa y Financiera el informe de ejecución financiera a corte 31 de julio de 2020, en el cual se reportó ejecución por valor de \$12.406.735.347 correspondientes al 38,77% de los recursos aportados por la ANT y ejecución de \$ 3.307.430.531 de los recursos ejecutados de contrapartida en especie por parte de la OIM, dicho documento permite realizar análisis y un adecuado seguimiento del gasto acorde a las políticas financieras del socio.

Mediante radicado No. 20202100246973 de fecha 22 de octubre de 2020 se remite por parte del supervisor del convenio a la Subdirección Administrativa y Financiera el informe de ejecución financiera a corte 31 de agosto de 2020 en el cual se reportó ejecución por valor de \$13.364.141.714 correspondientes al 41,76% de los recursos aportados por la ANT y ejecución de \$ 3.278.994.819 de los recursos ejecutados de contrapartida en especie por parte de la OIM, se evidencia la desagregación del gasto por concepto financiero de la OIM, a corte agosto 2020, dicho documento permite realizar análisis y un adecuado seguimiento del gasto acorde a las políticas financieras del socio.

El día 13 de noviembre de 2020 se remite por parte del supervisor del convenio a la Subdirección Administrativa y Financiera el informe de ejecución financiera a corte 30 de septiembre de 2020, en el cual se reportó ejecución por \$ 14.328.533.142 correspondientes al 44,78% de los recursos aportados por la ANT y ejecución de \$ 3.323.758.068 de los recursos ejecutados de contrapartida en especie por parte de la OIM. Se evidencia la desagregación del gasto, dicho documento permite realizar análisis y un adecuado seguimiento del gasto acorde a las políticas financieras del socio.

El Plan Operativo Anual que acompaña al convenio como instrumento de planeación de las actividades establece actividades gruesas de los procesos (gestión catastral y ordenamiento), así como las fechas de inicio y finalización terminadas para cada una de ellas y la ponderación de estas actividades generales sobre la totalidad de las acciones que se adelantan en el convenio.

Teniendo en cuenta lo mencionado anteriormente, la diferencia entre la ejecución técnica y financiera se da debido a la estructura misma del cálculo de avance técnico de las actividades dentro del POA.

CONTRATO INTERADMINISTRATIVO No. 1173-2019 (ANT) No. 5187-2019 (IGAC).

El IGAC reporta documentos que sustentan la ejecución técnico-financiera del contrato.

RELACIÓN DE PAGOS CONTRATO 1173//5187 ANT – IGAC.

El pago No 1 se realizó por parte de la ANT teniendo la cláusula séptima un primer pago equivalente al 30% del valor total del contrato interadministrativo, por valor de \$1.269.966.929 incluido IVA, que representa el valor del 30% del valor inicial del contrato.

El segundo pago por parte de la Agencia se realizó teniendo en cuenta la cláusula séptima literal b del otros sí No. 1 del contrato interadministrativo No 1173-5187 de 2019 ANT IGAC SÉPTIMA. - FORMA DE PAGO: B. Un segundo pago por valor de \$1.693.289.239, previa entrega de un primer informe de avance de las actividades del proyecto correspondiente al 57% de la ejecución.

Para el tercer pago del contrato interadministrativo por valor de \$1.296.072.780 se relacionados (*sic*) con el POA del convenio, teniendo en cuenta cada una de las tareas descritas en cada actividad de dicho POA...”

Análisis de Respuesta

1- Los asociados no reportan los documentos soporte que revelen la ejecución financiera detallada del convenio, la misma es presentada de manera muy general, lo cual no permite hacer una revisión y análisis, respecto de la forma en que se realizó el gasto de los recursos aportados por la ANT, los cuales son dineros que superan el ochenta por ciento (80%) del valor del convenio; si bien se cuenta con reportes financieros, son informes en los que se dificulta demostrar la ejecución del gasto.

En consecuencia, la observación se mantiene y se configura en hallazgo en razón a que los cooperantes o asociados no reportan los documentos soporte que revelen la ejecución financiera detallada del convenio, la misma es presentada de manera muy general, lo cual no permite hacer una revisión y análisis, respecto de la forma en que se realizó el gasto de los recursos aportados por la ANT, los cuales son dineros que superan el ochenta por ciento (80%) del valor del convenio; si bien se cuenta con reportes financieros, son informes en los que se dificulta demostrar la ejecución del gasto, en el entendido de que tanto la celebración como la parte de la ejecución que se haga en Colombia se someten a la ley colombiana.

La observación inicial incluía un componente así:

“...2- Se presenta desfase entre el porcentaje de avance de la ejecución financiera y la ejecución técnica...”

En la respuesta dada por la entidad se argumenta que:

“...En la definición inicial del Plan Operativo Anual - POA se precisan productos y cada producto tiene una participación porcentual diferente el cual definido en un plan de trabajo detallado en donde, a las actividades relacionadas se les asigna un peso para el caso de FAO.

La medición del avance del convenio con la OIM se está registrando con un POA el cual contempla dos fases gruesas las cuales tienen peso diferente y para informar el avance financiero y técnico, toman una fase para el registro de avance porcentual, pero no de todo el convenio.

Para el convenio con el IGAC, el avance financiero se dio con base en dos desembolsos dados, pero no de su ejecución por cuanto a la fecha de entrega de información para evidenciar su realización no se mostró ejecución alguna, ya que el mismo fue suspendido continuamente por los problemas de orden público y

ambientales que impidieron ejecutar las actividades propuestas en el plan de trabajo...”

La observación se retira ya que hubo imprecisiones para analizar y determinar el avance técnico - financiero y se aceptan los argumentos dados por la ANT.

3.3. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3

OBJETIVO ESPECÍFICO 3
Evaluar y conceptuar sobre el estado y avance del proceso de implementación del POSP de Ovejas –Sucre y la incorporación de las variables de sostenibilidad ambiental en las metodologías diseñadas para su desarrollo.

HALLAZGO 9. Planeación dirigida al uso eficiente de los recursos- Proyecto de inversión 2017011000072 - Caso Ovejas

La Reforma Rural Integral, definida en el punto 1 del Acuerdo Final, busca sentar las bases para la transformación estructural del campo y establece como uno de sus objetivos el de contribuir a su transformación estructural, cerrar la brecha entre el campo y la ciudad, crear condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural, integrar las regiones, contribuir a erradicar la pobreza, promover la igualdad y asegurar el pleno disfrute de los derechos de la ciudadanía; en aras de contribuir a la construcción de una paz estable y duradera.

El Decreto Ley 2363 de 2015, establece que la ANT, como máxima autoridad de las tierras de la nación, tendrá por objeto “ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural” entendido este como “El conjunto de instituciones, normas y procedimientos encaminados a la administración de tierras de la Nación y del Estado, a la distribución equitativa de la tierra rural, su uso y aprovechamiento; a través del reconocimiento físico, jurídico, administrativo, económico y fiscal del alcance del derecho de propiedad y de otras formas de acceso a la tierra; con el objeto de lograr el uso eficiente del suelo, la cohesión social y territorial; y el desarrollo socioeconómico convergente del territorio, a fin de mejorar la calidad de vida de la población rural” (UPRA, 2015-I citado en (Subdirección de Planeación Operativa-ANT, 2016).

Así mismo, señala el citado decreto, que la ANT **debe gestionar el acceso a la tierra como factor productivo**, el logro de la seguridad jurídica sobre esta y la promoción de su uso en cumplimiento de la función social de la propiedad, para lo cual, debe formular y aprobar Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR).

Uno de los objetivos de la Ley 160 de 1994, es el de regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras, las cuales se adjudicarán hasta la extensión de una unidad agrícola familiar, conforme al concepto definido y previsto en el Capítulo IX de la citada ley según las características y condiciones que se hubieren establecido en las zonas relativamente homogéneas de cada región o municipio del país y los aspectos señalados principalmente en los artículos 38, 44, 66, 67 y 72 de la ley.

La Unidad Agrícola Familiar (UAF) es una figura que sirve para permitir el acceso a tierras de manera tal que las familias campesinas puedan permanecer en el territorio y vivir en condiciones dignas, tal como lo establece el Artículo 38 de la Ley 160 de 1994.

El artículo 26 del Decreto Ley 902 de 2017, permite la titulación en extensiones inferiores a la UAF cuando la ANT evidencie que la extensión ocupada a pesar de ser inferior a la UAF, le permite al ocupante contar con condiciones para una vida digna, y no es posible otorgarle la titulación en extensiones de UAF en otro inmueble sin afectar su calidad de vida, o recibir algún otro de los beneficios de que trata el citado Decreto Ley. En este sentido, el artículo 10 de la Resolución 108 de 2018 que adiciona el artículo 31 B de la Resolución 740 de 2017, dispuso que cuando en desarrollo del Proceso Único de Ordenamiento Social de la Propiedad se adelante el trámite para el reconocimiento y asignación de derechos a quienes opten por la adjudicación conforme a lo señalado en el Decreto Ley 902 de 2017, la Unidad Agrícola Familiar será calculada para cada caso individual bajo la metodología de UAF predial.

Revisadas las diferentes bases de datos allegadas por la ANT, con fecha de corte 30 de junio de 2020²⁰, se encuentra que, de los 5742 predios identificados en el POSPR de Ovejas, el 58% (3325 predios) son de competencia de la ANT y de estos 2917 (88%) tienen procedimiento único iniciado.

De igual manera se solicitó a la entidad, reporte sobre el total de los usuarios inscritos en el RESO que resultaron beneficiarios del Fondo de tierras, ante lo cual la ANT (Oficio 20202001017421 del 9 de octubre de 2020) reporta con corte a octubre, la entrega de 892 casas Lotes²¹ (27% del total de competencia de la ANT) con un total de 39 hectáreas.

Una vez analizados los resultados obtenidos en las actividades correspondientes a la implementación del POSPR de Ovejas, la CGR observa que no existió un uso

²⁰ Respuesta radicado ANT No. 20206200510052– CGR 83112 del 20 de agosto de 2020

²¹ De la totalidad de los títulos entregados, 763 corresponden a terrenos baldíos (de estos 627 fueron entregados a mujeres cabeza de familia o con pareja), y 295 a formalización de terrenos privados (de estos 140 se entregaron a mujeres).

eficiente de los recursos que se han ejecutado dados los resultados alcanzados a la fecha.

En efecto, a la fecha solo se ha concluido con entrega de tierras a través del fondo, del 27% de los procedimientos únicos, con resultados que no cumplen con la finalidad de la reforma Rural Integral, no solo por la reducida cantidad de hectáreas entregadas a la fecha (39 ha), sino por cuanto se trata acá en esencia de casa lotes con una extensión en promedio de 439 metros cuadrados y ubicados en los centros poblados, que no necesariamente reúnen las características para ser explotados, y ello tiene un efecto negativo para los beneficiarios en términos de calidad de vida y condiciones productivas. Al adjudicar casa lotes en las extensiones reportadas, se limita la posibilidad de que sean económicamente eficientes.

Si bien, el Decreto Ley 902 de 2017, permite la adjudicación en extensiones inferiores a la UAF, esta disposición debe entenderse como una excepcionalidad, y siempre que la ANT tenga certeza que la extensión ocupada a pesar de ser inferior a la UAF, le permite al ocupante contar con condiciones para una vida digna.

En este sentido se evidencia un incumplimiento a los postulados establecidos en el AF al no garantizarse que el predio disponga del área física y real para la implementación del proyecto productivo y de la finalidad de los planes de ordenamiento social de la propiedad rural, con los cuales no solo se busca mejorar el acceso progresivo de la tierra, sino contribuir en la armonización de la gestión de los usos agropecuarios y la tenencia de la tierra rural y garantizar las condiciones materiales para que las familias campesinas puedan permanecer en sus territorios y lograr su sostenimiento a partir de actividades agropecuarias.

Así mismo, un incumplimiento de la misión de la ANT de ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural encaminada a lograr la distribución equitativa de la tierra rural, su uso y aprovechamiento a través del reconocimiento físico, jurídico, administrativo, económico y fiscal del alcance del derecho de propiedad y de otras formas de acceso a la tierra; con el objeto de lograr el uso eficiente del suelo, la cohesión social y territorial.

La política de ordenamiento social de la propiedad debe estar direccionada desde su misma planeación, no solo a permitir el acceso formal de la propiedad de la tierra, sino a garantizar las condiciones materiales para que las familias campesinas puedan permanecer en sus territorios y vivir en condiciones dignas y justas y mejorar su calidad de vida. Se recuerda que, con los Planes de ordenamiento social de la propiedad rural, se busca contribuir en la armonización de la gestión de los usos agropecuarios y la tenencia de la tierra rural, de manera que se mejore o mantenga un adecuado equilibrio entre la producción agropecuaria, (agrícola,

pecuaria, forestal, acuícola y pesquera), el uso eficiente del suelo, la distribución equitativa y seguridad jurídica de la tenencia de la tierra.

Esta situación es consecuencia de a una deficiente planeación por parte de la ANT, orientada a la priorización de territorios donde se logren inversiones más estratégicas que permitan la optimización de la intervención y eficiencia respecto a la cantidad de recursos ejecutados, que contribuya no solo al ordenamiento jurídico y social sino productivo de los territorios.

Respuesta de la Agencia Nacional de Tierras

La ANT, en su respuesta, manifiesta que los recursos destinados al procedimiento único, no solo estaban encaminadas a Ovejas, sino a desarrollar una plataforma de sistemas o herramienta tecnológica para la fase de implementación de POSPR en los procesos de alistamiento y trabajo de campo en los municipios que iniciaron esta fase el año pasado (Rioblanco -Tolima, Córdoba y el Guamo – Bolívar) y aquellos que iniciaron en 2020 (Planadas- Tolima, Fonseca y San Juan del Cesar-Guajira). Las ejecuciones que reportaron son las siguientes:

Tabla 21. Ejecución de recursos destinados a la actividad del procedimiento Único

Actividad	Recursos
Realizar la generación de herramientas que soporten el proceso de formulación de planes de ordenamiento social de la propiedad, así como las actividades de implementación para los municipios El Guamo, Córdoba y Rioblanco.	376.000.000
Expedición de actos de apertura del trámite administrativo, exposiciones públicas y actos de cierre del trámite administrativo en el municipio de Ovejas.	1.279.000.000
Realizar todas las actividades necesarias para completar los expedientes de los casos que se consideren deban ser procesados por la ANT (aproximadamente 615casos con base en análisis previos).	900.000
Municipios en fase de implementación entre 2019 y 2021. Inicialmente: Rioblanco, Planadas, El Guamo, Córdoba, Fonseca, San Jacinto, Ataco, San Juan del Cesar y Cáceres.	3.000.000.000
Total	\$4.655.900.000

Fuente: ANT- Elaboración propia

En relación con el barrido predial masivo aclara la ANT, que no se destinaron recursos para realizar acciones enmarcadas a la implementación de Ovejas, estos recursos se destinaron para dos actividades: 1. para la fase de implementación de POSPR (que incluye el barrido predial masivo o visita predio a predio) durante los años 2019 y 2020 en los siguientes municipios; Valencia, Cáceres y Ataco: actividades de alistamiento al BPM (primera actividad de implementación); Rioblanco, Guamo y Córdoba: acompañamiento a las actividades de implementación; Fonseca, San Juan del Cesar: Alistamiento al BPM, visita Predial y jornadas FISO-jurídicas; y 2. Para la estrategia de validación de productos la fase

de implementación en estos municipios que iniciaron dicha fase en el año 2019 y 2020.

Análisis de Respuesta

Teniendo en cuenta las aclaraciones realizadas por la Agencia, la CGR acepta la explicación en este aparte y levanta lo observado, en cuanto a que los \$42.378.416.415 se destinaron para Ovejas y que, a la fecha con estos recursos, solo se han concluido el 27% de los procedimientos únicos.

Sin embargo, se anota que los dineros destinados a la actividad “Ejecutar Procedimiento Único” se usaron para realizar actividades diferentes como la generación de herramientas que soporten el proceso de formulación de planes de ordenamiento social de la propiedad y en municipios en fase de implementación en los cuales aún no han iniciado procedimientos únicos. Adicional a lo anterior, en el SPI se reporta como único avance que con esos dineros la elaboración de “3.166 Informes Técnicos-Jurídicos para el municipio de Ovejas”.

En referencia a lo observado con respecto al “(...) Incumplimiento a los postulados establecidos en el AF al no garantizarse que el predio disponga del área física y real para la implementación del proyecto productivo y de la finalidad de los planes de ordenamiento social de la propiedad rural”, la ANT señala que el 54,47% del municipio de Ovejas corresponde a predios que son o fueron parte del Fondo Nacional Agrario (FNA), mientras que aproximadamente un 40,18%, son presuntamente privados y 5,35% aproximadamente corresponden a predios presuntamente baldíos de la Nación. A la luz de esta cifra, este municipio presenta una amplia distribución del territorio que ya ha sido previamente ofertada por el Estado a la población más necesitada.

Así mismo, señala que en el marco del piloto del municipio de Ovejas, se estableció como prioridad la actualización y formalización masiva del territorio y que uno de los objetivos del barrido, fue determinar qué porción del territorio se configura como tierras de la Nación, siendo estas las disponibles para estar en un proceso de oferta y demanda, entendiéndose esto como asignación, la posibilidad de contar con terrenos que pueda ofrecer a la comunidad, cumpliendo con los requisitos establecidos en Ley 160 de 1994 y el Decreto Ley 902 del 2017; y como reconocimiento, a los terrenos que ya son ocupados por ciudadanos y que buscan la formalización de predios que ocupan previamente.

Agregan, que con base en algunos análisis que allí se explican, se encontró que la mayor necesidad de los habitantes del municipio de Ovejas está en la titularidad de los predios que ocupan como su vivienda, dado que la actividad económica que realizan no se fundamenta en los predios en los que habitan. En consideración a

ello, estos predios de menos de 2.000 M2, no cuentan con la dimensión agrícola, pecuaria o forestal, para soportar una actividad económica, que le puedan generar a la familia campesina, los 2.5 SMLMV.

Este Órgano de Control fiscal encuentra que algunos de los datos reportados no concuerdan con las bases presentadas por la ANT frente a la tipología de los predios, donde la CGR encontró que 5754 predios objeto de intervención en Ovejas 2287 son presuntos baldíos, 2427 propiedad privada, 76 por definir y solo 628 (11%) corresponde a predios del FNA.

Tabla 22. Tipología de los predios en Ovejas - Sucre

Tipología	Total	%
	13	0%
Propiedad Privada	2427	45%
Bienes de expansión Urbana	1	0%
Presunto Baldío	2287	42%
Predios a nombre de la Nación (INCORA, INCODER, ANT-FNA)	10	0%
Predios a nombre de la Nación (INCORA, INCODER, ANT-FNA)	172	3%
Predios a nombre de la Nación (INCORA, INCODER, ANT-FNA)	446	8%
Por Definir	76	1%
Total general	5432	100%

Fuente: ANT- Elaboración propia

Sin embargo, más allá de esta realidad territorial, que justifica en cierta medida el modo de intervención de la ANT, direccionado a la formalización, la CGR insiste en esta observación, frente a los resultados obtenidos en este municipio; a la fecha, y después de 3 años de intervención, solo se han concluido el 27% de los procedimientos únicos, se han entregado 39 ha, correspondientes a casa lotes con extensiones en promedio de 439 metros cuadrados y ubicados en los centros poblados; predios que no necesariamente reúnen las características para ser explotados, lo que limita la posibilidad de que sean económicamente eficientes.

Si bien, no está prohibido adjudicar por debajo de la UAF, esto debe ser una excepcionalidad, y solo cuando la ANT evidencie que la extensión ocupada a pesar de ser inferior, le permite al ocupante contar con condiciones para una vida digna, sin dejar pasar por alto que la misión de la ANT no es solo formalizar, sino que debe ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural que lleva implícito la distribución equitativa de la tierra rural, con el objeto de lograr el uso eficiente del suelo, la cohesión social y territorial; y el desarrollo socioeconómico convergente del territorio, a fin de mejorar la calidad de vida de la población rural.

La ANT priorizará la planeación de la política de ordenamiento social de la propiedad hacia municipios donde no solo se permita la formalización de la propiedad, sino donde se garanticen las condiciones materiales para que las familias campesinas

puedan permanecer en sus territorios logrando inversiones más estratégicas y la optimización de las intervenciones, todo en razón a su propio compromiso y deber misional.

Por lo anterior, se aceptan algunas de las explicaciones dadas por la ANT, pero se mantiene la observación y se configura como hallazgo como se transcribió.

HALLAZGO 10. Enfoque de género en el POSPR – Ovejas - Sucre

El Decreto Ley 902 de 2017 establece las medidas que corresponden a instrumentos dispuestos para facilitar y asegurar la implementación de la Reforma Rural Integral (RRI) contemplada en el punto 1 del Acuerdo Final de Paz (AF) en materia de acceso y formalización de tierras.

