



**CONTRALORIA DELEGADA PARA EL SECTOR AGROPECUARIO**

**INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO - EVALUACIÓN BIENES BALDÍOS  
(vigencia 2022)**

**AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS – ANT**

**CGR - CDSA No. 00976  
AGOSTO DE 2023**



<p style="text-align: center;"><b>INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO ANT - EVALUACIÓN BIENES BALDÍOS DE LA NACIÓN</b></p>
--

Vicecontralor, en funciones de  
Contralor General de la República

Carlos Mario Zuluaga Pardo

Contralor Delegado S. Agropecuario

Anwar Salim Daccarett Alvarado

Directora de Vigilancia Fiscal

Sonia Alexandra Gaviria Santacruz

Supervisor de auditoría

Francisco José Orduz Avella

Líder de auditoría

Blanca Mary Urrego David

Audidores Nivel Central

Haell Marcela Acero Bermúdez  
María Cecilia Hinojosa Borrego

Apoyo Técnico

Katriana Suárez Carrillo  
Henry Olimpo Plazas Pinto  
Eddy Marcela Castro Pardo  
Héctor Guillermo Vargas Ángel



## TABLA DE CONTENIDO

	Página
1. CARTA DE PRESENTACION DE RESULTADOS .....	- 4 -
<b>1.1. OBJETIVO DE LA AUDITORÍA</b> .....	- 5 -
<b>1.2. OBJETIVO GENERAL</b> .....	- 5 -
<b>1.3. ALCANCE DE LA AUDITORÍA</b> .....	- 7 -
<b>1.4. LIMITACIONES DEL PROCESO</b> .....	- 7 -
<b>1.5. RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO</b> .....	- 8 -
<b>1.6. CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA</b> .....	- 9 -
<b>1.7. RELACIÓN DE HALLAZGOS</b> .....	- 10 -
<b>1.8. PLAN DE MEJORAMIENTO</b> .....	- 11 -
2. OBJETIVOS Y CRITERIOS .....	- 12 -
<b>2.1. OBJETIVOS ESPECÍFICOS</b> .....	- 12 -
<b>2.2. CRITERIOS DE AUDITORÍA</b> .....	- 12 -
3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	
<b>3.1. RESULTADO EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO</b> .....	- 32 -
<b>3.2. PLAN DE MEJORAMIENTO</b> .....	- 102 -
<b>3.3. DENUNCIAS</b> .....	- 102 -



## 1. CARTA DE PRESENTACIÓN DE RESULTADOS

Doctor  
GERARDO VEGA MEDINA  
Director  
AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS - ANT  
Ciudad.

La Contraloría General de la República, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política de Colombia, y de conformidad con lo establecido en la Resolución Orgánica 022 del 31 de agosto de 2018, la Contraloría General de la República realizó auditoría de cumplimiento (PVCF 2023) sobre el cumplimiento de las normas y sentencias relacionadas con los predios baldíos en el ámbito de la gestión a cargo de la ANT y el estado actual del inventario en la vigencia 2022.

Es responsabilidad de la Administración, el contenido, 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 cumplimiento de las disposiciones aplicables a los predios baldíos en el ámbito de las normas que regulan la administración a cargo de la ANT y el estado actual del inventario de la Nación en la Agencia Nacional de Tierras – ANT, la cual debe estar fundamentada en los resultados obtenidos en la auditoría realizada.

Este trabajo 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 Orgánica 022 del 31 de agosto de 2018, proferida por la Contraloría General de la República, en concordancia con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI<sup>1</sup>), desarrolladas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI<sup>2</sup>) para las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

Estos principios requieren de parte de la CGR la observancia de las exigencias profesionales y éticas que requieren de una planificación y ejecución de la auditoría

---

<sup>1</sup> ISSAI: The International Standards of Supreme Audit Institutions.

<sup>2</sup> INTOSAI: International Organisation of Supreme Audit Institutions.

destinadas a obtener garantía limitada, de que los procesos consultaron la normatividad que le es aplicable.

La auditoría incluyó el examen de las evidencias y documentos que soportan el proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales y que fueron remitidos al equipo de auditoría por la Agencia Nacional de Tierras – ANT.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a la entidad dentro del desarrollo de la Auditoría de Cumplimiento; las respuestas de la administración fueron analizadas e incluidas en el informe, considerando la totalidad de los soportes allegados por el sujeto de control.

Teniendo en cuenta el objetivo general, Los resultados aquí detallados se refieren a las actividades y procesos adelantados por la Agencia Nacional de Tierras ANT, con ocasión de la adjudicación y administración de los predios baldíos de la Nación, así como el cumplimiento al fallo proferido por la Corte Constitucional en la sentencia T-488 (Resolutivos Quinto y Octavo).

## 1.1. OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA

### 1.2. OBJETIVO GENERAL

Evaluar y conceptuar sobre el cumplimiento de las normas y sentencias relacionadas con la gestión de los predios baldíos en el ámbito de los contratos de administración a cargo de la ANT y el estado actual del inventario en la vigencia 2022. (PVCA)

#### 1.2.1. Fuentes de Criterio

De acuerdo con el objeto de la evaluación, el marco legal sujeto a verificación fueron los siguientes:

- Código Civil – Ley 57 de 1887.
- Ley 110 de 1912 - Código Fiscal vigente
- Ley 135 de 1961 - Sobre reforma social agraria
- Constitución Política de Colombia 1991
- Ley 160 de 1994, por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones.

- Ley 610 de 2000. Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.
- Decreto 1071 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural
- Ley 599 de 2000, por la cual se expide el Código Penal.
- Ley 1474 de 2011, por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.
- Decreto 1076 de 2015, Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible
- Decreto - Ley 902 de 2017, por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras.
- Decreto Ley 2363 de 2015, por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras - ANT.
- Ley 1952 de 2019, por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, se deroga la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.
- Sentencia T 488 de 2014: Cumplimiento de sentencia en proceso de pertenencia rural/terrenos baldíos adjudicables solo pueden adquirirse por título otorgado por el INCODER
- Acuerdo de Paz de la Habana.

Específicas de la entidad en materia de baldíos.

- Procedimiento ACCTI-P-003 adjudicación de baldíos a personas naturales Ley 160 de 1994.
- Procedimiento ADMTI-P-016 administración de islas, islotes y cayos de la nación.
- Acuerdo 041 de 2006 expedido por el INCODER *“por el cual se modifica parcialmente el acuerdo número 033, por el cual se regula la ocupación y aprovechamiento temporal de los terrenos que conforman las islas del archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y San Bernardo”*.
- Acuerdo 106 de 2019 *“Administración de los predios baldíos que constituyen reserva territorial del Estado. identificados como islas, islotes y cayos de los mares de la Nación”*.
- Resolución No. 1610 del 2005. Por la cual el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial revoca la Resolución 760 del 5 de agosto de 2002 y se modifica el artículo 3 de la Resolución 1424 de 1996.
- Resolución 740 de 2017-ANT.
- Resolución 2562 de 2018-ANT.

- Manual de Contratación ANT ADQBS-I-001.
- Manual de Supervisión e Interventoría De Contratos y Convenios ADQBS-M-002.
- Procedimiento ADMTI-P-016 Administración de islas, islotes y cayos de la nación.
- Procedimiento POSPR-P-005 Registro de Sujetos de Ordenamiento Social – Tarea No. 1 Diligenciar el Formulario de Inscripción de Sujetos de Ordenamiento – FISO.
- Procedimiento Único de Procesos Agrarios conforme al Decreto Ley 902 de 2017 – código: sejut-p-006.
- Procedimientos Administrativos Agrarios Especiales – código: sejut-p-001 (rezago), conforme a la Ley 160/94 y el Decreto 1071 de 2015.
- Procedimiento - Administración de Predios Baldíos ADMTI-P-007.

### 1.3. ALCANCE DE LA AUDITORÍA

El presente informe es el resultado de evaluar la administración de los predios baldíos de la Nación, a través del análisis de las adjudicaciones a particulares, de los bienes de uso público afectados con la prestación de un servicio público y del seguimiento a la sentencia T-488 de 2014, proferida por la Corte Constitucional en conjunto con la aplicación de los procedimientos administrativos especiales agrarios, adjudicación de baldíos a personas naturales y a entidades públicas y los acuerdos que regulan los contratos de arrendamiento sobre bienes de uso público, en el entendido que el asunto o materia auditar es “Baldíos”, la evaluación de los distintos procesos se llevó a cabo mediante una muestra selectiva y representativa, aplicando pruebas sustantivas y de cumplimiento, para las vigencia 2022.

### 1.4. LIMITACIONES DEL PROCESO

Es importante aclarar que, la auditoría se adelantó en modalidad de trabajo virtual, los desplazamientos a la entidad fueron ocasionales; los expedientes de los distintos procesos se recibieron vía correo electrónico institucional, situación que limitó el proceso auditor, dadas las siguientes circunstancias:

- Inicialmente, los *links* de acceso a la información suministrados por la ANT no fueron funcionales.
- Se suministraron expedientes incompletos y con documentos repetidos.

## 1.5. RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO

La identificación de riesgos de los criterios de evaluación definidos como significativos por el equipo auditor, así como el diseño de los controles aplicados por la Agencia Nacional de Tierras – ANT-, le permitió a la CGR orientar los criterios de evaluación para conceptuar sobre el cumplimiento de los objetivos de la auditoría.

La evaluación de los componentes del control interno dio una calificación de 0,120 puntos que equivale a **Adecuado**, la evaluación para el diseño del control y su efectividad arrojó un resultado de 1,922 puntos, que lo ubica en el rango de **Parcialmente adecuado** y en la ponderación realizada junto con los componentes del control al finalizar la fase de ejecución, la matriz arrojó una calificación de 2,043 puntos que lo ubica en un rango **Ineficiente**

A continuación, se relacionan algunas deficiencias significativas de los controles, detalladas en los hallazgos que en el presente informe se relacionan y que tienen que ver principalmente con:

- Por deficiencias en el estudio de las solicitudes de adjudicación, la Dirección de Acceso a Tierras, algunas adjudicaciones se destinaron exclusivamente para uso habitacional, sin que se evidenciara con prueba documental la mínima explotación económica del predio (cultivos pancoger).
- No se aplica con rigurosidad lo descrito en el procedimiento ACCTI-P-003, razón por la cual no se encontraron en algunos expedientes los documentos soporte que comprueben la “vocación agraria”, de las personas beneficiadas con terrenos baldíos.
- Existe morosidad en el impulso de los procedimientos administrativos, para establecer si los bienes han salido o no del Estado; lo que indica debilidades en el control que debe llevar la Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica
- Por la deficiente supervisión de algunos contratos de arrendamiento se permitió la ejecución de los mismos sin la constitución de las garantías de cumplimiento.
- Para el caso del predio Isla Arena, la Agencia Nacional de Tierras no ejerció sus funciones como administrador de los bienes baldíos reservados de la nación (Islas, Islotes y Cayos) para obtener la restitución material del bien inmueble ni para la celebración del respectivo contrato de arrendamiento.



## 1.6. CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA

La Agencia Nacional de Tierras -ANT-, fue creada a partir de la expedición del Decreto 2363 del 7 de diciembre de 2015, cuya naturaleza jurídica es la de ser una entidad estatal, de naturaleza especial, del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional y tiene por objeto, ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para lo cual debe 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, conforme a los principios que rigen la función administrativa y demás normas que se han planteado en desarrollo de la administración de los bienes baldíos de la Nación, en concordancia con las normas específicas, como son los acuerdos que regulan las islas del archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y San Bernardo y el Manual de Contratación y de Supervisión de la entidad, y demás actos administrativos que reglamentan los predios baldíos de la Nación.

Como resultado de la auditoría realizada, la Contraloría General de la República considera que en el cumplimiento de la normatividad relacionada con “PREDIOS BALDIOS DE LA NACION” vigencia 2022, frente a los criterios relacionados, se emite el siguiente concepto:

### Concepto: Incumplimiento Material (Adverso)

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, se considera que la información acerca del cumplimiento de la sentencia T-488 de 2014, oportunidad en el desarrollo de los procesos agrarios, adjudicación de predios baldíos y administración de islas, islotes y cayos; no resulta conforme en todos los aspectos significativos relacionados con los criterios de evaluación.

Lo anterior, por cuanto de la revisión de los expedientes de la muestra y análisis de la información relacionada con la mencionada sentencia, se determinaron los siguientes aspectos materiales, con efectos en lo misional de la ANT, así:

- Sobre el avance de la construcción del inventario de baldíos, desde el pronunciamiento de la Honorable Corte Constitucional han transcurrido 8 años aproximadamente, actualmente corresponde a una hoja de Excel, sobre la cual no se tiene la seguridad en cuanto a la cantidad, confiabilidad y calidad de la información allí registrada. No obstante, se ha trabajado en el desarrollo de una aplicación para la administración de los baldíos (Módulo Baldíos del

Sistema Integral de Tierras - SIT); pero no se ha migrado la información existente.

- La falta de impulso de los procedimientos administrativos de las actividades encaminadas a proferir el acto administrativo que decide de fondo el proceso agrario, no ha permitido que se dé un avance significativo, conforme a los términos preestablecidos en el tiempo de ejecución del desarrollo de estos procesos.
- En algunos expedientes de adjudicación, no se encontraron, documentos soportes que comprueben la “*vocación agraria*”, de las personas beneficiadas con terrenos baldíos, según los requisitos señalados en los numerales 1 a 5 del artículo 4 del Decreto Ley 902/17; en otros, se encontró que las adjudicaciones se destinaron exclusivamente para uso habitacional, sin que se evidenciara con prueba documental la mínima explotación económica del predio (cultivos pancoger).
- En algunos contratos de arrendamiento de Islas, Islotes y Cayos, se estableció, que la supervisión ejercida por la ANT, fue deficiente, en cuanto a que estos se ejecutaron sin el respaldo de las pólizas de cumplimiento según lo estipulado en el contrato.
- Frente a los avances del mandato constitucional contemplado en la sentencia T 488/14, de la intervención de 29.077 predios, se reconocen como identificados 49 predios baldíos que representan el 3%, del avance del plan nacional de clarificación, lo cual, 8 años después, no resulta significativo.

El concepto se fundamenta en los hallazgos evidenciados por la Contraloría General de la República, como resultado del proceso auditor, relacionados con la administración de los predios baldíos de la Nación, en cuanto a la adjudicación de terrenos a personas naturales y entidades públicas, celebración de contratos de arrendamiento sobre los bienes de uso público y el seguimiento a la sentencia T-488 de 2014; y es a partir de ellos, que se rinde el concepto bajo los parámetros establecidos para la auditoría de cumplimiento.

## 1.7. RELACIÓN DE HALLAZGOS

Como resultado de la auditoría de cumplimiento, se detectaron las siguientes situaciones de incumplimiento que fueron validadas como hallazgos de auditoría, así: nueve (09) hallazgos administrativos de los cuales cinco (5) tienen presunta

incidencia Disciplinaria, uno (1) con Otra Incidencia (O.I.) y uno para Indagación Preliminar (I.P.).

## 1.8. PLAN DE MEJORAMIENTO

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

Tanto el Plan de Mejoramiento como los avances del mismo, deberán ser reportados a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes (SIRECI), dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes al recibo de este informe, conforme a lo establecido en la Resolución 0042 de 25 agosto 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](mailto: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 [francisco\\_orduz@contraloria.gov.co](mailto:francisco_orduz@contraloria.gov.co) y [enan.quintero@cotraloria.gov.co](mailto:enan.quintero@cotraloria.gov.co)

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., **03-AGOSTO-2023**



ANWAR SALIM DACCARETT ALVARADO  
Contralor Delegado para el Sector Agropecuario

Aprobó: Sonia Alexandra Gaviria Santacruz, Directora de Vigilancia Fiscal  
Revisó: Francisco Jose Orduz Avella, Supervisor  
Elaboró: Líder y Equipo Auditor  
JaFc

## 2. OBJETIVOS Y CRITERIOS

Los objetivos específicos y los criterios de auditoría aplicados en la evaluación de los predios baldíos de la Nación y contratos de arrendamiento, fueron:

### 2.1. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Evaluar y conceptuar sobre el cumplimiento de la normatividad relacionada con los predios baldíos y en el marco de las sentencias T-488 de 2014 y SU-288 de 2022, de acuerdo con:

- ✓ La actualización del inventario (catastro multipropósito).
- ✓ Titulación de baldíos y estado jurídico de los bienes inmuebles.
- ✓ Recuperación de predios baldíos: Revisión de los contratos de arrendamiento en el entendido que el canon sea de acuerdo con el avalúo catastral (IGAC) o en su defecto procesos de pertenencia.
- ✓ Estado de las demandas de recuperación de bienes baldíos.
- ✓ Gestión de recuperación de las obligaciones vencidas.
- ✓ Cumplimiento de los compromisos definidos en la sentencia 288, para la ANT.

Es preciso anotar, que dentro de los objetivos planteados se adelantarán las actividades correspondientes a:

- ✓ Hacer seguimiento a las acciones de mejora, establecidas en el Plan de Mejoramiento, relacionadas con los temas de auditoría de cumplimiento.
- ✓ Atender las denuncias y/o derechos de petición allegadas a la auditoría, que correspondan con el tema a auditar.

### 2.2. CRITERIOS DE AUDITORÍA

Teniendo en cuenta que la presente auditoría es de cumplimiento, los criterios son la base fundamental para emitir concepto de la materia o asunto a auditar, para el caso en concreto se aplicaron y analizaron, entre otros los siguientes:

- Código Civil – Ley 57 de 1887.

*Artículo 675. Los bienes baldíos son todas las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales carecen de otro dueño.*

*Artículo 1602. Los contratos son ley para las partes.*

- Ley 110 de 1912 - Código Fiscal vigente

Artículo 8. Establece en relación con los bienes nacionales, que en caso de que los mismos no estén destinados al servicio oficial o al uso público, podrán ser administrados directamente o darse en arrendamiento. A su vez, el artículo 10 ibidem, determina el término de duración de los contratos de arrendamiento, como regla general para la administración de los bienes nacionales.

Artículo 44: Consagró que la noción de los predios baldíos de la Nación, y en este sentido indicó que son baldíos, y en tal concepto pertenecen al Estado, los terrenos situados dentro de los límites del territorio nacional que carecen de otro dueño, y los que, habiendo sido adjudicados con ese carácter, deban volver al dominio del Estado.

Artículo 45. Dispuso que se reputan como baldíos de propiedad Nacional las islas que se encuentren en el territorio colombiano.

*Artículo 61. El dominio de los baldíos no puede adquirirse por prescripción.*

Artículo 107. Señala que los terrenos que conforman las islas nacionales de uno y otro mar constituyen reserva territorial del Estado.

- Ley 135 de 1961 - Sobre reforma social agraria

*Artículo 3. Son funciones del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria:*

- a) Administrar a nombre del Estado las tierras baldías de propiedad nacional, adjudicar las o constituir reservas y adelantar colonizaciones sobre ellas, de acuerdo con las normas vigentes y con las disposiciones de esta Ley. (...)*
- b) Administrar el Fondo Nacional Agrario; (...)*

- Constitución Política de Colombia 1991

El Artículo 2. Define los fines esenciales del Estado, como son servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; y finalmente asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

*Artículo 8. Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.*

*Artículo 63. Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.*

Artículo 64. Señala entre otras actividades que es deber del Estado mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.

*Artículo 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.*

Artículo 209. Se encuentran plasmados los principios de la administración pública como son: igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

*Artículo 267. El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación (...).*

- Ley 160 de 1994 Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones

*Artículo 1. Inspirada en el precepto constitucional según el cual es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios y a otros servicios públicos rurales, con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de la población campesina, esta Ley tiene por objeto:*

(...)

*Cuarto. Elevar el nivel de vida de la población campesina, generar empleo productivo en el campo y asegurar la coordinación y cooperación de las diversas entidades del Estado, en especial las que conforman el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, para el desarrollo integral de los programas respectivos.*

(...)

*Séptimo. Promover, apoyar y coordinar el mejoramiento económico, social y cultural de la población rural y estimular la participación de las organizaciones campesinas en el proceso integral de la Reforma Agraria y el Desarrollo Rural Campesino para lograr su fortalecimiento.*

*(...)*

*Noveno. Regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías de la Nación, dando preferencia en su adjudicación a los campesinos de escasos recursos, y establecer Zonas de Reserva Campesina para el fomento de la pequeña propiedad rural, con sujeción a las políticas de conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables y a los criterios de ordenamiento territorial y de la propiedad rural que se señalen.*

*Artículo 3. Son actividades del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, la adquisición y adjudicación de tierras para los fines previstos en esta Ley y las destinadas a coadyuvar o mejorar su explotación, organizar las comunidades rurales, ofrecerles servicios sociales básicos e infraestructura física, crédito, diversificación de cultivos, adecuación de tierras, seguridad social, transferencia de tecnología, comercialización, gestión empresarial y capacitación laboral.*

Artículo 12. estableció las funciones del Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA), consagrando en su numeral 13 la de administrar en nombre del Estado las tierras baldías de la Nación para, en tal virtud, adjudicarlas, celebrar contratos, constituir reservas y adelantar en ellas programas de colonización, de acuerdo con las normas legales vigentes y los reglamentos que expida la Junta Directiva.