Este mismo Acuerdo establece de manera explícita que “los sujetos beneficiarios de dichas medidas son los trabajadores con vocación agraria, sin tierra suficiente y especialmente las mujeres y las personas desplazadas por la violencia”. Asimismo, el AF determinó la necesidad de adoptar de manera transversal los enfoques de *género, diferencial y territorial* en los planes y programas que lo implementen, de manera que se articulen con su finalidad. Por tanto, se tiene que, existe un requisito de *conexidad suficiente*, entre las disposiciones del citado decreto ley y el contenido concreto del AF.

En ese sentido, se espera encontrar que la formulación e implementación de los planes y programas definidos como parte de la RRI cuenten de manera clara con dichos enfoques, toda vez que ello implica reconocer y tener en cuenta las necesidades y particularidades socioculturales y económicas no solo de los territorios sino además, de sus comunidades y de manera diferenciada, las de las mujeres rurales pues tal como lo reconoce el AF, han sufrido de manera desproporcionada los efectos del conflicto armado y a su vez, han sido históricamente víctimas de la exclusión, la desigualdad y la marginalidad en materia de acceso y tenencia de la tierra; así como han estado enfrentadas a diferentes barreras en la política de acceso a tierras, lo cual atenta contra sus derechos e incrementa las brechas de desigualdad.

Una vez revisado el Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural – POSPR de Ovejas, Sucre allegado por la Agencia Nacional de Tierras -ANT-, se encuentra que el instrumento solo contempla de manera directa el enfoque territorial y diferencial, más en ninguno de sus acápites refiere la existencia clara y específica de un enfoque de género que sea transversal a su formulación e implementación.

Lo anterior llama la atención teniendo en cuenta que, aunque lo reportado en la comunicación recibida mediante los documentos 20207401081451 y 20201000220373 allegados por la ANT evidencia un acceso preferente para las mujeres rurales en asuntos como la asignación de puntajes en el RESO en concordancia con las disposiciones del artículo 26 de la resolución 12096; por fuera de esos factores de calificación, en el POSPR de Ovejas- Sucre no se evidencia la existencia de medidas afirmativas específicas que den cuenta de la incorporación transversal del enfoque de género en la estructuración del plan; medidas que ante todo, garanticen las condiciones de acceso equitativo a la tierra entre hombres y mujeres tal como lo dispuso previamente el AF respecto a todos los planes y programas correspondientes a la RRI.

Es de anotar que, además, la falta de inclusión del enfoque de género en el POSPR de Ovejas, Sucre contradice las disposiciones iniciales evidenciadas en el documento conceptual²² de POSPR que la misma ANT establece como guía, procedimiento y proceso dispuesto para la formulación de los Planes. En este documento, se enuncia que el proceso de configuración de los POSPR es guiado por los principios orientadores definidos en la resolución No. 129 de 2017 de Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) que en su artículo 4 sitúa específicamente la existencia del enfoque de género. No obstante, como se ha anotado, el POSPR de Ovejas, Sucre únicamente explicita la existencia de un enfoque territorial y diferencial.

Esta situación se debe a una falta de reconocimiento sobre la importancia de garantizar que los diferentes planes y programas de la RRI deben guardar directo vínculo con las disposiciones del AF en materia de los enfoques que esta política de Estado transversalizó, como es el caso específico del enfoque de género y ello genera como consecuencia que no se aseguren medidas específicas para las mujeres rurales que garanticen el efecto esperado con las medidas inicialmente establecidas en materia de acceso y formalización en tanto instaurar un trato preferente no es en sí mismo un ejercicio de implementación de instrumentos de política pública respondientes al enfoque de género.

En conclusión, es posible aducir que el POSPR de Ovejas, Sucre no responde a la totalidad de disposiciones derivadas del AF en materia de acceso a tierras.

Respuesta de la Agencia Nacional de Tierras

²² Guía: Documento Conceptual de Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural de la ANT. Procedimiento: Formulación de Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural. Proceso: Planificación del Ordenamiento Social de la Propiedad Rural. Código: POSPR-G-007 versión 1, Fecha: 21/11/2017.

Según la entidad, *“la implementación del POSPR si tiene el propósito de identificar los derechos de las personas y, en particular, de las mujeres rurales para cumplir con este fin se establecieron mecanismos”*.

En el caso de Ovejas, la Entidad manifestó haber creado un Comité de Mujeres, el cual sirvió para transmitir mensajes a mujeres líderes para que hicieran parte del proceso de formulación del POSPR (un total de 56 mujeres). Así mismo, en el FISO se identificaba el titular y su núcleo familiar y se reconoció el derecho a la propiedad conjunta en el caso de baldíos. Posterior al ejercicio de Ovejas, según la entidad se tuvieron una serie de aprendizajes para la identificación, reconocimiento y asignación de derechos a mujeres rurales.

Análisis de Respuesta

Una vez revisada la respuesta allegada por la ANT mediante el oficio 20202001197471 en relación con la observación remitida por la CGR respecto a la ausencia de incorporación clara, directa y transversal del enfoque de género en el POSPR de Ovejas, Sucre, se encuentra que si bien, la Agencia señala que tanto en la formulación como en la implementación de este instrumento de planeación, se establece que *“la participación de la comunidad y el enfoque diferencial son dos principios centrales en toda la política de OSPR”*, de la revisión del instrumento no se identifica la aplicación en particular del enfoque de género.

Ahora bien, la ANT manifiesta que si bien *“gracias a todos los aprendizajes y de este piloto, la Agencia ha dispuesto diversos mecanismos para la identificación, reconocimiento y asignación de derechos a mujeres rurales”*, este es un efecto posterior a la puesta en marcha del POSPR en Ovejas, Sucre, más no un asunto previamente propuesto desde la formulación del instrumento.

En ese sentido, si bien, el hecho de que algunas mujeres hagan parte -como grupo poblacional que habita el territorio- del proceso de formulación e implementación del POSPR, da cuenta de un ejercicio de orden participativo, no significa necesariamente que este instrumento de planeación haya incluido de manera especial en su diseño un componente de enfoque de género transversal que sea tenido en cuenta en la totalidad de sus procedimientos.

Así, de la lectura y revisión del POSPR de Ovejas Sucre no se puede identificar una caracterización que recoja las brechas de género existentes para el acceso a la propiedad; las estrategias de incorporación del enfoque transversal de género más allá de la creación de un Comité de participación; y no se relacionan medidas diferenciales afirmativas expresas en el plan de ordenamiento que tengan un impacto a favor de las mujeres y que garanticen el acceso equitativo a la tierra entre

hombres y mujeres y que aporten al objetivo de la Reforma Rural Integral sobre la superación de brechas sociales.

En virtud de lo anterior, se configura un hallazgo.

HALLAZGO 11. Tiempo en la ejecución del Barrido predial.

A través del Decreto Ley 902 del 29 de mayo de 2017, se ratificó lo dispuesto en el Decreto Ley 2363 de 2015 y se ordenó a la Agencia Nacional de Tierras la implementación de Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad 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

Conforme a lo enunciado en el artículo 104 de la ley 1753 de 2015, el municipio de Ovejas (Sucre), se priorizó por el Comité Operativo Directivo (COD) como municipio piloto de Catastro Multipropósito, para ser intervenido bajo la metodología de Levantamiento Predial del Catastro multipropósito

Según el numeral 2 del artículo 16 del Decreto Ley 2363 de 2015, la competencia para impartir directrices para la elaboración de planes de ordenamiento social le corresponde a la Dirección de Gestión del Ordenamiento Social de la Propiedad, conforme a lineamientos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

De acuerdo con el numeral 3 del artículo 17 del Decreto Ley 2363 de 2015, la elaboración de planes de ordenamiento social a cargo de la Agencia Nacional de Tierras, será obligación de la Subdirección de Planeación Operativa de la Dirección de Gestión del Ordenamiento Social de la Propiedad.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 69 del Decreto Ley 902 de 2017, el Director General de la Agencia Nacional de Tierras, estableció el Reglamento Operativo de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad, expidiendo la Resolución 740 de 2017.

Según el artículo 3 de la Resolución 740 de 2017, la elaboración del Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural se desarrollará en tres fases Formulación, Implementación y Evaluación y Mantenimiento.²³

²³ 1. Formulación: La cual comprende el proceso de alistamiento de la ANT y del territorio. donde se caracterizará la tenencia, se definirá las actividades para identificar situaciones que configuren inseguridad jurídica, distribución inequitativa de la tierra e informalidad de la propiedad rural, y la elaboración y aprobación

Conforme a la Resolución 1819 de 2018 del 28 de mayo, se aprueba el plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural en el Municipio de Ovejas (Sucre) y se dictan otras disposiciones. Así mismo, se enuncia que la información incluida en el POSP de Ovejas (Sucre), tiene carácter preliminar y debe ser constatada y actualizada en la etapa implementación.

El POSPR del municipio de Ovejas, estableció once unidades de intervención territorial (UIT), las cuales corresponden a los corregimientos establecidos en el Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) y que fueron validados comunitariamente en el marco de la formulación del POSPR.

En la fase de formulación de POSP de Ovejas, se realizó el alistamiento y la caracterización de la tenencia, donde se identificaron las situaciones jurídicas de la tierra en las 11 UIT intervenidas, se elaboró y aprobó la Resolución 1819 de 2018 de fecha 28 de mayo de 2018, la cual da el cierre a esta etapa y ordenó a la Oficina de Instrumentos Públicos de Corozal – Sucre, la inscripción por publicidad, del inicio al procedimiento único de ordenamiento social de la propiedad rural en el Municipio de Ovejas, conforme a lo enunciado en el artículo 40 del Decreto Ley 902 de 2017 y el artículo 1, parágrafo 2 de la Resolución 108 de 2018, expedida por la ANT, en 312 Folios de Matricula inmobiliaria.

La fase de implementación inició el 29 de mayo de 2018, encontrándose en ejecución y la cual se está desarrollando en dos etapas:

- a. La etapa administrativa del Procedimiento Único de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, donde ya se realizó la formación de los expedientes, se entregó el informe técnico jurídico preliminar (diciembre de 2018) y se realizó el registro de Sujetos de Ordenamiento Social de la Propiedad, se encuentra en ejecución el barrido predial masivo en escala en algunas UIT focalizadas y la corrección administrativa de área y linderos, actas de colindancia,

del Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, atendiendo a los aspectos señalados en el artículo 44 del Decreto-ley número 902 de 2017.

2. Implementación. Esta fase consiste en la puesta en marcha del Plan a través de la realización del Procedimiento Único de Ordenamiento Social de la Propiedad, el cual implica realizar el barrido predial para posterior y paulatinamente ir dando inicio a actuaciones administrativas encaminadas a ejecutar los asuntos señalados en el artículo 58 del Decreto-ley 902 de 2017, y de esa forma tomar las decisiones por parte de la ANT en materia de ordenamiento social de la propiedad rural a que haya lugar, según las competencias y procedimientos previstos en las normas vigentes.

Los procedimientos administrativos especiales agrarios o de titulación de baldíos ya en curso que se encuentren en la zona localizada y objeto de barrido, se tramitarán conforme a las reglas procesales de la Ley 160 de 1994, teniendo en cuenta las reglas definidas en el régimen de transición del Decreto-ley número 902 de 2017.

3. Evaluación y mantenimiento. Esta fase comprende las estrategias de seguimiento y evaluación a las actuaciones de la ANT en las zonas localizadas tendientes a la consecución de los objetivos definidos en los respectivos Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural

- b. La etapa de la implementación de la ejecución se inició con las actualizaciones posbarrido y las actuaciones administrativas encaminadas a ejecutar los asuntos señalados en el artículo 58 del Decreto Ley 902 de 2017, y de esa forma tomar las decisiones por parte de la ANT en materia de ordenamiento social de la propiedad rural a que haya lugar.

Conforme al artículo 28 de la Resolución 740 de 2017, en la planeación del barrido predial de la etapa de implementación se debe programar las visitas predio a predio sin exceder de cinco (5) meses para haber finalizado la última visita, si aún existen inmuebles que no hayan sido visitados, se podrá actualizar el Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad frente a los inmuebles ya visitados, para dar inicio a la fase de ejecución sobre ellos, sin perjuicio de que continúe el barrido de los restantes.

La Resolución 4275 de 2019 actualiza el POSP e imparte otras orientaciones, estableciendo que la actualización de las UIT del POSP de Ovejas, se deben dejar como anexo técnico y hacen parte integral del mismo.

Las actuaciones administrativas en el POSP de Ovejas iniciarán conforme a la información recolectada y/o complementada en el barrido predial, se realizarán bien sea conforme a la Ley 160 de 1994 o por el procedimiento único contemplado en el Decreto-ley número 902 de 2017. Se precisa que, si los procesos se encuentran con anterioridad a la vigencia del Decreto Ley 902 de 2017, se podrán adelantar durante la etapa de formulación y los nuevos, se iniciarán una vez se haya ejecutado la totalidad del barrido predial en las veredas definidas como parte de una unidad de intervención.

Al revisar la documentación del POSP de Ovejas remitida y lo informado en la reunión sostenida con la ANT como prueba de recorrido, para esta auditoría, se observa por parte de la CGR, que la actividad del Barrido Predial Masivo que se encuentra en desarrollo, se hallaba bajo un cronograma de intervención aprobado en el anexo de la Resolución 1819 de 2017, el cual tendría una duración de 147 días a partir del 26 de febrero de 2018 al 14 de septiembre de 2018, y se haría en las UIT de la siguiente manera; (Tabla 11, anexo a la POSP de Ovejas):

Corregimiento	Número de días de Intervención	Fecha de inicio	Fecha de terminación
Canutalito	6	lun 26/02/18	sáb. 3/03/18
Canutal	6	lun 2/04/18	sáb 7/04/18
Flor del Monte	6	lun 23/04/18	sáb 28/04/18
San Rafael	6	lun 21/05/18	sáb 26/05/18
La Peña	5	mar 5/06/18	sáb 9/06/18
El Floral	6	lun 18/06/18	sáb 23/06/18
Almagra	6	lun 23/07/18	sáb 28/07/18
Pijiguay	6	lun 27/08/18	sáb 1/09/18
Don Gabriel	5	lun 3/09/18	vie 7/09/18
Salitral	5	lun 10/09/18	vie 14/09/18
Chengue	5	lun 10/09/18	vie 14/09/18

El cronograma no se implementó, ni se ajustó por parte de la ANT, se incumplió con lo dispuesto en la normatividad, y las actualizaciones realizadas a las 9 UIT y en algunos ítems se encuentra todavía en preliminar.

De lo anterior se concluye que ha sido deficiente la etapa de implementación del POSPR de Ovejas, conforme a lo enunciado en el artículo 3 de la resolución 740 de 2017, modificado por el artículo 4 de la Resolución 12096 de 2019, generando reprocesos y retrasos en los avances y en la misionalidad de este.

Respuesta de la Agencia Nacional de Tierras

“...Ante lo cual es pertinente aclarar que el cronograma descrito corresponde a la fase de barrido predial y visita predio a predio que para el caso de Ovejas finalizó en el mes de noviembre del 2018, es decir, dos meses después de lo previsto. Si lo antes dicho se analiza desde una perspectiva de gestión de proceso, tendríamos que poner sobre la balanza las diferentes vicisitudes que se presentaron en el marco de la operación de barrido: Se requirió tiempo y esfuerzo en la marcha para analizar, diseñar y madurar las diversas aplicaciones necesarias para la funcionabilidad e interoperatividad en los procesos de captura, almacenamiento y procesamiento de información de la etapa de barrido, tal y como lo precisó el CONPES de catastro multipropósito en los siguientes términos: “El levantamiento catastral multipropósito en todo el país es una intervención ambiciosa como política pública, que significa una evolución hacia la adopción de un nuevo modelo catastral basado en los más altos estándares y buenas prácticas internacionales en temas cartográficos, tecnológicos, de interoperabilidad, de formación, actualización y conservación catastral.

Dado que la implementación de esta política tiene un alto grado de complejidad debido, entre otros factores, a su dimensión y a la necesidad de articulación entre distintas entidades y niveles de gobierno, el seguimiento y la evaluación de sus resultados serán una prioridad.

Este piloto permitirá contar con un laboratorio de soporte de la implementación de la política, que hará posible calibrar costos, tiempos, y condiciones técnicas (metodologías y tecnologías), además de poner a prueba el modelo operativo de tercerización y delegación, así como el procedimiento de barrido predial masivo, entre otros aspectos. El piloto servirá, a su vez, para ajustar y planificar las metodologías, instrumentos y operativos de campo para el escalamiento del proceso a nivel nacional”.

La consecución del insumo cartográfico implicó sobrellevar condiciones de operación emergentes como las meteorológicas, la temporalidad y calidad de las aerofotografías.

La transición a la medición por foto-identificación (método indirecto y mixto) después de llevar aproximadamente un 40% del proceso por método directo (topografía) implicó un cambio de paradigma, pues se había planificado usar en la mayoría del territorio métodos directos...”

Análisis de Respuesta

Si bien es cierto que el POSPR de Ovejas se encuentra como piloto para el Catastro Multipropósito, *“que hará posible calibrar costos, tiempos, y condiciones técnicas”* el BPM realizado en las UIT, donde se puso en práctica la metodología propuesta por USAID, no alcanzó el objetivo pues en las actualizaciones de la UIT para justificar la actualización de los predios se informa que *“En diciembre de 2018, el operador del barrido predial realizó la primera entrega de información recabada y procesada, a entidades involucradas en el programa de Catastro Multipropósito. Al momento de las presentes actualizaciones, el operador continúa entregando información agronómica y recogiendo pruebas en campo por lo que la etapa del barrido predial aún no ha finalizado.”* Texto que corrobora que lo entregado en diciembre del 2018 es un preliminar del Barrido predial y no como lo enuncia la entidad en su respuesta que el barrido predial de Ovejas *“finalizó en el mes de noviembre del 2018”*

Situación que resulta impropcedente para esta etapa pues si bien es cierto se realizó el BMP en las 11 UIT del Municipio de Ovejas el mismo no fue entregado en el tiempo establecido.

Además, esta situación se debió dejar registrada en el documento lecciones aprendidas y buenas prácticas y así poder ampliar los tiempos de levantamiento del BPM.

Por lo tanto, se mantiene la observación configurándose como Hallazgo.

HALLAZGO 12. Informes de seguimiento en el POSPR de Ovejas.

Constitución Política de Colombia:

Artículo 6o. “Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.”

Artículo 74: "Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley".

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 (…)

Ley 594 de 2000

Artículo 4. Principios generales. Los principios generales que rigen la función archivística son los siguientes:

“a) Fines de los archivos. El objetivo esencial de los archivos es el de disponer de la documentación organizada, en tal forma que la información institucional sea recuperable para uso de la administración en el servicio al ciudadano y como fuente de la historia; Por lo mismo, los archivos harán suyos los fines esenciales del Estado, en particular los de servir a la comunidad y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y los de facilitar la participación de la comunidad y el control del ciudadano en las decisiones que los afecten, en los términos previstos por la ley;

(…) d) Responsabilidad. Los servidores públicos son responsables de la organización, conservación, uso y manejo de los documentos. Los particulares son responsables ante las autoridades por el uso de los mismos”.

Artículo 16. Obligaciones de los funcionarios a cuyo cargo estén los archivos de las entidades públicas. Los secretarios generales o los funcionarios administrativos de

igual o superior jerarquía, pertenecientes a las entidades públicas, a cuyo cargo estén los archivos públicos, tendrán la obligación de velar por la integridad, autenticidad, veracidad y fidelidad de la información de los documentos de archivo y serán responsables de su organización y conservación, así como de la prestación de los servicios archivísticos.

Decreto 2609 de 2012

Artículo 9°. Procesos de la gestión documental. La gestión documental en las diferentes entidades públicas en sus diferentes niveles debe comprender como mínimo los siguientes procesos.

“(…) c) Gestión y trámite. Conjunto de actuaciones necesarias para el registro, la vinculación a un trámite, la distribución incluidas las actuaciones o delegaciones, la descripción (metadatos), la disponibilidad, recuperación y acceso para consulta de los documentos, el control y seguimiento a los trámites que surte el documento hasta la resolución de los asuntos. (...)”

Artículo 17. Características de los sistemas de gestión documental. La gestión adecuada de los documentos debe basarse en el desarrollo de las funciones de las Entidades Públicas, sus dependencias y funcionarios, así como en la normalización de sus procesos, procedimientos y manuales administrativos, de acuerdo con reglas específicas. Para lograr lo anterior es necesario que los sistemas de gestión de documentos respondan mínimo a las siguientes características.

a) Conformidad. Los sistemas de información, incluyendo los sistemas de gestión de documentos electrónicos (SGDE), deben respaldar la gestión de la información a partir de los procesos administrativos de las entidades.

f) Diseño y funcionamiento. La creación y captura de documentos en el sistema debe ser de fácil manejo para los usuarios, haciéndola tan simple como sea posible.

h) Disponibilidad y acceso. Un sistema de gestión de documentos electrónicos (SGDE) debe asegurar la autenticidad, integridad, inalterabilidad, accesibilidad, interpretación y comprensión de los documentos electrónicos en su contexto original, así como su capacidad de ser procesados y reutilizados en cualquier momento.

Ley 1712 de 2014

Artículo 3o. OTROS PRINCIPIOS DE LA TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. En la interpretación del derecho de acceso a la

información se deberá adoptar un criterio de razonabilidad y proporcionalidad, así como aplicar los siguientes principios:

“(...) Principio de la calidad de la información. Toda la información de interés público que sea producida, gestionada y difundida por el sujeto obligado, deberá ser Oportuna, objetiva, veraz, completa, reutilizable, procesable y estar disponible en formatos accesibles para los solicitantes e interesados en ella, teniendo en cuenta los procedimientos de gestión documental de la respectiva entidad (...)”

Artículo 6o. Definiciones.

“(...) g) Gestión documental. Es el conjunto de actividades administrativas y técnicas tendientes a la planificación, procesamiento, manejo y organización de la documentación producida y recibida por los sujetos obligados, desde su origen hasta su destino final, con el objeto de facilitar su utilización y conservación; (...)”

Artículo 16. Archivos. En su carácter de centros de información institucional que contribuyen tanto a la eficacia y eficiencia del Estado en el servicio al ciudadano, como a la promoción activa del acceso a la información pública, los sujetos obligados deben asegurarse de que existan dentro de sus entidades procedimientos claros para la creación, gestión, organización y conservación de sus archivos. Los procedimientos adoptados deberán observar los lineamientos que en la materia sean producidos por el Archivo General de la Nación.

En el plan de ordenamiento del Municipio de Ovejas, documento aprobado mediante la Resolución No. 1819 del 28 de mayo de 2018, en el esquema de seguimiento y evaluación, se determinó que: para el seguimiento al avance de las metas trazadas en el documento, este se realizará con periodicidad mensual, generando para ello los datos de ejecución por parte de los actores involucrados.

Con base en lo anterior se solicitaron los reportes de ejecución generados durante el año 2019 y lo corrido del año 2020, a lo que la entidad en respuesta de fecha 16 de octubre de 2020 indicó que el seguimiento se materializa en tres instrumentos: la actualización del POSPR mediante documentos técnicos de cada una de las unidades de intervención territorial – UIT, los informes de tablero de control elaborados mensualmente con el fin de reportar detalles del año 2019 y el tablero de seguimiento al avance de las notificaciones de cada actuación del procedimiento único en territorio.

Revisados los informes de tablero de control elaborados mensualmente con el fin de reportar detalles del año 2019 y lo avanzado del 2020, que fueron los solicitados puntualmente, se reciben los correspondientes al año 2019 sin incluir los de los meses de enero y abril y no se aportaron los correspondientes al año 2020.

Al estudiar las variables de los tableros de control mensuales; indicadores, fases, etapas, componentes, ponderación del cálculo, porcentaje de la ponderación, producto y el estado, se advierte que la información registrada desde el mes de febrero y hasta el mes de diciembre de 2019 es exactamente la misma sin que se aprecie algún cambio en los ítems indicados. La misma situación se presenta respecto de las otras pestañas del informe: dinámicas comunitarias, reuniones institucionales, caracterización de la población que conforma el semillero de la tierra y el territorio y participación en mesa de víctimas y seguridad donde se registra la misma información hasta el mes de noviembre de 2018.

En los informes, respecto del producto “número de predios visitados por el barrido predial” desde el mes de febrero tiene una ponderación del 100%, indicándose en el informe del mes de julio que el producto lo conforman 5.761 predios.

Una vez revisados los informes mensuales, la CGR no observa ningún avance en relación con lo reportado en el mes de febrero, lo anterior si se tienen en cuenta dos aspectos respecto del barrido predial:

Primero, el cumplimiento del 100% del barrido predial reportado desde el mes de febrero de 2019, posibilita el avance en el procedimiento único establecido en el numeral 5.3 del Plan de Ordenamiento de Ovejas, actuaciones frente a las cuales, no se evidencia ningún reporte en los citados informes.

Segundo, si para el 25 de abril de 2019, la ANT emitió la Resolución 4275, por medio de la cual se actualiza el Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad de Ovejas, resolviendo que la Dirección de Gestión de Ordenamiento Social de la Propiedad deberá ajustar el anexo técnico en la medida que avance el barrido predial masivo, para que estas actualizaciones se reflejen en los informes aludidos.

Esta situación se presenta por cuanto no hay un uso adecuado por parte de los funcionarios de la ANT de los informes como herramienta de seguimiento a la labor de la Entidad, en contravía del principio de la calidad de la información y del propio proceso de gestión documental.

Lo anterior impide que tanto por parte de la entidad como de los entes de control se pueda hacer un seguimiento efectivo a la gestión de la ANT en la implementación del Plan de Ordenamiento Social de la propiedad Rural en el Municipio de Ovejas (Sucre).

Respuesta de la Agencia Nacional de Tierras

“(...) La DGOSP a partir de los aprendizajes y acciones de mejora continua producto del Piloto, ha diseñado un instrumento en el que se consolida la información del avance operativo de la fase de Implementación de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, para con éste monitorear el progreso de la intervención en cada uno de los municipios donde la Agencia implementa un plan.

Al dashboard se alimenta de una serie de Indicadores logísticos, operativos y financieros para cada uno de los componentes de la ruta metodológica, allí se acopia la información relevante sobre la evolución de la intervención mostrando los principales indicadores de rendimiento, o KPi. Este se organiza de forma tal que permite visualizar el mayor número de datos agregados en materia de predios, áreas, análisis jurídicos realizados y FISO diligenciados, entre otros.

La información consolidada de los avances de cada municipio es presentada en los comités técnicos operativos mensuales de los convenios en el marco de los cuales se están desarrollando la fase de implementación de los POSPR. (...)”

Análisis de Respuesta

En la respuesta la Entidad informa que se cuenta con otros instrumentos para el registro de la información y los mecanismos para ponerla en conocimiento. Al respecto se advierte que estos no son los previstos en el plan de ordenamiento, cuya propuesta metodológica proviene de lo previsto en el Decreto Ley 902 de 2017 y la Resolución 740 del mismo año.

Lo anterior evidenciaría ausencia de planificación, pues precisamente el plan de ordenamiento es un instrumento de organización y programación, con estrategias metodológicas establecidas, entre ellas las metas, indicadores, cronograma y el tipo de informes de seguimiento, para fijar la forma en que la entidad hará una intervención eficiente y eficaz, en función de las necesidades territoriales.

Si hay registro de la información, se deberían adelantar las acciones necesarias para que los informes previstos en el plan de ordenamiento también sean diligenciados y se ejecute en debida forma lo planificado.

Por lo anterior, se mantiene lo observado y se configura el hallazgo.

HALLAZGO 13. Módulo étnico en el RESO.

El artículo 13 de Decreto Ley 902 de 2017 definió la obligación de incluir un módulo étnico en el RESO que dé cuenta de los pueblos y comunidades indígenas, negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales, cuya priorización debe ser definida por la

Comisión Nacional de Territorios Indígenas, sentencias judiciales, casos de restitución de derechos territoriales, reparación colectiva étnica y ruta de protección del Decreto 2333 de 2014.

Según el análisis de los insumos presentados por la ANT y la respuesta dada a los requerimientos realizados, dicho módulo étnico no ha sido creado. El reporte del RESO presentado en formato Excel con corte 30 de septiembre de 2020 por la ANT, no permite identificar los sujetos de ordenamiento social que tienen pertenencia étnica indígena o afrocolombiana. Además de no permitir su clasificación, no contiene variables específicas para sujetos de ordenamiento étnicos.

Según oficio 20202000990651 de la ANT, en respuesta al requerimiento de la CGR se afirma frente a la concertación del FISO étnico que *“una vez se concierte el instructivo de diligenciamiento del Formulario Único de Registro de Sujetos de Ordenamiento Social para Comunidades Étnicas – FISO Étnico, se continuará con la estructuración del módulo étnico, siendo el siguiente punto por presentar en el marco de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas – CNTI”*. Lo anterior, ratifica la inexistencia del módulo étnico del RESO.

Pese a que se adjuntan soportes de actas sobre las que se afirma presentan los avances para la estructuración del FISO, las mismas datan de noviembre y diciembre de 2018 y solo registran compromisos a futuro para la socialización y discusión acerca del FISO o la información en detalle sobre los avances en el Fondo de Tierras y el RESO. Sin embargo, en ninguna de ellas se presenta la aprobación de versiones del FISO o la aprobación de una ruta para la construcción del módulo étnico del RESO.

Por otra parte, la respuesta de la entidad (20202000990651) omitió información acerca de la ruta trazada para la concertación del módulo étnico con los pueblos y comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales, así como las acciones promoción realizadas con comunidades indígenas y negras y afrocolombianas, el estado del Programa especial de dotación de tierras para las comunidades Rrom, la asignación de puntajes en el RESO para comunidades étnicas y no aportó ningún soporte frente a estas preguntas generadas por la CGR.

Según el oficio 20207401081451 de la ANT en respuesta al requerimiento de la CGR, se afirma por parte de la entidad, que el FISO se encuentra en fase de concertación con las comunidades étnicas, lo cual ratifica la no existencia de un módulo especial actualmente. Adicionalmente, en el mismo oficio se señala que *“Desde la U.G.T. Noroccidente, para la fecha de vigencia de la auditoría, se diligenció un formulario POSPR-F-013 FISO para Comunidades Étnicas”*. Sin embargo, el mismo no ha sido concertado.

La ausencia de un módulo étnico en el RESO se debe a la no priorización del mismo en las actividades planeadas por la Agencia Nacional de Tierras y la desatención de la importancia del cumplimiento del artículo 13 del Decreto Ley 902 de 2017, así como de la ausencia de una ruta con cronograma y acciones específicas con las comunidades indígenas y afrocolombianas para la construcción del Módulo étnico, el diseño y la aplicación del FISO y la incorporación del enfoque étnico los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad.

Lo anterior genera como consecuencia que existan avances generales que no recojan las especificidades de los territorios étnicos y que puedan actuar en desmedro del principio de concertación o en contravía de la especificidad de los territorios étnicos. En este sentido, se pueden requerir reprocesos que impacten sobre la efectividad, eficiencia y economía que deben primar en toda acción pública.

Respuesta de la Agencia Nacional de Tierras

La entidad en la comunicación 20202001197471 del 18 de noviembre de 2020 manifiesta que una vez revisado el repositorio documental de la Secretaría Técnica se observan gestiones frente a la presentación del FISO étnico. En particular señala que de acuerdo con el compromiso 10 del Acta 2 de la sesión VI de 2019 elaboró un documento instructivo para el diligenciamiento del FISO étnico. Sin embargo, a su vez menciona que el mismo *“está pendiente de socialización de acuerdo a la agenda concertada con dicha instancia (entiéndase CNTI)”*. A la fecha, este documento no ha sido socializado, según la entidad, debido a que la CNTI definió no abordar virtualmente temas diferentes a los relacionados con la Pandemia Covid-19. En la misma vía se aclara que, entre tanto el FISO no esté concertado, no se continuará con la estructuración del módulo étnico en el RESO.

Respecto a la presentación del módulo RESO étnico ante la instancia representativa de comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales, se espera *“generar los puentes de articulación necesarios para someter a consideración de este escenario lo respectivo a este punto en las sesiones del mes de diciembre, en aras de generar la hoja de ruta para su discusión.”*

Análisis de la respuesta

Según la respuesta de la Entidad, la CGR corrobora que a la fecha no existe un módulo étnico en el RESO tal y como lo contempla el artículo 13 del Decreto Ley 902 de 2017. Si bien se manifiesta que la pandemia COVID 19 ha afectado los procesos de concertación con la CNTI para avanzar con la aprobación del FISO, es claro que el Decreto Ley fue emitido en el mes de mayo de 2017, sin que a la fecha exista una versión aprobada en un proceso de concertación; es decir, no es

consecuente aducir la responsabilidad de la no existencia del módulo étnico en el RESO o del FISO-étnico a la contingencia de la pandemia.

En cuanto a la concertación con las comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales la ANT no evidencia ninguna gestión, y reporta que a futuro (diciembre de 2020) se generarán puentes de articulación para lograr tener una hoja de ruta.

En este sentido, y teniendo en cuenta la importancia del cumplimiento estricto de lo estipulado en el Decreto Ley 902 de 2017 para el logro de los objetivos del Acuerdo de Paz en lo concerniente al ordenamiento social de la propiedad, así como el cumplimiento de la consulta previa de dicho marco normativo, se considera que según lo expuesto, se configura el hallazgo de tipo administrativo.

HALLAZGO 14. Diligenciamiento parcial del módulo RESO

Constitución Política de Colombia:

Artículo 6o. “Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.”

Artículo 74. “Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley”.

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 (...).”

Ley 594 de 2000.

Artículo 4. Principios generales. Los principios generales que rigen la función archivística son los siguientes:

“a) Fines de los archivos. El objetivo esencial de los archivos es el de disponer de la documentación organizada, en tal forma que la información institucional sea

recuperable para uso de la administración en el servicio al ciudadano y como fuente de la historia; Por lo mismo, los archivos harán suyos los fines esenciales del Estado, en particular los de servir a la comunidad y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y los de facilitar la participación de la comunidad y el control del ciudadano en las decisiones que los afecten, en los términos previstos por la ley;

(...) d) Responsabilidad. Los servidores públicos son responsables de la organización, conservación, uso y manejo de los documentos. Los particulares son responsables ante las autoridades por el uso de los mismos”.

Artículo 16. Obligaciones de los funcionarios a cuyo cargo estén los archivos de las entidades públicas. Los secretarios generales o los funcionarios administrativos de igual o superior jerarquía, pertenecientes a las entidades públicas, a cuyo cargo estén los archivos públicos, tendrán la obligación de velar por la integridad, autenticidad, veracidad y fidelidad de la información de los documentos de archivo y serán responsables de su organización y conservación, así como de la prestación de los servicios archivísticos.

Decreto 2609 de 2012

Artículo 9°. Procesos de la gestión documental. La gestión documental en las diferentes entidades públicas en sus diferentes niveles, debe comprender como mínimo los siguientes procesos.

“(...) c) Gestión y trámite. Conjunto de actuaciones necesarias para el registro, la vinculación a un trámite, la distribución incluidas las actuaciones o delegaciones, la descripción (metadatos), la disponibilidad, recuperación y acceso para consulta de los documentos, el control y seguimiento a los trámites que surte el documento hasta la resolución de los asuntos.(...)”

Artículo 17. Características de los sistemas de gestión documental. La gestión adecuada de los documentos debe basarse en el desarrollo de las funciones de las Entidades Públicas, sus dependencias y funcionarios, así como en la normalización de sus procesos, procedimientos y manuales administrativos, de acuerdo con reglas específicas. Para lograr lo anterior es necesario que los sistemas de gestión de documentos respondan mínimo a las siguientes características.

a) Conformidad. Los sistemas de información, incluyendo los sistemas de gestión de documentos electrónicos (SGDE), deben respaldar la gestión de la información a partir de los procesos administrativos de las entidades.

f) Diseño y funcionamiento. La creación y captura de documentos en el sistema debe ser de fácil manejo para los usuarios, haciéndola tan simple como sea posible.

h) Disponibilidad y acceso. Un sistema de gestión de documentos electrónicos (SGDE) debe asegurar la autenticidad, integridad, inalterabilidad, accesibilidad, interpretación y comprensión de los documentos electrónicos en su contexto original, así como su capacidad de ser procesados y reutilizados en cualquier momento.

Ley 1712 de 2014

Artículo 3o. OTROS PRINCIPIOS DE LA TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. En la interpretación del derecho de acceso a la información se deberá adoptar un criterio de razonabilidad y proporcionalidad, así como aplicar los siguientes principios:

*“(...) **Principio de la calidad de la información.** Toda la información de interés público que sea producida, gestionada y difundida por el sujeto obligado, deberá ser oportuna, objetiva, veraz, completa, reutilizable, procesable y estar disponible en formatos accesibles para los solicitantes e interesados en ella, teniendo en cuenta los procedimientos de gestión documental de la respectiva entidad.(...)”*

Artículo 6o. Definiciones.

“(...) g) Gestión documental. Es el conjunto de actividades administrativas y técnicas tendientes a la planificación, procesamiento, manejo y organización de la documentación producida y recibida por los sujetos obligados, desde su origen hasta su destino final, con el objeto de facilitar su utilización y conservación;(...)”

Artículo 16. Archivos. En su carácter de centros de información institucional que contribuyen tanto a la eficacia y eficiencia del Estado en el servicio al ciudadano, como a la promoción activa del acceso a la información pública, los sujetos obligados deben asegurarse de que existan dentro de sus entidades procedimientos claros para la creación, gestión, organización y conservación de sus archivos. Los procedimientos adoptados deberán observar los lineamientos que en la materia sean producidos por el Archivo General de la Nación.

Decreto Ley 902 de 2017

Artículo 11, establece que, el RESO constituirá un instrumento de planeación y de ejecución gradual de la política pública, bajo el principio de reserva de lo posible, a fin de que el acceso y la formalización de tierras se adelanten de manera progresiva.

Adicionalmente, se constituye en la herramienta para identificar a los beneficiarios del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral.

Artículo 12. Módulo del RESO para el Fondo de Tierras para la reforma rural integral. El RESO será la herramienta para identificar a los beneficiarios del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral al que hace referencia el artículo 18 del presente decreto.

Los registros deberán ser clasificados por departamentos y municipios, y a su interior, jerarquizados de mayor a menor puntaje según las condiciones de asignación de puntos. La información relacionada anteriormente será transparente. La ANT deberá de manera permanente garantizar su publicidad y divulgación a través de su página WEB

El instructivo POSPR-G-006 GUÍA OPERATIVA PARA EL REGISTRO DE SUJETOS DE ORDENAMIENTO – RESO, establece que una vez la solicitud sea radicada y digitalizada, la información contenida en el FISO deberá ser digitada en el Sistema Integrado de Tierras, en el módulo del RESO para posteriormente sea tramitada.

Al efectuar la revisión de la base de datos en Excel “Respuesta Contraloría Final” remitida por parte de la ANT solicitada en el marco del proceso auditor, se determinaron las siguientes situaciones en el diligenciamiento de los 2286 registros correspondiente al municipio de Ovejas:

Tabla 23. Variables Reporte RESO – ANT

No.	Nombre	Observación
31	"Fecha desde habita predio"	Hay 294 registros sin diligenciar, indicando en la columna anterior que se habita el predio rural.
33	"Número predial"	No es posible identificar el número predial en ningún registro, pues aparece una fórmula en cada casilla.
33	"Folio matrícula inmobiliaria"	Hay 1757 campos vacíos sin diligenciar y en algunos diligenciados aparecen fórmulas y no números de folios de matrícula inmobiliaria.
35	"Condición jurídica del predio"	Se encontraron 154 registros sin diligenciar, sin indicar si el predio está formalizado o sin formalizar.
36	"Tipo derecho tenencia"	Hay 1153 registros vacíos sin que se indique la relación jurídica del solicitante con el predio.
37	"Tiempo tenencia posesión ocupación"	Hay 15 registros vacíos a pesar que en la columna anterior se advierte que se registra ocupación, posesión o propiedad.
37	"Poseedor estado trámite adjudicación"	Está diligenciada solamente en un caso, donde se indica que no se ha realizado visita del equipo social y técnico, hallándose 2285 registros sin diligenciar.
50	"Explota predio"	Se encontraron 395 registros sin diligenciar, sin indicar si se explota o no el predio.

50	"Clase explotación"	Hay 837 registros sin diligenciar, sin indicar cómo se explota el predio a pesar que en la columna anterior se indica que si hay explotación.
57	"Condiciones físicas jurídicas predio"	A pesar que en la descripción de la variable se indica que se en esta se "Indaga por la destinación que la persona aspirante le da al o los predios sobre los cuales ostenta la calidad de propietario", 1525 registros se registran con "No", 159 con "Si" y 602 están vacías sin que se pueda obtener información alguna a pesar del diligenciamiento.

Fuente: ANT. Base de datos "Respuesta Contraloría Final". Elaboró: Equipo auditor.

Lo anterior evidencia que la gestión que actualmente se adelanta en el Registro de Sujetos de Ordenamiento incumple con los principios generales de los fines de los archivos, como el de contar con la información de la Entidad de forma organizada para que sea recuperable para uso de la administración y de los ciudadanos en general. Igualmente, no se advierte que la información registrada sea completa, oportuna y fiel a los hechos y datos que se registran de conformidad con el principio de la calidad de la información.

Esta situación se presenta por debilidades en el diligenciamiento mismo de la herramienta FISO y por inaplicación del proceso de gestión documental en la entidad específicamente en el adecuado registro y manejo de la información del módulo RESO, que permita un fácil y correcto uso de la información registrada en el marco del Registro de Sujetos de Ordenamiento.