*Artículo 24. Serán elegibles como beneficiarios de los programas de reforma agraria los hombres y mujeres campesinos que no sean propietarios de tierras y que tengan tradición en las labores rurales, que se hallen en condiciones de pobreza y marginalidad o deriven de la actividad agropecuaria la mayor parte de sus ingresos.*

*Dentro de los criterios de selección que establezca la Junta Directiva deberá darse atención preferencial a la situación en que se hallan las mujeres campesinas jefes de hogar y las que se encuentren en estado de desprotección social y económica por causa de la violencia, el abandono o la viudez y carezcan de tierra propia o suficiente.*

*La Junta Directiva establecerá los criterios de selección, las prioridades y los requisitos que deben cumplir los campesinos y señalará la forma en que debe otorgarse el subsidio para la adquisición de inmuebles rurales.*

*Los títulos de propiedad de los predios adquiridos mediante el subsidio deberán hacerse conjuntamente a nombre de los cónyuges o compañeros permanentes cuando a ello hubiere lugar.*

*Artículo 38 (...) Se entiende por Unidad Agrícola Familiar (UAF), la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio.*

*La UAF no requerirá normalmente para ser explotada sino del trabajo del propietario y su familia, sin perjuicio del empleo de mano de obra extraña, si la naturaleza de la explotación así lo requiere.*

*Artículo 48. De conformidad y para efectos de lo establecido en los numerales 14, 15 y 16 del artículo 12 de la presente Ley, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, previa obtención de la información necesaria, adelantará los procedimientos tendientes a:*

- 1. Clarificar la situación de las tierras desde el punto de vista de la propiedad, con el fin de determinar si han salido o no del dominio del Estado (...)"*

*Artículo 49. Para efectos de publicidad, la providencia que inicie las diligencias administrativas de Clarificación de la Propiedad, Deslinde o determinación de la Indebida ocupación de Baldíos, será inscrita en la oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente(...)*

*Artículo 52. Establécese en favor de la Nación la extinción del derecho de dominio o propiedad sobre los predios rurales en los cuales se dejare de ejercer posesión en la forma establecida en el artículo primero de la Ley 200 de 1936, durante tres (3) años continuos, salvo fuerza mayor o caso fortuito, ..."*

*Artículo 65. La propiedad de los terrenos baldíos adjudicables, sólo puede adquirirse mediante título traslativo de dominio otorgado por el Estado a través del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, o por las entidades públicas en las que delegue esta facultad.*

*Los ocupantes de tierras baldías, por ese solo hecho, no tienen la calidad de poseedores conforme al Código Civil, y frente a la adjudicación por el Estado sólo existe una mera expectativa.*



*La adjudicación de las tierras baldías podrá hacerse por el Instituto mediante solicitud previa de parte interesada o de oficio.*

*(...)*

*No podrá hacerse adjudicación de baldíos sino por ocupación previa, en tierras con aptitud agropecuaria que se estén explotando conforme a las normas sobre protección y utilización racional de los recursos naturales renovables, en favor de personas naturales, empresas comunitarias y cooperativas campesinas, en las extensiones y condiciones que para cada municipio o región del país señale la Junta Directiva.*

*Artículo 66. Artículo modificado por el artículo 2 de la Ley 1728 de 2014. El nuevo texto es el siguiente: A partir de la vigencia de esta ley y como regla general, salvo las excepciones que establezca el Consejo Directivo del INCODER, las tierras baldías se titularán en Unidades Agrícolas Familiares, según el concepto definido en el Capítulo IX de este Estatuto.*

- Decreto Ley 902 de 2017, por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras

*Artículo 2: Sujetos de acceso a tierra y formalización. Este Decreto Ley aplica a todas las personas que ejerzan o pretendan ejercer derechos sobre predios rurales en los programas para efectos de acceso a tierra o formalización.*

*Artículo 4. Sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito. Son sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito los campesinos, campesinas, trabajadores, trabajadoras y las asociaciones con vocación agraria o las organizaciones cooperativas del sector solidario con vocación agraria y sin tierra o con tierra insuficiente, así como personas y comunidades que participen en programas de asentamiento y reasentamiento con el fin, entre otros, de proteger el medio ambiente, sustituir cultivos ilícitos y fortalecer la producción alimentaria, priorizando a la población rural victimizada, incluyendo sus asociaciones de víctimas, las mujeres rurales, mujeres cabeza de familia y a la población desplazada, que cumplan concurrentemente los siguientes requisitos:*

- 1. No poseer un patrimonio neto que supere los doscientos cincuenta (250) salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento de participar en el programa de acceso a tierras.*
- 2. No ser propietario de predios rurales y/o urbanos, excepto que se trate de predios destinados exclusivamente para vivienda rural o urbana, o que la*

*propiedad que ostente no tenga condiciones físicas o jurídicas para la implementación de un proyecto productivo.*

*3. No haber sido beneficiario de algún programa de tierras, salvo que se demuestre que las extensiones de tierra a las que accedió son inferiores a una UAF*

*4. No ser requerido por las autoridades para el cumplimiento o estar cumpliendo una pena privativa intramural de la libertad impuesta mediante sentencia condenatoria en firme, sin perjuicio de los tratamientos penales diferenciados que extingan la acción penal o la ejecución de la pena.*

*5. No haber sido declarado como ocupante indebido de tierras baldías o fiscales patrimoniales o no estar incurso en un procedimiento de esta naturaleza. En este último caso se suspenderá el ingreso al RESO hasta que finalice el procedimiento no declarando la indebida ocupación.*

*También serán sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito quienes además de lo anterior, sean propietarios, poseedores u ocupantes despojados de su predio, y no clasifiquen como sujetos de restitución de tierras de conformidad con el artículo 75 de la Ley 1448 de 2011.*

*Artículo 8. Obligaciones. Quien fuere sujeto de acceso a tierra y formalización a título gratuito o parcialmente gratuito, se someterá por un término de siete (7) años contados a partir de la fecha de inscripción del acto administrativo que asigne la propiedad o uso sobre predios rurales, al cumplimiento de las siguientes obligaciones:*

*1. Adelantar directamente y/o con el trabajo de su familia la explotación del bien en los términos y condiciones fijadas en el respectivo proyecto productivo, sin perjuicio de que, de forma transitoria, se emplee mano de obra extraña para complementar alguna etapa del ciclo productivo,*

*2. No transferir el derecho de dominio o ceder el uso del bien sin previa autorización expedida por la Agencia Nacional de Tierras.*

*La autorización respectiva sólo procederá cuando el sujeto demuestre que, con posterioridad a haber recibido el predio o apoyo, según corresponda, se ha presentado caso fortuito o fuerza mayor que le impiden cumplir con las obligaciones previstas en el presente decreto ley y en sus reglamentos y demás normas aplicables, y el comprador reúna las condiciones para ser sujeto de conformidad con lo establecido en los artículos 4 y 5 del presente decreto ley.*

*La Agencia Nacional de Tierras no expedirá la autorización si existen medidas o solicitudes de protección individual o colectiva sobre el predio, lo cual verificará con la Unidad de Restitución de Tierras.*

*Verificado lo anterior, la Agencia Nacional de Tierras expedirá la respectiva autorización dentro de los tres (3) meses siguientes al momento en el que se complete la documentación exigida en la reglamentación que para tales eventos fije su Director General.*

*Para todos los casos el adquirente o cesionario se subrogará en las obligaciones del autorizado.*

*3. Garantizar que la información suministrada en el proceso de selección en cuya virtud adquirió el predio es verídica*

*4. Acatar las reglamentaciones sobre usos del suelo, aguas y servidumbres.*

*5. No violar las normas sobre uso racional, conservación y protección de los recursos naturales renovables.*

*Parágrafo 1°. Los Notarios y Registradores se abstendrán de otorgar e inscribir escrituras públicas que transfieran el dominio o uso de predios rurales derivados de programas de tierras por el término indicado en el inciso primero del presente artículo, en favor de terceros, en las que no se acompañe la respectiva autorización expedida por la Agencia Nacional de Tierras, en cuyo caso la autorización y/o inscripción de las escrituras públicas a cargo de notarios y registradores respectivamente, deberá registrar que el adquirente ostenta las condiciones previstas en el numeral 2 del presente artículo.*

*Parágrafo 2°. Para todos los casos en los que se disponga la transferencia de predios rurales provenientes de programas de tierras se deberá dejar expresa constancia de la subrogación de obligaciones a cargo del adquirente por el término que faltare para su cumplimiento.*

*Artículo 18. Fondo de Tierras Para la Reforma Rural Integral. (...) del Título III del instituto colombiano de la reforma agraria. Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral... Créase el Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral como un fondo especial que operará como una cuenta, sin personería jurídica, conformado por la subcuenta de acceso para población campesina, comunidades, familias y asociaciones rurales, y la subcuenta de tierras para dotación a comunidades étnicas, además de los recursos monetarios establecidos en el presente artículo. La administración del fondo y las subcuentas será ejercida por la Agencia Nacional de Tierras.*

*Artículo 26. Prelación para la asignación de derechos sobre baldíos. La inexistencia de la ocupación previa como supuesto para poder solicitar la titulación de baldíos en ningún caso implicará la obligación para la ANT de tener*

*que desalojar al ocupante. En su lugar se entenderá que este tiene prioridad en la asignación de derechos sobre la tierra preferiblemente del mismo bien ocupado u otro de mejor calidad.*

*Artículo 27. Solicitudes en proceso. En los casos en que el ocupante haya elevado su solicitud de adjudicación con anterioridad a la entrada en vigencia del presente decreto ley se aplicará en su integridad el régimen más favorable para lograr la adjudicación.*

*Artículo 58. Asuntos a tratar a través del Procedimiento Único. A través del Procedimiento Único se adelantarán los siguientes asuntos: (...)*

*4. Clarificación de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos de que trata la Ley 160 de 1994.*

*5. Extinción judicial del dominio sobre tierras incultas de que trata la Ley 160 de 1994.*

*Artículo 60. “Fases del Procedimiento Único en zonas focalizadas. El Procedimiento Único en el territorio focalizado contará con las siguientes fases:*

*1. Fase administrativa compuesta por las siguientes etapas: a. Etapa preliminar: Comprende la formación de expedientes, las visitas de campo predio a predio, la elaboración de informe jurídico preliminar y la consolidación del Registro de Sujetos del Ordenamiento. b. Los asuntos contenidos en los numerales 1 y 2 del artículo anterior se tramitarán conforme a los manuales operativos expedidos por la Agencia Nacional de Tierras...”*

*Artículo 61. “Procedimiento Único en zonas no focalizadas. Cuando se trate de zonas no focalizadas se mantienen las etapas mencionadas en el artículo anterior y se prescindirá de la etapa de exposición de resultados para todos los asuntos...”*

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

*Artículo 3. Objeto. 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.*

*Artículo 4. Funciones de la ANT, entre otras:*

*3.- Implementar el Observatorio de Tierras Rurales para facilitar la comprensión de las dinámicas del mercado inmobiliario, conforme a los estudios, lineamientos y criterios técnicos definidos por la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios –UPRA- y adoptados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.*

Los numerales 1 y 16 del artículo 9. Le otorgan al Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras, la función de orientar el funcionamiento general de la Agencia, y las demás funciones que le señale la ley y su reglamento de acuerdo con su naturaleza.

El numeral 2 del artículo 22. asigna a la Dirección de Acceso a Tierras de la Nación, la función de proponer al Director General, en coordinación con la Oficina Jurídica y la Dirección de Gestión del Ordenamiento Social de la Propiedad, criterios y lineamientos para la celebración de contratos de aprovechamiento de baldíos con particulares.

*Artículo 18. Subdirección de Sistemas Información de Tierras. Son funciones de la Subdirección de Sistemas de Información de Tierras, las siguientes:*

*7. Diseñar, implementar y administrar el Sistema de información de los Fondos de Tierras.*

*8. Procesar y administrar la información de los baldíos de la Nación con base en la información catastral y registral y la que suministren las dependencias misionales de la Agencia Nacional de Tierras*

*Artículo 21. Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica. Son funciones de la Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica, las siguientes:*

*1. Adelantar y decidir en primera instancia los procesos agrarios de clarificación de la propiedad, recuperación de baldíos indebidamente ocupados, extinción del derecho de dominio y deslinde de tierras de la Nación que a la fecha de entrada en operación de la Agencia Nacional de Tierras se encuentren en trámite y no hayan sido resueltos por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural.  
(...)"*

El numeral 2 del artículo 22. asigna a la Dirección de Acceso a Tierras de la Nación, la función de proponer al Director General, en coordinación con la Oficina Jurídica y la Dirección de Gestión del Ordenamiento Social de la Propiedad, criterios y lineamientos para la celebración de contratos de aprovechamiento de baldíos con particulares

*Artículo 24. Subdirección de Acceso a Tierras por Demanda y Descongestión. Son funciones de la Subdirección de Acceso a Tierras por Demanda y Descongestión, las siguientes:*

*1. Adelantar y decidir los procedimientos y actuaciones administrativas de acceso a tierras, adjudicación de subsidio integral de reforma agraria, titulación de baldíos, adjudicación de bienes fiscales patrimoniales y adjudicación de bienes en cumplimiento de los programas especiales de dotación de tierras fijados por el Gobierno Nacional, que a la fecha de entrada en operación de la Agencia Nacional de Tierras se encuentren en trámite y no hayan sido resueltos por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (...)*

El numeral 1 del artículo 25. Le asigna a la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación, la función de Administrar los bienes fiscales patrimoniales de la Agencia y las tierras baldías de la Nación de conformidad con los criterios y lineamientos impartidos por el Director General y los procedimientos administrativos adoptados para el efecto.

Los numerales 1 y 2 del artículo 25. Le asigna a la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación, la función de Administrar los bienes fiscales patrimoniales de la Agencia y las tierras baldías de la Nación de conformidad con los criterios y lineamientos impartidos por el Director General y los procedimientos administrativos adoptados para el efecto así como la de celebrar contratos de aprovechamiento de baldíos con particulares por delegación del director de la agencia.

- Decreto 1071 de 2015. Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural

*Artículo 2.14.10.1.3. Modo de adquisición. La propiedad de los terrenos baldíos adjudicables únicamente puede adquirirse mediante título traslativo de dominio expedido por el INCODER, o las entidades públicas en que hubiere delegado esa atribución. La ocupación de tierras baldías no constituye título ni modo para obtener el dominio, quienes las ocupen no tienen la calidad de poseedores, conforme al Código Civil y frente a la adjudicación por el Instituto sólo existe una mera expectativa.*

*Artículo 2.14.10.2.1. Personas naturales y jurídicas. Sólo podrán hacerse adjudicaciones de baldíos por ocupación previa, en favor de personas naturales, empresas comunitarias, cooperativas campesinas, fundaciones y asociaciones sin ánimo de lucro que presten un servicio público, o tengan funciones de beneficio social por autorización de la ley y las sociedades de cualquier índole que sean*

*reconocidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural como empresas especializadas del sector agropecuario, en los términos del inciso 2 del artículo 157 del Decreto Extraordinario 0624 de 1989 (Estatuto Tributario), o que se dediquen a la explotación agrícola o ganadera.*

*Título 10 “procedimiento para la adjudicación de terrenos baldíos y su recuperación”  
- capítulo 5 “procedimiento para la adjudicación”*

Además de la documental relacionada con la solicitud y anexos conforme a lo establecido en los Artículos 2.14.10.5.1. y 2.14.10.5.2., se precisa:

*Artículo 2.14.10.5.3. Estudio de la solicitud. Antes de aceptar la solicitud, el INCODER verificará si el peticionario, su cónyuge o compañera o compañero permanente e hijos menores son propietarios o poseedores a cualquier título de predios rurales en el territorio nacional; si son adjudicatarios de terrenos baldíos, o si lo fueron en alguna época, los han enajenado y no han transcurrido quince (15) años desde la fecha de la titulación anterior, si han sido beneficiarios con la adjudicación de terrenos baldíos efectuados a sociedades de las que los interesados formen parte, y además, verificar las que figuren en cabeza de su cónyuge, compañera o compañero permanente e hijos menores.*

*Se tendrá en cuenta también, en el proceso de estudio de la solicitud, si el peticionario se halla incurso en alguna de las prohibiciones o limitaciones señaladas en la ley para la titulación de las tierras baldías.*

*Verificado que el peticionario reúne los requisitos legales, se procederá a aceptar la solicitud.*

*Parágrafo 1. En aplicación de la presunción de buena fe, para adelantar el trámite de la solicitud y verificar la información correspondiente, el servidor público tendrá en cuenta la información que suministre el peticionario y la que exista en los archivos del INCODER.*

*Artículo 2.14.10.5.4. Iniciación del trámite. Realizado el estudio de la solicitud, si ésta cumple con los requisitos correspondientes, se expedirá una providencia por la cual se acepta la solicitud, se disponga iniciar el trámite de adjudicación y se ordene realizar las diligencias enlistadas en el presente artículo.*

*Artículo 2.14.10.5.5. Planos del terreno objeto de la solicitud de adjudicación. El INCODER realizará por medio de sus funcionarios o con personas naturales o jurídicas vinculadas por contrato, la identificación predial de los terrenos baldíos (...)*

*Artículo 2.14.10.5.6. Publicidad de la solicitud de la adjudicación. Para efectos de la publicidad de la solicitud de adjudicación, se deberán realizar las siguientes diligencias:*

- 1. Publicar el aviso de solicitud de adjudicación en el boletín que para el efecto produzca el INCODER.*
  - 2. Publicar el mismo aviso, por dos veces, con un intervalo no menor de cinco (5) días calendario, en una emisora radial con cubrimiento en el lugar de ubicación del predio, entre las 7 de la mañana y las 10 de la noche, o en su defecto, en un periódico de amplia circulación en la región donde se encuentre ubicado el predio.*
  - 3. Fijar el aviso de la solicitud por el término de cinco (5) días hábiles, en un lugar visible y público de la alcaldía municipal y en las oficinas del INCODER, en donde se adelanta el trámite.*
- El aviso a que hace referencia el presente artículo se elaborará con base en la información que suministre el peticionario y contendrá los datos que menciona este numeral.*

*Artículo 2.14.10.5.7. Inspección ocular. Publicada la solicitud, se procederá a realizar, por un funcionario del INCODER, la diligencia de inspección ocular, con sujeción a lo dispuesto en el artículo 2.14.10.5.8, del presente decreto.*

*Si en desarrollo de la diligencia de inspección ocular el funcionario del INCODER establece la existencia de otros colindantes, distintos de aquellos que señaló el peticionario en su solicitud y que no tienen el carácter de sucesores o causahabientes de estos últimos, se procederá a hacerles entrega del aviso de que trata el artículo.*

*2.14.10.5.6. del presente decreto, con el fin de que se integren a la actuación. En caso de que éstos no estuvieren presentes se les remitirá dicho aviso, una vez concluida la diligencia.*

*Una vez realizada la diligencia de inspección ocular, se continuará con el trámite previsto en el artículo 2.14.10.5.9. y siguientes del presente decreto.*

*A continuación, se realizará la diligencia de la inspección ocular en los términos establecidos en el artículo 2.14.10.5.8.; Practicada la diligencia de inspección ocular, se dispondrá publicar un aviso por una vez en una emisora radial con cubrimiento en el lugar de ubicación del predio, entre las 7 de la mañana y las diez de la noche, o en su defecto, en un periódico de amplia circulación en la región en donde se encuentre situado el terreno con los datos que establece la norma para realizar la aclaración de la inspección ocular y fijación del negocio en lista conforme al artículo 2.14.10.5.9.*



*Artículo 2.14.10.5.10. Oposición a la Adjudicación. A partir del auto que acepta la solicitud de adjudicación y hasta el vencimiento del término que fija el negocio en lista, quienes se crean con derecho, conforme a la ley, podrán formular oposición a la adjudicación, acompañando al escrito respectivo la prueba en que funden su pretensión. Vencido dicho término, precluye la oportunidad para oponerse a la solicitud de titulación.*

*Si se presenta la mencionada oposición, se dará el trámite establecido en los artículos 2.14.10.5.11. y 2.14.10.5.12.*

*Artículo 2.14.10.5.13. Revisión previa a la adjudicación. Antes de decidir sobre la solicitud de adjudicación, el Instituto verificará la procedencia Legal de la petición, con el fin de evitar que la titulación se haga a favor de personas que no cumplan con los requisitos o exigencias que prescribe la ley, o recaiga sobre terrenos que no reúnen las calidades de baldíos adjudicables; se hallen reservados o destinados a un servicio o uso público; o excedan las áreas permitidas; o que se encuentren ocupados contra expresa prohibición legal; o se trate de tierras de las comunidades negras u ocupadas por las comunidades indígenas, y en los demás casos previstos en la ley.*

*Artículo 2.14.10.5.14. Resolución de Adjudicación. Si no se hubiere presentado oposición, o esta fuere extemporánea, o hubiere sido resuelta desfavorablemente, y habiéndose satisfecho los requisitos contemplados en las leyes vigentes y en este título, el INCODER procederá a expedir la resolución de adjudicación del terreno baldío correspondiente, providencia que conforme a la ley agraria constituye título traslativo del dominio y prueba de la propiedad, la que será notificada en forma personal al Agente del Ministerio Público Agrario, al peticionario y al opositor, si lo hubiere, en la forma prevista en los artículos 65 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.*

*Contra esta providencia procede únicamente y por la vía gubernativa, el recurso de reposición, que deberá interponerse dentro de los cinco (5) días siguientes a su notificación.*

*Surtida en legal forma la notificación y debidamente ejecutoriada la resolución, se procederá a su inscripción en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del Círculo competente. El Registrador devolverá al INCODER el original y una copia de la resolución, con la correspondiente anotación de su registro.*

*Artículo 2.14.10.5.15. Reversión al dominio del Estado de los predios adjudicados y caducidad. En toda resolución de adjudicación, o contrato de explotación de baldíos que celebre el INCODER, se establecerá expresamente la obligación del adjudicatario de cumplir las normas sobre conservación y aprovechamiento racional*

*de los recursos naturales renovables y del medio ambiente; las que establezcan obligaciones y condiciones bajo las cuales se produce la titulación o se celebra el contrato, conforme a la Ley 160 de 1994 y demás disposiciones vigentes, y la prohibición de dedicarlo a cultivos ilícitos. La infracción de lo dispuesto en este artículo dará lugar a la iniciación del procedimiento de reversión del baldío adjudicado, o a la declaratoria de caducidad del contrato, según el caso, conforme a lo establecido en este título.*

*Artículo 2.14.19.6.2. Contenido de la decisión. La resolución que culmine el procedimiento de clarificación de la propiedad solo podrá declarar:*

- 1. Que los títulos aportados son insuficientes, bien porque no acreditan dominio sino tradición de mejoras sobre el inmueble o se refiere a bienes no adjudicables.*
- 2. Que en relación con el inmueble objeto de la actuación no existe título originario expedido por el Estado o título de adjudicación que no ha perdido su eficacia legal.*
- 3. Que el presunto propietario efectivamente acreditó el derecho de propiedad privada porque posee título de adjudicación debidamente inscrito o un título originario expedido por el Estado que no ha perdido su eficacia legal.*
- 4. Que el presunto propietario acreditó el derecho de propiedad privada, porque exhibió una cadena de títulos debidamente inscritos otorgados con anterioridad a la vigencia de la Ley 160 de 1994, en los que constan tradiciones de dominio por un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria.*
- 5. Que el bien inmueble se halla reservado o destinado a un uso público.*
- 6. Que se trata de porciones que corresponden a un exceso sobre la extensión legalmente adjudicable.*

*Parágrafo 1. El INCODER deberá remitir copia auténtica de la resolución de clarificación al IGAC para efectos de la formación o actualización de la cédula catastral y a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos competente, en los términos señalados en el presente título, para efecto de su registro como baldío de dominio de la Nación.*

*PARÁGRAFO 2. Cuando se declare que en relación con el inmueble existe propiedad privada quedarán a salvo los derechos de los poseedores materiales legítimos conforme a la ley civil.*

- Ley 1474 de 2011 por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública*

*Artículo 83: Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un interventor, según corresponda.*

*Artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratada sobre las obligaciones a cargo del contratista.*

*Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.” (...).”*

*Artículo 86. Imposición de multas, sanciones y declaratorias de incumplimiento. Las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública podrán declarar el incumplimiento, cuantificando los perjuicios del mismo, imponer las multas y sanciones pactadas en el contrato, y hacer efectiva la cláusula penal. Para tal efecto observarán el siguiente procedimiento*

- Ley 599 de 2000 "Por la cual se expide el Código Penal
- Decreto 1076 de 2015 Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible

*Artículo 2.2.3.2.3.4. Titulación de tierras. Para efectos de aplicación del artículo 83, letra d) del Decreto-ley 2811 de 1974, cuando el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), pretenda titular tierras aledañas a ríos o lagos, la Autoridad Ambiental competente deberá delimitar la franja o zona a que se refiere este artículo, para excluirla de la titulación.*

*Artículo 2.2.3.2.3.6. Baldíos. La adjudicación de baldíos excluye la de las aguas que contengan o corran por ellos, las cuales continúan perteneciendo al dominio público.*

*Artículo 2.2.1.1.7.24. Proyectos, obras o actividades que no requieran de licencia ambiental. La realización de proyectos, obras o actividades que no requieran de licencia ambiental sino de Plan de Manejo Ambiental e impliquen remoción de bosques, deberán obtener los permisos de aprovechamiento que se requieran y, en todo caso, siempre deberá realizarse como medida de compensación una*

*reforestación de acuerdo con los lineamientos que establezcan las Corporaciones o los Grandes Centros Urbanos competentes.*

*Artículo 2.2.1.1.7.25. Proyectos, obras o actividades que requieran de licencia ambiental. Cuando el proyecto, obra o actividad se encuentre sometido al régimen de licencia ambiental se seguirá el procedimiento establecido para el otorgamiento de esta.*

*Artículo 2.2.2.1.9.5. Mejoras. No se reconocerá el valor de las mejoras que se realicen dentro de las actuales áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales después del 5 de abril de 1977, ni las que se hagan con posterioridad a la inclusión de un área dentro del Sistema de Parques Nacionales Naturales.*

*Artículo 2.2.2.1.9.6. Prohibición de adjudicación de baldíos. En las zonas establecidas o que se establezcan como áreas del sistema de Parques Nacionales Naturales, queda prohibida la adjudicación de baldíos, en calidad en lo dispuesto por el artículo 13 de la ley 2da de 1959.*

- Ley 1952 de 2019, Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, se deroga la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.