Respuesta de la Agencia Nacional de Tierras

"(...) es importante mencionar que el Formulario de Inscripción de Sujetos de Ordenamiento – FISO, es una herramienta creada para la captura de la información del solicitante y la identificación de su pretensión, para lo cual, se dispone de un grupo de preguntas que consolida la información declarada bajo la gravedad del juramento por la persona aspirante.

En ese sentido, el formulario contiene preguntas que no son obligatorias, y que se establecen como tal, por el contenido de estas y la dificultad que en algunos casos se presenta para diligenciarlas cuando el aspirante no cuenta con la información, situación que no puede ser una limitante para continuar con la radicación del trámite, y más aún, teniendo en cuenta el tipo de población a la cual van dirigidos los programas de la ANT, que en su gran mayoría son campesinos, campesinas o trabajadores agrarios que viven en zonas muy alejadas del país, y que cualquier desplazamiento para conseguir el dato y acercarse nuevamente a radicar la documentación, les puede generar costos económicos que no están en la capacidad de soportar.

Así, la observación que se relaciona como un incumplimiento a los principios generales de los fines del archivo, está asociada a una información que se captura

con las declaraciones de los solicitantes y se registra sin variación alguna, no a un dato que se produzca y sea manipulado de manera directa por la entidad.

De otra parte, respecto al instrumento de captura FISO, la ANT ha adelantado acciones para mejorar su eficiencia, para lo cual se ha diseñado, desarrollado y puesto en funcionamiento una nueva versión del formulario en el sistema, para la captura tanto en las UGTs como en el barrido predial masivo, el cual controla el ingreso de las variables obligatorias, los tipos de datos por campo, así como los flujos de información asociados al diligenciamiento del mismo, los cuales condicionan y controlan su comportamiento y la captura de algunos campos conforme a las respuestas u opciones que se seleccionan en preguntas predecesoras, mejorando así la calidad de información que se recopila con este instrumento. (...)"

Análisis de la Respuesta

Si bien son claras las limitantes que indica la Entidad respecto a la recolección de la información al momento del diligenciamiento del formulario FISO, también es evidente la obligación que tiene de adelantar acciones encaminadas a completar la información inicialmente aportada: requerir al aspirante para que complemente la información y en caso negativo dejar evidencia del requerimiento, acudir a fuentes secundarias para completar la información (IGAC por ejemplo) y plantear acciones de mejora para que el registro en el RESO se dé en la forma más completa posible.

Por lo expuesto, se mantiene lo observado y se configura el hallazgo.

HALLAZGO 15. Valoración y puntuación en el trámite del RESO (Presunto alcance disciplinario 2).

Constitución Política de Colombia:

Artículo 6o. "Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones."

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 (...).”

Ley 734 de 2002 Código Disciplinario Único:

“Artículo 23. La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria, y por lo tanto da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente, la incursión en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en este código que conlleve incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en el artículo 28 del presente ordenamiento.”

“Artículo 27. Acción y omisión. Las faltas disciplinarias se realizan por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones. Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo.”

“Artículo 34. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

(...) 2. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función.

(...) 15. *Ejercer sus funciones consultando permanentemente los intereses del bien común, y teniendo siempre presente que los servicios que presta constituyen el reconocimiento y efectividad de un derecho y buscan la satisfacción de las necesidades generales de todos los ciudadanos.*”

Decreto ley 902 de 2017

Artículo 15. Ingreso y calificación. Una vez identificados los sujetos en el RESO, de manera oficiosa o a solicitud de parte la Agencia Nacional de Tierras dispondrá su inclusión al RESO. **Así mismo, realizará el estudio que permita establecer mediante acto administrativo su inclusión o rechazo al registro en la categoría de aspirante a acceso o formalización y la puntuación que se le asignó.** Contra dicho acto administrativo solo procede el recurso de reposición en los términos del

Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
(Negrilla fuera de texto)

La inscripción y puntuación asignada no constituyen situaciones jurídicas consolidadas, ni otorgan derechos o expectativas distintos del ingreso al RESO. La asignación de derechos de propiedad o uso solo se definirá culminado el Procedimiento Único de que trata el presente decreto ley.

La Agencia Nacional de Tierras establecerá mediante cronograma la entrada en funcionamiento del RESO según la planificación de las zonas focalizadas.

Parágrafo. Constituye una obligación de los aspirantes inscritos en el RESO garantizar la veracidad de la información allí relacionada. Su incumplimiento dará lugar a la exclusión del RESO y no podrán ingresar en un periodo de diez (10) años. Lo anterior sin perjuicio de las acciones penales respectivas.

La Agencia Nacional de Tierras revisará de forma permanente los supuestos de hecho de los aspirantes, y podrá excluir del RESO a aquellos que no tengan las condiciones de elegibilidad fijadas en el presente decreto ley, o proceder a su debida categorización. “

Resolución 740 de 2017

Artículo 47. Procedimiento RESO Módulo de Acceso a Tierras y Formalización. Diligenciado el FISO será incorporado en el RESO en calidad de solicitantes. Su ingreso al Módulo de Acceso a Tierras se someterá a las reglas previstas en el Título II de la Primera Parte de la Ley 1437 de 2011 y, en especial, agotando los siguientes pasos:

1. La información consignada en el FISO será verificada formalmente por la ANT, para corroborar que los datos solicitados en el formulario estén completos y permitan la inequívoca individualización del aspirante, y que los documentos de soporte requeridos hayan sido adjuntados. Cuando se identifiquen inconsistencias o que la documentación anexa se encuentra incompleta, se advertirá de manera inmediata a la persona solicitante para que proceda a su ajuste. Si la persona peticionaria insiste en radicar el formulario de dicha manera se dejará constancia sobre ello en el acto de radicación.

2. Dentro de los diez (10) días siguientes a radicación del FISO la ANT podrá requerir a la persona solicitante para que dentro de los treinta (30) días siguientes completen o corrijan las posibles inconsistencias detectadas en el proceso de verificación o, que adjunten los documentos faltantes que se juzguen necesarios

para valorar y calificar su situación. Atendida la solicitud por el particular se reactivarán los términos para resolver. Por el contrario, si la persona solicitante no atiende el requerimiento la solicitud será resuelta decretando su desistimiento siempre que las inconsistencias impidan valorar las condiciones de elegibilidad previstas en los artículos 4° y 5° del Decreto-ley número 902 de 2017. Si por el contrario los defectos se refieren a la determinación de los supuestos de hecho propios de las condiciones de asignación de puntos, la solicitud será aceptada e incorporada al Módulo de Acceso a Tierras, pero se prescindirá de la asignación de puntos según los criterios a los que se reproche las falencias o inconsistencias.

3. Verificadas la completitud y consistencia del FISO y que los documentos requeridos están completos, la ANT procederá a hacer la valoración de la solicitud y decidirá sobre la procedencia de la inscripción del aspirante en el Módulo de Acceso a Tierras y Formalización en las categorías previstas en los artículos 4°, 5° y 6° del Decreto ley número 902 de 2017.

4. Establecida la categoría a la que pertenezca el aspirante al RESO, **la ANT le asignará el puntaje correspondiente**, según los criterios establecidos en el Decreto-ley número 902 de 2017 y lo dispuesto en la presente resolución. Dichas decisiones deberán ser tomadas dentro de los treinta (30) días siguientes a la radicación del FISO, prorrogables por una sola vez cuando pueda justificarse la imposibilidad de resolverlo dentro del término inicial.

Dicha circunstancia debe ser informada al particular previo el vencimiento de los primeros treinta (30) días. (Negrilla fuera de texto)

5. **Una vez valorada, categorizada y puntuada la solicitud, se hará la inscripción en el RESO**, mediante acto administrativo que deberá especificar el módulo o módulos, la categoría y el puntaje asignados a la persona inscrita. Dicho acto administrativo será notificado según lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011 y procederán exclusivamente el recurso de reposición.” (Negrilla fuera de texto).

POSPR-G-006 Guía Operativa para el RESO.

“6.1.7. Valoración.

Con base en la identificación referida en el numeral 6.1.4 realizada previamente, se realizará la categorización del aspirante, teniendo en cuenta las condiciones socio-económicas para definir si es: i) Sujeto de Acceso a tierra y formalización a título gratuito, ii) Sujeto de acceso a tierra y formalización a título parcialmente gratuito o iii) Sujeto de formalización a título oneroso.

Para los aspirantes a formalización, el proceso de valoración culmina con la categorización.

Para los aspirantes a acceso a tierra, una vez realizada la categorización, se continuará con la evaluación y posterior calificación de conformidad con lo dispuesto en el Decreto Ley 902 de 2017 y Resolución 740 de 2017(...)"

"6.1.8. Generación de Acto Administrativo.

Se emitirá un Acto Administrativo motivado en el cual se decide sobre la inscripción del aspirante en el registro adoptando la decisión sobre Inclusión o No Inclusión y su respectiva calificación. Contra dicho acto solo procederá el recurso de reposición en los términos del CPACA. (...)"

Al revisar el reporte del RESO "Respuesta Contraloría Final" se determinó que en la variable "puntuación", luego de haber registrado el estado como "incluido" y determinado que "aplica puntuación" hay 79 registros vacíos sin que se pueda verificar la calificación que debía hacer la Entidad de la persona inscrita, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto Ley 902 de 2017 así como en la Resolución 740 de 2017, en la Guía operativa para el RESO y en el procedimiento de RESO, expedidos por la ANT.

En el procedimiento del RESO citado, en la acción No. 7 (valorar la solicitud) se establece que *"Para los aspirantes de Acceso a Tierra, una vez realizada la categorización, se realizará la evaluación y calificación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 del Decreto Ley 902 de 2017 "ingreso y calificación" y el artículo 45 de la Resolución 740 de 2017 "Factores de calificación y asignación de puntajes"*.

Tanto la norma, como la Resolución de la ANT que la reglamenta, así como el procedimiento y su guía operativa, no establecen ningún tipo de excepción frente a la puntuación que debe hacer la Entidad respecto de la información que aportan los solicitantes y que se solicita en el formulario establecido para adelantar el trámite, pero cuya ponderación no se refleja en el reporte generado por parte de la ANT.

Estos hechos generan incertidumbre sobre la coherencia, validez y debida motivación de las decisiones que adopta la entidad al momento de decidir sobre la solicitud de inscripción en el Registro de Sujetos de Ordenamiento - RESO, desatendiendo el sentido de publicidad y transparencia que la norma imprime al trámite.

Esta situación se deriva de la falta de claridad por parte de los funcionarios de la Subdirección de Sistemas de Información de Tierras y de las Direcciones y Subdirecciones Misionales de la ANT, en cuanto a los requisitos que se deben cumplir en el trámite de Registro de Sujetos de Ordenamiento.

Respuesta de la Agencia Nacional de Tierras

“(...) Lo anterior, aunque evidencia un avance tecnológico importante, deja un trabajo fuerte en cabeza de la Subdirección de Sistemas, a efectos de lograr la migración de los datos del resultado de la valoración de las solicitudes que en su momento fueron analizadas de forma manual. En ese sentido, a la fecha la consolidación de los resultados generados de forma manual, la realiza un profesional de la Subdirección, razón por la cual, se incurrió en un error en la construcción del reporte, pues como se señala en la observación, los 79 registros que se mencionan hacen parte de solicitudes ingresadas en el marco de barrido predial que se adelantó en el municipio de Ovejas, Sucre, intervención que en su primer levantamiento no recogió solicitudes de acceso a tierras por asignación de derechos, a las cuales les aplica la asignación de un puntaje.

De otra parte, es importante resaltar que actualmente se está trabajando en la migración de los datos de análisis y resultado, de la valoración de las solicitudes de inclusión al RESO que se realizaron de manera manual, a efectos de consolidar un reporte unificado que sea generado por el Sistema Integrado de Tierras – SIT, reduciendo así el margen de error, que puede aumentar cuando existen registros en distintas bases que su vez deben ser agrupadas por un profesional. (...)”

Análisis de Respuesta

En su respuesta la Entidad informa que los 79 registros observados, no hacen parte de las solicitudes de acceso a tierras por asignación de derechos, por lo que no hay lugar a la asignación de puntaje y que se trató de un error por parte de un profesional de la subdirección de sistemas. Sin embargo, en la respuesta además de la afirmación no se aporta ningún tipo de evidencia que permita desvirtuar lo afirmado.

Por lo anterior, se mantiene lo observado y se configura el hallazgo.

HALLAZGO 16. Mecanismo masivo nacional de publicación del RESO

El artículo 12 del Decreto Ley 902 del 2017, establece que la ANT implementará progresivamente herramientas tecnológicas que permitan la digitalización, clasificación y organización de la información, así como su consulta en línea por las autoridades públicas, veedurías ciudadanas y personas determinadas en el ejercicio del control ciudadano

Así mismo, señala que la ANT deberá de manera permanente garantizar su publicidad y divulgación a través de su página WEB

La CGR indagó ante la ANT sobre la existencia del enlace web mediante el cual la ANT adopte el mecanismo masivo nacional de publicación del RESO a través de la página web www.agenciadetierras.gov.co. ante lo cual la SSIT mediante el memorando indicado informa que a la fecha la publicidad del registro que trata la disposición relacionada, no se encuentra dispuesta para un acceso público en la página o portal web de la entidad.

Así mismo, afirma que la consolidación del RESO se está realizando de manera progresiva, por lo que el sistema que registra la información ingresada mediante las diferentes entradas del RESO, aún se encuentra en un proceso de maduración para lograr un sistema robusto que soporte todos los datos y atienda los objetivos del registro, de tal manera que la consulta de la herramienta se pueda presentar de manera pública, tal y como lo exige la norma.

Lo anterior permite a este Órgano de Control fiscal observar sobre el incumplimiento de lo establecido en el artículo 12 del Decreto Ley 902 de 2017, que, si bien establece una implementación progresiva, ello no se puede entender como sinónimo de indefinición en el tiempo, máxime cuando dicha disposición fue expedida hace 3 años.

Esta situación deriva de las mismas deficiencias y debilidades encontradas en la implementación del módulo RESO y trae como consecuencia una violación del principio de publicidad y transparencia.

Respuesta de la Agencia Nacional de Tierras

La ANT en su respuesta, indica que en este momento no se encuentra implementado un mecanismo masivo de publicación del RESO, razón por la cual, se empezó a trabajar en el requerimiento para la construcción de unos indicadores que agrupen el conjunto de datos que se pueden publicar en nuestra página institucional.

Análisis de Respuesta

Lo anterior, implica que la ANT acepta la observación y tomará las acciones de mejora correspondientes, por lo que se configura el hallazgo.

HALLAZGO 17. Documento preliminar de análisis predial para dar apertura al expediente

De acuerdo con la Resolución 740 de 2017 Por la cual se expide el Reglamento Operativo de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad, el Proceso Único de Ordenamiento Social de la Propiedad y se dictan otras disposiciones que rezan:

“Artículo 23. Contenido Mínimo del expediente. El expediente contendrá los soportes documentales de todos los actos administrativos, pruebas y comunicaciones oficiales que se expidan en desarrollo de cada una de las fases procesales de que consta el Procedimiento Único de Ordenamiento Social de la Propiedad, pero contendrá como mínimo y para efectos de su apertura, un documento preliminar de análisis predial, que consigne la información catastral y registral del respectivo inmueble junto con sus soportes documentales, como son los registros 1 y 2 de catastro o sus equivalentes y el certificado de libertad y tradición para efectos de lograr identificar el inmueble. En aquellos casos en que en la zona localizada ya haya finalizado la intervención del catastro multipropósito, en lugar de los registros 1 y 2 de catastro y los certificados de libertad y tradición, se anexará el respectivo certificado plano predial o el documento que haga sus veces según proceda. Cuando no se obtenga información catastral y/o registral sobre el inmueble, se dejará constancia de esa situación que servirá de insumo para la construcción del documento preliminar de análisis predial.”

“Artículo 24. Documento preliminar de análisis predial para dar apertura al expediente. El documento preliminar de análisis predial señalado en el artículo anterior con el cual se dará apertura a cada expediente determinará de manera tentativa cuál es la situación física, jurídica y de tenencia del inmueble, con el fin de que dicha información sea posteriormente verificada o corregida al momento de hacer la visita al inmueble. Particularmente la ANT se pronunciará frente a la naturaleza jurídica del inmueble, la existencia o no de informalidad sobre el mismo y la licitud en su adquisición, todo lo anterior, a partir de cruces de información de fuentes secundarias obtenidos en la fase de formulación del Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, y la información recibida de las comunidades mismas y diversos actores a nivel territorial.”

Revisados los expedientes: FISO: 7895, 7859, 11578, 11590, 10599, 11585, 9620, 9244, 10026, 7263, 7737, 7862, 8433, 8260, 9149, 9598, 10243 y 10279, Se evidencia la falta de dicho documento que permitiría determinar cuál es la situación jurídica y física del inmueble, para con ello dar apertura al expediente como se muestra en los artículos mencionados.

Así pues, este documento a diferencia del análisis jurídico preliminar busca tener una visión preconcebida del inmueble, para que cuando se realice el barrido o la

solicitud del interesado, la Agencia o sus delegados puedan cotejar esta información con la realidad que es percibida por la entidad cuando esta está en contacto con el predio de manera presencial o cuando reciben la solicitud del interesado.

Se colige que este documento es condición para dar apertura al expediente dentro del proceso en particular y su ausencia genera incertidumbre en el inicio del proceso.

Respuesta de la entidad:

“... En esta observación, la Contraloría indica que revisados 18 expedientes del procedimiento único se evidencia la falta del Documento Preliminar de Análisis Predial -DPAP- el cual permite determinar cuál es la situación jurídica y física de los inmuebles, para con ello dar apertura al expediente.

Frente a lo observado por la Contraloría, es necesario aclarar que el DPAP es un instrumento que se construyó para el caso del piloto de Ovejas en la etapa de formulación de los POSPR a partir de información secundaria y no en la etapa de implementación y procedimiento único, por tal cognición este instrumento reposa radicado en ORFEO con el No. 20172100749980001E5425 en el expediente No. 20172100749980001 -Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural- Ovejas-Sucre, también reposa en cada uno de los expedientes individuales de las solicitudes del municipio de Ovejas. No obstante respecto a los 18 expedientes revisados por la Contraloría se encuentra que hubo un error en el cargue del DPAP en estos, por lo que se procedió a subsanar los mismos” ...

Análisis de Respuesta

En la respuesta la entidad indica que se el documento que se extraña se construyó en una etapa previa a la implementación y procedimiento único, y que reposa específicamente en un expediente, y que después de lo observado por la Contraloría, se subsanó anexándolo a los expedientes en que faltaba.

Pero el artículo 23 de la Resolución 740 de 2017 reza:

“...pero contendrá como mínimo y para efectos de su apertura, un documento preliminar de análisis predial, que consigne la información catastral y registral del respectivo inmueble junto con sus soportes documentales, como son los registros 1 y 2 de catastro o sus equivalentes y el certificado de libertad y tradición para efectos de lograr identificar el inmueble...”

Y el artículo 24 de la misma Resolución nos dice:

“...El documento preliminar de análisis predial señalado en el artículo anterior con el cual se dará apertura a cada expediente determinará de manera tentativa cuál es la situación física, jurídica y de tenencia del inmueble, con el fin de que dicha información sea posteriormente verificada o corregida al momento de hacer la visita al inmueble...”

Lo anteriormente transcrito hacen de este documento que apertura el expediente, un documento de carácter individual y único, específico para cada predio, por tanto y de acuerdo, con la propia Resolución, se hace obligatorio en cada uno de los expedientes con las características de identidad con el predio ya señaladas.

Lo anterior evidenciaría una falta en la composición real y estricta del cada expediente, ya que de acuerdo con el artículo 24 *in fine* de la citada resolución, que reza:

“...se pronunciará frente a la naturaleza jurídica del inmueble, la existencia o no de informalidad sobre el mismo y la licitud en su adquisición, todo lo anterior, a partir de cruces de información de fuentes secundarias obtenidos en la fase de formulación del Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, y la información recibida de las comunidades mismas y diversos actores a nivel territorial...”

No se permite pronunciarse de manera adecuada sobre la naturaleza del inmueble y sus demás características, que nacen con la estructuración del instrumento, Documento Preliminar De Análisis Predial DPAP.

Por lo anterior, se mantiene lo observado y se configura el hallazgo administrativo.

HALLAZGO 18. Vocación Productiva de los Predios - POSPR Ovejas-Sucre

La Constitución Política de Colombia en el artículo 79 señala “Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano”, y en el artículo 80 “El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

El Decreto 2363 de 2015, por medio del cual crea la ANT indica en el artículo 3, “la Agencia Nacional de Tierras, como máxima autoridad de las tierras de la Nación, tendrá por objeto ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para lo cual deberá gestionar el acceso a la tierra como factor productivo, lograr la seguridad jurídica sobre ésta, promover su uso en cumplimiento de la función social de la propiedad y administrar y disponer de los predios rurales de propiedad de la Nación.

El Decreto Ley 902 de 2017, en relación con el aprovechamiento de los recursos naturales, en particular frente a la tierra como elemento productivo, en su artículo 8 numeral 5 señala como obligaciones de los sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito o parcialmente gratuito: “No violar las normas sobre uso racional, conservación y protección de los recursos naturales renovables”

Por su parte, en atención a las obligaciones de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) indica en el artículo 24 “La Agencia Nacional de Tierras se coordinará con las demás agencias del Gobierno Nacional competentes en temas rurales, con el fin de que las medidas de acceso a tierras permitan el desarrollo de proyectos productivos sostenibles y competitivos con enfoque territorial y étnico, cuando sea del caso, para el crecimiento económico y la superación de la pobreza, adicionalmente, se articulará con las autoridades ambientales para que las medidas de acceso a tierras y formalización atiendan la zonificación ambiental y contribuyan al cierre de la frontera agrícola”.

Finalmente, en relación con la metodología se dispone en el artículo 66 que dentro de las visitas predio a predio “Se capturará y documentará información acerca de la explotación económica y uso que se le esté dando al predio”.

La Resolución 740 de 2017 proferida por la Agencia Nacional de Tierras, puntualiza el alcance de los POSPR en el artículo 2, modificado por el artículo 3 de la Resolución 12096 de 2019: “los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural son un instrumento de planificación mediante el cual la ANT organiza su actuación institucional por oferta, en zonas focalizadas, para el desarrollo de programas, proyectos y acciones orientadas a regularizar las relaciones de tenencia con la tierra, de manera integral y por unidades de intervención”.

Respecto al alcance de su formulación indica en el artículo 16 que “en la formulación de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural se utilizarán métodos; cualitativos de recolección de información comunitaria que permitan reconocer las percepciones, conocimientos, expectativas y necesidades de los diferentes actores presentes en el territorio y la relación de estos con la tierra, identificar las conflictividades territoriales, comprender la historia de los predios, usos del suelo y reconocer los derechos de propiedad, posesión y/u ocupación”.

Dentro del Documento Conceptual para los POSPR, Título 3.3. Criterios Estratégicos de los planes de ordenamiento social de la propiedad, subtítulo Enfoque Territorial, párrafo 3 se indica que: “en la formulación del POSPR deben contemplarse estrategias para contar con una caracterización descriptiva del territorio que permita tener una visión global de su historia y situación actual en

términos demográficos, socioculturales, económicos, políticos, ambientales y de dinámicas del conflicto”.

En cumplimiento de la función fiscalizadora que le asiste a la CGR sobre el principio de valoración de costos ambientales, en desarrollo de la auditoría de cumplimiento intersectorial al Proyecto de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural se seleccionó para la evaluación en el Departamento de Sucre, el Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural del municipio de Ovejas.

Del seguimiento y evaluación se pudo identificar que ni dentro del POSPR de Ovejas (Sucre) ni en sus posteriores actualizaciones, hay información sobre las condiciones técnicas y ambientales de los predios para el desarrollo de actividades productivas, lo que deja sin elementos el componente productivo que se asocia a la implementación de los POSPR, lo anterior, compromete el cumplimiento de los objetivos que se plantean con los proyecto de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural en Colombia.

La circunstancia descrita se suscitó por deficiencias de la metodología planteada para la formulación, ejecución y evaluación de los POSPR, lo anterior, principalmente en lo relacionado con el paso a paso a seguir dentro del barrido predial, más aún cuando dentro de los criterios asociados con la actividad de barrido predial se indica la necesidad de levantar información sobre la vocación productiva de los predios y las condiciones técnicas y ambientales de los mismos.

Lo anterior, genera un incumplimiento por parte de la ANT en el marco de sus obligaciones, que puede tener afectaciones directas sobre la calidad de los elementos del capital natural y constituirse en un incumplimiento de la normatividad ambiental asociada, acciones que como se mencionó, pueden tener impacto sobre los elementos del ambiente y llevar a la posible generación de costos ambientales asociados con los Servicios Ecosistémicos de Provisión de Agua, comprometiendo aspectos del bienestar humano como la seguridad alimentaria y la economía y los medios de producción de las personas y familias de la zona, entre otros, costos ambientales ligados a costos de oportunidad de la población en atención a la necesidad de generar mejores condiciones de disponibilidad de agua en indicadores de cantidad y calidad.

Otro servicio ecosistémico de posible afectación es el relativo a los alimentos, comprometiendo aspectos del bienestar humano relacionado con la seguridad alimentaria, la salud, la economía y los medios de producción, costos soportados principalmente en aquellos gastos en lo que es posible que incurra la población en aras de mejorar las condiciones para la producción de alimentos, así como las opciones adicionales de adquisición de los mismos.

Respuesta de la Agencia Nacional de Tierras

La ANT fundamenta su respuesta afirmando entre otros aspectos que, de conformidad con lo mentado por el artículo 44 del Decreto Ley 902 de 2017 se concluye *“que el documento POSPR de Ovejas para su aprobación no debía contener un capítulo que se refiriera a las condiciones técnicas y ambientales de los predios para el desarrollo de actividades productivas por lo que este plan no las contiene, no obstante, permite a la ANT incluir la información adicional que se consideren relevantes para los fines de OSPR según el territorio”*.

Así mismo indica, *“que para el caso del piloto del municipio de Ovejas, el socio operador USAID no realizó el levantamiento del componente agronómico ni las vistas de inspección ocular en el marco de la etapa de barrido predial, sino que este componente se ejecutó en el marco del procedimiento único, es decir con posterioridad a la actualización del POSPR y previo a la resolución que apertura el trámite para las solicitudes de adjudicación de baldíos o para contratos de uso”*.

Que como consecuencia de lo mencionado, *“la información recolectada en donde se valora la vocación productiva de los predios, no se encuentra asociada a la información recolectada de manera masiva en el marco del barrido predial, sino a las gestiones adelantadas en el marco de cada proceso misional”, lo que explica la razón por la cual la actualización del POSPR no contiene algún acápite sobre este aspecto, por ende, esta información reposa en los expedientes de los procedimientos antes dichos en particular en los formatos de inspección ocular o visita agronómica, en los informes técnico jurídicos etc.”*.

Análisis de la Respuesta

La CGR se mantiene en su observación por cuanto la información alusiva a la vocación productiva de los predios asociada al levantamiento de datos sobre las condiciones físicas y ambientales de los mismos se encuentra como uno de los factores a tener en cuenta en el marco de la ejecución del Barrido Predial.

Lo anterior se establece dentro de la Resolución 740 de 2017, artículo 27 *“Barrido predial masivo para efectos de Ordenamiento Social de la Propiedad. Es una actuación institucional coordinada para desplazarse físicamente a cada uno de los predios rurales que componen una determinada zona focalizada, con equipos interdisciplinarios para validar su información física, jurídica, social y recoger información respecto a la existencia de sujetos potenciales beneficiarios de acceso a tierra, uso, tipo de tenencia, licitud y formalidad en las relaciones con la tierra”*;

Por su parte, el artículo 31 señala: *“en las visitas que se realicen en el marco del barrido predial masivo, el equipo interdisciplinario designado por la ANT deberá*

*observar y recoger información frente a los siguientes elementos: 1. Documentos que acrediten dominio o soporten el derecho que aducen tener sobre el inmueble. 2. Posible existencia de poseedores. 3. Posible existencia de ocupantes. 4. Posible existencia de tenedores. 5. Posible existencia de potenciales beneficiarios de acceso a tierra. 6. Intención de inscribir el inmueble en el Registro de Inmuebles Rurales (RIR), a que se refiere el Título 5 la presente resolución. 7. **Si el predio presenta condiciones técnicas y ambientales para el desarrollo de actividades agropecuarias y/o forestales, entre otras con los mismos fines de conformación del RIR. 8. La procedencia de aplicar el deslinde de tierras de la Nación. 9. Cumplimiento de la Función Social de la Propiedad, verificando grado de explotación económica**". (Negrilla fuera de texto)*

Frente a lo mencionado, la ANT en su respuesta del 18 de noviembre de 2020, es enfática en afirmar que dicha información no se levantó para la fase previa a la aprobación del POSPR de Ovejas/Sucre, y que tampoco fue recopilada por el operador USAID en la fase de Barrido Predial, lo cual conforme a la normatividad expuesta se presenta como un evidente incumplimiento de los criterios relacionados.

Así las cosas, la CGR mantiene la observación y se configura el hallazgo, no solo por la claridad de los criterios jurídicos que exigen el levantamiento de la información asociada a la vocación productiva de los predios, sino por cuanto, en sana lógica, si el Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural se establece desde la Resolución 740 de 2017 como "*un instrumento de planificación mediante el cual la ANT organiza su actuación institucional por oferta, en zonas localizadas, para el desarrollo de programas, proyectos y acciones orientadas a fomentar la distribución equitativa, el acceso a la tierra y la seguridad de la propiedad rural, promoviendo su uso en cumplimiento de la función social y ecológica*", no es posible que se cumpla con una función social y ecológica sin tener como base información asociada a la vocación productiva del suelo y las condiciones ambientales del mismo.

HALLAZGO 19. Acciones para la constitución de reglamentos de playones comunales en el POSPR de Ovejas (Sucre)

La Constitución Política de Colombia en el artículo 8 suscribe que es "Obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación". El artículo 58 indica que "(...) la propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica (...) El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad".

Así mismo, en el artículo 79 suscribe "Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano", y en el artículo 80, "El Estado planificará el manejo y

aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución”.

En el Decreto Ley 902 de 2017, en relación con el aprovechamiento de los recursos naturales, en este caso la tierra como elemento productivo señala en el artículo 8, numeral 4 como obligaciones de los sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito o parcialmente gratuito la de “Acatar las reglamentaciones sobre usos del suelo, aguas y servidumbres”.

En atención a las obligaciones de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) indica en el artículo 24 “La Agencia Nacional de Tierras se coordinará con las demás agencias del Gobierno Nacional competentes en temas rurales, con el fin de que las medidas de acceso a tierras permitan el desarrollo de proyectos productivos sostenibles y competitivos con enfoque territorial y étnico, cuando sea del caso, para el crecimiento económico y la superación de la pobreza, adicionalmente, se articulará con las autoridades ambientales para que las medidas de acceso a tierras y formalización atiendan la zonificación ambiental y contribuyan al cierre de la frontera agrícola”.

Finalmente, en relación con la metodología se indica en el artículo 66 que dentro de las visitas predio a predio “Se capturará y documentará información acerca de la explotación económica y uso que se le esté dando al predio”, y en el marco de la formulación del POSPR establece en el artículo 44, numeral 6 que se levantará la “Identificación de zonas que constituyan restricciones y condicionantes para el ordenamiento territorial”.

El Decreto 2363 de 2015 por medio del cual crea la ANT indica en artículo 3: “la Agencia Nacional de Tierras, como máxima autoridad de las tierras de la Nación, tendrá por objeto ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para lo cual deberá gestionar el acceso a la tierra como factor productivo, lograr la seguridad jurídica sobre ésta, promover su uso en cumplimiento de la función social de la propiedad y administrar y disponer de los predios rurales de propiedad de la Nación.

Por su parte, el Artículo 25 relativo a las funciones de la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación se indica la obligación de “Adelantar y decidir los procedimientos de constitución de reglamentos de sabanas y playones comunales, de conformidad con los lineamientos y criterios adoptados por la Agencia”.

En el Decreto 1465 de 2013 artículo 4, se encuentra la definición formal de “playones y sabanas comunales”, a saber: “playones Comunales. Son los terrenos

baldíos que periódicamente se inundan con las aguas de las ciénagas que los forman, o con las avenidas de los ríos, los cuales han venido siendo ocupados tradicionalmente y en forma común por los vecinos del lugar. Sabanas Comunes. Son zonas compuestas por terrenos baldíos generalmente planos cubiertos de pastos naturales, los cuales han venido siendo ocupados tradicionalmente con ganados en forma común por los vecinos del lugar”.

Así mismo, la Ley 160 de 1994 en su art 69, modificado por el art 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 la explotación de cultivos de pan coger.

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 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 establece que el acto administrativo de cierre por medio del cual se otorgan derechos de uso, se constituirá en el reglamento general para cada playón y sabana comunal, que deberán establecer como mínimo “la determinación de las áreas, usos, reglas, prohibiciones, obligaciones, condiciones de pertenencia y número de sujetos”.

La Resolución 740 de 2017 proferida por la Agencia Nacional de Tierras, puntualiza el alcance de los POSPR en el artículo 2, modificado por el artículo 3 de la Resolución 12096 de 2019, señalando: “los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural son un instrumento de planificación mediante el cual la ANT organiza su actuación institucional por oferta, en las zonas focalizadas, para el desarrollo de programas, proyectos y acciones orientadas a regularizar las relaciones de tenencia con la tierra, de manera integral y por unidades de intervención”, a su vez preceptúa el alcance de su formulación, indicando en el artículo 4 (modificado por el art 1 de la Resolución 108 de 2018), que en dicha etapa se debe procurar “recopilar la información que contribuya a la conformación de expedientes, a la elaboración del diagnóstico jurídico preliminar a nivel municipal y al documento preliminar de análisis predial”.

Dentro del Documento Conceptual para los POSPR, Título 3.1. Restricción y Condicionantes se indica que las hay “restricciones como prohibiciones de carácter constitucional y legal que, por tratarse de bienes de uso público, parques naturales, territorios colectivos de comunidades étnicas y patrimonio arqueológico de la Nación con carácter de inembargable, imprescriptible e inalienable (Art. 63, Constitución Política), imposibilitan adelantar procesos misionales propios de la ANT.

Por condicionantes se entiende aquellos requisitos o criterios establecidos normativamente por la autoridad competente, que tendrán que ser atendidos a fin de garantizar y mantener las condiciones de protección ambiental y forestal. (...) Párrafo 6: Por lo tanto, los planes en su proceso de acercamiento territorial y comunitario permitirán conocer el estado de poblamiento de estas zonas y si existen conflictos de uso y ocupación como los descritos”.

Así mismo dentro del Título 3.3. Criterios Estratégicos de los planes de ordenamiento social de la propiedad, subtítulo Enfoque Territorial, párrafo 3 se indica que “en la formulación del POSPR deben contemplarse estrategias para contar con una caracterización descriptiva del territorio que permita tener una visión global de su historia y situación actual en términos demográficos, socioculturales, económicos, políticos, ambientales y de dinámicas del conflicto”.

Finalmente, en relación con los alcances de la fase de formulación del POSPR se establece en el Título 4.1.1. Fase de Formulación, Párrafo 4 “el procesamiento de esta información se hace a nivel municipal identificando las situaciones de tenencia, el número y características de los predios, y la identificación de las zonas con restricciones y condicionantes para el OSPR”.

En la fase de diagnóstico del POSPR Ovejas (Sucre) se identifican restricciones o limitaciones ambientales correspondientes a la existencia de tres ciénagas y varios afluentes en la zona, así mismo, dentro de 2 de las 11 actualizaciones del POSPR en mención llevadas a cabo entre mayo y junio de 2019, se concreta dicho diagnóstico previo, indicando que en la UIT de Salitral se encuentra el Arroyo Mancomojan, y que en la Unidad de Intervención Territorial de Canutal, existe una Ciénaga que hace parte de la estructura ecológica del municipio, y seis arroyos o cuerpos de agua. Frente a la existencia de este tipo de ecosistemas dentro del municipio sobre el cual versa el POSPR bajo estudio, se puede indicar que es posible que existan playones comunales en el marco de la definición de Ley.

Del seguimiento y revisión llevado a cabo por este Órgano de Control al POSPR de Ovejas y sus 11 actualizaciones (Flor del Monte, Chengue, la Peña, San Rafael, Don Gabriel, Salitral, Pijiguay, el Floral, Canutalito, Almagra y Canutal), se pudo establecer que a pesar de que en la fase de formulación del documento en mención se identificaron zonas con posibles playones comunales, en la fase de implementación no se formularon acciones dirigidas a adelantar el procedimiento para la constitución de los reglamentos correspondientes, más aún cuando dicha competencia está ligada a las funciones de la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación de la misma ANT.

La situación anterior se suscitó por la deficiencia de la metodología planteada para la formulación, ejecución y evaluación de los POSPR, lo anterior, principalmente en lo relacionado con el componente estratégico de dicho documento, en donde debería indicarse las acciones que debe llevar a cabo la ANT en el marco de sus competencias para solventar lo relativo a las acciones de seguir en los casos en que se detecten playones comunales, en aras de constituir los correspondientes reglamentos y lograr una formalización en la zona que esté en concordancia con la función social y ecológica de la propiedad.

Dicho incumplimiento puede ser causa de afectaciones y deterioro general de los ecosistemas en mención, su estructura, funcionamiento y composición, lo anterior, principalmente por la inexistencia de un control en el uso y acceso a los mismos generando posibles riesgos en la calidad de los servicios ecosistémicos,

El primero relativo a la provisión de agua, generando costos ambientales asociados con la pérdida de bienestar humano, principalmente en lo concerniente a la seguridad alimentaria, la salud, la economía y los medios de producción y territorio y cultura, en tanto, podría generarse una disminución en los índices de calidad y cantidad de agua que pueden reflejarse en costos relacionados con el acceso a agua en condiciones de calidad y cantidad óptimas y a sufragar posibles gastos relativos a la pérdida de productividad y acceso al sistema de salud, desmejorando la percepción que tiene la comunidad en relación con la calidad de vida que le provee el territorio.

El segundo servicio ecosistémico que podría comprometerse es el relativo a las materias primas, principalmente en aspectos del bienestar humano como el concerniente a la seguridad alimentaria, la economía y los medios de producción, costos soportados principalmente en aquellos gastos en lo que es posible que incurra la población en aras de mejorar las condiciones para la producción de alimentos, así como las opciones adicionales de adquisición de los mismos de cara a una eventual disminución de la capacidad productiva de la zona.

Respuesta de la Agencia Nacional de Tierras

La respuesta entregada por la ANT sobre la observación de la referencia se fundamenta en que para *“dar trámite a un reglamento de uso y manejo en Sabanas y Playones Comunales y para que este tipo de bienes de uso público sean ingresados al Inventario de Predios Baldíos, es necesario que se haya culminado un proceso de deslinde agrario, regulado por los artículos 41 y ss del Decreto 1465 de 2013 y/o el Decreto Ley 902 de 2017. Este procedimiento es adelantado por la Subdirección de Seguridad Jurídica, conforme a las competencias establecidas en el artículo 20 del Decreto Ley 2363 de 2015, dado que Ovejas es un municipio*

focalizado. Conforme a lo señalado por la dependencia en mención, se informa que, a la fecha, no se ha culminado ningún procedimiento agrario de deslinde en el municipio de Ovejas derivado de la identificación realizada en el marco del barrido predial”, en consecuencia, se menciona que “a la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación no se ha remitido, información para iniciar el procedimiento de reglamentación del uso y manejo, sobre este tipo de bienes baldíos inadjudicables”.

Análisis de la respuesta

La CGR se mantiene en su observación teniendo en cuenta que la misma ANT indica en su respuesta que no ha dado trámite a los reglamentos de uso y manejo en Sabanas y Playones dentro de la priorización para adelantar el POSPR en Ovejas Sucre.

Así las cosas, la CGR configura el hallazgo, no solo por la claridad de los criterios jurídicos que exigen la realización del trámite de reglamentos de uso y manejo de Sabanas y Playones, sino porque de la respuesta del sujeto de control se colige que dicha obligación no se ha llevado a cabo dentro del POSPR de Ovejas- Sucre.

3.4. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4

OBJETIVO ESPECÍFICO
Seguimiento al Plan de mejoramiento

HALLAZGO 20. Plan de Mejoramiento- Hallazgo 2.3.4. Mora – desfase- en Inicio de la fase de implementación de los POSPR (ANT)

La Resolución Orgánica 7350 del 23 de noviembre de 2013. “Por la cual se modifica la Resolución Orgánica 6289 del 8 de marzo de 2011, que estableció el sistema de rendición electrónica de la Cuenta e informes – SIRECI, que deben utilizar los sujetos de control fiscal para la presentación de la Rendición de Cuenta e Informes a la Contraloría General de la República”. En su artículo 6, numeral 3, determina que el Plan de Mejoramiento: *“Es la información que contiene el conjunto de las acciones correctivas y/o preventivas que deben adelantar un sujeto de control fiscal en un periodo determinado, para dar cumplimiento a la obligación de subsanar y corregir las causas administrativas que dieron origen a los hallazgos identificados por la Contraloría General de la república, como resultado del ejercicio del proceso auditor”*

Por otra parte en el artículo 9 de esta misma Resolución se establecen los responsables indicando que *“Los jefes de entidad, los representantes legales, o quien haga sus veces en los sujetos de control y entidades territoriales, donde la Contraloría General de la República haya realizado procesos de vigilancia y control fiscal, en los que se establezca la obligación de suscribir y presentar un plan de mejoramiento consolidado por entidad o recursos según el caso, deben presentarlo con base en los resultados del respectivo proceso de vigilancia o control fiscal y sus avances semestrales.”*

Por otra parte, el Decreto Ley 403 de marzo 2020, “Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal” en sus artículos 80 y 81 literales c y g determina a quienes se les aplica el procedimiento Administrativo sancionatorio y establece como conductas sancionables, las de omitir adelantar las acciones tendientes a subsanar las deficiencias asociadas a la gestión fiscal previamente señaladas por los órganos de control fiscal y, no rendir o presentar las cuentas e informes exigidos ordinariamente, o no hacerlo en la forma y oportunidad establecidas por los órganos de control fiscal en desarrollo de sus competencias..