*Artículo 26. La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven 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 esta ley (...)*

*Artículo 27 Acción y omisión. La falta disciplinaria puede ser realizada 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.”*

- Sentencia T 488 de 2014:

*“Cumplimiento de sentencia en proceso de pertenencia rural/terrenos baldíos adjudicables solo pueden adquirirse por título otorgado por el INCODER”*

## RESUELVE

(...)

*“QUINTO. - ORDENAR al INCODER, adoptar en el curso de los dos (2) meses siguientes a la notificación de esta providencia, si aún no lo ha hecho, un plan real y concreto, en el cual puedan identificarse las circunstancias de tiempo, modo y lugar, en las cuales habrá de desarrollarse un proceso nacional de clarificación de todos los bienes baldíos de la nación dispuestos a lo largo y ancho del país. (...)*

*SÉPTIMO. - ORDENAR a la Superintendencia de Notariado y Registro presentar al juez de instancia, dentro de los dos (2) meses siguientes a la notificación de esta providencia, un informe consolidado a la fecha sobre los terrenos baldíos que posiblemente hayan sido adjudicados irregularmente a través de procesos de pertenencia, de acuerdo a la información suministrada por sus oficinas seccionales*

(...)

*OCTAVO. - ORDENAR al INCODER que adelante, con fundamento en el informe presentado en el numeral anterior, los procedimientos de recuperación de baldíos a los que haya lugar. Dentro de los cinco (5) meses siguientes a la recepción del precitado documento”*

(...)

- Acuerdo de Paz de la Habana.

*La Política de desarrollo agrario integral, hacia un nuevo campo colombiano, reforma rural integral - 1.1.5. Formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural - Garantizará la gratuidad de la formalización de la pequeña propiedad rural, acompañando tanto el proceso de adjudicación de baldíos, como el de saneamiento de la propiedad. 1.1.6. Tierras inalienables e inembargables.*

*Acceso integral a la tierra y mejoramiento del uso del suelo: programas y mecanismos para que los campesinos sin tierra o con tierra insuficiente y las comunidades rurales más afectadas por el conflicto, tengan mayor acceso a la tierra, junto a bienes y servicios que aseguren su bienestar de manera integral.*

Normas específicas de la entidad, en materia de predios baldíos:

- Procedimiento ACCTI-P-003 adjudicación de baldíos a personas naturales Ley 160 de 1994.

Siendo casos que corresponden al Rezago del INCODER, la Dirección de acceso a tierras a través de la Subdirección de acceso a tierras por demanda y

descongestión sigue el siguiente procedimiento para la adjudicación y/o titulación de predio baldíos ocupados previamente.

- Acuerdo 041 de 2006, regula la ocupación y aprovechamiento temporal de los terrenos baldíos que conforman las islas del Archipiélago Nuestra Señora del Rosario y San Bernardo.
- Acuerdo 106 de 2019, por el cual se establece el reglamento para que la Agencia Nacional de Tierras (ANT), administre los predios baldíos que constituyen reserva territorial del Estado, identificados como islas, islotes y cayos de los mares de la Nación.
- Resolución No. 1610 del 2005. Por la cual el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial revoca la Resolución 760 del 5 de agosto de 2002 y se modifica el artículo 3o de la Resolución 1424 de 1996,
- Manual de Contratación ANT ADQBS-I-001.
- Manual De Supervisión E Interventoría De Contratos Y Convenios ADQBS-M-002
- Procedimiento POSPR-P-005 Registro de Sujetos de Ordenamiento Social – Tarea No. 1 Diligenciar el Formulario de Inscripción de Sujetos de Ordenamiento – FISO.
- Procedimiento único de procesos agrarios conforme al Decreto Ley 902 de 2017 – código: sejut-p-006.
- Procedimientos administrativos agrarios especiales – código: sejut-p-001 (rezago), conforme a la Ley 160/94 y el Decreto 1071 de 2015.
- Procedimiento - administración de predios baldíos ADMTI-P-007
- Procedimiento ADMTI-P-016 administración de islas, islotes y cayos de la nación.
- Resolución 740 de 2017-ANT:

*“Artículo 72: Información necesaria para poder resolver la adjudicación del predio baldío. (Artículo modificado por el artículo 44 de la Resolución 12096 de 2019). Cuando se pretenda el reconocimiento del derecho de propiedad en favor de personas que ocupan baldíos de la nación y pueden recibir su adjudicación*

*conforme al régimen de transición o las reglas excepcionales señaladas en los artículos 26 y 27 del Decreto 902 de 2017, se podrá omitir la práctica de una inspección ocular dentro del periodo probatorio, si con la información obtenida en el barrido predial señalado en el artículo 66 del mismo decreto, la ANT ya tiene plenamente identificados:*

*(...)*

*c) La clase de explotación del predio, señalando si ésta es adelantada directamente por el peticionario, con indicación de la porción ocupada o cultivada y la inculca, su grado de conservación, naturaleza de los cultivos, edificaciones, número y clase de ganados, extensión y estado de los crecimientos y demás mejoras instaladas en el fundo; (...)*

- Resolución 2562 de 2018-ANT:

*“Artículo 2. Adjudicaciones de áreas baldías inferiores a la UAF. De conformidad con lo establecido en el inciso segundo del artículo 26 del Decreto Ley 902 de 2017 la adjudicación de áreas baldías inferiores a las que se determinen como UAF, conforme a la aplicación de la guía acá adoptada, se realizará de manera excepcional, siempre que la adjudicación permita al ocupante contar con condiciones para una vida digna, y no sea posible por parte de la ANT ofrecer de manera alternativa un programa de acceso a tierras distinto (...)*”

### 3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

#### 3.1. RESULTADO EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO

OBJETIVO ESPECÍFICO
Evaluar y conceptuar sobre el cumplimiento de la normatividad relacionada con los predios baldíos y en el marco de las sentencias T-488 de 2014 y SU-288 de 2022, de acuerdo con:

##### 3.1.1. Actualización del inventario (catastro multipropósito)

###### Contexto del catastro multipropósito

El catastro multipropósito se definió como una política pública cuyo objeto es la conformación, actualización, conservación y difusión de la información catastral de todos los predios del país, identificación o censo de los bienes inmuebles del territorio colombiano, ya sean privados o del Estado, así como su valor catastral. Igualmente, para la identificación de propietarios, área, ubicación y valor comercial.

Con el catastro multipropósito se busca actualizar el inventario de los predios rurales y urbanos, para lograr seguridad jurídica del derecho de propiedad inmueble, el fortalecimiento de los fiscos locales y el ordenamiento territorial.

Por otro lado, según lo dispuesto en el Decreto Ley 2363 de 2015, la ANT es la máxima autoridad de tierras de la Nación, y le corresponde, entre otras funciones, *“ejecutar en las zonas definidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en la modalidad de barrido, los programas constitutivos de la política de ordenamiento social de la propiedad rural conforme a las metodologías y procedimientos adoptados para el efecto”*; bajo el modelo de atención por oferta.

Así mismo, la ANT es la entidad encargada de generar acceso progresivo a la propiedad y a otras formas de tenencia, lograr una distribución equitativa de la tierra y garantizar la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra, es decir, brindar una garantía efectiva de los derechos de la propiedad que genere arraigo a la tierra a través del respaldo de un título.

Ahora bien, el artículo 62 del Decreto Ley 902 de 2017, precisa que se integrará a la implementación de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, la operación del Catastro Multipropósito. Cuando no sea posible integrar su operación,



la Agencia Nacional de Tierras atenderá los estándares definidos por la autoridad catastral para levantar la información del predio y velará porque se cumpla con los propósitos del Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y del Catastro Multipropósito.

A su vez, este catastro multipropósito pretende acabar con la inseguridad jurídica, la desactualización catastral y limitaciones fiscales; la creación de un sistema de información actualizado y completo; la identificación de la tenencia de las tierras; y garantizar la interrelación entre el catastro y el registro.

El catastro multipropósito, tiene como finalidad Identificar propietarios, poseedores, arrendatarios y ocupantes, garantizar titularidad jurídica de los predios, mejorar la gestión ambiental de la Corporaciones Autónomas Regionales, titulación y recuperación de tierras, facilitar los procesos de restitución de tierras, garantizar la devolución de los predios a las víctimas, planificar los procesos de gestión del riesgo, facilitar el ordenamiento territorial y planificar las inversiones de los municipios.

### **Hallazgo No. 1. implementación inventario de predios baldíos del estado. (A, D1)**

- Constitución Política de Colombia:

*Artículo 64. Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.*

- Código Fiscal – Ley 110 de 1992

Artículo 44: consagró que la noción de los predios baldíos de la Nación, y en este sentido indicó que son baldíos, y en tal concepto pertenecen al Estado, los terrenos situados dentro de los límites del territorio nacional que carecen de otro dueño, y los que, habiendo sido adjudicados con ese carácter, deban volver al dominio del Estado.

- Ley 135 de 1961 - “Sobre reforma social agraria”

*Artículo 3. Son funciones del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria:*

- a) *Administrar a nombre del Estado las tierras baldías de propiedad nacional, adjudicar las o constituir reservas y adelantar colonizaciones sobre ellas, de acuerdo con las normas vigentes y con las disposiciones de esta Ley. (...)*
- b) *Administrar el Fondo Nacional Agrario; (...)*

- Ley 160 de 1994.

*Artículo 12, Son funciones del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria:*

*(...)*

*“13. Administrar en nombre del Estado las tierras baldías de la Nación y, en tal virtud, adjudicarlas, celebrar contratos, constituir reservas y adelantar en ellas programas de colonización, de acuerdo con las normas legales vigentes y los reglamentos que expida la Junta Directiva”.*

*artículo 75, señalo que el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria queda autorizado para constituir sobre los terrenos baldíos cuya administración se le encomienda, (...)*

- Decreto 1300 de 2003 - *“Por el cual se crea el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder y se determina su estructura”*. A su vez por Decreto Ley 2365 de 2015, se suprimió el referido Instituto, se ordenó su liquidación y se dictaron otras disposiciones.

*Artículo 10. Funciones de la Gerencia General. Son funciones de la Gerencia General las siguientes:*

*(...)*

*3. “Administrar el Fondo Nacional Agrario, FNA, creado por la Ley 160 de 1994 y el Fondo Nacional de Adecuación de Tierras, FONAT, creado por Ley 41 de 1993”.*

- Decreto 2363 DE 2015 – *“Por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, ANT, se fija su objeto y estructura”*

*Artículo 3°. Objeto. 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. (Resaltado fuera de texto)*

*Artículo 4°. Funciones. Son funciones de la Agencia Nacional de Tierras, las siguientes:*

*(...)*

*15. Administrar los fondos de tierras de conformidad con la ley y el reglamento.*

*16. Implementar y administrar el sistema de información de los Fondos de Tierras.*

*17. Implementar bases de datos y sistemas de información que permitan la articulación e interoperabilidad de la información de la Agencia con el Sistema Nacional de Gestión de Tierras.*

*Artículo 18. Subdirección de Sistemas Información de Tierras. Son funciones de la Subdirección de Sistemas de Información de Tierras, las siguientes:*

*(...)*

*7. Diseñar, implementar y administrar el Sistema de información de los Fondos de Tierras.*

*8. Procesar y administrar la información de los baldíos de la Nación con base en la información catastral y registral y la que suministren las dependencias misionales de la Agencia Nacional de Tierras.*

*Artículo 25. Subdirección de Administración de Tierras de la Nación. Son funciones de la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación, las siguientes:*

*1. “Administrar los bienes fiscales patrimoniales de la Agencia y las tierras baldías de la Nación de conformidad con los criterios y lineamientos impartidos por el Director General y los procedimientos administrativos adoptados para el efecto”.*

- Sentencia T-488/14 cumplimiento de sentencia en proceso de pertenencia rural/terrenos baldíos adjudicables solo pueden adquirirse por título otorgado por el INCODER
- Procedimiento - administración de predios baldíos ADMTI-p-007: “ALCANCE Desde la identificación del predio como baldío hasta su disposición final (adjudicación o implementación de modelos de administración)”
- Criterios legales de atribución del conocimiento a las entidades adscritas al MADR.

El Estado a través de las diferentes normas previamente relacionadas<sup>3</sup>, le ha conferido la competencia funcional de administrar los terrenos baldíos a nombre de la nación, inicialmente al extinto Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA), al INCODER creado en 2003 y a su vez suprimido y liquidado en el año 2015, para finalmente ser la Agencia Nacional de Tierras - ANT, quien reemplazó a las entidades anteriores y asumió dichas funciones desde el año 2015, para lo cual este ente de control, se centrara en la administración de los terrenos baldíos, en cuanto se defina la situación jurídica de los terrenos baldíos de la nación, con el fin de determinar la necesidad que se ha venido planteando sobre la tenencia de un inventario de baldíos de la nación, cabe destacar los pronunciamientos de la honorable Corte Constitucional en la sentencia T- 488 de 2014 y SU -288 de 2022, al ratificar la falta de dichos registros, corporación que ha señalado, individualmente, que:

*(...) ¿No existe en Colombia un inventario que contenga los bienes que se encuentran en cabeza de la Nación obstaculizando con ello el acceso a la propiedad privada, se espera se corrija este hecho con la liquidación del INCODER y la puesta en funcionamiento de agencias encargadas del desarrollo rural teniendo en cuenta que el concepto de Baldío, indica que son los baldíos? Los cuales son bienes que hacen parte del patrimonio público de la Nación. (Resaltado fuera de texto)*

(...) Según lo reseñado en la segunda sentencia, se dijo: Intervenciones realizadas durante la Audiencia Pública celebrada el 7 de febrero de 2019 (...)

*“3. Consideró altamente preocupante que, a pesar del diagnóstico que hiciera la Corte en la Sentencia T-488 de 2014, cinco años después, el país se mantenga en incertidumbre frente al reto que plantea avanzar en materia de clarificación de tierras e inventario de baldíos, información indispensable para fijar una política de mayor eficacia social, por lo que concluyó que la institucionalidad se está convirtiendo en un freno a estas transformaciones. Sin un inventario de baldíos cualquier esfuerzo resultará infructuoso”. (Resaltado nuestro)*

En el entendido que la ANT, debe velar por el cumplimiento de las funciones asignadas normativamente, y para efectos de determinar el cumplimiento de la función consagrada en el numeral 1 del artículo 25 del Decreto 2363 de 2015, sobre la administración de las tierras baldías de la nación, la CGR, a través de visita fiscal practicada el 24 de abril de 2023, en ejercicio del proceso auditor, evidenció que aún no existe un inventario que consolide los bienes baldíos de la nación, de acuerdo con los siguientes argumentos:

---

<sup>3</sup> Ley 135 de 1961, Decreto 1300 de 2003 INCODER, Decreto 2363 de 2015.

Al respecto es oportuno señalar que, de conformidad con la visita fiscal, el equipo auditor formulo la siguiente pregunta sobre:

*¿Qué herramienta tecnológica se encuentra utilizando la ANT, y desde qué fecha, para llevar a cabo el registro de los bienes baldíos de la nación?*

La entidad manifestó lo siguiente: “... Actualmente se está trabajando en conjunto con la Subdirección de Sistemas de Información de Tierras en la parametrización del archivo Excel que contiene el Inventario de Baldíos con el propósito de lograr su migración masiva al módulo de Administración de Baldíos del Sistema Integrado de Tierras para que posteriormente se pueda registrar y gestionar el registro de predios al Inventario de Baldíos desde dicho módulo”. (El resaltado es nuestro).

El equipo auditor, al indagar sobre el avance de la construcción del inventario, desde el pronunciamiento de la Honorable Corte Constitucional y más exactos, después de haber transcurrido 8 años aproximadamente, se deduce que lo que llaman el inventario de baldíos, corresponde aun a esa relación en una hoja Excel, sobre la cual no se tiene la seguridad en cuanto a la confiabilidad y calidad de la información allí relacionada.

No obstante lo anterior, se ha trabajado en el desarrollo de una aplicación para la administración de los baldíos (Módulo Baldíos del Sistema Integral de Tierras - SIT); sin que se haya cargado mayor parte de la información debido a que debe ser depurada a partir de los datos que se tienen en el archivo Excel, evidenciando que según documentos anexos mediante correo del mismo día (24-04-2013), en el Excel denominado “*REPORTE PREDIOS BALDÍOS POR DEPARTAMENTO Y MUNICIPIO*”, se encontró un solo predio en estado de predio baldío<sup>4</sup>, y 203 registros en estado de presunto baldío, por consiguiente aún no se ha definido el derecho de propiedad respecto a esos bienes baldíos; además en la relación de predios suministradas por la misma entidad<sup>5</sup>, se detectaron las siguientes inconsistencias:

- Registros duplicados<sup>6</sup>.
- Existen muchos predios con el mismo nombre, ubicación e incluso la misma área, generando un riesgo de duplicidad en los registros.
- No se puede precisar su ubicación geográfica con datos georreferenciados.

---

<sup>4</sup> BALDÍOS - LOTE 125 775 HAS 4 317 MTS2

<sup>5</sup> Archivo Excel

<sup>6</sup> Predio “LOS ANDES” ubicado en el Departamento del Cauca, Municipio de Santander de Quilichao, matrícula inmobiliaria 132-1658) se encuentra registrado en el inventario de baldíos dos veces con fecha diferente (21/10/2019 y 14/10/2021)

- No están relacionados todos los predios a los cuales se les ha definido su situación jurídica<sup>7</sup>
- En lo referente a las conciliaciones de predios baldíos, entre la información reportada por contabilidad versus la información contenida en el inventario de baldíos, se encontraron diferencias en el cruce de datos, debido a que no todos los predios están identificados con número de matrícula y el registro en el inventario no asigna un código único a cada predio ingresado, entre otras.

En este sentido, la CGR denota que no se está cumpliendo con la función delegada por el Estado, de administrar diligentemente los terrenos rurales baldíos de la nación, ante la falta de un inventario oficial de bienes baldíos; es decir, se desconoce el universo de terrenos baldíos a nombre de la nación, como única titular del derecho real de dominio, por lo tanto, no se tiene certeza sobre los bienes baldíos de vocación agrícola, cuya administración se le encomendó a la ANT.

Aunado a lo anterior, frente a las deficiencias detectadas en el archivo de Excel, el cual aún no contiene el registro completo de los predios baldíos, y al no existir claridad sobre la información se genera incertidumbre en la razonabilidad de la misma. Lo anterior, debido a que las Subdirecciones de Sistemas Información de Tierras y de Administración de Tierras de la Nación no han implementado el inventario oficial a nivel nacional, incumpliendo con las funciones asignadas y, por consiguiente, infringiendo así los principios de la función administrativa de eficiencia y eficacia.

En este orden de ideas, la vulneración de los principios de la función administrativa de la Constitución Política y demás normas concordantes arriba citadas, conllevan a una eventual falta disciplinaria por la falta del cumplimiento de las normas que regulan la administración de los bienes baldíos de la nación; por tal razón, se dará traslado al operador jurídico competente en virtud del artículo 26 de la Ley 1952 de 2019.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

### **Respuesta de la entidad**

*“Por parte la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación se están gestionando acciones conjuntas con la Subdirección de Sistemas de Información*

- <sup>7</sup> El predio denominado Casa-Lote ubicado en la vereda de Siberia del Municipio de CIENAGA, Departamento de MAGDALENA.
- El predio c 2 3 101 ubicado en el corregimiento siete palmas del municipio de Caimito-Sucre.
- El predio c 2 2 45 casa lote ubicado en el corregimiento Cedeño del municipio de Caimito-Sucre.
- El predio c 2 8 94 casa lote ubicado en el corregimiento siete palmas del municipio de Caimito-Sucre.

*tendientes a la parametrización de la base de datos que contiene el Inventario de Baldíos, lo cual incluye limpieza de datos, depuración de información, revisión de registros, entre otras, de forma que la información registrada cumpla con los parámetros del módulo de Administración de Baldíos del Sistema Integrado de Tierras (SIT) y se pueda lograr la migración masiva del Inventario de Baldíos al respectivo aplicativo, y posteriormente dicho Inventario pueda ser gestionado desde esta herramienta (...)*

### **Análisis de la Respuesta**

De acuerdo con el texto antes transcrito, la observación se confirma, en razón a que los argumentos confirman lo evidenciado por el equipo auditor, al reconocer que se encuentran gestionando acciones por parte de la ANT, para parametrizar la base de datos, es decir, si bien es cierto se encuentran adelantando acciones, a la fecha del proceso auditor, no se tiene implementado el inventario de baldíos de la Nación.

De esta manera la observación se mantiene y se consolida como hallazgo de la misma manera en que fue presentada, con posible incidencia disciplinaria.

### **3.1.2. Titulación de baldíos y estado jurídico de los bienes inmuebles**

#### **Hallazgo No. 2. explotación del predio baldío adjudicado (A, D2)**

- Constitución Política de Colombia:

*Artículo 64. Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.*

- Ley 160 de 1994

*Artículo 1. Inspirada en el precepto constitucional según el cual es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios y a otros servicios públicos rurales, con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de la población campesina, esta Ley tiene por objeto:*

*(...)*

*Cuarto. Elevar el nivel de vida de la población campesina, generar empleo productivo en el campo y asegurar la coordinación y cooperación de las diversas*

entidades del Estado, en especial las que conforman el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, para el desarrollo integral de los programas respectivos.

(...)

*Séptimo. Promover, apoyar y coordinar el mejoramiento económico, social y cultural de la población rural y estimular la participación de las organizaciones campesinas en el proceso integral de la Reforma Agraria y el Desarrollo Rural Campesino para lograr su fortalecimiento.*

(...)

*Noveno. Regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías de la Nación, dando preferencia en su adjudicación a los campesinos de escasos recursos, y establecer Zonas de Reserva Campesina para el fomento de la pequeña propiedad rural, con sujeción a las políticas de conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables y a los criterios de ordenamiento territorial y de la propiedad rural que se señalen.*

*Artículo 3. Son actividades del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, la adquisición y adjudicación de tierras para los fines previstos en esta Ley y las destinadas a coadyuvar o mejorar su explotación, organizar las comunidades rurales, ofrecerles servicios sociales básicos e infraestructura física, crédito, diversificación de cultivos, adecuación de tierras, seguridad social, transferencia de tecnología, comercialización, gestión empresarial y capacitación laboral.*

- Decreto Ley 902 de 2017

*Artículo 8. Obligaciones. Quien fuere sujeto de acceso a tierra y formalización a título gratuito o parcialmente gratuito, se someterá por un término de siete (7) años contados a partir de la fecha de inscripción del acto administrativo que asigne la propiedad o uso sobre predios rurales, al cumplimiento de las siguientes obligaciones:*

- 1. Adelantar directamente y/o con el trabajo de su familia la explotación del bien en los términos y condiciones fijadas en el respectivo proyecto productivo, sin perjuicio de que, de forma transitoria, se emplee mano de obra extraña para complementar alguna etapa del ciclo productivo (...)*

*Artículo 26. Prelación para la asignación de derechos sobre baldíos. La inexistencia de la ocupación previa como supuesto para poder solicitar la titulación de baldíos en ningún caso implicará la obligación para la ANT de tener que desalojar al*



*ocupante. En su lugar se entenderá que este tiene prioridad en la asignación de derechos sobre la tierra preferiblemente del mismo bien ocupado u otro de mejor calidad.*

*Si la ANT evidencia 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 presente decreto ley, será procedente la titulación de la extensión ocupada.*

- Resolución 740 de 2017-ANT<sup>8</sup>:

*Artículo 72: Información necesaria para poder resolver la adjudicación del predio baldío. ( Artículo modificado por el artículo 44 de la Resolución 12096 de 2019). Cuando se pretenda el reconocimiento del derecho de propiedad en favor de personas que ocupan baldíos de la nación y pueden recibir su adjudicación conforme al régimen de transición o las reglas excepcionales señaladas en los artículos 26 y 27 del Decreto 902 de 2017, se podrá omitir la práctica de una inspección ocular dentro del periodo probatorio, si con la información obtenida en el barrido predial señalado en el artículo 66 del mismo decreto, la ANT ya tiene plenamente identificados:*

*(...)*

*c) La clase de explotación del predio, señalando si ésta es adelantada directamente por el peticionario, con indicación de la porción ocupada o cultivada y la inculca, su grado de conservación, naturaleza de los cultivos, edificaciones, número y clase de ganados, extensión y estado de los crecimientos y demás mejoras instaladas en el fundo; (...)*

- Resolución 2562 de 2018-ANT

*Artículo 2. Adjudicaciones de áreas baldías inferiores a la UAF. De conformidad con lo establecido en el inciso segundo del artículo 26 del Decreto Ley 902 de 2017 la adjudicación de áreas baldías inferiores a las que se determinen como UAF, conforme a la aplicación de la guía acá adoptada, se realizará de manera excepcional, siempre que la adjudicación permita al ocupante contar con*

---

<sup>8</sup>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. Resolución que fue modificada por las Resoluciones 915 de 2020, 12096 de 2019, 7622 de 2019, 3234 de 2018, 2562 de 2018, 108 de 2018; sin embargo, en los procesos de adjudicación aquí relacionados, la ANT aplicó el trámite de la Resolución 740/17 y las modificaciones mediante las Resoluciones 12096 de 2019 y 2562 de 2018

*condiciones para una vida digna, y no sea posible por parte de la ANT ofrecer de manera alternativa un programa de acceso a tierras distinto (...)*

- Ley 1952 de 2019<sup>9</sup>, Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, se deroga la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.

*Artículo 26. La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven 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 esta ley (...)*

Del análisis realizado por la CGR, a los expedientes de adjudicación de predios baldíos a personas naturales, allegados por la ANT, se comprobó que algunas adjudicaciones (ver cuadro) se destinaron exclusivamente para uso habitacional, sin que se evidenciara con prueba documental la mínima explotación económica del predio (cultivos pancoger), requisito *sine qua non*, para que los beneficiarios de tierras de la nación, mantengan unas condiciones de una vida digna:

**Cuadro No. 1. Adjudicaciones**

NOMBRE DEL PREDIO	EXPEDIENTE	ACTO ADMINISTRATIVO
Predio C 2 3 101	20224100286216	Resolución 20224100286216 del 27/10/2022
Predio C 2 2 45 Casa Lote	20224100286236	Resolución 20224100286236 del 27/10/2022
Predio C 2 8 94 Casa Lote	20224100287186	Resolución 20224100287186 del 27/10/2022
Predio C 3 7 20	20224100186746	Resolución 20224100186746 del 22/07/2022
Predio K 3 8 87	20224100187346	Resolución 20224100187346 del 22/07/2022
Calle 11 3C 34	20224100187886	Resolución 20224100187716 del 22/07/2022
Calle 13 7 89	20224100187716	Resolución 20224100187886 del 22/07/2022
Casa-Lote	20224100282346	Resolución 20224100282346 del 25/10/2022
Predio K 7 18 179	20224100215556	Resolución 20224100215556 del 19/08/2022
Predio C 4 5 29	20224100187056	Resolución 20224100187056 del 14/07/2022
Predio K 8 5 17	20224100187766	Resolución 20224100187766 del 22/07/2022
Predio C 13 14A 95	20224100214666	Resolución 20224100214666 del 19/08/2022
Lote	20224100215006	Resolución 20224100215006 del 19/08/2022
Predio K 9 16 19	20224100215636	Resolución 20224100215636 del 19/08/2022
Predio C 7 11 51	20224100215806	Resolución 20224100215806 del 19/08/2022

<sup>9</sup> Modificada por la Ley 2094 de 2021

NOMBRE DEL PREDIO	EXPEDIENTE	ACTO ADMINISTRATIVO
Predio K 2 3 54	20224100218396	Resolución 20224100218396 del 22/08/2022

Al respecto, cabe destacar el siguiente aparte de los informes técnicos jurídicos preliminares de los expedientes anteriormente relacionados que señalan: “*en desarrollo del artículo 72, literal c de la resolución 740 de 2017, y luego de la revisión de la información recogida en terreno y diligenciada en la documentación suministrada por el barrido predial, se identifica que el predio será usado para fines habitacionales, **sin que cuente con ninguna otra condición adicional en su uso.** Por lo anterior, se considera que el área de dicho predio no permite explotación agropecuaria que genere los ingresos suficientes para la familia campesina, por lo tanto, en el caso en que se adelante el respectivo proceso de adjudicación, éste se realizará bajo la categoría de tierra insuficiente”.*

La Situación anterior, se contradice con lo afirmado en la parte resolutive de los diferentes actos administrativos de adjudicación respectivamente, toda vez que en el artículo tercero la ANT ordenó: “*obligaciones del adjudicatario. Quien fuere sujeto de acceso a tierra o formalización a título gratuito o parcialmente gratuito, se someterá por un término de siete (7) años contados a partir de la fecha de inscripción del acto administrativo que asigne la propiedad o uso sobre predios rurales, al cumplimiento de las siguientes obligaciones, de acuerdo al artículo 8 del Decreto Ley 902 de 2017(sic):*

**1. Adelantar directamente y/o con el trabajo de su familia la explotación del bien en los términos y condiciones fijadas en el respectivo proyecto productivo, sin perjuicio de que, de forma transitoria, se emplee mano de obra extraña para complementar alguna etapa del ciclo productivo (...)**” (Subrayado y negrilla no original).

Lo anterior, obedece a que la Dirección de Acceso a Tierras no realiza el estudio de las solicitudes, conforme al cumplimiento de los requisitos en el marco de las normas y los procesos internos, para llevar a cabo las adjudicaciones de los terrenos baldíos a los campesinos agrarios, permitiendo que se dé un uso distinto de los terrenos con vocación agrícola, (explotación económica); lo que afecta el propósito de la Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesina, al otorgar tierras baldías a quienes no tienen vocación agraria, ni tampoco se logre la producción agrícola para satisfacer las necesidades alimentarias de la población vulnerable (pancojer).

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

**Respuesta de la entidad:**

Como parte de su respuesta, la Agencia Nacional de Tierras indicó:

“(…)

*Con relación a la presunta contradicción planteada sobre el incumplimiento del numeral 1 del artículo 8 del Decreto Ley 902 de 2017, en efecto, en estos predios se identificó una explotación destinada exclusivamente para uso habitacional, la cual, se considera un tipo de explotación viable como complemento a la explotación agropecuaria, como lo aduce el Acuerdo 171 de 2021, expedido por la Agencia Nacional de Tierras con fundamento en la Ley 1728 de 2014 (...) y el cual derogó el Acuerdo 14 de 1995, tan es así que, en la realidad que se evidencia en nuestro país, muchos campesinos cuentan con su vivienda en los centros poblados de los municipios y en la zona rural dispersa cuentan con predios en donde realizan sus explotaciones agropecuarias.*

(…)

*las adjudicaciones se realizaron bajo tierra insuficiente, por lo que, los beneficiarios pueden solicitar mediante las rutas de asignación o reconocimiento de derechos predios adicionales para explotación agropecuaria hasta alcanzar la UAF.*

(…)”

### **Análisis de Respuesta:**

Frente a los argumentos esbozados por la Agencia Nacional de Tierras, la CGR advierte, en primer lugar, que no se está objetando la facultad legal que tiene la ANT para adjudicar terrenos baldíos rurales por debajo de la UAF a los Sujetos de Ordenamiento Social de la Propiedad.

No obstante, a la luz de la normatividad vigente<sup>10</sup>, esta facultad no justifica la sustracción del cumplimiento del objeto de la Política de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, pues no se trata de la mera formalización y/o entrega de la tierra a estos sujetos; por el contrario, la ANT deberá velar porque este acceso a la tierra sea integral, esto es, que contribuya a garantizar la calidad de vida de los habitantes del campo permitiéndoles la explotación (así sea mínima) de la tierra, lo que no se demostró con las adjudicaciones de terrenos baldíos enlistados en la observación, puesto que, tal como se estableció de la documentación obrante en los expedientes, el uso de los predios sería exclusivamente habitacional.

Por otro lado, respecto del argumento relacionado con las excepciones a que refiere el acuerdo 171 del 22 de julio de 2021 de la ANT, es del caso precisar que, no se encontraron documentos que permitieran determinar que por motivos del Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT), Esquema de Ordenamiento Territorial

---

<sup>10</sup> Decreto 2363/15 artículo 8 – Decreto 902/17 artículo 8 numeral 1

(EOT) o Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de los municipios en los cuales se ubican los terrenos baldíos adjudicados fuera impropio la explotación del predio así fuera mínima (pan coger). Aunado a lo anterior, la remisión que refiere el mencionado artículo 1 numeral 1 del Acuerdo ANT 171 de 2021 respecto a la titulación de hasta dos mil metros cuadrados conforme al Decreto 3313 de 1965 no aplicaría para terrenos baldíos rurales ya que esta normatividad refiere a los terrenos que constituyen la zona urbana.

Por lo anterior, se concluye que el hecho observado no fue desvirtuado por la Agencia Nacional de Tierras y se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

### **Hallazgo No. 3. Calidad de sujeto de ordenamiento social de la propiedad (A, D3)**

- Constitución Política de Colombia

*Artículo 64. Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.*

- Ley 160 de 1994

*Artículo 24. Serán elegibles como beneficiarios de los programas de reforma agraria los hombres y mujeres campesinos que no sean propietarios de tierras y que tengan tradición en las labores rurales, que se hallen en condiciones de pobreza y marginalidad o deriven de la actividad agropecuaria la mayor parte de sus ingresos.*

*Dentro de los criterios de selección que establezca la Junta Directiva deberá darse atención preferencial a la situación en que se hallan las mujeres campesinas jefes de hogar y las que se encuentren en estado de desprotección social y económica por causa de la violencia, el abandono o la viudez y carezcan de tierra propia o suficiente.*

*La Junta Directiva establecerá los criterios de selección, las prioridades y los requisitos que deben cumplir los campesinos y señalará la forma en que debe otorgarse el subsidio para la adquisición de inmuebles rurales.*

*Los títulos de propiedad de los predios adquiridos mediante el subsidio deberán hacerse conjuntamente a nombre de los cónyuges o compañeros permanentes cuando a ello hubiere lugar.*

- Decreto Ley 902 de 2017

*Artículo 4. Sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito. Son sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito los campesinos, campesinas, trabajadores, trabajadoras y las asociaciones con vocación agraria o las organizaciones cooperativas del sector solidario con vocación agraria y sin tierra o con tierra insuficiente, así como personas y comunidades que participen en programas de asentamiento y reasentamiento con el fin, entre otros, de proteger el medio ambiente, sustituir cultivos ilícitos y fortalecer la producción alimentaria, priorizando a la población rural victimizada, incluyendo sus asociaciones de víctimas, las mujeres rurales, mujeres cabeza de familia y a la población desplazada, que cumplan concurrentemente los siguientes requisitos:*

*1. No poseer un patrimonio neto que supere los doscientos cincuenta (250) salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento de participar en el programa de acceso a tierras.*

*2. No ser propietario de predios rurales y/o urbanos, excepto que se trate de predios destinados exclusivamente para vivienda rural o urbana, o que la propiedad que ostente no tenga condiciones físicas o jurídicas para la implementación de un proyecto productivo.*

*3. No haber sido beneficiario de algún programa de tierras, salvo que se demuestre que las extensiones de tierra a las que accedió son inferiores a una UAF*

*4. No ser requerido por las autoridades para el cumplimiento o estar cumpliendo una pena privativa intramural de la libertad impuesta mediante sentencia condenatoria en firme, sin perjuicio de los tratamientos penales diferenciados que extingan la acción penal o la ejecución de la pena.*

*5. No haber sido declarado como ocupante indebido de tierras baldías o fiscales patrimoniales o no estar incurso en un procedimiento de esta naturaleza. En este último caso se suspenderá el ingreso al RESO hasta que finalice el procedimiento no declarando la indebida ocupación.*

*También serán sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito quienes además de lo anterior, sean propietarios, poseedores u ocupantes despojados de su predio, y no clasifiquen como sujetos de restitución de tierras de conformidad con el artículo 75 de la Ley 1448 de 2011”.*

- Ley 1952 de 2019<sup>11</sup>, Por medio de la cual se expide el código general disciplinario, se deroga la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.

*Artículo 26. La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven 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 esta ley (...)*

- Procedimiento POSPR-P-005 Registro de Sujetos de Ordenamiento Social – Tarea No. 1 Diligenciar el Formulario de Inscripción de Sujetos de Ordenamiento – FISO.

Del análisis realizado por la CGR, a la muestra remitida por la entidad mediante oficio<sup>12</sup>, sobre las adjudicaciones de predios baldíos a personas naturales, de acuerdo con los distintos actos administrativos proferidos por la ANT en el año 2022, no se encontró en los expedientes que se relacionan abajo, documentos soportes que comprueben la “*vocación agraria*”, de las personas beneficiadas con terrenos baldíos, según los requisitos señalados en los numerales 1 a 5 del artículo 4 del Decreto Ley 902/17, es decir, que se acredite la calidad de sujeto agrario, como son: ser campesinos, campesinas, trabajadores, trabajadoras que pertenezcan a las asociaciones con vocación agraria o las organizaciones cooperativas del sector solidario con vocación agraria y sin tierra o con tierra insuficiente; tampoco se relacionan como personas y comunidades que participen en programas de asentamiento y reasentamiento con el fin, entre otros, de proteger el medio ambiente, sustituir cultivos ilícitos y fortalecer la producción alimentaria, priorizando a la población rural victimizada, incluyendo sus asociaciones de víctimas, las mujeres rurales, mujeres cabeza de familia y a la población desplazada, así:

EXP. 20224100286216- PREDIO C 2 3 101 UBICADO EN EL CORREGIMIENTO SIETE PALMAS DEL MUNICIPIO DE CAIMITO-SUCRE: Inscripción FISO 0218746-sujeto de ordenamiento social a título gratuito del 28 de abril de 2022. La beneficiaria indicó que su ocupación es empleada y en el numeral 13 del formulario indicó que NO es cabeza de hogar.

EXP. 20224100287186- PREDIO C 2 8 94 CASA LOTE UBICADO EN EL CORREGIMIENTO SIETE PALMAS DEL MUNICIPIO DE CAIMITO-SUCRE:

---

<sup>11</sup> Modificada por la Ley 2094 de 2021

<sup>12</sup> Respuesta Radicado 20236000524831 del 23 de febrero de 2023



Inscripción FISO 0218124-sujeto de ordenamiento social a título gratuito del 26 de abril de 2022.

El beneficiario indicó que su ocupación es independiente.

EXP. 20224100215006 PREDIO LOTE UBICADO EN EL EN EL CORREGIMIENTO EMAUS DEL MUNICIPIO DE MAGANGUÉ-BOLÍVAR: Inscripción FISO 218268-sujeto de ordenamiento social a título gratuito del 21 de abril de 2022.

La beneficiaria indicó que su ocupación es oficios del hogar.

EXP. 20224100215556 PREDIO K 7 18 179 UBICADO EN EL EN EL CORREGIMIENTO DE HENEQUEN DEL MUNICIPIO DE MAGANGUÉ-BOLÍVAR: Inscripción FISO 0214450-sujeto de ordenamiento social a título gratuito del 12 de enero de 2022.

El beneficiario indicó que su ocupación es “otro”, sin especificar a qué se dedica.

Lo anterior, denota debilidades en el estudio y verificación de la información que realiza la Subdirección de Acceso a Tierras por Demanda y Descongestión o zonas focalizadas, conforme a lo descrito en el procedimiento ACCTI-P-003, y al desconocimiento de las calidades de sujeto agrario establecidas normativamente e impactando de manera negativa el propósito de la Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, quitándole la posibilidad del beneficio en la adjudicación de los predios baldíos a quienes realmente ostentan la calidad de sujeto agrario.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

### **Respuesta entidad**

“(…)

*Con respecto a la adjudicación realizada de conformidad con las solicitudes - FISO 218746 y 218268, cuyas adjudicatarias son mujeres dedicadas a los oficios del hogar y /o empleada, es preciso indicar que, esta adjudicación está amparada bajo lo estipulado en el artículo 9 del Decreto Ley 902 de 2017, por medio del cual se establece que, en todos los procesos de acceso a tierras se reconocerán como actividades de aprovechamiento de los predios rurales, a efectos de la configuración de los hechos positivos constitutivos de ocupación o posesión, las actividades adelantadas por las mujeres bajo la denominación de economía del cuidado conforme a lo 12 previsto por la Ley 1413 de 2010(…)*

(…)



*En relación con la observación planteada frente a la adjudicación realizada de conformidad con las solicitudes - FISO 214450 y FISO 218124, es importante aclarar que, la dinámica cultural, social y laboral de la ruralidad colombiana, supone que, las actividades directa o indirectamente relacionadas con el agro, se desarrollan bajo cualquier tipo de vinculación y/o modalidad, razón por la cual, la condición de independiente de los adjudicatarios y/o por el hecho de ejecutar actividades identificadas en el formulario como “otras”, per se, no implican juicio de valor alguno en relación con su condición de campesino, y en consecuencia, de sujetos de acceso a tierra (...).”*

### **Análisis de la Respuesta**

Por mandato constitucional, le asiste al Estado la obligación de promover el acceso a la propiedad privada de la tierra de los trabajadores agrarios en forma individual o asociativa impulsando el desarrollo integral de actividades agrícolas (entre otras) ; así mismo, por mandato Legal, serán beneficiarios de la Reforma Agraria todos los trabajadores (individuales o asociados) con vocación agraria, entendidos como aquellos sujetos que viven y trabajan de manera habitual el campo y se ocupan de la agricultura, ganadería u otras actividades similares.