En este mismo sentido, la Resolución Orgánica 0039 de julio 13 del 2020, establece las reglas para el ejercicio de la potestad sancionatoria fiscal al interior de la Contraloría General de la República. En su artículo 6 literal c) “Omitir adelantar las acciones tendientes a subsanar las deficiencias asociadas a la gestión fiscal previamente señaladas por la Contraloría General de la República y g) No rendir o presentar las cuentas e informes exigidos ordinariamente, o no hacerlo en la forma y oportunidad establecidas por la Contraloría General de la República en desarrollo de sus competencias”.

La CGR en su Informe de la Auditoría de cumplimiento a la Implementación Reforma Rural Integral - RRI vigencia 2017 2018, comunicado por la CGR el 24 de septiembre de 2019 a la ANT, estableció el siguiente hallazgo:

(H19) HALLAZGO 2.3.4. Mora – desfase- en Inicio de la fase de implementación de los POSPR (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 (...)

La Resolución 740 de 2017 contiene el Reglamento Operativo de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y el Proceso Único de Ordenamiento Social de la Propiedad. (...)

Así mismo, establece que los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, contemplan las fases de: 1) Formulación, la cual comprende el proceso de alistamiento de la ANT y del territorio, la 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, que consiste en la puesta en marcha del Plan a través de la realización del Procedimiento Único de Ordenamiento Social de la Propiedad, el cual implica realizar el barrido predial para iniciar paulatinamente las actuaciones administrativas y, 3) Evaluación y mantenimiento. Esta fase comprende las estrategias de seguimiento y evaluación a las actuaciones de la ANT en las zonas localizadas tendientes a la consecución de los objetivos definidos en los respectivos Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural. (...).

El nuevo esquema de oferta del Decreto 902 de 2017, mediante el cual la ANT organiza su actuación institucional, tiene como herramienta fundamental los planes de ordenamiento social de la propiedad rural en zonas focalizadas. Por tanto, resulta preocupante la demora en el inicio de su fase de implementación, en la medida en que esto genera un impacto negativo tanto para la conformación del RESO como para el inicio de las actuaciones administrativas, que quedan suspendidos hasta tanto se realice esta fase. (...)”

En respuesta a este hallazgo, la ANT a través del plan de mejoramiento planteó las acciones de mejora AME 365²⁴ y 366²⁵, presentadas a la CGR, por medio del aplicativo SIRECI en el segundo semestre del 2019 y primer semestre del 2020, con informe de fecha 22 de julio de 2020.

De la evaluación adelantada por la CGR, se determinó con corte a julio 30 del 2020, que las 2 acciones de mejora AME 365 y 366 propuestas por la ANT en el marco del plan de mejoramiento se encuentran incumplidas; lo anterior, debido a que a la fecha de evaluación de la información en desarrollo de esta auditoría, solo 2 de los 10 Municipios (Lebrija y Topaipi) con socialización y listados de asistencia; así mismo, en los municipios donde se está o se van a implementar los POSPR, no hubo seguimiento a los compromisos.

Lo anterior debido a que la Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad no realizó las mesas de trabajo y no se adelantaron las reuniones de socialización en

²⁴ Realizar mesas de trabajo con los Municipios que cuentan con los Planes de Ordenamientos Social de la Propiedad con el fin de socializar los mismo y la relevancia que tienen los planes como insumos para la actualización y construcción de los POT, PBOT, EOT y/o en el nuevo plan de desarrollo municipal.

²⁵ Adelantar el seguimiento a los compromisos adquiridos en las Mesas de Trabajo con los Municipios que cuentan con los Planes de Ordenamientos Social de la Propiedad

todos los municipios que cuentan con los Planes de Ordenamientos Social de la Propiedad cuya implementación es importante para la actualización y construcción de los POT, PBOT, EOT y/o en el nuevo plan de desarrollo municipal.

En este sentido, la misma Oficina de control interno de la ANT en su informe con corte al 11 de septiembre de 2020 “Estado del Plan de mejoramiento auditoría de cumplimiento Implementación Reforma Rural Integral - RRI vigencia 2017 2018” dejó evidenciado que se encuentran incumplidas las acciones de mejora en mención, por lo que procedió a comunicar a la Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad su incumplimiento.

Adicional a lo anterior, observa este Órgano de Control fiscal, que las acciones de mejora planteadas por la ANT, además de encontrarse incumplidas, no se encuentran direccionadas a subsanar la deficiencia encontrada en el hallazgo “2.3.4. Mora – desfase- en Inicio de la fase de implementación de los POSPR (ANT)” por cuanto no es claro, cómo con la realización de mesas de trabajo con los municipios que cuentan con los Planes de Ordenamientos Social de la Propiedad, se logre solucionar la problemática detectada por la CGR frente a la demora en el inicio de la fase de implementación de los POSPR formulados, situación que afecta tanto para la conformación del RESO como el inicio de las actuaciones administrativas, que quedan suspendidos hasta tanto se realice esta fase.

Lo anterior muestra que se está incumpliendo con las acciones y términos propuestos a ejecutar por el sujeto de control fiscal en el plan de mejoramiento, que las mismas no se encuentran concluidas al momento de verificación de esta auditoría y, que las acciones propuestas resultan insuficientes para subsanar la situación detectada por la CGR en su hallazgo 2.3.4. Mora – desfase- en Inicio de la fase de implementación de los POSPR.

Este incumplimiento podrá dar lugar a la apertura de un procedimiento Administrativo Sancionatorio en los términos del Decreto Ley 403 de marzo 2020 y la Resolución Orgánica 0039 de julio 13 del 2020.

Respuesta Agencia Nacional de Tierras

En referencia a la primera parte de la observación en la cual se señala que “no se dio cumplimiento a la elaboración de mesas de trabajo y no se adelantaron las reuniones de socialización en todos los municipios que cuentan con los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad cuya implementación es importante para la actualización y construcción de los POT, PBOT, EOT y/o en el nuevo plan de desarrollo municipal”, se informa que la Agencia Nacional de Tierras sí ha realizado las gestiones pertinentes para realizar estos espacios, sin embargo, no se ha tenido

respuesta favorable por parte de las administraciones. A continuación, se enlistan estas acciones:

- El 29 de septiembre del año 2019 se envía comunicación a varios alcaldes de cada uno de los municipios con planes formulados entre ellos: Puerto Gaitán (Meta), Guaranda (Sucre), San Marcos (Sucre), Lebrija (Santander), Caimito (Sucre), San Carlos (Antioquia), Topaipí (Cundinamarca), Ituango (Antioquia), Cáceres (Antioquia), Valdivia (Antioquia) y Tarazá (Antioquia), con el fin de programar reunión cuyo propósito era: 1. Dialogar sobre cómo el documento del POSPR formulado por la ANT puede ser utilizado para fines de planeación; 2. Aclarar dudas y comentarios sobre el POSPR formulado por la ANT y 3. Identificar posibilidades de financiación para la implementación del POSPR.

Para ello se programan reuniones en octubre del 2019. Estas socializaciones se realizaron con el fin de socializar los resultados y dar a conocer la relevancia que tienen los planes como insumos para la actualización y construcción de los POT, PBOT, EOT y/o en el nuevo plan de desarrollo municipal.

No obstante, a haber desplegado todos los esfuerzos institucionales, para que estas reuniones se llevaran a cabo, solo se recibe confirmación de asistencia del alcalde del municipio de Lebrija. Dicha reunión se lleva a cabo el 30 de septiembre del 2019. Se evidenció Acta 001 del 30 de septiembre de 2019.

- Se envía Acta No. 001 del 21 de enero de 2020 tema: ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL – ALCALDÍA DE TOPAIPÍ /SPO(ANT)/OIM, cuyo objeto fue “Primer acercamiento institucional con la Alcaldía de Topaipí (Cundinamarca), a fin de entregar el documento Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad del municipio de Topaipí al alcalde del municipio”.

- En el mes de febrero del 2020 se envía comunicación que pone en conocimiento a la nueva administración la expedición del POSPR en los municipios de Ituango, San Carlos, Lebrija y Puerto Gaitán.

- En septiembre del 2020 se emite comunicación a los alcaldes de Caimito Sucre y San Marcos Sucre.

- Al no recibir respuesta favorable para la realización de las mesas de trabajo con los primeros mandatarios, se establecieron mecanismos adicionales como el envío de correos electrónicos, donde se les solicita una fecha para una capacitación donde se pondrá en conocimiento a las nuevas administraciones, la expedición de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y sus datos territoriales más relevantes para las actualizaciones de sus POT, PBOT, EOT. Para lo anterior

la ANT relaciona las fechas de envío de las notificaciones y las respuestas dadas por las administraciones.

De los municipios que devolvieron la llamada se encuentra Majagual y el municipio de Sucre, quienes no han decidido la fecha la fecha de reunión.

Con lo señalado anteriormente, queda evidenciado que la Agencia ha desplegado sus recursos para llevar a cabo estas mesas institucionales, pero son los alcaldes los que se han mostrado renuentes en asistir en estos espacios.

Ahora bien, el *órgano de control fiscal*, indica que *“las acciones de mejora planteadas por la ANT, además de encontrarse incumplidas, no se encuentran direccionadas a subsanar la deficiencia encontrada en el hallazgo “2.3.4. Mora – desfase- en Inicio de la fase de implementación de los POSPR (ANT)” por cuanto no es claro, cómo con la realización de mesas de trabajo con los municipios que cuentan con los POSPR”* se logre solucionar la problemática detectada por la CGR frente a la demora en el inicio de la fase de implementación de los POSPR formulados.

Ante lo anterior, la Agencia Nacional de Tierras, evidenciando la situación planteada ha puesto en marcha dos líneas de trabajo para realizar fase de implementación de POSPR en municipios que presentan demora en el inicio de fase de implementación: Ajuste normativo y consecución de recursos para la implementación de POSPR.

Frente al primer aspecto, en febrero de 2020 la Agencia expidió la resolución 915 de 2020, en la cual en su artículo 2 parágrafo 1, crea el análisis viabilidad como mecanismo para que la ANT a través de la Mesa de ordenamiento social de la propiedad rural, establezca a partir de los POSPR Operativos si existen las condiciones necesarias para implementar el barrido predial masivo en el municipio focalizado.

Este mecanismo es una mejora en la metodología en tanto busca establecer si el municipio cuenta con condiciones para realizar la identificación predial del 100% del municipio rural; o si por el contrario existen factores externos como condiciones de seguridad adversas, presencia de cultivos ilícitos o presencia de minas antipersonales, entre otros, los cuales evidencian que la población debería ser atendida por el modelo de demanda, ya que no existen las condiciones para acceder a la totalidad del área rural.

Conforme los establece la Resolución 915 de 2020, parágrafo 2 del artículo 2, la Agencia está realizando este mismo análisis a los municipios que ya cuentan con

POSPR aprobado y/o que se encontraban suspendidos. Gracias a este mecanismo se han realizado las siguientes gestiones:

- El municipio de Topaipí (Cundinamarca), incluido inicialmente en la Resolución 6060 de 2018, le fue levantada la suspensión mediante la Resolución 3128 de 2020.
- El municipio de Cáceres (Antioquia), incluido inicialmente en la Resolución 6060 de 2018, le fue levantada la suspensión mediante la Resolución 7648 de 2020.
- Los municipios de Montelíbano (Córdoba), Puerto Libertador (Córdoba), San José de Uré (Córdoba), y Nechí (Antioquia) fueron desprogramados (Se denomina desprogramar un municipio cuando este deja de hacer parte del modelo de oferta y pasa a ser atendido por demanda y descongestión) mediante la Resolución 9639 de 2020, luego de analizarse que de manera sistemática vienen agravándose las condiciones de seguridad requeridas para el trabajo en el territorio.

Una segunda línea de trabajo ha sido la gestión de recursos para la financiación de los POSPR aprobados, lo que permitirá aumentar el número de POSPR en implementación.

Es así como se está gestionando recursos ante la Unión Europea para los municipios de la Mojana Sucreña: San Marcos, Majagual, Caimito, Sucre y San Benito Abad, propuesta que está siendo revisada por este cooperante. De igual manera como espacio de diálogo en territorio, la Directora General y el líder de la UGT ubicado en Montería se reunieron con la Gobernadora de Sucre donde revisaron los municipios de Sucre con POSPR formulado, pero sin implementación financiada. Como resultado de la reunión se llegó a que la ANT y la Gobernación de manera conjunta buscarían los recursos para garantizarla implementación.

Por otra parte, la ANT, ha realizado acciones frente a la estrategia de conservación, adjudicación de baldíos a Entidades de Derecho Público (EDP) en los municipios a los cuales a través de la Resolución 6060 de 2018, se suspendió de manera provisional la fase de implementación de los POSPR, se han realizado distintas acciones que han permitido avanzar en la consolidación de los expedientes y radicación a la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación.

Entre estas acciones se resalta el impulso procesal, generando proyectos de autos, oficios de notificación, requerimientos, y proyectando constancias de ejecutoria a los expedientes que se encontraban en rezago, en los municipios de San Carlos y Puerto Gaitán logrando la revisión de 157 expedientes de los 212 entregados. Igualmente se entregaron 9 expedientes a la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación.

Por otro lado, los equipos en territorio realizaron acercamientos con las alcaldías locales tanto de las administraciones salientes, como las entrantes en los municipios

de Guaranda, San Carlos, Ituango, Valdivia, Caimito, Puerto Gaitán. Sin embargo, por la emergencia sanitaria por Covid-19, que se presentó en el país en el mes de marzo, solo se pudo realizar el proceso de recolección de información en los municipios de Caimito, San Carlos e Ituango, con la conformación de un total de 25 expedientes que fueron radicados para reparto en la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación.

Finalmente, a partir de septiembre, luego del cese de actividades por motivos de la emergencia sanitaria, se realizaron 15 levantamientos topográficos en el municipio de Ituango y se encuentran realizando acciones de articulación institucional para la recolección de documentos y posterior conformación de expedientes.

Por último, desde las Unidades de Gestión Territorial realizaron reuniones de seguimiento en el 2019 y lo corrido del 2020 para municipios de los cuales se está implementando o se va a implementar los POSPR incluidos Caimito, Ituango, Puerto Gaitán, San Carlos y Valdivia. Para verificar la relación de mesas de seguimiento por municipio, se adjunta archivo en pdf Resumen reporte AMC_366_H.2.3.4. De igual manera se podrá visualizar otras gestiones realizadas en el marco de la oferta institucional en el período diciembre 2019-junio 2020 correspondiente a acercamientos interinstitucionales, y acercamientos con municipios pendientes de respuesta de socialización.

Análisis de Respuesta

Frente a lo señalado por la ANT, la CGR considera que a pesar de lo expuesto respecto al envío de comunicaciones a los alcaldes para llevar a cabo las mesas institucionales, estas no se consideran suficientes para dar cumplimiento a las actividades planteadas en el plan de mejoramiento. Lo anterior, debido a que se ha contado con tiempo suficiente incluso antes del inicio de la situación de pandemia para adelantar acciones que permitieran el cumplimiento de las actividades.

Con lo cual no se desvirtúa por qué a la fecha no se han realizado las actividades propuestas en el plan de mejoramiento. Adicionalmente, se dice que *“se adjunta archivo en pdf Resumen reporte AMC_366_H.2.3.4. Ver soportes en carpeta Observación 22.”* sin que haya soporte en la respuesta enviada de esto.

Por otra parte, respecto a lo observado por la CGR, donde se evidencia que: *“además de encontrarse incumplidas, no se encuentran direccionadas a subsanar la deficiencia encontrada en el hallazgo “2.3.4. Mora – desfase- en Inicio de la fase de implementación de los POSPR (ANT)”* la Agencia Nacional de Tierras, informa que: *“evidenciando la situación planteo dos líneas de trabajo para realizar fase de implementación de POSPR en municipios que presentan demora en el inicio de fase*

de implementación: Ajuste normativo y consecución de recursos para la implementación de POSPR”.

Con esta respuesta, la ANT reafirma y reconoce que es consciente que se deben implementar acciones de mejora con actividades que efectivamente estén encaminadas a subsanar el hallazgo 2.3.4, reconociendo que en muchos de los municipios en donde se han formulado POSPR posiblemente no será realizable su implementación, debiendo aplicar el modelo de demanda y pese a la cantidad de recursos ya destinados en la formulación del plan. De acuerdo con lo anterior se mantiene lo observado y se constituye como hallazgo.

HALLAZGO 21. Plan de Mejoramiento Hallazgo 2.5.1 Creación e incorporación de recursos monetarios del fondo para la reforma rural integral.

La Resolución Orgánica 7350 del 23 de noviembre de 2013, “Por la cual se modifica la Resolución Orgánica 6289 del 8 de marzo de 2011, que estableció el sistema de rendición electrónica de la Cuenta e informes – SIRECI, que deben utilizar los sujetos de control fiscal para la presentación de la Rendición de Cuenta e Informes a la Contraloría General de la República”, en su artículo 6, numeral 3, determina que el Plan de Mejoramiento: “Es la información que contiene el conjunto de las acciones correctivas y/o preventivas que debe adelantar un sujeto de control fiscal en un periodo determinado, para dar cumplimiento a la obligación de subsanar y corregir las causas administrativas que dieron origen a los hallazgos identificados por la Contraloría General de la república, como resultado del ejercicio del proceso auditor”

Por otra parte, en el artículo 9 de esta misma resolución, se establecen los responsables indicando que: “Los jefes de entidad, los representantes legales, o quien haga sus veces en los sujetos de control y entidades territoriales, donde la Contraloría General de la República haya realizado procesos de vigilancia y control fiscal, en los que se establezca la obligación de suscribir y presentar un plan de mejoramiento consolidado por entidad o recursos según el caso, deben presentarlo con base en los resultados del respectivo proceso de vigilancia o control fiscal y sus avances semestrales.”

El Decreto 403 de marzo 2020, “Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal” en sus artículos 80 y 81 literales c y g determina a quienes se les aplica el procedimiento Administrativo sancionatorio y establece como conductas sancionables, las de omitir adelantar las acciones tendientes a subsanar las deficiencias asociadas a la gestión fiscal previamente señaladas por los órganos de control fiscal y, no rendir o presentar las cuentas e informes exigidos ordinariamente,

o no hacerlo en la forma y oportunidad establecidas por los órganos de control fiscal en desarrollo de sus competencias..

En este mismo sentido, la Resolución Orgánica 0039 de julio 13 del 2020, establece las reglas para el ejercicio de la potestad sancionatoria fiscal al interior de la Contraloría General de la República. En su artículo 6 literal c) “Omitir adelantar las acciones tendientes a subsanar las deficiencias asociadas a la gestión fiscal previamente señaladas por la Contraloría General de la República y g) No rendir o presentar las cuentas e informes exigidos ordinariamente, o no hacerlo en la forma y oportunidad establecidas por la Contraloría General de la República en desarrollo de sus competencias”.

La Contraloría General de la Republica, en su Informe de Auditoría de cumplimiento a la Implementación Reforma Rural Integral - RRI vigencia 2017 2018, comunicado por la CGR el 24 de septiembre de 2019 a la ANT, estableció el siguiente hallazgo:

(H36) HALLAZGO 2.5.1. Creación e incorporación de recursos monetarios del Fondo para la Reforma Rural Integral (ANT)

“El Acuerdo Final establece que en la implementación de lo acordado en el punto “Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral” se tendrán en cuenta los siguientes principios: “principio la Democratización del acceso y uso adecuado de la tierra. (...).

Así mismo señala que, el Gobierno Nacional creará un Fondo de Tierras de distribución gratuita. (..)

En este sentido el PMI estableció como meta trazadora dentro del pilar Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo, tres millones de hectáreas entregadas a través del Fondo de Tierras durante los años 2017 a 2028 y señaló como responsable a la Agencia Nacional de Tierras.

Por su parte, el artículo 18 del Decreto Ley 902 de 2017, definió los recursos monetarios que deben conformar el Fondo para la Reforma Rural Integral y las subcuentas en las cuales debe estar desagregado, señalando que: “El Fondo contará con los siguientes recursos para ambas subcuentas: (...)