Dentro de la respuesta que remitió la Agencia Nacional de Tierras, se aseveró que *“las actividades directa o indirectamente relacionadas con el agro, se desarrollan bajo cualquier tipo de vinculación”* situación que no es objeto de análisis por parte la CGR, lo que se cuestiona en el presente caso es que, no constan documentos o pruebas siquiera sumarias con las cuales se pueda inferir con certeza que estos adjudicatarios de predios baldíos son trabajadores del campo, en los términos establecidos por los numerales 1 a 5 del artículo 4 del Decreto Ley 902/17.

Para el caso de los expedientes 20224100286216 (FISO 0218746), 20224100287186 (FISO 0218124) y 20224100215556 (FISO 0214450) la Agencia Nacional de Tierras no desvirtuó el hecho observado, ya que no se encuentra probada la vocación agraria de los adjudicatarios de predios baldíos.

Respecto del solicitante FISO 218268 *“oficios del hogar”*, se retira de la observación, conforme lo establecido en el artículo 2 de la Ley 1413 de 2010 y el artículo 9 del Decreto Ley 902 de 2017.

Se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

### 3.1.3. Recuperación de predios baldíos: Revisión de los contratos de arrendamiento en el entendido que el canon sea de acuerdo con el avalúo catastral (IGAC) o en su defecto procesos de pertenencia

#### **Hallazgo No. 4. Seguridad jurídica sobre los procesos agrarios de clarificación (A, D4)**

- Constitución Política de Colombia

*Artículo 64. Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.*

Artículo 209. Se encuentran plasmados los principios de la administración pública como son: igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

- Cumplimiento de Sentencia T-488/14 - en proceso de pertenencia rural/terrenos baldíos. Artículo Quinto
- Decreto 2363 de 2015

*Artículo 21. Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica. Son funciones de la Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica, las siguientes:*

1. *Adelantar y decidir en primera instancia los procesos agrarios de clarificación de la propiedad, recuperación de baldíos indebidamente ocupados, extinción del derecho de dominio y deslinde de tierras de la Nación que a la fecha de entrada en operación de la Agencia Nacional de Tierras se encuentren en trámite y no hayan sido resueltos por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural.*

(...)"

- Ley 160 de 1994 artículo 48

*Artículo 48. De conformidad y para efectos de lo establecido en los numerales 14, 15 y 16 del artículo 12 de la presente Ley, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, previa obtención de la información necesaria, adelantará los procedimientos tendientes a:*

1. *Clarificar la situación de las tierras desde el punto de vista de la propiedad, con el fin de determinar si han salido o no del dominio del Estado (...)*

- Decreto 1071 de 2015, Capítulo 6

*(...)*

*Artículo 2.14.19.6.2. contenido de la decisión. La resolución que culmine el procedimiento de clarificación de la propiedad solo podrá declarar:*

*1. Que los títulos aportados son insuficientes, bien porque no acreditan dominio sino tradición de mejoras sobre el inmueble o se refiere a bienes no adjudicables.*

*2. Que en relación con el inmueble objeto de la actuación no existe título originario expedido por el Estado o título de adjudicación que no ha perdido su eficacia legal.*

*3. Que el presunto propietario efectivamente acreditó el derecho de propiedad privada porque posee título de adjudicación debidamente inscrito o un título originario expedido por el Estado que no ha perdido su eficacia legal.*

*4. Que el presunto propietario acreditó el derecho de propiedad privada, porque exhibió una cadena de títulos debidamente inscritos otorgados con anterioridad a la vigencia de la Ley 160 de 1994, en los que constan tradiciones de dominio por un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria.*

*5. Que el bien inmueble se halla reservado o destinado a un uso público.*

*6. Que se trata de porciones que corresponden a un exceso sobre la extensión legalmente adjudicable.*

*Parágrafo 1. El INCODER deberá remitir copia auténtica de la resolución de clarificación al IGAC para efectos de la formación o actualización de la cédula catastral y a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos competente, en los términos señalados en el presente título, para efecto de su registro como baldío de dominio de la Nación.*

*Parágrafo 2. Cuando se declare que en relación con el inmueble existe propiedad privada quedarán a salvo los derechos de los poseedores materiales legítimos conforme a la ley civil.*

*(...)*

- Decreto Ley 902 de 2017

**“Artículo 58. Asuntos a tratar a través del Procedimiento Único. A través del Procedimiento Único se adelantarán los siguientes asuntos:**

(...)

4. Clarificación de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos de que trata la Ley 160 de 1994.

(...)”

- Ley 1952 de 2019<sup>13</sup>, Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.

*Artículo 26. La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven 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 esta ley (...)*

- Procedimiento único de procesos agrarios conforme al Decreto Ley 902 de 2017 – código: sejut-p-006.
- Procedimientos administrativos agrarios especiales – código: sejut-p-001 (rezago), conforme a la Ley 160/94 y el Decreto 1071 de 2015.

Del análisis efectuado por la CGR a la muestra de los expedientes correspondientes a los procesos agrarios de clarificación de las tierras, adelantados por la Agencia Nacional de Tierras, en virtud de la Sentencia T-488 de 2014, y de conformidad con la Ley 160/94 (Rezago INCODER)- Decreto 1071 de 2015, y el procedimiento único establecido en el Decreto Ley 902 de 2017, se evidenció falta de impulso de los procedimientos administrativos de las actividades encaminadas a proferir el acto administrativo que decide de fondo el proceso agrario, y así determinar cuál es la situación jurídica de las tierras, como se indica en el siguiente cuadro:

---

<sup>13</sup> Modificada por la Ley 2094 de 2021

**Cuadro No. 2 Clarificación de la propiedad**  
Decreto 1071 de 2015 - Procedimiento SEJUT-P-001

N.º EXPEDIENTE	PREDIO	RESOLUCIÓN INICIO DEL PROCESO INCORA/INCODER/ANT	ÚLTIMA ACTUACIÓN
201932007711200580E_1	Finca San Carlos-Orocué-Casanare	Resolución 04229 del 6/8/2015, por la cual se inicia el procedimiento de clarificación de la propiedad.	Auto 20223200017179 del 22/3/2022, por medio del cual se ordena el cierre de la etapa probatoria. Según el procedimiento el término para comunicar el acto administrativo es de un día, sin embargo, a la fecha no se ha dado continuidad con esta actividad conforme a los términos perentorios dispuestos en el tiempo de ejecución. Es decir que, a la fecha de recibo del expediente por la CGR han transcurrido aproximadamente 7 años y 6 meses, y de las 52 actividades administrativas descritas, el avance de este proceso administrativo solo va en la número 34.
201732007711200981E	Campo Alegre-Orocué-Casanare	Resolución 06832 del 25/11/2015, por la cual se inicia el procedimiento de clarificación de la propiedad.	Comunicación de fecha 21/5/2018, del Auto 315 del 18/5/2018, por el cual se revocó el Auto 47 del 5/2/2018, por el cual se ordenó adelantar la etapa previa tendiente a establecer la procedencia de dar inicio o no al procedimiento único sobre predio Campo Alegre. Según el procedimiento, después de notificar el acto administrativo que decide dar inicio al procedimiento de clarificación, el término para proyectar y expedir acto administrativo que decreta pruebas es de dos días, sin embargo, a la fecha no se ha dado continuidad al proceso en los términos perentorios dispuestos en el tiempo de ejecución. Es decir que, a la fecha de recibo del expediente por la CGR, han transcurrido aproximadamente 7 años y 3 meses, y de las 52 actividades administrativas descritas, el avance de este proceso administrativo solo va en la número 4.
201732007711200950E	La Miranda-Anserma-Caldas	Resolución 173 del 1/10/2012, por la cual se inicia el procedimiento de clarificación de la propiedad.	Documento que ordena realizar el traslado y publicar el Informe técnico de diligencia de visita previa, visita preliminar o inspección ocular del 20/12/2022. Según el procedimiento, los términos del período probatorio no podrán exceder de treinta (30) días. No obstante, lo anterior cuando se solicite la intervención de peritos este periodo podrá extenderse por quince (15) días más. Vencido este término y practicadas las pruebas decretadas, la ANT dictará acto administrativo donde se dispondrá el cierre de la etapa probatoria y

N.º EXPEDIENTE	PREDIO	RESOLUCIÓN INICIO DEL PROCESO INCORA/INCODER/ANT	ÚLTIMA ACTUACIÓN
			se ordenará la remisión del expediente al Despacho para sustanciar y proferir la decisión final en el término de tres días. Sin embargo, a la fecha no se ha dado continuidad al proceso en los términos perentorios dispuestos en el tiempo de ejecución. Es decir que, a la fecha de recibo del expediente por la CGR, han transcurrido aproximadamente 10 años y 4 meses, y de las 52 actividades administrativas descritas, el avance de este proceso administrativo solo va en la número 7.
201732007711200982E	El Garcero-Orocué-Casanare	Resolución 06837 del 25/11/2015, por la cual se inicia el procedimiento de clarificación de la propiedad.	Informe técnico de diligencia de visita previa, visita preliminar o inspección ocular del 28/10/2022. Según el procedimiento, una vez se rinde el dictamen se da traslado del mismo mediante comunicación al Agente del Ministerio Público y al interesado por el término de tres (3) días; sin embargo, a la fecha no se ha dado continuidad al proceso en los términos perentorios dispuestos en el tiempo de ejecución. Es decir que, a la fecha de recibo del expediente por la CGR, han transcurrido aproximadamente 7 años y 3 meses, y de las 52 actividades administrativas descritas, el avance de este proceso administrativo solo va en la número 7.
201732007711200594E	La Florida-Montería-Córdoba	Resolución 2816 de 02/09/2013, por la cual se inician las diligencias administrativas tendientes a clarificar la situación jurídica del predio rural denominado la florida.	Resolución N°20223200280066 del 18/10/2022, por medio de la cual se aclara un error formal de la resolución 2816 del 2/9/2013, por la cual se dispuso el inicio del procedimiento agrario de clarificación de la propiedad. Según el procedimiento, después de notificar el acto administrativo que decide dar inicio al procedimiento de clarificación, el término para proyectar y expedir acto administrativo que decreta pruebas es de dos días, sin embargo, a la fecha no se ha dado continuidad al proceso en los términos perentorios dispuestos en el tiempo de ejecución. Es decir que, a la fecha de recibo del expediente por la CGR, han transcurrido aproximadamente 9 años y 5 meses, y de las 52 actividades administrativas descritas, el avance de este proceso administrativo solo va en la número 18.

Fuente: Oficio Respuesta 20236002695641 del 27 de marzo de 2023

Ahora bien, respecto de los procesos agrarios de clarificación conforme al procedimiento único de que trata el artículo 58 del Decreto Ley 902 de 2017, y en aplicación del procedimiento SEJUT-P-006, la CGR detectó lo siguiente:

**Cuadro No 3. Clarificación de la propiedad  
SEJUT-P-006**

N.º EXPEDIENTE	PREDIO	RESOLUCIÓN INICIO DEL PROCESO ANT	ÚLTIMA ACTUACIÓN
201832007711200440E	Vereda-Arjona-Bolívar	Auto 4993 del 10/12/2019, por medio del cual se ordena adelantar la etapa preliminar dentro de la primera fase administrativa del procedimiento único.	Certificación de emisión de pauta publicitaria del 17/11/2022, publicidad en emisora de la actuación administrativa del predio “sin dirección predio vereda”. Según el procedimiento, después de publicar en un medio de comunicación, el acto administrativo de apertura; se debe emitir la constancia de ejecutoria y solicitar a la oficina de registro e instrumentos públicos del círculo registral correspondiente, la inscripción del inicio del procedimiento agrario para lo cual la ANT, contaba con un término de tres días respectivamente; sin embargo, a la fecha no se ha dado continuidad al proceso en los términos perentorios dispuestos en el tiempo de ejecución. Es decir que, a la fecha de recibo del expediente por la CGR han transcurrido aproximadamente 2 años y 11 meses, y de las 58 actividades administrativas descritas, el avance de este proceso administrativo solo va en la número 32.
201932007711202534E	Lote España-Timbío-Cauca	Auto 20223200048809 del 30/06/2022, por medio del cual se ordena adelantar la etapa preliminar dentro de la primera fase administrativa del procedimiento único.	Comunicación del 5/08/2022, al procurador 7 judicial agrario y ambiental del Auto 20223200048809 del 30/06/2022. Según el procedimiento, luego de realizar la comunicación del acto administrativo de conformación de expediente, de acuerdo con el Artículo 48 y 50 del Decreto Ley 902 de 2017, se debe determinar si se requiere realizar visita de campo o no en el término de 15 días; sin embargo, a la fecha no se ha dado continuidad al proceso en los términos perentorios dispuestos en el tiempo de ejecución del procedimiento. Es decir, que a la fecha de recibo del expediente por la CGR han transcurrido aproximadamente 8 meses, y de las 58 actividades administrativas descritas, el avance de este proceso administrativo solo va en la número 15.
201932007711202528E	Lote La Coronita-Timbío-Cauca	Auto 20223200130339 del 28/12/2022, por el cual se ordena adelantar la etapa preliminar dentro de la primera fase	Auto 20223200130339 del 28/12/2022, por el cual se ordena adelantar la etapa preliminar. Según el procedimiento, después de emitir el acto administrativo de inicio de etapa preliminar, se debe realizar la comunicación del acto administrativo de conformación de expediente, de acuerdo con el Artículo 48 y 50

N.º EXPEDIENTE	PREDIO	RESOLUCIÓN INICIO DEL PROCESO ANT	ÚLTIMA ACTUACIÓN
		administrativa del procedimiento único.	del Decreto Ley 902 de 2017 y determinar si se requiere realizar visita de campo o no en el término de 15 días; sin embargo, a la fecha no se ha dado continuidad al proceso en los términos perentorios dispuestos en el tiempo de ejecución del procedimiento. Es decir, que a la fecha de recibo del expediente por la CGR han transcurrido aproximadamente 2 meses, y de las 58 actividades administrativas descritas, el avance de este proceso administrativo solo va en la número 15.
202031007711200478E	Lote de Terreno-Magangué-Bolívar	Auto 7281 del 28/10/2020, por el cual se ordena adelantar la etapa preliminar dentro de la primera fase administrativa del procedimiento único.	Notificación de fecha 16/09/2022, de la Resolución 20223100021486 del 18/2/2022 por la cual se dio apertura al trámite administrativo del procedimiento único agrario respecto del predio El Bolsillo/lote de terreno a la Superintendencia de Notariado y Registro. Según el procedimiento, después de emitir el acto administrativo de inicio del procedimiento agrario la ANT, deberá realizar la notificación por aviso a las personas que intervienen, con la observancia de las reglas establecidas en el artículo 67 y siguientes de la Ley 1437 de 2011, para lo cual tiene de 30 a 60 días y posteriormente emitir la constancia de ejecutoria del acto administrativo en el término de tres días; sin embargo, a la fecha no se ha dado continuidad al proceso en los términos perentorios dispuestos en el tiempo de ejecución del procedimiento. Es decir, que a la fecha de recibo del expediente por la CGR han transcurrido aproximadamente 2 años y 4 meses, y de las 58 actividades administrativas descritas, el avance de este proceso administrativo solo va en la número 15.
202031007711200143E	Sin Nombre-Magangué-Bolívar	Auto 20223100038479 del 25/05/2022, Por medio del cual se ordena adelantar la etapa preliminar dentro de la primera parte de la fase administrativa del Procedimiento Único.	Auto 20223100038479 del 2022-05-25. Por medio del cual se ordena adelantar la etapa preliminar dentro de la primera parte de la fase administrativa del Procedimiento Único. Según el procedimiento, después de emitir el acto administrativo de inicio del procedimiento agrario la ANT, deberá realizar la notificación por aviso a las personas que intervienen, con la observancia de las reglas establecidas en el artículo 67 y siguientes de la Ley 1437 de 2011, para lo cual tiene de 30 a 60 días y posteriormente emitir la constancia de ejecutoria del acto administrativo en el término de tres días; sin embargo, a la fecha no se ha dado continuidad al proceso en los términos perentorios dispuestos en el tiempo de ejecución del procedimiento. Es decir, que a la fecha de recibo del expediente por la CGR han transcurrido aproximadamente 11 meses, y de



N.º EXPEDIENTE	PREDIO	RESOLUCIÓN INICIO DEL PROCESO ANT	ÚLTIMA ACTUACIÓN
			las 58 actividades administrativas descritas, el avance de este proceso administrativo solo va en la número 15.
202031007711200091E	Buenos Aires- Ayapel- Córdoba	Auto 2119 del 22/12/2020 Por medio del cual se ordena adelantar la etapa preliminar dentro de la primera parte de la fase administrativa del Procedimiento Único.	Notificación del 13/09/2022, de la Resolución 20203100292986 del 2020-12-22: por medio de la cual se da apertura al trámite administrativo del procedimiento único. Según el procedimiento, después de emitir el acto administrativo de inicio del proceso agrario la ANT, deberá realizar la notificación por aviso a las personas que intervienen, con la observancia de las reglas establecidas en el artículo 67 y siguientes de la Ley 1437 de 2011, para lo cual tiene de 30 a 60 días y posteriormente emitir la constancia de ejecutoria del acto administrativo en el término de tres días; sin embargo, a la fecha no se ha dado continuidad al proceso en los términos perentorios dispuestos en el tiempo de ejecución del procedimiento. Es decir, que a la fecha de recibo del expediente por la CGR han transcurrido aproximadamente 2 años y 2 meses, y de las 58 actividades administrativas descritas, el avance de este proceso administrativo solo va en la número 15.
201832007711200079E	LOS LAMEDER OS	Informe de Gestión Inmobiliaria generado el 22 de agosto de 2018.	CONSTANCIA del 5 de diciembre de 2022. Publicación de TRASLADO en la página web de la ANT conforme al artículo 70 de la Resolución No. 740 de 2017, se lleva a cabo el TRASLADO para aporte y solicitud de pruebas en el marco del procedimiento único, con fechas de PUBLICACION 03/11/2022 y FECHA RETIRO PUBLICACION 21/11/2022. (10 DIAS HABILES A PARTIR DE LA PUBLICACION). Es decir, que a la fecha han transcurrido aproximadamente 4 años y 9 meses, y de las 58 actividades administrativas descritas en el procedimiento, el avance de es solo hasta la número 34.
201932007711200323E	LOTE EL CARRIZO	Informe de Gestión Inmobiliaria generado el 09 de octubre de 2018.	Auto No. 20223200031079 del 29 de abril de 2022, por medio de la cual se ordena adelantar la etapa preliminar dentro de la primera parte de la Fase Administrativa del Procedimiento Único...Para dar cumplimiento a las solicitudes de información y notificaciones de las partes, según los artículos tercero y quinto, se tiene como última actuación la del 21 de marzo de 2023. Es decir, que a la fecha han transcurrido aproximadamente 4 años y 7 meses, y de las 58 actividades administrativas descritas en el procedimiento, el avance es solo hasta la número 15.

Fuente: Oficio Respuesta 20236002695641 del 27 de marzo de 2023

Las anteriores situaciones, denotan morosidad en el impulso de los procedimientos administrativos, para establecer si los bienes han salido o no del Estado; lo que indica además, debilidades en el control que debe llevar la Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica respecto del cumplimiento perentorio de los términos que señala la normatividad y los procedimientos: Procedimiento Único De Procesos Agrarios conforme al Decreto Ley 902 de 2017 – código sejut-p-006 y Procedimientos Administrativos Agrarios Especiales – código sejut-p-001 (rezago) Ley 160/94 y Decreto 1071/15.

Aunado a lo anterior, el no cierre administrativo de cada una de las etapas establecidas para estos procesos agrarios, no solo está generando represamiento en los procesos administrativos, sino también que la Agencia Nacional de Tierras no está cumpliendo con su misionalidad respecto de la Recuperación de Tierras Rurales sustraídas de la Nación, conforme a lo ordenado en el resolutivo quinto de la sentencia T-488 de 2014, a raíz de las sentencias de prescripción adquisitiva de dominio de tierras posiblemente baldías, adjudicadas por parte de los jueces; lo que impide que estos terrenos ingresen al fondo de tierras para posteriormente ser adjudicadas a los sujetos de la Reforma Agraria tal como lo establece la Ley (Población campesina), o en su defecto se defina la formalización de los predios privados, en tratándose de otro de los asuntos a llevar a cabo conforme al artículo 58 del procedimiento Único.

Por consiguiente, en el trámite de los procesos agrarios, la ANT viene infringiendo los principios eficacia y celeridad de la función administrativa de la Constitución Política de Colombia y en el entendido que el Procedimiento Único para los procesos agrarios, contemplado en el Decreto Ley 902/17, el trámite administrativo incorpora en parte, el articulado del CPACA; por lo tanto, se debe tener en cuenta entre otros los siguientes principios de eficacia, economía y celeridad, definidos en los numerales 11, 12 y 13 del artículo 3. Principios. *ibidem*; o sea, que la ANT, no viene adelantando dichos procesos de manera ágil y eficaz, al no existir justificaciones de la dilación de dichos procesos agrarios.

La vulneración de los principios de la función administrativa de la Constitución Política y demás concordantes arriba citadas, conllevan a una eventual falta disciplinaria por la falta de celeridad en los procesos agrarios; por tal razón, se dará traslado al operador jurídico competente en virtud del artículo 26 de la Ley 734 de 2002, vigente para la época de los hechos.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

### **Respuesta de la Entidad**

“(...)

*existen variables que prologan el trámite de los procedimientos, como lo son 20 las solicitudes de información técnica a otras entidades (Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC-, Oficinas de Registros de Instrumentos Públicos -ORIP-, Corporación Autónomas Regionales -CAR-, Dirección Marítima General -DIMAR-, Unidad de Restitución de Tierras -URT-, entidades territoriales, Ministerio de Ambiente, entre otras) que se encuentran fuera del alcance de esta Agencia y que condicionan el impulso de los asuntos, pues sin ella no es posible la resolución de la situación objeto de atención.*

*(...) los términos procesales son meramente indicativos, cuya expiración no es óbice para que la administración pueda ejercer su facultad de dar impulso al proceso administrativo y decidirlo, sin afectar, por tanto, la validez de tal ejercicio.*

*Igualmente, hay que tener en cuenta que en la actualidad existe un alto número de casos de procesos agrarios especiales en trámite que requiere de impulso y sustanciación (37000 aproximadamente), lo que implica consecuentemente un retraso en el impulso de estos, pues no todos pueden ser atendidos a la vez, pero tampoco se puede dejar de impulsar los casos objeto de conocimiento.*

*(...)*

*Por último, es menester informar que diferente a los instrumentos de calidad, no existe referente, siquiera normativo, que determine el tiempo de duración del procedimiento de procesos agrarios por las rutas del DUR 1071 de 2015 o el Decreto Ley 902 de 2017, salvo las disposiciones normativas que realizan estas normas de actuaciones puntuales. En tal sentido, no podría hablarse de la existencia de términos perentorios en el trámite pues no hay norma que así lo disponga (...).”*

## **Análisis de Respuesta**

En concordancia con lo ordenado en los Capítulos X y XI de la Ley 160 de 1994 y el Decreto 902 de 2017, la Agencia Nacional de Tierras diseñó y desarrolló los procedimientos Sejut-p-006 y Sejut-p-001 (rezago) los cuales conciernen a los procesos agrarios. Dichos procedimientos establecen los lineamientos, actividades, términos y responsables para adelantar cada una de sus etapas; aunado a lo anterior, dentro de estas etapas se contempla “*la obtención de información necesaria proveniente de otras entidades públicas o privadas para identificar la situación física, jurídica, cartográfica, catastral*”, respecto del predio objeto del proceso agrario, la cual no es perenne en el tiempo.

No es de recibo para la CGR la justificación que presentó la Agencia Nacional de Tierras frente a la morosidad en el impulso de estos procedimientos administrativos,

por cuanto no se puede condicionar la continuidad de los trámites administrativos a la falta de seguimiento a la respuesta del requerimiento de insumos que se demande de entidades como el IGAC, ORIP, las CAR, entre otras, ni mucho menos el prominente represamiento de solicitudes que sobre el particular se encuentra; pues cierto es que, los términos establecidos en los procedimientos Sejut-p-006 y Sejut-p-001 son de cumplimiento y vinculantes para que los responsables adelanten las actividades correspondientes.

Esta morosidad en el impulso procesal de los procesos agrarios dificulta el cumplimiento del objeto establecido por el Decreto 2363 de 2015 en su artículo 3 encaminado a alcanzar el resultado previsto conforme al proceso misional y también desconoce lo ordenado por la sentencia T 488/14, tal como se observó.

Por lo anterior, se concluye que el hecho observado no fue desvirtuado por la Agencia Nacional de Tierras y se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

#### **Hallazgo No. 5. Pólizas de garantía - Acuerdo 106 de 2019. (A)**

- Constitución Política de Colombia

*Artículo 63. Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.*

- Ley 110 de 1912 Por el cual se sustituyen el Código Fiscal y las leyes que lo adicionan y reforman

*Artículo 8. Si éstos no están destinados al servicio oficial o al uso público, el Gobierno puede administrarlos directamente, o darlos en arrendamiento.*

*Artículo 45. Se reputan baldíos, y, por consiguiente, de propiedad nacional:*

*b). Las islas de uno y otro mar pertenecientes al Estado, que no están ocupadas por poblaciones organizadas, o apropiadas por particulares, en virtud de título traslativo de dominio.”*

- Ley 160 de 1994 “Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones.”

*Artículo 12, Numeral 13. Administrar en nombre del Estado las tierras baldías de la Nación y, en tal virtud, adjudicarlas, celebrar contratos, constituir reservas y adelantar en ellas programas de colonización, de acuerdo con las normas legales vigentes y los reglamentos que expida la Junta Directiva.*

- Acuerdo 106 de 2019 administración de los predios baldíos que constituyen reserva territorial del estado. Identificados como islas, islotes y cayos de los mares de la nación

*Artículo 2. Ámbito de aplicación. El presente Acuerdo es aplicable a los terrenos baldíos inadjudicables, ubicados en las islas, islotes y cayos de los mares de la Nación de competencia de la Agencia.*

*Artículo 3. Definición y tipos de modalidades de administración. Se entiende por modalidades de administración el régimen de uso bajo el cual la Agencia podrá hacer la entrega de los predios baldíos que conforman las islas, islotes y cayos de los mares de la Nación. Las modalidades de administración serán de dos tipos, la administración bajo uso remunerado a través de contrato de arrendamiento y la administración bajo uso gratuito mediante contrato de comodato y contrato de uso.”*

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

*Artículo 25. Subdirección de Administración de Tierras de la Nación. Son funciones de la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación, las siguientes:*

1. Administrar los bienes fiscales patrimoniales de la Agencia y las tierras baldías de la Nación de conformidad con los criterios y lineamientos impartidos por el director general y los procedimientos administrativos adoptados para el efecto.
2. Celebrar los contratos de aprovechamiento de baldíos con particulares, por delegación del director de la Agencia.”

- Decreto 1082 De 2015 Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional

*Artículo 2.2.1.2.3.1.1. Riesgos que deben cubrir las garantías en la contratación. El cumplimiento de las obligaciones surgidas en favor de las Entidades Estatales con ocasión de: (i) la presentación de las ofertas; (ii) los contratos y su liquidación; y (iii) los riesgos a los que se encuentran expuestas las Entidades Estatales, derivados de la responsabilidad extracontractual que pueda surgir por las actuaciones, hechos u omisiones de sus contratistas y subcontratistas, deben estar garantizadas en los términos de la ley y del presente título.*

*Artículo 2.2.1.2.3.1.7. Garantía de cumplimiento. La garantía de cumplimiento del contrato debe cubrir:*

*(...) 3. Cumplimiento del contrato. Este amparo cubre a la Entidad Estatal de los perjuicios derivados de: 3.1. El incumplimiento total o parcial del contrato, cuando el incumplimiento es imputable al contratista; 3.2. El cumplimiento tardío o defectuoso del contrato, cuando el incumplimiento es imputable al contratista; (...) 3.4. El pago del valor de las multas y de la cláusula penal pecuniaria.”*

- Ley 1952 de 2019 Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.

*Artículo 26. La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven 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 esta ley.*

*Artículo 27 Acción y omisión. La falta disciplinaria puede ser realizada 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.”*

- Ley 1474 de 2011 “por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”

*Artículo 83: Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un interventor, según corresponda.*

*Artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratada sobre las obligaciones a cargo del contratista.*

*Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán*

responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.” (...).”

*Artículo 86. Imposición de multas, sanciones y declaratorias de incumplimiento. Las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública podrán declarar el incumplimiento, cuantificando los perjuicios del mismo, imponer las multas y sanciones pactadas en el contrato, y hacer efectiva la cláusula penal. Para tal efecto observarán el siguiente procedimiento...*

- Manual de Contratación ANT ADQBS-I-001.

*Supervisión y seguimiento a la ejecución de los contratos. Celebrado el contrato y habiéndose verificado el correspondiente registro presupuestal y su numeración, cuando corresponda, el coordinador del Grupo para la Gestión Contractual, o quien haga sus veces, enviará una comunicación al supervisor designado en el contrato informándole de su designación y las funciones que se encuentran a su cargo. A partir de la designación, corresponde al supervisor ser el enlace entre el contratista y la ANT e informar al Grupo para la Gestión Contractual de la ANT de todas aquellas circunstancias que podrían afectar la ejecución del contrato y derivar en un incumplimiento o que impliquen la modificación, adición o terminación del mismo.” (subrayado y negrilla nuestro)*

*El trámite de procesos sancionatorios contra contratistas.*

*“Si se presentaren retrasos que pudieran afectar la ejecución del contrato y fuera necesario conminar al contratista al cumplimiento mediante la imposición de multas, o se dieran casos de incumplimiento parcial que pudieran dar lugar a que se aplicara la cláusula penal establecida en el contrato o situaciones de incumplimiento grave que amenacen con afectar o paralizar la continuidad del servicio que pudieran llevar a la declaratoria de caducidad del contrato, con el fin de preservar el debido proceso, el supervisor del contrato enviará una comunicación al Grupo para la Gestión Contractual solicitando la realización de la Audiencia de Incumplimiento prevista en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011. Para la realización de esta audiencia deberá citarse previamente al contratista junto con su apoderado, al apoderado de la compañía de seguros y al interventor (en los casos en que el contrato tenga seguimiento por parte de una interventoría). La Audiencia de Incumplimiento deberá ser presidida por el Ordenador del Gasto de la ANT.”*

- Manual de supervisión e interventoría de contratos y convenios ADQBS-M-002

*Los supervisores e interventores serán responsables disciplinariamente cuando:*

... “(iii) Omitan el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento.”

En los contratos celebrados, se establecieron las siguientes cláusulas, entre otras.

Clausula Octava- obligaciones generales del arrendatario: ...”h) dentro del término que establezca el contrato, constituir las garantías pactadas en el mismo.” (subrayado nuestro)

Clausula novena: Obligaciones específicas Del Arrendatario: ... “b) constituir la póliza de cumplimiento que se determina en el contrato y renovar la misma por anualidad, así mismo, deberá mantener vigentes todas las garantías que amparan el contrato, de conformidad con los términos establecidos.” (subrayado nuestro)

Clausula Decima-garantías: con el fin de asegurar el cumplimiento de las obligaciones, que recaen sobre el ARRENDATARIO en el presente contrato, y de amparar los perjuicios contractuales que pueden derivarse de su incumplimiento, el ARRENDATARIO tendrá un término de un mes, contados a partir de la suscripción del presente contrato, para constituir una póliza de cumplimiento a favor de la AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS (ANTÇ9, con Nit 900.948.953-8, QUE CONTENGA EL SIGUIENTE AMPARO: CUMPLIMIENTO: por un valor equivalente al cien por ciento (100%) del valor del contrato anualizado, con una vigencia igual al plazo de ejecución del contrato y cuatro (4) meses más, por anualidad. PARAGRAFO I: la vigencia del citado amparo o de la póliza misma, debe iniciar desde la fecha de suscripción del contrato hasta el treinta y uno (31) de diciembre de ese mismo año y deberá ser prorrogada al vencimiento de cada anualidad, es decir, del primero (1) de enero al treinta y uno (31) de diciembre de cada año, hasta el vencimiento del plazo de ejecución dl contrato, en cada proceso de renovación se deben incluir los cuatro meses adicionales. PARAGRAFO II: el ARRENDATARIO está en la obligación de renovar póliza establecida en el presente contrato, razón por la cual deberá renovarla cada anualidad durante la vigencia del contrato y ampliar la cobertura según el incremento de los valores pactados. PARAGRAFO III: la no constitución de la garantía o su no renovación será causal de terminación del contrato. (subrayado nuestro)

Clausula vigésima primera, causales de incumplimiento del contrato: La agencia declarara el incumplimiento del contrato previo agotamiento del procedimiento administrativo que garantizara el debido proceso y el derecho de defensa del arrendatario. Se dará inicio al procedimiento administrativo del contrato cuando ocurra al menos uno de los siguientes eventos... “g) cuando el arrendatario incumpla cualquiera de las obligaciones o incurra en las prohibiciones señalada en



el contrato i) la no constitución de la garantía o su no renovación” (subrayado nuestro)

*Clausula vigésima cuarta, supervisión:* la supervisión del presente contrato será ejercida por la agencia nacional de tierras ANT, a través de la subdirección de administración de tierras de la nación, de acuerdo a las disposiciones establecidas en los numerales 1 y 2 del artículo 26 del decreto 2363 de 2015, en consonancia con la resolución No 8353 de 26 de junio de 2019, para que realice un seguimiento técnico y administrativo sobre el cumplimiento del contrato, dependencia que contar con el apoyo de subdirección administrativa y financiera. Para los aspectos contables y financieros. (...)

*Clausula vigésima quinta, funciones de la supervisión:* a) vigilar permanentemente la correcta ejecución del contrato b) vigilar el cumplimiento idóneo y oportuno de las obligaciones contraídas por el arrendatario c) realizar un seguimiento técnico y administrativo entorno al cumplimiento del contrato... f) poner en conocimiento de la administración sobre cualquier irregularidad, falla o incumplimiento del arrendatario, con el fin de que se adopten las medidas correctivas del caso. (subrayado nuestro)

Efectuado el análisis de la documentación aportada por la Agencia Nacional De Tierras ANT, mediante oficio 20236002695641, se encontraron los siguientes contratos de arrendamiento, los cuales no cumplieron con la obligación de constituir las pólizas de cumplimiento según lo estipulado en la cláusula dispuesta para ello en su respectivo contrato.

- 1. Contrato 2030A/2021, Isla Grande - Bora Bora.** De fecha de suscripción (13/12/2021) Suscripción se evidenció en dicho expediente que no se encuentran soporte de las garantías de cumplimiento del periodo comprendido de 13/12/2021 hasta 12/04/2022 (4 meses).
- 2. Contrato 1543 de 2021, Predio Isla Arena.** De fecha de suscripción (21/07/2021) no se observaron evidencias de las garantías de cumplimiento del periodo comprendido de 21/07/2021 hasta 08/11/2021 (3 meses y 18 días).
- 3. Contrato 1162-2022 Isla Inversiones Ingrid.** De fecha de suscripción (27/01/2022). Efectuada la revisión del expediente, no se observan las garantías de cumplimiento, además, se vislumbran requerimientos relacionados con la póliza del contrato 1162-2022, requerimientos de fechas 02/03/2022; 14/07/2022; 07/09/2022, correspondientes a la vigencia 2022;

así mismo, conforme a la vigencia 2023 se hallaron los requerimientos del supervisor de fecha 15/12/2022, y 2/5/2023; sin embargo, no se encuentra trámite relacionado con la declaración de incumplimiento del contrato y/o recuperación del predio baldío.

4. **Contrato 1163-2022 Isla Cha Cha- La Isleta.** De fecha de suscripción (27/01/2022). Una vez analizada la información, no se evidencian pólizas de cumplimiento del contrato en cuestión; empero, constan requerimientos de constitución de póliza par la vigencia 2022 de fecha 15/12/2022, y para la vigencia 2023, de fechas 6/3/2023 y 2/5/2023, no obstante, no se encuentra trámite relacionado con la declaración de incumplimiento del contrato y/o recuperación del predio baldío.
5. **Contrato 1169-2022 Isla Tijereta.** De fecha de suscripción (27/01/2022). No se encontró póliza para la vigencia 2022, a su vez, se encontraron requerimientos de constitución de póliza por parte del supervisor. Por ende, se solicitó al grupo contractual de la ANT dar inicio a las diligencias de incumplimiento del contrato, por no aportar las pólizas que respaldan el mismo.
6. **Contrato 1166-2022, Isla Penda.** fecha de suscripción (27-01-2022) no encuentran pólizas en la documentación aportada por la ANT.

Se encontró que, el arrendatario del predio Isla Tijereta incumplió con la cláusula que establece la constitución de la garantía de cumplimiento, al no constituir la póliza para la vigencia 2022, a pesar de que la supervisión del contrato lo requirió en distintas ocasiones, como se observa en los requerimientos de fechas 01 marzo, 04 de mayo, 14 de julio y 07 de septiembre 2022, lo que generó un informe de supervisión, solicitando al Grupo de Gestión Contractual dar inicio al trámite de incumplimiento de contrato.

No obstante, el secretario general y el jefe de grupo interno de gestión contractual, no ejercieron sus funciones de llevar a cabo los procedimientos administrativos correspondientes a declarar el incumplimiento del contrato, ni se pronunció frente al asunto, a pesar del informe presentado por el supervisor, no cumpliendo con su obligación como administrador de los bienes baldíos y las obligaciones como arrendador estipuladas en el contrato de arrendamiento.

7. **Contrato 1160-2020 Isla Capri.** De fecha de suscripción (27/01/2022), se observa póliza de cumplimiento para el año 2022, empero, no tiene cobertura desde la fecha de perfeccionamiento del contrato hasta el 01-06-2022.

Es notorio que los arrendatarios de los contratos de arrendamiento señalados con antelación, incumplieron con la obligación de constituir la póliza de cumplimiento, hecho que debió advertir la supervisión mediante informe dirigido al grupo para la gestión contractual de la ANT solicitando se adelantara el proceso administrativo correspondiente, para declarar el incumplimiento del contrato, atendiendo el artículo 86 de la ley 1474 de 2011 y las cláusulas de los contratos.

Es evidente que, se incumplieron las cláusulas de los contratos de arrendamiento. Así mismo, la Agencia Nacional De Tierras ANT, no siguió los lineamientos establecidos para estas circunstancias, señalados puntualmente en el manual de contratación ANT ADQBS-I-001 y manual de supervisión e interventoría de contratos ADQBS-M-002, los cuales son claros frente al procedimiento a realizar en caso de posible incumplimiento.

De este modo, se vislumbran falencias por parte de la Agencia Nacional De Tierras ANT, al no realizar supervisión de los contratos de arrendamiento celebrados y al permitir la ejecución de los mismos sin la constitución de las garantías de cumplimiento, omitiendo la verificación de los presupuestos previstos en las normas que regulan dicha materia al momento de su perfeccionamiento, derivando en una posible celebración de contratos sin cumplimiento de requisitos legales, exponiendo a pérdida los recursos de los cánones de arrendamiento en caso de incumplimiento por parte del arrendatario.

Hallazgo administrativo.

### **Respuesta de la Entidad**

*“(...) la garantía de cumplimiento no fue prevista para la ejecución de los contratos de arrendamiento, sino para garantizar el cumplimiento de la obligación contractual de pagar el canon de arrendamiento, obligación que se debe renovar cada año, durante la vigencia del contrato (...)”*

*“(...)Por lo anterior la constitución de garantía fue un instrumento de cobertura de riesgos en este caso cumplimiento del contrato, no es requisito para la celebración del mismo y tampoco se pactó como requisito de ejecución, lo anterior atendiendo a que los contratos de arrendamiento de bienes baldíos reservados son un régimen especial que deviene de las funciones asignadas en la Ley 160 de 1994, la constitución de garantía no es un requisito legal esencial para la celebración del*

*contrato en ninguno de los regímenes ni el Estatal ni el Especial, además le resultan aplicables las normas dispuestas por la Entidad en cuanto a su reglamentación (...)*

*“(...) oportunidad en la cual es preciso indicar que, no se ha configurado un incumplimiento que genere daño o perjuicio en la ejecución del contrato a la Entidad, dado que no se afectó el desarrollo y finalidad contractual, por cuanto los arrendatarios se encuentran al día en el pago del canon de arrendamiento y la entidad se encuentra ejerciendo de manera oportuna acciones de supervisión para garantizar el debido cumplimiento de las obligaciones contractuales, como lo es el requerimiento de constitución de pólizas (...)*”

#### **Análisis de la respuesta:**

De acuerdo con lo expuesto por la Agencia Nacional de Tierras ANT, que la constitución de la póliza no fue prevista como requisito de perfeccionamiento de los contratos según el Acuerdo 106 de 2019, desvirtúa la incidencia penal de la observación.

En la observación, la CGR no cuestiona los pagos de los cánones de arrendamiento, sino el cumplimiento de la obligación de constituir una póliza, que la misma Agencia Nacional de Tierras estableció en los contratos.

Ahora bien, es claro que el contrato es ley para las partes “inter partes” y, por tanto, las obligaciones allí pactadas deben cumplirse, cosa que no ocurre en los contratos señalados.

Así mismo, la Agencia Nacional de Tierras, señala que “*la garantía de cumplimiento no fue prevista para la ejecución de los contratos de arrendamiento, sino para garantizar el cumplimiento de la obligación contractual de pagar el canon de arrendamiento, obligación que se debe renovar cada año, durante la vigencia del contrato*”, lo que reafirma el incumplimiento de las cláusulas contractuales, en razón a que no se aportan las pólizas que den respaldo a los cánones, causal para declarar el incumplimiento, lo que deriva en una supervisión deficiente.

En consecuencia, se valida como hallazgo administrativo

#### **Hallazgo No. 6. Pólizas de garantía-acuerdo 041 de 2006. (A)**

- Constitución Política de Colombia

*Artículo 63. Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación*

*y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.*

- Ley 110 de 1912 Por el cual se sustituyen el Código Fiscal y las leyes que lo adicionan y reforman

*Artículo 8. Si éstos no están destinados al servicio oficial o al uso público, el Gobierno puede administrarlos directamente, o darlos en arrendamiento.*

*Artículo 45. Se reputan baldíos, y, por consiguiente, de propiedad nacional:*

*b). Las islas de uno y otro mar pertenecientes al Estado, que no están ocupadas por poblaciones organizadas, o apropiadas por particulares, en virtud de título traslativo de dominio.”*

- Ley 160 de 1994 Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones.

*Artículo 12, Numeral 13. Administrar en nombre del Estado las tierras baldías de la Nación y, en tal virtud, adjudicarlas, celebrar contratos, constituir reservas y adelantar en ellas programas de colonización, de acuerdo con las normas legales vigentes y los reglamentos que expida la Junta Directiva.*

- Acuerdo 041 de 2006 Por el cual se modifica parcialmente el Acuerdo número 033, “por el cual se regula la ocupación y aprovechamiento temporal de los terrenos que conforman las islas del archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo.