De acuerdo con la información reportada por la ANT (Oficio 20196200052583 del 05 de abril de 2019), la Agencia “no ha realizado apropiación específica alguna para aforar el Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral” y señala que los recursos destinados a la ANT “si bien no se encuentran desagregados en cada una de las subcuentas a las que hace referencia el Decreto Ley 902, si son ejecutados a través

de los proyectos de inversión (...)” y procede a relacionar los recursos apropiados en cada uno de los proyectos enfocados en el procedimiento de acceso y formalización de la tierras. (...)

Lo anterior significa que a la fecha el Fondo no dispone de recursos monetarios ni tiene desagregadas las subcuentas. Adicionalmente, no ha ingresado al Fondo de Tierras, las sumas provenientes de los recursos de que tratan los numerales 1, 5, 6 y 8 del artículo 18 del Decreto Ley 902 de 2017. (...)

Cabe señalar que en comunicación 20186000293191 del 27 de abril de 2018, la ANT indicó que en el mes de marzo de 2018 habían creado en el Sistema Integrado de Información Financiera -SIIF- 3 subunidades (17170002, 17170003, 17170004), las cuales no fueron encontradas por parte de la CGR en el SIIF. Lo anterior genera incertidumbre frente a su existencia y frente a la afirmación dada por la ANT en el citado oficio”. (...)

Con el propósito de subsanar el hallazgo en mención, a través de su plan de mejoramiento presentado ante la Contraloría General de la República por medio del aplicativo SIRECI en el segundo semestre del 2019 y primer semestre del 2020 el 22/01/2020 y 22/07/2020, respectivamente, la ANT estableció 3 acciones de mejora identificadas con los códigos AME-367, 368, y 369.

Las acciones de mejora que consistieron en: Realizar el análisis de la apropiación presupuestal para el año 2019, para determinar ajustes necesarios en el diseño y estructuración de los proyectos de inversión y apropiación general de la ANT para el año 2020; realizar un análisis de la apropiación presupuestal del 2019 para determinar ajustes necesarios en el diseño y la estructuración de los proyectos de inversión y apropiación general de la ANT para el año 2020 y, la creación de un Comité de implementación operativa y financiera del Decreto Ley 902 de 2017 en la ANT.

Al realizar la evaluación de las acciones de mejora propuestas para el hallazgo 2.5.1, la CGR evidenció que estas no son eficaces, y que a pesar de que las acciones de mejora 367 y 368 se ajustaron a los términos para desarrollar las mismas, no se cumplió totalmente con lo establecido para subsanar lo observado.

Lo anterior en razón a que la actividad de mejora de la acción AME-367, fue realizar mesa de trabajo interdisciplinaria para el análisis actual de la apropiación presupuestal para el año 2019, en cumplimiento de la Reforma Rural Integral - Decreto Ley 902 de 2017; y el soporte entregado para evaluar el cumplimiento de esta acción fue un listado de asistencia, el cual no es suficiente para evidenciar lo acordado en la mesa de trabajo; actividad que tendría que estar en coordinación

con los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en cuanto a operatividad contable y presupuestal. Similar situación sucede con la acción AME 368.

Lo cual evidencia que la Oficina de Planeación quien es la responsable de la ejecución de esta acción de mejora, no entregó los soportes necesarios para comprobar que efectivamente se realizó la actividad propuesta; así como que la Oficina de Control Interno da por ejecutada esta acción de mejora sin que se evidencie soporte de la realización de mesas de trabajo.

Respecto a la acción de mejora AME 369, que consistía en crear el Comité de implementación operativa y financiera del Decreto Ley 902 de 2017 en la ANT, tampoco fue subsanada la debilidad encontrada, pues no se anexó ningún soporte a la CGR; la actividad consistía en expedir el acto administrativo que creara el Comité de implementación operativa y financiera del Decreto Ley 902 de 2017 y estableciera su alcance, integrantes, periodicidad, entre otros. Sobre el particular, la Oficina de Control Interno reitera a la Subdirección Administrativa y Financiera la necesidad de adelantar las gestiones que conlleven al cierre inmediato de la acción de mejora continua establecida con el fin de corregir las desviaciones observadas por la Contraloría General de la República.

Toda vez que no se cuenta con una Resolución que modifique las Resoluciones 291 de 2017 y 2203 de 2018, que reglamentan el Comité del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral del Decreto Ley 902 de 2017 en la Agencia Nacional de Tierras". Lo que significa, que la Subdirección Administrativa y financiera no ha finalizado la actividad propuesta presentando incumplimiento esta acción de mejora.

Con lo anterior, la ANT no cuenta con el Comité de implementación operativa y financiera que permita garantizar el cumplimiento a lo establecido en del Decreto Ley 902 de 2017 en la ANT, sin que subsanara ni se corrigieran las causas que dieron lugar al hallazgo señalado por la Contraloría General de la República en su informe de Auditoría de cumplimiento Implementación Reforma Rural Integral - RRI, vigencia 2017 2018.

Este incumplimiento podrá dar lugar a la apertura de un procedimiento Administrativo Sancionatorio en los términos del Decreto Ley 403 de marzo 2020 y la Resolución Orgánica 0039 de julio 13 del 2020.

Respuesta de la Agencia Nacional de Tierras

Mediante Memorando No. 20206200270273, la Subdirectora Administrativa y Financiera, efectúa las siguientes precisiones:

La Oficina de Planeación considera que las acciones propuestas y ejecutadas sí han resultado eficaces en el propósito de fortalecer el Fondo de Tierras, en el componente de asignación de recursos, teniendo en cuenta lo siguiente:

La AME 367 estaba orientada a realizar una mesa interdisciplinaria para analizar y proponer mejoras en la asignación presupuestal. Lo primero es indicar que efectivamente, para asignar recursos de inversión desde los proyectos de inversión al Fondo de Tierras, era necesario analizar cuántos recursos se deberían asignar, para ser desagregados para su ejecución en cada una de las Subcuentas creadas para tal fin. (De la existencia de las Subcuentas y la fecha de su creación puede dar constancia el Ministerio de Hacienda y Crédito Público SIF Nación, si es que no se tiene por cierta la comunicación de la ANT en tal sentido).

El análisis de dicha asignación y distribución de recursos se realizó no solamente en la reunión del 30 de noviembre de 2019 (cuyo listado de asistencia se presentó en su momento como evidencia concertada en el Plan de Mejoramiento) sino a través del proceso permanente de programación presupuestal que la entidad adelanta cada vigencia, de la mano del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, del Departamento Nacional de Planeación y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público; en este proceso de programación presupuestal se va gestionando el anteproyecto y el proyecto de presupuesto para la entidad, se registran y actualizan los proyectos de inversión y se distribuye la cuota de inversión finalmente comunicada a la entidad. Todas estas actividades se desarrollan de manera articulada con las áreas misionales y con la Secretaría General.

En segundo lugar, se considera necesario enfatizar en la formulación de un nuevo proyecto de inversión, que se concibió como proyecto articulado y se ha denominado “IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO DE ORDENAMIENTO SOCIAL DE LA PROPIEDAD RURAL A NIVEL NACIONAL”.

Este proyecto articulado fue el resultado de la reflexión institucional, con el concurso de todas las áreas de la Agencia, para mejorar la eficiencia en la asignación de los recursos de inversión, en orden al cumplimiento del Plan Marco de Implementación de los Acuerdos. Es decir, este proyecto articula e integra en un solo proyecto de inversión, las acciones y recursos que se venían ejecutando de manera independiente para el acceso, la seguridad jurídica y el ordenamiento social de la propiedad rural. En su cadena de valor, incluye productos y actividades específicamente orientadas al Fondo de Tierras.

La formulación y registro de este proyecto inició en el primer semestre de 2019, en diálogo constante con el DNP y el MADR y finalmente fue registrado en 2020 e incluido en el POAI que contó con asignación de recursos para la vigencia 2021. (se

adjuntan los soportes de la realización de las mesas de trabajo del proyecto articulado). La siguiente actividad será desagregar la apropiación de los recursos de inversión en las Unidades y Sub unidades ejecutoras creadas para el Fondo de Tierras, lo cual tendrá lugar en el mes de enero de 2021.

En resumen, la reunión planteada en la AME 367 y la socialización de proyectos planteada en la AME 368, fueron efectivamente realizadas, pero su eficacia no se agota en la simple suscripción de un listado de asistencia, sino que dieron lugar a procesos de mejora materializados en la formulación, inscripción, viabilizarían y registro de un nuevo proyecto de inversión, que tiene como gran objetivo el Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y contiene acciones específicas para Fortalecer el Fondo de Tierras.

Respecto a lo que informa la ANT *“La formulación y registro de este proyecto inició en el primer semestre de 2019, en diálogo constante con el DNP y el MADR y finalmente fue registrado en 2020 e incluido en el POAI que contó con asignación de recursos para la vigencia 2021. (se adjuntan los soportes de la realización de las mesas de trabajo del proyecto articulado)”* No se envió soporte.

Conclusión:

La actividad para desarrollar la acción de mejora, es realizar una mesa de trabajo interdisciplinario, para realizar el análisis actual de la apropiación presupuestal para el año 2019, en cumplimiento de la Reforma Rural Integral. La evidencia que se anexa es el listado de asistencia. No se anexa mesa de trabajo.

Con respecto a las acciones de mejora AME 369, *que consistía en crear el Comité de implementación operativa y financiera del Decreto 902 de 2017 en la ANT, con la expedición de un acto administrativo que creara dicho comité y estableciera su alcance, integrantes, periodicidad, entre otros,* la Agencia Nacional de Tierras informa que dicho acto administrativo se encuentra en trámite de firmas, numeración y publicación que no excederá el 30 de noviembre de la presente vigencia, se adjunta documento en trámite.

Por lo anterior, solicita tener en cuenta que la actividad propuesta se encuentra pronta a su cumplimiento y por tanto solicitamos sea reconsiderada la observación por parte del equipo auditor de la Contraloría.

Análisis de Respuesta

Al realizar por parte de la CGR la evaluación de las acciones de mejora AME 367 y 368 propuestas para el hallazgo 2.5.1, se tuvieron en cuenta los soportes anexados, así como también los enviados en la respuesta a las observaciones.

Para las dos acciones de mejora anteriormente mencionadas, se envió en respuesta del 18 de noviembre del 2020, listas de asistencia y documentos entregados en los cuales se relacionan correos electrónicos de Planeación a funcionarios de la ANT, de asunto “distribución de la cuota de inversión, cuota asignada y catalogo 2020”; así como documento en el cual se informa las actividades con la DNP; estos soportes no constituyen suficiente evidencia que demuestre que se cumplió con la actividad que se determinó en el plan de mejoramiento.

No se desconoce que como unidad de medida para el cumplimiento de la acción de mejora se reporta un listado de asistencia, pese a esto, en los soportes enviados se determinó que no hay evidencia de la realización de mesa de trabajo interdisciplinaria para el análisis actual de la apropiación presupuestal para el año 2019, en cumplimiento de la Reforma Rural Integral - Decreto Ley 902 de 2017, así como tampoco, la Socialización de los proyectos de inversión y apropiación presupuestal para vigencia 2020 a las Direcciones misionales y Subdirección Administrativa y Financiera de conformidad con el Decreto Ley 902 de 2017.

Los soportes enviados corresponden a la discusión del proyecto de inversión de la ANT, pero no especificó para el aforo del Fondo de Tierras, es decir no corresponden al tema solicitado.

Dado que no existen soportes que permitan constatar el cumplimiento de las actividades propuestas en el plan de mejoramiento, y/o que desvirtúen lo observado por la CGR, además y que a la fecha no existe el mencionado proyecto de inversión con recursos desagregados para el Fondo de Tierras, se concluye que no existen acciones eficaces o que hayan cumplido totalmente con la actividad que se estableció para subsanar lo observado. Por lo cual se confirma y se configura como hallazgo.

Respecto a la acción de mejora AME-369, en respuesta de la ANT con radicado 20202001197471, se informa que *“con el fin de dar cumplimiento a la actividad propuesta que correspondía principalmente con la expedición de la Resolución que modifica las Resoluciones 291 de 2017 y 2203 de 2018 que reglamentan el Comité del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral del Decreto Ley 902 de 2017, la Agencia Nacional de Tierras informa que dicho acto administrativo se encuentra en trámite de firmas, numeración y publicación que no excederá el 30 de noviembre de la presente vigencia, se adjunta documento en trámite”*.

A pesar de lo informado anteriormente, la ANT da un alcance a la respuesta vía e mail el día 24 de noviembre del presente año, mediante oficio No 202020001240811, informando que se remite copia del acto administrativo que prueba el cumplimiento de la acción de mejora AME 369, es de anotar, que al momento de verificación de la auditoría no se encontraba cumplida esta acción, pero se tiene en cuenta lo solicitado por la Entidad respecto al soporte entregado donde dan cumplimiento a esta acción. Se considera como un beneficio de auditoría el cumplimiento de esta acción y se procede a retirar de la observación este aparte.

Por lo anterior, la observación se modifica y se configura el hallazgo de la siguiente manera:

Hallazgo 21. Plan de Mejoramiento Hallazgo 2.5.1. Creación e incorporación de recursos monetarios del fondo para la reforma rural integral.

La Resolución Orgánica 7350 del 23 de noviembre de 2013, “Por la cual se modifica la Resolución Orgánica 6289 del 8 de marzo de 2011, que estableció el sistema de rendición electrónica de la Cuenta e informes – SIRECI, que deben utilizar los sujetos de control fiscal para la presentación de la Rendición de Cuenta e Informes a la Contraloría General de la República”, en su artículo 6, numeral 3, determina que el Plan de Mejoramiento: “Es la información que contiene el conjunto de las acciones correctivas y/o preventivas que debe adelantar un sujeto de control fiscal en un periodo determinado, para dar cumplimiento a la obligación de subsanar y corregir las causas administrativas que dieron origen a los hallazgos identificados por la Contraloría General de la República, como resultado del ejercicio del proceso auditor”

Por otra parte, en el artículo 9 de esta misma resolución, se establecen los responsables indicando que: “Los jefes de entidad, los representantes legales, o quien haga sus veces en los sujetos de control y entidades territoriales, donde la Contraloría General de la República haya realizado procesos de vigilancia y control fiscal, en los que se establezca la obligación de suscribir y presentar un plan de mejoramiento consolidado por entidad o recursos según el caso, deben presentarlo con base en los resultados del respectivo proceso de vigilancia o control fiscal y sus avances semestrales.”

La Contraloría General de la República, en su Informe de Auditoría de cumplimiento a la Implementación Reforma Rural Integral - RRI vigencia 2017 2018, comunicado por la CGR el 24 de septiembre de 2019 a la ANT, estableció el siguiente hallazgo:

(H36) HALLAZGO 2.5.1. Creación e incorporación de recursos monetarios del Fondo para la Reforma Rural Integral (ANT)

“El Acuerdo Final establece que en la implementación de lo acordado en el punto “Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral” se tendrán en cuenta los siguientes principios: “principio la Democratización del acceso y uso adecuado de la tierra. (...).

Así mismo señala que, el Gobierno Nacional creará un Fondo de Tierras de distribución gratuita. (..)

En este sentido el PMI estableció como meta trazadora dentro del pilar Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo, tres millones de hectáreas entregadas a través del Fondo de Tierras durante los años 2017 a 2028 y señaló como responsable a la Agencia Nacional de Tierras.

Por su parte, el artículo 18 del Decreto Ley 902 de 2017, definió los recursos monetarios que deben conformar el Fondo para la Reforma Rural Integral y las subcuentas en las cuales debe estar desagregado, señalando que: “El Fondo contará con los siguientes recursos para ambas subcuentas: (...)

De acuerdo con la información reportada por la ANT (Oficio 20196200052583 del 05 de abril de 2019), la Agencia “no ha realizado apropiación específica alguna para aforar el Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral” y señala que los recursos destinados a la ANT “si bien no se encuentran desagregados en cada una de las subcuentas a las que hace referencia el Decreto Ley 902, si son ejecutados a través de los proyectos de inversión (...)” y procede a relacionar los recursos apropiados en cada uno de los proyectos enfocados en el procedimiento de acceso y formalización de la tierras. (...)

Lo anterior significa que a la fecha el fondo no dispone de recursos monetarios ni tiene desagregadas las subcuentas. Adicionalmente, no ha ingresado al Fondo de tierras, las sumas provenientes de los recursos de que tratan los numerales 1, 5, 6 y 8 del artículo 18 del Decreto Ley 902 de 2017. (...)

Cabe señalar que en comunicación 20186000293191 del 27 de abril de 2018, la ANT indicó que en el mes de marzo de 2018 habían creado en el Sistema Integrado de Información Financiera -SIIF- 3 subunidades (17170002, 17170003, 17170004), las cuales no fueron encontradas por parte de la CGR en el SIIF. Lo anterior genera incertidumbre frente a su existencia y frente a la afirmación dada por la ANT en el citado oficio”. (...)

Con el propósito de subsanar el hallazgo en mención, a través de su plan de mejoramiento presentado ante la Contraloría General de la República por medio del aplicativo SIRECI en el segundo semestre del 2019 y primer semestre del 2020 el

22/01/2020 y 22/07/2020, la ANT estableció 3 acciones de mejora identificadas con los códigos AME-367, 368, y 369.

Las acciones de mejora que consistieron en: Realizar el análisis de la apropiación presupuestal para el año 2019, para determinar ajustes necesarios en el diseño y estructuración de los proyectos de inversión y apropiación general de la ANT para el año 2020; y, la creación de un Comité de implementación operativa y financiera del Decreto Ley 902 de 2017 en la ANT.

Al realizar la evaluación de las acciones de mejora propuestas para el hallazgo 2.5.1, la CGR evidenció que la acción de mejora 367 no es eficaz, y que a pesar de que se ajustaron a los términos para desarrollar las mismas, no se cumplió totalmente con lo establecido para subsanar lo observado.

Lo anterior en razón a que la actividad de mejora de la acción AME-367, fue realizar mesa de trabajo interdisciplinaria para el análisis actual de la apropiación presupuestal para el año 2019, en cumplimiento de la Reforma Rural Integral - Decreto Ley 902 de 2017; y el soporte entregado para evaluar el cumplimiento de esta acción fue un listado de asistencia lo que no es suficiente para evidenciar lo acordado en la mesa de trabajo, actividad que tendría que estar en coordinación con los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cuanto a operatividad contable y presupuestal.

Lo cual indica que la Oficina de Planeación quien es la responsable de la ejecución de esta acción de mejora, no entregó los soportes necesarios para comprobar que efectivamente se realizó la actividad propuesta; así como que la oficina de control interno da por ejecutada esta acción de mejora sin que se evidencie soporte de la realización de mesas de trabajo.

HALLAZGO 22. Plan de mejoramiento. Hallazgo 2.2.2 calidad de los datos del Sistema Integrado de Tierras -SIT- RESO

La Resolución Orgánica 7350 del 23 de noviembre de 2013. “Por la cual se modifica la Resolución Orgánica 6289 del 8 de marzo de 2011, que estableció el sistema de rendición electrónica de la Cuenta e informes – SIRECI, que deben utilizar los sujetos de control fiscal para la presentación de la Rendición de Cuenta e Informes a la Contraloría General de la Republica”, en su artículo 6, numeral 3, determina que el Plan de Mejoramiento: “Es la información que contiene el conjunto de las acciones correctivas y/o preventivas que deben adelantar un sujeto de control fiscal en un periodo determinado, para dar cumplimiento a la obligación de subsanar y corregir las causas administrativas que dieron origen a los hallazgos identificados

por la Contraloría General de la república, como resultado del ejercicio del proceso auditor”

En esta misma Resolución se establece en el artículo 9 que: “Los jefes de entidad, los representantes legales, o quien haga sus veces en los sujetos de control y entidades territoriales, donde la Contraloría General de la República haya realizado procesos de vigilancia y control fiscal, en los que se establezca la obligación de suscribir y presentar un plan de mejoramiento consolidado por entidad o recursos según el caso, deben presentarlo con base en los resultados del respectivo proceso de vigilancia o control fiscal y sus avances semestrales.”

Por otra parte, el Decreto 403 de marzo 2020, “Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal” en sus artículos 80 y 81 literales c y g determina a quienes se les aplica el procedimiento Administrativo sancionatorio y establece como conductas sancionables, las de omitir adelantar las acciones tendientes a subsanar las deficiencias asociadas a la gestión fiscal previamente señaladas por los órganos de control fiscal y, no rendir o presentar las cuentas e informes exigidos ordinariamente, o no hacerlo en la forma y oportunidad establecidas por los órganos de control fiscal en desarrollo de sus competencias..

En este mismo sentido, la Resolución Orgánica 0039 de julio 13 del 2020, establece las reglas para el ejercicio de la potestad sancionatoria fiscal al interior de la Contraloría General de la República. En su artículo 6 literal c) “Omitir adelantar las acciones tendientes a subsanar las deficiencias asociadas a la gestión fiscal previamente señaladas por la Contraloría General de la República y g) No rendir o presentar las cuentas e informes exigidos ordinariamente, o no hacerlo en la forma y oportunidad establecidas por la Contraloría General de la República en desarrollo de sus competencias”.