*Artículo 2. Contrato de arrendamiento. Facúltase al Gerente General del Incode para entregar en arrendamiento los bienes baldíos reservados de conformidad con el artículo 10 del Código Fiscal de 1912, hasta por un término máximo de ocho (8) años, los terrenos de propiedad de la Nación que conforman las islas que integran los archipiélagos Islas Corales de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo, que por disposición del artículo 107 del Código Fiscal, Ley 110 de 1912, constituyen reserva patrimonial o territorial del Estado.*

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

*Artículo 25. Subdirección de Administración de Tierras de la Nación. Son funciones de la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación, las siguientes:*

*“1. Administrar los bienes fiscales patrimoniales de la Agencia y las tierras baldías de la Nación de conformidad con los criterios y lineamientos impartidos por el director general y los procedimientos administrativos adoptados para el efecto.  
2. Celebrar los contratos de aprovechamiento de baldíos con particulares, por delegación del director de la Agencia.”*

- Decreto 1082 De 2015 Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional

*Artículo 2.2.1.2.3.1.1. Riesgos que deben cubrir las garantías en la contratación. El cumplimiento de las obligaciones surgidas en favor de las Entidades Estatales con ocasión de... (ii) los contratos y su liquidación; y (iii) los riesgos a los que se encuentran expuestas las Entidades Estatales, derivados de la responsabilidad extracontractual que pueda surgir por las actuaciones, hechos u omisiones de sus contratistas y subcontratistas, deben estar garantizadas en los términos de la ley y del presente título.*

*Artículo 2.2.1.2.3.1.7. Garantía de cumplimiento. La garantía de cumplimiento del contrato debe cubrir:*

*(...) “3. Cumplimiento del contrato. Este amparo cubre a la Entidad Estatal de los perjuicios derivados de: 3.1. El incumplimiento total o parcial del contrato, cuando el incumplimiento es imputable al contratista; 3.2. El cumplimiento tardío o defectuoso del contrato, cuando el incumplimiento es imputable al contratista; (...) 3.4. El pago del valor de las multas y de la cláusula penal pecuniaria.”*

- Ley 1952 de 2019 “Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario”.

*Artículo 26. La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven 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 esta ley.*

*Artículo 27 Acción y omisión. La falta disciplinaria puede ser realizada 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.*

- Ley 1474 de 2011 por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública

*Artículo 83: Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un interventor, según corresponda.*

*Artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratada sobre las obligaciones a cargo del contratista.*

*Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.” (...).”*

*Artículo 86. Imposición de multas, sanciones y declaratorias de incumplimiento. Las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública podrán declarar el incumplimiento, cuantificando los perjuicios del mismo, imponer las multas y sanciones pactadas en el contrato, y hacer efectiva la cláusula penal. Para tal efecto observarán el siguiente procedimiento...*

- Manual de Contratación ANT ADQBS-I-001.

*Supervisión y seguimiento a la ejecución de los contratos. Celebrado el contrato y habiéndose verificado el correspondiente registro presupuestal y su numeración, cuando corresponda, el coordinador del Grupo para la Gestión Contractual, o quien haga sus veces, enviará una comunicación al supervisor designado en el contrato informándole de su designación y las funciones que se encuentran a su cargo. A partir de la designación, corresponde al supervisor ser el enlace entre el contratista y la ANT e informar al Grupo para la Gestión Contractual de la ANT de todas aquellas circunstancias que podrían afectar la ejecución del contrato y derivar en un incumplimiento o que impliquen la modificación, adición o terminación del mismo.*

*El trámite de procesos sancionatorios contra contratistas.*

*“Si se presentaren retrasos que pudieran afectar la ejecución del contrato y fuera necesario conminar al contratista al cumplimiento mediante la imposición de multas, o se dieran casos de incumplimiento parcial que pudieran dar lugar a que se aplicara la cláusula penal establecida en el contrato o situaciones de incumplimiento grave que amenacen con afectar o paralizar la continuidad del servicio que pudieran llevar a la declaratoria de caducidad del contrato, con el fin de preservar el debido proceso, el supervisor del contrato enviará una comunicación al Grupo para la Gestión Contractual solicitando la realización de la Audiencia de Incumplimiento prevista en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011. Para la realización de esta audiencia deberá citarse previamente al contratista junto con su apoderado, al apoderado de la compañía de seguros y al interventor (en los casos en que el contrato tenga seguimiento por parte de una interventoría). La Audiencia de Incumplimiento deberá ser presidida por el Ordenador del Gasto de la ANT.”*

En los contratos celebrados en la vigencia 2015, se establecieron las siguientes cláusulas, entre otras.

*Clausula Octava: Obligaciones Del Arrendatario. Son obligaciones del arrendatario además de las que por la ley le correspondan, las siguientes: K) constituir las pólizas que aquí se determinen. (subrayado nuestro)*

*Clausula Novena: Garantía Única De Cumplimiento, el arrendatario constituirá a favor Del instituto colombiano de desarrollo rural INCODER póliza de cumplimiento mediante la cual garantizara todas y cada una de las obligaciones a cargo del arrendatario, en cuantía equivalente al CIENTO POR CIENTO (100%), del valor total del contrato anualizado correspondientes a doce meses desde la suscripción del contrato, y una duración igual al plazo de ejecución anualizado y cuatro (4) meses más, y deberá ser prorrogada al vencimiento de cada anualidad, con el fin de lograr de forma eficiente el trámite de las pólizas, estas se solicitaran y deben gestionarse de la siguiente forma: (i) se deberá otorgar una póliza que cubra el periodo comprendido entre el 01 de enero de 2016 hasta el 31 de diciembre de 2016 (ii) para este periodo de 2016 el valor correspondiente al canon será aquel determinado en la CLUSULA SEXTA numerales 6,7,8 y 9; (iii) posteriormente se deberá entregar anualizadas por periodos que comprenden 12 meses, cubriendo desde el primer día de cada año hasta el último de esa respectiva anualidad, incrementando su valor con el índice de precios al consumidor (IPC del orden nacional) del año inmediatamente anterior; (iv) la vigencia será igual al plazo de la anualidad y cuatro meses más. La no renovación de la póliza de cumplimiento por parte del arrendatario, previo requerimiento del arrendador, se tendrá como incumplimiento de sus obligaciones y será causal de terminación del contrato. (subrayado nuestro)*

*Clausula decima cuarta- causales de terminación: se dará por terminado el presente contrato de arrendamiento y el ARRENDADOR exigirá la devolución inmediata del*



predio, por las siguientes causales a) cuando el ARRENDATARIO incumpla cualquiera de las obligaciones o incurra en las prohibiciones aquí señaladas b) en los casos estipulados por la ley. (subrayado nuestro).

*Decima quinta- Supervisión: la supervisión del presente contrato será ejercida por la dirección técnica de procesos agrarios en la subgerencia de tierras rurales del INCODER o su delegado o quien haga sus veces, o la entidad que asuma la administración de las islas del rosario y san bernardo y sus funciones serán entre otras: a) supervisar el cumplimiento idóneo y oportuno de las cláusulas y todos los aspectos relacionados con el objeto del contrato, en especial, verificar la entrega del inmueble junto con su inventario. B) verificar el uso y estado del bien y hacer las observaciones pertinentes. C) suscribir actas de entrega, recibo y restitución del bien. D) estudiar y resolver las ocultas y peticiones formuladas por el arrendatario. E) actuar como interlocutor entre las partes contratantes. f) poner en conocimiento la administración sobre cualquier irregularidad, falla o incumplimiento de las partes, con el fin de que se tomen las medidas pertinentes. g) las consagradas en el manual de interventoría y supervisión del INCODER, el manual de contratación del INCODER y las que al respecto trae la ley 1474 de 2011. h) verificara que el contratista este al día en el pago de los cánones de arrendamiento y en general que cumpla sus obligaciones contenidas en este contrato de arrendamiento i) las demás, propias de la labor de supervisión. PARAGRAFO PRIMERO: el arrendatario deberá permitir que funcionarios del INCODER accedan al terreno baldío propiedad de la nación objeto del contrato de arrendamiento, cuando se requiera verificar las condiciones físicas del mismo.*

De los contratos objeto de la muestra, se encontró que varios de ellos no cumplieron a cabalidad con la obligación de adquirir las pólizas de garantía única de cumplimiento, como se señala a continuación:

1. **Contrato 010-2015, predio Isla Cocosolo:** se encontró que, se ejecutó sin la garantía única de cumplimiento durante varios periodos, comprendidos así; de 04/12/2015 hasta 31/12/2015 (27 días), de 01/05/2017 hasta 31/12/2017 (245 días), para la vigencia 2020 NO se observa póliza.

En consecuencia, el supervisor en el ejercicio de sus funciones, remite informe mediante memorando el 09 de julio de 2020, del archipiélago de nuestra señora del Rosario, al secretario general y al jefe grupo interno de gestión contractual, en el cual solicita el inicio del proceso administrativo al que haya lugar, por posible incumplimiento de la cláusula octava del contrato.

Del mismo modo, el 14 de octubre de 2020, se observa memorando en el que se remite informe de supervisión de los contratos del archipiélago de nuestra señora del Rosario, al secretario general y al jefe grupo interno de

gestión contractual, reiterando que, los informes ya habían sido enviados en dos ocasiones, en fechas 09 y 28 de julio de 2020, donde solicita el estado del proceso administrativo solicitado con antelación.

No obstante, a pesar de haber transcurrido aproximadamente dos años y medio a la fecha al proceso auditor, no se evidencia en el expediente, soportes que den cuenta de la iniciación del procedimiento administrativo por parte de la entidad.

2. **Contrato 005-2015, predio los Caguamos:** se evidenció que el mismo no contó con la garantía única de cumplimiento mencionada en la cláusula novena del referido contrato, quedando desamparado en los siguientes periodos; del 04/12/2015 hasta el 31/12/2015 (27 días), de 01/01/2017 hasta 31/12/2017 (365 días), del 01/05/2019 hasta 31/12/2019 (245 días).
3. **Contrato 031-2015, predio Cocoliso:** se observó que, el contrato estuvo desamparado desde su suscripción 04/12/2015 hasta 12/01/2016, así mismo, no existe soporte de las garantías de cumplimiento del periodo comprendido de 12/05/2021 hasta 12/05/2022.
4. **Contrato 024-2015, predio Capriccio:** se logra establecer que, el contrato estuvo desamparado desde su suscripción 04/12/2015 hasta 31/12/2015, a su vez, no existe soporte de las garantías de cumplimiento del periodo comprendido de 01/05/2019 hasta 03/09/2021 (2 años 4 meses y 2 días).
5. **Contrato 023/2015, predio Quebracho 1:** no se encontraron las pólizas para los años 2017, 2018 y 2019.
6. **Contrato 011-016, Casa Edén.** El contrato no cuenta con pólizas de supervisión para las vigencias 2020, 2021 y 2020, a pesar de haberse requerido en varias ocasiones. Además, se vislumbran informes de supervisión solicitando la declaración de incumplimiento del contrato; empero, no se observa trámite alguno por parte del grupo de gestión contractual.
7. **Contrato 032-2015, predio no te vendo.** El contrato únicamente posee póliza de garantía de cumplimiento para el año 2016, sin encontrarse pólizas para las demás vigencias, aunado a ello, se encuentran varios informes de supervisión solicitando la terminación y declaratoria de incumplimiento del contrato.

Conforme lo anterior, es evidente que no se cumplió con la obligación de exigir la constitución de las pólizas, requeridas contractualmente, evidenciándose la falta de control de la agencia nacional de tierras ANT, en el perfeccionamiento de los contratos de arrendamiento; toda vez que, los contratos arriba relacionados quedaron desamparados en varias ocasiones, pues no se constituyeron las garantías de cumplimiento a cabalidad y según lo establecido en las cláusulas de los contratos, es decir, que los contratos de arrendamiento fueron celebrados sin el cumplimiento de los requisitos legales.

Así las cosas, es claro que, ante el incumplimiento de las obligaciones estipuladas los supervisores no cumplieron con sus funciones, de informar el posible incumplimiento de los contratos al grupo para la gestión contractual de la ANT, solicitando la terminación de los contratos por incumplimiento de las obligaciones del arrendatario; de acuerdo con lo establecido en el artículo 86 de la ley 1474 de 2011, el manual de contratación ANT ADQBS-I-001 de la agencia nacional de tierras ANT y en la cláusula de supervisión de los contratos.

Aunado a esto, es imperativo mencionar que, a pesar de haberse celebrado sin cumplimiento de requisitos legales, dichos contratos continúan vigentes, sin que a la fecha se haya realizado una declaración de incumplimiento de los contratos y/o recuperaciones de los predios baldíos, generando un riesgo en los recursos públicos.

Hallazgo administrativo.

### **Respuesta de la Entidad**

*“(...) la garantía de cumplimiento no fue prevista para la ejecución de los contratos de arrendamiento, sino para garantizar el cumplimiento de la obligación contractual de pagar el canon de arrendamiento, obligación que se debe renovar cada año, durante la vigencia del contrato (...)”*

*“(...) me permito pronunciarme sobre los predios Isla Cocosolo – contrato 010 de 2015, Los Caguamos – contrato 005 de 2015, Cocoliso – contrato 031 de 2015, Capriccio contrato 023 de 2015, Quebracho 1 – contrato 023 de 2014, Casa Edén – contrato 011 de 2016, y No te vendo – contrato 032 de 2015, suscritos bajo los parámetros del Acuerdo 041 de 2006, sobre los cuales el Ente de Control, señala evidenciar períodos donde no se aportó a tiempo por parte del arrendatario garantía de cumplimiento, es preciso señalar que no se ha configurado un daño en la ejecución del contrato, por cuanto los predios actualmente cuentan con póliza de cumplimiento y/o con informe de supervisión por presunto incumplimiento (...)”*

*“(…) adicional a lo anterior, los arrendatarios se encuentran al día en el pago del canon de arrendamiento, y la entidad se encuentra ejerciendo acciones de supervisión para garantizar el debido cumplimiento de las obligaciones contractuales (…)”*

### **Análisis de Respuesta**

De acuerdo con lo expuesto por la Agencia Nacional de Tierras - ANT, que la constitución de la póliza no fue prevista como requisito de perfeccionamiento de los contratos según el acuerdo 041 de 2006, desvirtúa la incidencia penal de la observación.

Frente a los contratos, predio isla Cocosolo contrato 010 de 2015 y predio Cocoliso contrato 031 de 2016, la Agencia Nacional de Tierras aporta las pólizas de las vigencias faltantes. Así, esta parte de la observación quedó subsanada.

En la observación la CGR no cuestiona los pagos de los cánones de arrendamiento, sino el cumplimiento de la obligación de constituir una póliza, que la misma Agencia Nacional de Tierras estableció en los contratos.

Así mismo, la Agencia Nacional de Tierras, señala que “la entidad se encuentra ejerciendo acciones de supervisión para garantizar el debido cumplimiento de las obligaciones contractuales” lo que ratifica el incumplimiento de las obligaciones estipuladas en el contrato, concretamente en las que corresponden a la constitución de las garantías de cumplimiento.

En consecuencia, se valida como hallazgo con incidencia administrativa.

### **Hallazgo No. 7. Conformación de los expedientes de predios baldíos (A, OI.1)**

En concordancia con lo dispuesto en la Ley 594 de 2000 *“Por medio de la cual se dicta la Ley General de Archivos y se dictan otras disposiciones”* en: los artículos 2, 4 literales a y d, 12 y 16:

*Artículo 2°. (...) “Ámbito de aplicación. La presente ley comprende a la administración pública en sus diferentes niveles, las entidades privadas que cumplen funciones públicas y los demás organismos regulados por la presente ley., (...);*

*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 (...) y d) Responsabilidad. Los servidores públicos son responsables de la organización, conservación, uso y manejo de los documentos.  
(...)*

*Artículo 12°. (...) “Responsabilidad. La administración pública será responsable de la gestión de documentos y de la administración de sus archivos.” (...) y*

*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.”  
(...)*

En consecuencia, lo dispuesto en el Acuerdo 02 de 2014 “*Por medio del cual se establecen los criterios básicos para creación, conformación, organización, control y consulta de los expedientes de archivo y se dictan otras disposiciones*” expedido por El Consejo Directivo del Archivo General de la Nación, en los artículos 2, 3, 4, 5, 7, 17.

*Artículo 2°. “Ámbito de aplicación. El presente Acuerdo aplica a todas las entidades públicas en sus diferentes niveles, nacional departamental, distrital municipal, de las entidades territoriales indígenas, y demás entidades territoriales que se creen por ley, así como las entidades privadas que cumplen funciones públicas y demás organismos regulados por la ley 594 de 2000 (...)*

*Artículo 3°. “Definiciones. Con el fin de facilitar la aplicación de las normas contenidas en el presente Acuerdo, a continuación, se definen algunos de los términos objeto de reglamentación(...) Expediente: Conjunto de documentos producidos y recibidos durante el desarrollo de un mismo trámite o procedimiento, acumulados por una persona, dependencia o unidad administrativa, vinculados y relacionados entre sí y que se conservan manteniendo la integridad y orden en que fueron tramitados, desde su inicio hasta su resolución definitiva.” (...),*

Artículo 4. *“Obligatoriedad de la conformación de los expedientes y unidades documentales simples. Todas las entidades públicas están obligadas a crear y conformar expedientes de archivo con la totalidad de los documentos y actuaciones que se gestionen en desarrollo de un mismo trámite o procedimiento (...).”*

Artículo 5. *“Creación y conformación de expedientes. Los expedientes deben crearse a partir de los cuadros de clasificación documental adoptados por cada entidad y las tablas de retención documental, desde el primer momento en que se inicia un trámite, actuación o procedimiento hasta la finalización del mismo, abarcando los documentos que se generen durante la vigencia y prescripción de las acciones administrativas, fiscales y legales.” (...).”*

Artículo 7. *“Gestión del expediente. La gestión es la administración interna del expediente durante su etapa activa y se refiere a las acciones y operaciones que se realizan durante el desarrollo de un trámite, actuación o procedimiento que dio origen a un expediente; comprende operaciones como la creación del expediente, el control de los documentos, la foliación o paginación, la ordenación interna de los documentos, el inventario y cierre. (...).”*

Artículo 17. *“Creación y conformación de expedientes electrónicos de archivo: Las entidades públicas podrán utilizar diferentes medios electrónicos y tecnologías de la información, para la creación, conformación y gestión de sus expedientes, durante todo su ciclo de vida. Los expedientes electrónicos de archivo deben crearse a partir de las series documentales establecidas en los cuadros de clasificación documental adoptados por cada entidad, desde el primer momento en que se inicia un trámite o procedimiento hasta la finalización del mismo.*

*Parágrafo. Los expedientes electrónicos de archivo se conformarán con la totalidad de los documentos de archivo acumulados en desarrollo de un mismo trámite, actuación o procedimiento, independientemente del tipo de información y formato, y deben agruparse formando series y subseries documentales. (...).”*

Artículo 18. (...) *“Foliación electrónica: Además de lo establecido en el artículo 59 de la Ley 1437 del 2011, las entidades públicas deberán implementar mecanismos para el foliado de los documentos electrónicos, de forma que se garantice la integridad y autenticidad del expediente y los documentos que lo conforman, a partir de los siguientes requisitos:*

- *Debe garantizar el respeto del principio de orden original.*
- *Debe permitir la identificación inequívoca de cada documento del expediente.*
- *Debe permitir asociar los documentos al expediente al cual pertenecen.*

- *Debe permitir diferenciar las copias de un mismo documento electrónico, que en virtud del trámite se archiven en diferentes expedientes, es decir que cada copia de un mismo documento debe tener su propio foliado electrónico.”*

*Artículo 19°. “Índice electrónico. Las entidades públicas deberán implementar mecanismos tecnológicos que permitan llevar un índice electrónico de sus expedientes electrónicos, el cual deberá:*

- *Permitir la identificación de la totalidad de los documentos que conforman un expediente.*
- *Permitir la identificación de la secuencia de los documentos y el orden dentro del expediente electrónico. (...)*”

De igual manera la Ley 1712 de 2014. “Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones.” En los artículos 3 y 6 se presenta:

(...)

*Artículo 3. 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 6. 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...”*

Como resultado de la revisión de los informes trimestrales, presentados por la Agencia Nacional de Tierras – ANT, ante la Corte Constitucional, respecto al cumplimiento de las órdenes emitidas en la sentencia T-488 de 2014, se evidenció que la entidad ha venido invirtiendo recursos en materia de gestión documental; es decir, sobre la conformación, organización, de los expedientes de archivo, de acuerdo con la relación contractual que se enuncia a continuación:

**Cuadro No. 4. INVERSIONES GESTION DOCUMENTAL 2018-2022**

CONVENIOS - CONTRATOS	OBJETO	VALOR
Proceso licitatorio LP No.003-2018, el 23 de agosto de 2018, la Agencia Nacional de Tierras suscribió el Contrato No. 930 de 2018.	Para organizar, depurar, digitalizar y cargar en ORFEO un aproximado de 1.500 metros lineales de la serie documental Titulación de baldíos.	\$ 6.757.056.677,00
Proceso licitatorio LP No.001-2019, el 11 de octubre de 2019, la Agencia Nacional de Tierras suscribió el Contrato No. 1217 de 2019.	Para organizar, depurar, digitalizar y cargar en SIT (Sistema Integrado de Tierras) un aproximado de 500 metros lineales que corresponden a 25.525 expedientes de la serie documental Titulación de baldíos.	\$ 1.456.805.140,00
Proceso licitatorio LP No.003-2020, el 18 de septiembre de 2020, donde la Agencia Nacional de Tierras suscribió el Contrato No. 1253 de 2020. Contrato No. 1253 de 2020, este se adicionó y prorrogó.	Para organización técnica de archivos, la digitalización de los expedientes, planos y la indización en el Sistema de Información que establezca la Agencia de un aproximado de 500 metros lineales que corresponden a 25.525 expedientes de la serie documental Titulación de baldíos y la digitalización de 690.850 planos de diversos tamaños.	\$ 2.601.029.902,00
	Organización de 419 metros lineales de archivo adicionales, más la digitalización de 52.760 planos topográficos tamaño carta y oficio y 10.877 tamaño pliego adicionales, que fueron entregados a la firma Procesos y Servicios SAS	\$ 3.883.753.769,00
Proceso licitatorio LP No.001-2021, el 16 de septiembre de 2021, Contrato ANT-CDPS-1799-2021.	Para la organización técnica y digitalización de un aproximado de 800 metros lineales de expedientes en custodia de la Agencia Nacional de Tierras relacionados a la Titulación de Baldíos el cual tuvo plazo de ejecución hasta el 31 de diciembre de 2021.	\$ 2.188.999.200,00
Contrato Interadministrativo ANTCI-1389-2022 con la firma Servicios Postales Nacionales S.A.S., \$ 2.504.800.350	"Contratar los servicios especializados para realizar el levantamiento de inventario documental en estado natural del fondo documental del INCODER", levantar el inventario de 3000 metros lineales del fondo documental INCODER a 31 de diciembre de 2022	\$ 2.504.800.350,00
<b>TOTAL, VALOR CONVENIOS - CONTRATOS</b>		<b>\$ 19.392.445.038,00</b>

Fuente: Vigésimo cuarto informe ANT, de seguimiento a la sentencia T-488 de 2014

No obstante lo anterior, consultados y revisados los expedientes a continuación citados, los cuales forman parte de la muestra seleccionada para la auditoría<sup>14</sup>, se evidenció que la entidad es deficiente en el cumplimiento de los criterios dispuestos para la creación, organización y control de los mismos, presentando estructuras no acordes con las necesidades de gestión, seguimiento y control, como fueron las siguientes situaciones: no existe foliación consecutiva, falta de documentos y documentos repetitivos, incumpliendo así con los atributos de integridad y completitud.