Informe de la Auditoría de cumplimiento a la Implementación Reforma Rural Integral - RRI vigencia 2017 2018, comunicado por la CGR el 24 de septiembre de 2019 a la ANT.

(H4) HALLAZGO 2.2.2. Calidad de los datos del Sistema Integrado de Tierras –SIT-RESO (ANT)

“El Decreto 1008 de 2018 “Mediante el cual se establecen los lineamientos generales de la política de Gobierno Digital y se subroga el capítulo 1 del título 9 de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1078 de 2015, Decreto Único Reglamentario del sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. (...)” .

Por otra parte, existe el manual de Gobierno digital Min TIC, conocido tradicionalmente como “Manual de Gobierno en Línea” y que ahora evoluciona para ser el “Manual para la implementación de la política de Gobierno Digital” (...)

El Registro de Sujetos de Ordenamiento -RESO- es una herramienta técnica necesaria para inscribir a los sujetos beneficiarios previstos en el Acuerdo y es un instrumento de apoyo para el desarrollo de las actividades de acceso y formalización. El artículo 11 del Decreto Ley 902 de 2017, lo define como una herramienta administrada por la Subdirección de Sistemas de Información de Tierras de la Agencia Nacional de Tierras, que consigna públicamente a todos los sujetos del citado Decreto Ley.

(...) No obstante, la ANT envía a la CGR una base de datos en donde se evidencia la ausencia de ejercicios de análisis, depuración e inspección a fin de definir la suficiencia, pertinencia y controles de calidad a los datos gestionados por los sistemas de información.

En particular, la CGR no pudo tener acceso a los datos referentes a la vía de ingreso (entradas) con el fin de determinar si las personas usuarias o aspirantes a ingresar al RESO, lo hicieron por solicitud de parte ante la ANT, o de manera oficiosa por parte de la Agencia en el desarrollo normal de sus funciones misionales o intervenciones en el territorio; así mismo, se encontró una columna denominada “estado” en la cual solo se reporta “incluido y no incluido” lo que permite suponer que todas las solicitudes se encuentran resueltas y no existe ninguna en trámite. (...).

No se cuenta la Codificación de la Divipola del DANE, lo que hizo imposible un análisis de la distribución geográfica de las solicitudes por parte de este órgano de control.

Lo anterior se debe a que los líderes funcionales y técnicos de los procesos y sistemas de información, no han implementado un plan permanente donde se evalúe la calidad, suficiencia y pertinencia de los datos que se integre a los procesos de desarrollo, mantenimiento y actualización de los sistemas de información y que permita realizar seguimiento y monitoreo a la política en particular frente a los avances del RESO.

Esta situación genera un incremento permanente de los errores “ocultos” en los datos y afecta la integridad de la información reportada por los sistemas institucionales, a la par que limitan la planeación y la gestión de la ANT”.

En aras de dar cumplimiento al hallazgo mencionado anteriormente, la Agencia Nacional de Tierras – ANT, presentó plan de mejoramiento a la Contraloría General de la República, a través del aplicativo SIRECI en el segundo semestre del 2019 y primer semestre del 2020 el 22/01/2020 y 22/07/2020, respectivamente.

La Agencia creó como acción de mejora una nueva funcionalidad en el SIT que permita generar reportes sistematizados del RESO, que incluya las variables del seguimiento y monitoreo de la información, para lo cual planteó la actividad AME-354, que consistió en diseñar e implementar dentro del Sistema Integrado de Tierras una nueva funcionalidad que emita reportes sistematizados del RESO.

Al evaluar la acción de mejora propuesta por la ANT, se pudo determinar que, si bien es cierto, se diseñó e implementó dentro del Sistema Integrado de Tierras una nueva funcionalidad que emite reportes sistematizados del RESO, y se cumplió con los términos establecidos en el plan de mejoramiento presenta deficiencia.

Al verificar la funcionalidad en el SIT-módulo RESO, se pudo evidenciar que a pesar de haber superado algunas de las deficiencias encontradas en el control fiscal auditor de 2019, aún existen muchas falencias en la base de datos allegada por la ANT en el marco de la presente auditoría, particularmente, en lo referente a que existen múltiples campos vacíos y su funcionalidad no permite la generación de reportes completos sino que debe acudir a cada una de las dependencias a fin de determinar ciertas situaciones (beneficiarios del Fondo, personas inscritas en el RESO con procedimiento único iniciado), tal y como quedó establecido en las observaciones 14,15 y 16 de la presente auditoría, lo que genera que aun persista la deficiencia detectada en la auditoría de RRI frente a la ausencia de ejercicios de análisis, depuración e inspección, a fin de definir la suficiencia, pertinencia y controles de calidad a los datos gestionados por los sistemas de información.

Por lo anterior, la CGR considera que no son efectivas las acciones correctivas adelantadas para dar cumplimiento a subsanar las causas que dieron lugar al hallazgo y corregir lo evidenciado en el informe de la Auditoría de cumplimiento a la Implementación Reforma Rural Integral - RRI vigencia 2017 2018.

Este incumplimiento podrá dar lugar a la apertura de un procedimiento Administrativo sancionatorio en los términos del Decreto Ley 403 de marzo 2020 y la Resolución Orgánica 0039 de julio 13 del 2020.

Respuesta de la Agencia Nacional de Tierras

El Subdirector de Sistemas de Información, señala que sobre la calidad de los datos, se precisa que la Subdirección de Sistemas de Información envió a la Contraloría la

información solicitada, más no la totalidad existente en las bases de datos, se hace la salvedad que en el punto donde indican que no se cuenta con la codificación Divipola del DANE, dicha afirmación no está acorde a la realidad existente en las bases de datos internas, pues dicho contenido si se encuentra en el registro total, pero no fue incluido en la información enviada a la Contraloría, razón por la cual, se incluye el dato y se remite nuevamente la base de datos (Archivo cargado en el OneDrive enviado por la DOSPR y remitido como anexo en la carpeta numerada observación 24).

Igualmente, se precisa que la ANT siempre ha manifestado que cuenta con un rezago de información heredada por el extinto INCODER que no cumple con la calidad de datos, y sobre la cual se está haciendo una labor de validación y corrección de dicha data. Sobre el punto de vía de Ingreso, este campo si fue incluido dentro del archivo enviado.

Análisis de Respuesta

De acuerdo con lo expuesto en respuesta enviada por la ANT, las razones dadas para desvirtuar este hallazgo no responden a lo observado por la CGR respecto a que: *“existen múltiples campos vacíos y su funcionalidad no permite la generación de reportes completos sino que debe acudirse a cada una de las dependencias a fin de determinar ciertas situaciones (beneficiarios del Fondo, personas inscritas en el RESO con procedimiento único iniciado)”*.

Por otra parte, adicionalmente de lo evidenciado en la auditoría, la ANT reconoce que existen falencias de tiempo atrás con la calidad de los datos por rezago de información heredada por el extinto INCODER. Adicionalmente, no hubo pronunciamiento respecto a la ausencia de ejercicios de análisis, depuración e inspección a fin de definir la suficiencia, pertinencia y controles de calidad a los datos gestionados por los sistemas de información; deficiencia detectada en la auditoría de RRI. Se mantiene lo observado y se constituye como hallazgo.

HALLAZGO 23. Plan de mejoramiento - Hallazgo 2.4.4 “Articulación Interinstitucional con la UAEGRTD

La Resolución Orgánica 7350 del 23 de noviembre de 2013. “Por la cual se modifica la Resolución Orgánica 6289 del 8 de marzo de 2011, establece el método y la forma de rendir las cuentas e informes que deben presentar a la Contraloría General de la República, los responsables del manejo de fondos o bienes de la nación a través del sistema de rendición electrónica de la cuenta e informes, SIRECI.

En su artículo Sexto, numeral 3, señala que el Plan de Mejoramiento: *“Es la información que contiene el conjunto de las acciones correctivas y/o preventivas que debe adelantar un sujeto de control fiscal en un periodo determinado, para dar cumplimiento a la obligación de subsanar y corregir las causas administrativas que dieron origen a los hallazgos identificados por la Contraloría General de la república, como resultado del ejercicio del proceso auditor”*

En su artículo Noveno señala como responsables a *“Los jefes de entidad, los representantes legales, o quien haga sus veces en los sujetos de control y entidades territoriales, donde la Contraloría General de la República haya realizado procesos de vigilancia y control fiscal, en los que se establezca la obligación de suscribir y presentar un plan de mejoramiento consolidado por entidad o recursos según el caso, deben presentarlo con base en los resultados del respectivo proceso de vigilancia o control fiscal y sus avances semestrales.”*

El artículo Décimo Sexto, en cuanto al contenido, periodo y términos de información en el numeral 4 establece: *“La modalidad del Plan de Mejoramiento en cuanto a la suscripción, cubre el período que adopte el sujeto de control o entidad territorial para su ejecución, con base en los resultados del proceso de vigilancia y control que lo haya establecido. Respecto a los avances del plan de mejoramiento, su porosidad es semestral con corte a junio 30 y diciembre 31”*

La Circular 005 del 11 de marzo de 2019, estableció en su numeral 2 que *“... corresponde a las Oficinas de Control Interno de los sujetos de control, dentro de sus funciones, verificar las acciones que a su juicio hayan subsanado las deficiencias que fueron objeto de observación por la CGR. Estas acciones deben estar evidenciadas, lo cual será soporte para darlas por cumplidas e informarlo a la Contraloría General de la República, en comunicación dirigida al Contralor Delegado Sectorial que corresponda. ...Las que deben emitirse a la CGR, cuando se presenten acciones cumplidas través del Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes – SIRECI”.*

Por otra parte, el Decreto Ley 403 de marzo 2020, “Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal” en sus artículos 80 y 81 literales c) y g) determina a quienes se les aplica el procedimiento Administrativo sancionatorio y establece como conductas sancionables, las de omitir adelantar las acciones tendientes a subsanar las deficiencias asociadas a la gestión fiscal previamente señaladas por los órganos de control fiscal y, no rendir o presentar las cuentas e informes exigidos ordinariamente, o no hacerlo en la forma y oportunidad establecidas por los órganos de control fiscal en desarrollo de sus competencias.

En este mismo sentido, la Resolución Orgánica 0039 de julio 13 del 2020, establece las reglas para el ejercicio de la potestad sancionatoria fiscal al interior de la Contraloría General de la República. En su artículo 6 literal c) “Omitir adelantar las acciones tendientes a subsanar las deficiencias asociadas a la gestión fiscal previamente señaladas por la Contraloría General de la República y, literal g) No rendir o presentar las cuentas e informes exigidos ordinariamente, o no hacerlo en la forma y oportunidad establecidas por la Contraloría General de la República en desarrollo de sus competencias”.

En el informe de Auditoría de cumplimiento Implementación Reforma Rural Integral - RRI, vigencia 2017 2018, quedó el Hallazgo 2.4.4 *“Articulación Interinstitucional con la UAEGRTD”*, respecto al cumplimiento de: *“ Los artículos 24 y 43 Numeral 4 del Decreto ley 902 de 2017, establecen que la ANT se debe coordinar con las demás agencias del Gobierno Nacional competentes en temas rurales, y enuncia como uno de los criterios mínimos para la formulación, implementación y mantenimiento de los POSPR, el de coordinación armónica entre las entidades públicas, nacionales, locales, y privadas en donde se establezcan canales eficientes de comunicación y de flujo de información que conlleven a una formulación y operación que permita realmente atender las necesidades de la población respecto al ordenamiento social de la propiedad en su territorio”*.

Así como en este mismo informe en el numeral 1.7 Plan de Mejoramiento se informa que: “Las entidades relacionadas en la carta de conclusiones 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.”

Revisado el Plan de Mejoramiento, presentado en la información suministrada por la Oficina de Control Interno de la ANT y lo reportado a la GGR a través del aplicativo SIRECI el 27 de agosto de 2019, se evidenció que el Hallazgo 2.4.4 “Articulación Interinstitucional con la UAEGRTD”, incluido en el Informe Auditoría de cumplimiento de la Implementación a la Reforma Rural Integral – RRI, vigencia 2017-2018, no está incluido en el Plan de Mejoramiento; con lo cual no quedaron definidas las acciones de mejora que le correspondían a la ANT, para subsanar las causas que dieron origen al citado hallazgo.

Cabe señalar, que la Oficina de Control Interno de la ANT, en comunicación del 14 de septiembre del presente año, informó que con el fin de aclarar el tratamiento dado por la ANT al hallazgo 2.4.4 Articulación Interinstitucional con la UAEGRTD, solicitó información al respecto con correo electrónico del 08/09/2020, a la Secretaría General; dependencia que coordinó la atención de la Auditoría de

cumplimiento Implementación Reforma Rural Integral - RRI, vigencia 2017 2018. De las respuestas emitidas por la Secretaría General de la ANT, se determinó que la UAEGRTD fue quien adelantó las acciones tendientes a subsanar el hallazgo 2.4.4.

Es de anotar que a pesar de haber participado la ANT con las acciones de mejora de la UAEGRTD²⁶, incumplió al no incluir en su Plan de Mejoramiento e informar a la CGR las acciones y metas de tipo correctivo y/o preventivo, dirigidas a subsanar las causas administrativas que dieron origen al hallazgo en mención; identificado por la Contraloría General de la República como resultado del proceso auditor vigencia 2017-2018, así como, genera incertidumbre que en los seguimientos a los avances del plan de mejoramiento realizados en la vigencia 2019 y en el primer semestre del 2020, por la Oficina de Control Interno no se haya evidenciado el incumplimiento de la no implementación de las acciones para subsanar las deficiencias que fueron objeto de observación por la CGR.

Este incumplimiento podrá dar lugar a la apertura de un procedimiento Administrativo sancionatorio en los términos del Decreto Ley 403 de marzo 2020 y la Resolución Orgánica 0039 de julio 13 del 2020.

Respuesta de la Agencia Nacional de Tierras

Mediante radicado No. 20206000270173, el Secretario General, informa que se debe destacar que la Auditoría de cumplimiento Implementación Reforma Rural Integral - RRI, vigencia 2017 2018, fue realizada en conjunto a las entidades: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural- MADR, Agencia de Desarrollo Rural-ADR, Agencia Nacional de Tierras-ANT, Agencia de Renovación del territorio-ART, Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas-UAEGRTD, Unidad de Planificación Rural Agropecuaria-UPRA, Instituto Colombiano Agropecuario-ICA y Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria-AGROSAVIA, donde se presentó un informe del resultado de esta auditoria consolidando las observaciones por cada una de las entidades que participaron. Dentro de este informe se documentó el hallazgo 2.4.4 “Articulación Interinstitucional con la UAEGRTD” estableciendo lo siguiente:

“(…)En este ámbito, la articulación entre la ANT y la UAEGRTD resulta fundamental a fin de evitar duplicidad de actuaciones (principio de economía y la eficacia administrativa), dado que las zonas de intervención de la ANT pueden traslaparse con las zonas microfocalizadas por la URT; adicionalmente, permite que la ANT direcciona su accionar hacia aquellos potenciales sujetos de acceso a tierra o

²⁶ Como soportes entregan: a. Acta Socialización Anexo ANT 26 09 2019.pdf; b. ayuda de memoria del 27.09.2019.pdf; c. Listado de asistencia socialización anexo técnico 26 09 2019.pdf; d. Listado de asistencia socialización anexo técnico en ANT 2019-09-27-.pdf; y e: traza socialización anexo técnico convenio ANT URT DTS.

formalización que no resulten incluidos en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF) así como de segundos ocupantes.(...)

Pese a lo anterior, la UAEGRTD en el marco de la elaboración del POSPR de Ovejas, ha sido renuente y ha dilatado la entrega de información a la ANT con el fin de que esta cumpla con el ejercicio de sus funciones. Esta situación se evidenció en las entrevistas realizadas a los funcionarios de la ANT y en diferentes documentos como actas del piloto de Ovejas, en las que se estipuló la realización de unas mesas de trabajo para la entrega de la información, pero las cuales, por falta de compromiso con la URT, no se llevaron a cabo. (...)

Como se puede observar en la descripción realizada por el equipo auditor de la CGR, la causa raíz de este hallazgo es derivada a la falta de acciones de la UAEGRTD en la entrega de información y el cumplimiento de compromisos acordados en reuniones, lo cual fue evidenciado en su momento por los auditores.

En este sentido, es claro para la ANT que las acciones de mejora que debían implementarse para subsanar este hallazgo tenían que ser responsabilidad íntegra de la UAEGRTD. Por este motivo, la ANT solicitó a la UAEGRTD evidencia de la implementación de las acciones de mejora por esa entidad y la documentación del cumplimiento con la participación de esta Agencia. Se anexa la documentación enviada por la UAEGRTD mediante correo del 16 de septiembre de 2020.

Es importante resaltar que en la Resolución Orgánica 7350 del 23 de noviembre de 2013, se define el Plan de Mejoramiento: *“Es la información que contiene el conjunto de las acciones correctivas y/o preventivas que debe adelantar un sujeto de control fiscal en un periodo determinado, para dar cumplimiento a la obligación de subsanar y corregir las causas administrativas que dieron origen a los hallazgos identificados por la Contraloría General de la república, como resultado del ejercicio del proceso auditor”,* y en este caso la obligación de subsanar y corregir las causas administrativas es de la UAEGRTD, teniendo en cuenta lo observado por el equipo auditor y plasmado en el informe de Auditoria.

Por lo anterior, se explica claramente que la ANT no incumplió las disposiciones legales relacionadas, al no incluir en su Plan de Mejoramiento e informar a la CGR las acciones y metas de tipo correctivo y/o preventivo, dirigidas a subsanar las causas administrativas que dieron origen al hallazgo 2.4.4, toda vez que este va dirigido a las actuaciones propias de la UAEGRTD.

En segundo lugar, respecto a lo observado por la Contraloría General de la República, es preciso indicar que la Entidad estandarizó la operación para la formulación de acciones de mejora mediante el procedimiento SEYM-P-002 GESTIÓN DEL PLAN DE MEJORAMIENTO versión 2 del 02/03/2018, cuyo objeto

es definir los lineamientos para la formulación, ejecución y seguimiento a las acciones correctivas, preventivas y de mejora establecidas en los Planes de Mejoramiento de la Agencia Nacional de Tierras.

Que dicho documento contiene las actividades de Identificar la fuente del problema, Clasificar el problema, Corregir, Analizar las causas, Formular acciones, Validar Plan de Mejoramiento, Comunicar Plan de Mejoramiento aprobado, auto controlar ejecución de acciones y Realizar seguimiento a la ejecución de acciones, las cuales se encuentran a cargo de ejecución de las Dependencias responsables de ejecución del Plan de mejoramiento y/o la Oficina de Planeación.

Análisis de la respuesta:

Es de tener en cuenta que en el informe de Auditoría de cumplimiento Implementación Reforma Rural Integral - RRI, vigencia 2017 2018, quedó el Hallazgo 2.4.4 *“Articulación Interinstitucional con la UAEGRTD”*, respecto al cumplimiento de: *“ Los artículos 24 y 43 Numeral 4 del Decreto ley 902 de 2017, establecen que la ANT se debe coordinar con las demás agencias del Gobierno Nacional competentes en temas rurales, y enuncia como uno de los criterios mínimos para la formulación, implementación y mantenimiento de los POSPR, el de coordinación armónica entre las entidades públicas, nacionales, locales, y privadas en donde se establezcan canales eficientes de comunicación y de flujo de información que conlleven a una formulación y operación que permita realmente atender las necesidades de la población respecto al ordenamiento social de la propiedad en su territorio”*.

Se resalta que si bien, en gran medida, las deficiencias descritas en el hallazgo 2.4.4 son imputadas a la URT, el hallazgo también se direccionó a la inexistencia de un convenio interinstitucional entre la UAEGRTD y la ANT que responda a las particularidades introducidas por el Decreto Ley 902 de 2017, ya que el convenio 582 de 2016 y su prorrogación mediante otrosí del 20 de diciembre de 2017 suscrito entre estas entidades estuvo vigente hasta diciembre de 2018 sin que a la fecha se haya renovado”, acción de mejora que debía provenir de las dos entidades, al menos en lo que corresponde al marco de sus competencias.

En este mismo informe en el numeral 1.7 Plan de Mejoramiento se informa que: *“Las entidades relacionadas en la carta de conclusiones 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.”*

Así como que, de acuerdo con lo observado en el hallazgo en mención, se evidencia que es fundamental la articulación entre la ANT y la UAEGRTD, con lo cual era necesario que las entidades relacionadas establecieran las acciones pertinentes en su plan de mejoramiento. Teniendo en cuenta lo anterior la respuesta no desvirtúa lo observado por lo que se mantiene esta y se configura el hallazgo.