<sup>14</sup> Solicitud información No.3 - AC-ANT-004-2023 – SIGEDOC 2023EE0040705



**Cuadro No. 5 contratos de arrendamiento suscritos en 2022**

Contrato	Nombre predio	Departamento	Municipio	Fecha de Suscripción	Fecha Finalización
1160-2022	Isla Capri	BOLIVAR	CARTAGENA	27/01/2022	26/01/2030
1161-2022	Isla del Sol	BOLIVAR	CARTAGENA	27/01/2022	26/01/2030
1162-2022	Isla Inversiones Ingrid	BOLIVAR	CARTAGENA	27/01/2022	26/01/2030
1163-2022	Isla Cha Cha	BOLIVAR	CARTAGENA	27/01/2022	26/01/2030
1164-2022	La Fragata (Mariajo)	BOLIVAR	CARTAGENA	27/01/2022	26/01/2030
1165-2022	Isla Medoro o Bongo	BOLIVAR	CARTAGENA	27/01/2022	26/01/2030
1166-2022	Isla La Penda	BOLIVAR	CARTAGENA	27/01/2022	26/01/2030
1167-2022	Isla Punta Morena	BOLIVAR	CARTAGENA	27/01/2022	26/01/2030
1168-2022	Isla San Antonio de Pajarales	BOLIVAR	CARTAGENA	27/01/2022	26/01/2030
1169-2022	Isla Tijereta	BOLIVAR	CARTAGENA	27/01/2022	26/01/2030
1170-2022	Isla Tszangarada	BOLIVAR	CARTAGENA	27/01/2022	26/01/2030
1315-2022	Terreno sin nombre/ isla vigía	BOLIVAR	CARTAGENA	28/07/2022	27/07/2030

Fuente: Agencia Nacional de Tierras

**Cuadro No. 6. CONTRATOS DE ARRENDAMIENTO -ANTERIOR A 2022-VIGENTES**

Contrato	Nombre predio	Departamento	Municipio	Fecha de Suscripción	Fecha Finalización
005-2015	Isla Los Caguamos	BOLIVAR	CARTAGENA	04/12/2015	03/12/2023
010-2015	Isla Cocosolo	BOLIVAR	CARTAGENA	04/12/2015	03/12/2023

Contrato	Nombre predio	Departamento	Municipio	Fecha de Suscripción	Fecha Finalización
015-2015	Isla Caleta o Isla Gigi (Isla India 65, Isla Caleta 356)	BOLIVAR	CARTAGENA	04/12/2015	03/12/2023
023-2015	Quebracho 1	BOLIVAR	CARTAGENA	04/12/2015	03/12/2023
024-2015	Capriccio	BOLIVAR	CARTAGENA	04/12/2015	03/12/2023
031-2015	Hotel Cocoliso Alcatraz	BOLIVAR	CARTAGENA	04/12/2015	03/12/2023
032-2015	No te Vendo	BOLIVAR	CARTAGENA	04/12/2015	03/12/2023
011-2016	Isla Casa Edén	BOLIVAR	CARTAGENA	07/03/2016	06/03/2024
1577-2020	Isla San Juan de Pajarales	BOLIVAR	CARTAGENA	28/12/2020	27/12/2028
1543-2021	Isla Arena	BOLIVAR	CARTAGENA	21/07/2021	22/07/2029
2030A-2021	Jessio Matehuchi (38 Y 39) - (Bora-Bora)	BOLIVAR	CARTAGENA	13/12/2021	12/12/2029

Fuente: Agencia Nacional de Tierras

Lo anterior se presenta por deficiencias en el control y seguimiento en la gestión documental para la conformación, organización, control y consulta de los expedientes de archivo, por parte de los responsables en la custodia de los expedientes, situación que pone en riesgo la calidad, integridad y unidad de materia de los documentos que conforman los expedientes.

Hallazgo administrativo con Otra Incidencia (OI).

### Respuesta de la Entidad

“(…)

*Al respecto, la Subdirección Administrativa y Financiera de la ANT informó que las inversiones de gestión documental en los periodos 2018-2022 descritas con anterioridad, corresponden a la intervención del fondo documental del INCODER y por lo tanto los expedientes enunciados no fueron del alcance de estas intervenciones, ya que corresponden a expedientes de gestión cuya organización documental corresponde a la dependencia que por funciones asumió las administración, control, producción y organización.*

“(…)”

## Análisis de Respuesta

La entidad plantea que las inversiones en gestión documental en los periodos revisados por el ente de control, corresponden a la intervención del fondo documental del INCODER; sin embargo, independientemente de los años en que se adelantaron las intervenciones, la CGR llama la atención en el deficiente seguimiento y control por parte de la Agencia Nacional de Tierras respecto de los expedientes al evidenciarse precaria gestión documental, falta de completitud documental, orden no cronológico, foliación no consecutiva y duplicidad de la información, aunado a lo anterior, debe existir integralidad con el archivo digital.

Lo anterior, teniendo en cuenta los recursos públicos que ha invertido por la ANT en la gestión documental.

Hallazgo administrativo con otra incidencia (OI).

### 3.1.4. Estado de las demandas de recuperación de bienes baldíos

La Agencia Nacional de Tierras, como administrador de los predios baldíos de uso público como son las Islas, Islotes y Cayos de la Nación, en el marco de los contratos de arrendamiento han presentado las siguientes demandas, vigencia 2022, las cuales se formulan a continuación:

#### - Controversias contractuales:

Radicado: 13001233300020230001800 Tribunal Administrativo de Bolívar (acumulación de demandas)

**Cuadro No. 7**

Contrato	Predio	Demandados (arrendatarios)*
001-2016	Isla Punta Brava	Arrendatarios demandados
002-2016	Latifundio y Minifundio	Sociedad Inversiones y Desarrollo Barranco S.A.
003-2016	Terreno baldío sin nombre conocido	Arrendatarios demandados
005-2016	Estero de Canapote	Cesionario: Inversiones Tu Isla S.A.S. (cesión de 27 de enero de 2022)
006-2016	Terreno Localizado en el Sector La Isleta I	Arrendatarios demandados

Contrato	Predio	Demandados (arrendatarios)*
007-2016	Terreno Localizado en el Sector La Isleta II	Arrendatarios demandados
008-2016	Isla Techo Rojo	Techo Rojo S.A.S.
009-2016	Isla Única	Sociedad Inversiones Inalbos S en C
010-2016	Isla Suanoga	Arrendatario demandado
011-2016	Isla Casa Edén	Sociedad Centro de Investigación, Educación y Recreación San Martín de Pajarales S.A.S.

Nota \* Se suprimen nombres de personas naturales por protección de datos - Ley 1581 de 2012 Habeas Data

Es pertinente precisar que en las referidas demandas, las pretensiones se reducen a la declaración de la nulidad absoluta de los contratos suscritos por el extinto INCODER por objeto ilícito y su consecuente terminación, por haber sido celebrados contra expresa prohibición constitucional o legal y con abuso o desviación de poder, al encontrar que los cánones de arrendamiento fijados en algunos de estos contratos era inferior al 1% del avalúo catastral de los predios y en otros casos porque disminuyó el valor del canon respecto al fijado en el contrato anterior, a saber:

**Cuadro No. 8**

Ítem	Predio	Avalúo Terreno IGAC Nov 2015	1% del Avalúo	Canon nuevo contrato	Diferencia
1	Punta Brava	\$ 715.024.050	\$ 7.150.241	\$ 1.182.226	-\$ 5.968.015
2	Isla Latifundio y Minifundio	\$ 63.393.000	\$ 633.930	\$ 200.060	-\$ 433.870
3	Estero de Canapote	\$ 181.720.770	\$ 1.817.208	\$ 869.071	-\$ 948.137
4	Terreno localizado en el sector La Isleta I	\$ 386.254.000	\$ 3.862.540	\$ 211.804	-\$ 3.650.736
5	Terreno localizado en el sector La Isleta II		\$ 0	\$ 59.793,00	
6	Techo Rojo	\$ 310.625.000	\$ 3.106.250	\$ 452.658	-\$ 2.653.592
7	Isla Única	\$ 200.408.000	\$ 2.004.080	\$ 771.621	-\$ 1.232.459
8	Suanoga	\$ 116.626.560	\$ 1.166.266	\$ 1.176.393	\$ 10.127
9	Casa Edén	\$ 95.548.720	\$ 955.487	\$ 892.162	-\$ 63.325
10	Sin Nombre	\$ 905.112.600	\$ 9.051.126	\$ 998.812	-\$ 8.052.314
Totales			\$ 29.747.127	\$ 6.814.600	-\$ 22.992.320

Fuente: Escrito de Demanda ANT- Radicado 13001233300020230001800

Adicionalmente, la ANT solicita en la nulidad absoluta por violación al artículo 5 del Acuerdo 041 de 2006, por cuanto los contratos objeto de la demanda no fueron sometidos a la solemnidad *ad substantiam actus* para su perfeccionamiento, como debía ser, la inscripción en el folio de matrícula y por haber sido suscritos con fecha 7 de marzo de 2016, día en el que expiraba toda competencia y capacidad contractual del INCODER conforme a lo establecido en el Decreto 180 de 2016, el cual amplió la prohibición de iniciar nuevas actividades del ente liquidado conforme a lo establecido en el inciso 1 del artículo 3 del Decreto 2365 de 2015.

Al consultar la página de la rama judicial, no fue posible visualizar las actuaciones surtidas en el presente proceso por cuanto funge como “proceso privado”.

- **Reparación Directa:**

Radicado: 13001333300720220013600 Juzgado Séptimo Administrativo de Cartagena

Demandado: xxxx

Predio: El Picadero-Isla Boquerón

Fecha de Radicación: 10 de mayo de 2022

Las pretensiones de este proceso van encaminadas a que se declare que los demandados incurrieron en falla u omisión por el hecho de no restituir el predio “El Picadero” en la fecha en la que feneció el contrato No.008 del 9 de marzo de 2009, esto es, el 8 de marzo de 2017. En consecuencia, condenar a los demandados a pagar a la entidad demandante los perjuicios de orden material, en la modalidad de lucro cesante, estimados en la suma de (\$4.155.230,29), sin perjuicio de lo que resulte probado, por concepto de todo el período que transcurra luego de la terminación del contrato hasta el pago efectivo y restitución del predio así como las sumas de dinero que se causen a partir del mes de marzo de 2022 hasta que se profiera sentencia; sumas debidamente reajustadas conforme al artículo 192 del CPACA.

A efectos de consultar el estado de la demanda en la página de la Rama Judicial, la CGR evidenció que existe doble radicación de esta demanda, con radicados 13001333300720220011200 y 13001333300720220013600; sin embargo, a la fecha funge en estado archivado el radicado 13001333300720220011200 por lo que, el litigio de reparación directa que respecta al predio El Picadero se adelanta bajo radicación 13001333300720220013600.

De conformidad con lo consignado en la página de la rama judicial, la última actuación correspondió a la audiencia inicial de que trata el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011 celebrada el 3 de mayo de 2023 fijando como fecha para la audiencia de pruebas el 26 de septiembre de 2023.

Radicado: 13001333301520220012000 Juzgado Quince Administrativo de  
Cartagena  
Demandado: xxxxx  
Predio: La Puntica-Isla Boquerón  
Fecha de Radicación: 21 de abril de 2022

Este litigio está encaminado a que se declare que los demandados incurrieron en falla, omisión por el hecho de no restituir el predio “La Puntica” en la fecha en la que feneció el contrato No.0132 del 16 de noviembre de 2006, esto es, el 16 de noviembre de 2014. En consecuencia, condenar a los demandados a pagar a la entidad demandante los perjuicios de orden material, en la modalidad de lucro cesante, estimados en la suma de (\$4.714.613,77), sin perjuicio de lo que resulte probado, por concepto de todo el período que transcurra luego de la terminación del contrato hasta el pago efectivo y restitución del predio así como las sumas de dinero que se causen a partir del mes de marzo de 2022 hasta que se profiera sentencia; sumas debidamente reajustadas conforme al artículo 192 del CPACA.

Una vez consultada la página de la Rama Judicial se evidenció que la única actuación registrada dentro del presente proceso corresponde a la radicación y reparto de la demanda.

### 3.1.5. Gestión de recuperación de las obligaciones vencidas

#### **Hallazgo No. 8. Contrato de arrendamiento sobre bienes que constituyen reserva territorial del estado No. 1543 de 2021- predio Isla Arena (A) (IP.1)**

- Ley 110 de 1912

Artículo 45. Se reputan baldíos, y, por consiguiente, de propiedad nacional:  
(...)

“b). *Las islas de uno y otro mar pertenecientes al Estado, que no están ocupadas por poblaciones organizadas, o apropiadas por particulares, en virtud de título traslativo de dominio*”.

Artículo 107

- Constitución Política de Colombia:

*Artículo 6. “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 63. Establece que “los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables”*

*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 160 de 1994:

*Artículo 12. Son funciones del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria:*

*(...) 13. Administrar en nombre del Estado las tierras baldías de la Nación y, en tal virtud, adjudicarlas, celebrar contratos, constituir reservas y adelantar en ellas programas de colonización, de acuerdo con las normas legales vigentes y los reglamentos que expida la Junta Directiva.*

*Artículo 74. En caso de ocupación indebida de tierras baldías o que no puedan ser adjudicables, el Instituto ordenará la restitución de las extensiones indebidamente ocupadas, previa citación personal del ocupante o de quien se pretenda dueño, o en la forma prevista en el artículo 318 del Código de Procedimiento Civil. Al efecto, el decreto reglamentario establecerá el procedimiento que habrá de seguirse con audiencia del ocupante o de quien se pretenda dueño. Las autoridades de policía están en la obligación de prestar su concurso para que la restitución se haga efectiva.*

- Acuerdo No. 041 de 2006

*Artículo Segundo. “Contrato de Arrendamiento. Facúltese al Gerente General del INCODER para entregar en arrendamiento los bienes baldíos reservados de conformidad con el artículo 10 del Código Fiscal de 1912, hasta por un término máximo de ocho (8) años, los terrenos de propiedad de la Nación que conforman las islas que integran los archipiélagos Islas Corales de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo, que por disposición del artículo 107 del Código Fiscal, Ley 110 de 1912, constituyen reserva patrimonial o territorial del Estado...”*

Artículo Tercero. “Área Máxima de Arrendamiento. El área máxima de terreno insular que puede ser objeto de contrato de arrendamiento, será de una (1) hectárea”.

Artículo Cuarto. “Precio del Contrato de Arrendamiento. De conformidad con las disposiciones legales que rigen la materia, el precio o canon mensual de arrendamiento de las áreas insulares, será equivalente al uno por ciento (1%) del valor del avalúo catastral del inmueble que para el efecto y a petición del INCODER, realizará el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC.

El canon se pagará anticipadamente al INCODER por el arrendatario, por períodos mensuales, semestrales o anuales, dentro de los primeros cinco (5) días hábiles del período correspondiente”.

- Acuerdo No. 106 de 2019 Por el cual se establece el reglamento para que la Agencia Nacional de Tierras – ANT, administre los predios baldíos que constituyen reserva territorial del Estado, identificados como islas, islotes y cayos de los mares de la nación.

(...)

Artículo 4. Ocupación previa: Teniendo en cuenta las condiciones particulares de los predios, relacionadas con su tenencia, condiciones favorables y/o estratégicas para la conservación y preservación de los ecosistemas, evidenciadas en el ejercicio de administración de las Islas, islotes y cayo de los mares de la Nación, la Agencia podrá suscribir contratos de arrendamiento para aprovechamiento de los bienes baldíos inadjudicables ...

(...)

1. Aquellas personas que hayan ocupado los predios baldíos reservados, antes de la entrada en vigencia del presente Acuerdo. Sin embargo, serán excluidas aquellas personas que, pese a acreditar su ocupación, hayan sido sancionadas por la comisión de delitos o infracciones relacionadas con el uso indebido del predio cuya regularización se pretenda”

Artículo 8. Valor del uso remunerado: La Agencia establecerá el valor a pagar por el uso en virtud del contrato de arrendamiento, atendiendo a la destinación del predio y teniendo en cuenta los siguientes parámetros”:

(...)

1) Uso ecoturístico o turismo de bajo impacto, la base de referencia determinará el valor por el uso mensual, será el equivalente al tres por ciento (3%) del valor del avalúo catastral del inmueble, establecido por el gestor catastral competente,



vigente para el año de suscripción del contrato, el cual se actualizará en el porcentaje del incremento del índice de precios al consumidor (IPC) el 1° de enero de cada año

- Decreto 2363 de 2015 por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras.

*Artículo 4. Funciones. Son funciones de la Agencia Nacional de Tierras, las siguientes:*

(...)

11. *“Administrar las tierras baldías de la nación, adelantar los procesos generales y especiales de titulación y transferencias a las que haya lugar, delimitar y constituir reservas sobre éstas, celebrar contratos para autorizar su aprovechamiento y regular su ocupación sin perjuicio de lo establecido en los parágrafos 5° y 6° del artículo 85 de la Ley 160 de 1994”.* (Subrayado fuera de texto)

*Artículo 25. Subdirección de Administración de Tierras de la Nación. Son funciones de la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación, las siguientes:*

1. *“Administrar los bienes fiscales patrimoniales de la Agencia y las tierras baldías de la Nación de conformidad con los criterios y lineamientos impartidos por el director general y los procedimientos administrativos adoptados para el efecto.*
2. *Celebrar los contratos de aprovechamiento de baldíos con particulares, por delegación del director de la Agencia”.*

- Ley 1952 de 2019 Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.

*“Artículo 26. La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven 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 esta ley.*

*Artículo 27 Acción y omisión. La falta disciplinaria puede ser realizada 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 38. Deberes. Son deberes de todo servidor público:*

- 1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.*
- Ley 610 de 2000 “Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.”

*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.*

Adicionalmente el artículo 6, define como daño patrimonial al estado la “...*lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que, en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado...*”

Conforme a la información remitida por parte de la ANT<sup>15</sup> y del análisis a los documentos contentivos del expediente predio Isla Arena, se estableció que mediante la Resolución N°1904 del 25 de julio de 2007, se declaró la indebida ocupación sobre el predio y en consecuencia se ordenó la restitución material del mismo, evidenciándose como a partir de esta fecha los ocupantes de la referida Isla, mantuvieron su voluntad de suscribir el CONTRATO DE ARRENDAMIENTO sobre dicho predio, en los términos de los acuerdos 041 y 84 de 2006, vigentes para la

---

<sup>15</sup> Oficio de respuesta N° 20236008183141 del 06 de junio de 2023

época, tal como se infiere de los oficios<sup>16</sup>, de donde se reitera el interés de celebrar el contrato de arrendamiento.

Ahora bien, cabe destacar lo planteado en el documento de “ESTUDIOS PREVIOS PARA LA CELEBRACION DE UN CONTRATO DE ARRENDAMIENTO SOBRE UN PREDIO BALDIO RESERVADO DE LA NACION UBICADO EN EL ARCHIPIELAGO DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO”

(...)

*“Adicional a ello, se observa en los informes de visita y control que realiza la agencia de acuerdo a sus facultades como administradora de los bienes baldíos, concretamente del 1 de mayo de 2021, que el ocupante del terreno insular ISLA ARENA, es el señor Sergio Alberto de los Ríos Agudelo. Así mismo se determinó que a la fecha no se presenta ningún tipo de infracción ambiental y urbanística en el terreno insular”:*

En este orden de ideas, se deduce que pese haberse llevado a cabo el proceso de restitución del predio baldío inadjudicable, conforme a los procedimientos de la entidad, los ocupantes continuaron ininterrumpidamente con el uso y goce del bien inmueble reservado de la nación, conforme al numeral 2 del artículo 4 del Acuerdo 106 de 2009, sin cancelar valor alguno por concepto de canon de arrendamiento hasta tanto no se celebró el contrato de arrendamiento No. 1543 suscrito el 21 de julio de 2021.

Por lo tanto, el entonces extinto INCODER y la actual entidad ANT, omitieron las múltiples peticiones año tras año, que datan desde enero de 2007, en donde, los ocupantes del predio tenían el derecho a que se celebrara con ellos el CONTRATO DE ARRENDAMIENTO, conforme al acuerdo vigente para la época y en aras de proceder a regular dicha ocupación se debió iniciar el estudio de las reiteradas solicitudes, observando la CGR, como ninguna de las dos entidades, responsables de la administración de los terrenos de la nación, desconocieron el marco de su competencia y no tomaron una decisión de fondo oportuna frente a las solicitudes de los ocupantes y así aprovechar el ingreso de recursos al erario público, mediante la suscripción del contrato de arrendamiento, el cual se suscribió tan solo a partir del 21 julio de 2021, sin que exista una relación contractual de manera oportuna.

Cabe precisar que la ANT, para efectos de identificar el predio y calcular el valor del contrato, solicitó información al Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC, en donde se determinó que la cédula catastral es la No. 130010003000000230001000000000, el área objeto de arrendamiento es de 1Ha + 2442.0 m<sup>2</sup> y el avalúo fue de \$473.294.000, por lo tanto, de acuerdo con la

<sup>16</sup> 17 de enero de 2007, 24 de abril de 2008, 11 de noviembre de 2009, 24 de junio de 2010, Presentaron Derecho de Petición el 2 de FEBRERO de 2011, 15-06-2016 y 19-09-2018

información catastral y según el acuerdo No. 106 de 2019, se aplicará el 3%, estipulando como canon de arrendamiento la suma de \$14.198.820 más IVA, toda vez que el destino del bien inmueble es ECOTURISMO O TURISMO DE BAJO IMPACTO.

La anterior situación, denota incumplimiento de las normas que regulan los contratos de arrendamiento por parte de la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación, en cuanto a la gestión de administrar los diferentes predios baldíos reservados, teniendo en cuenta que dentro de sus funciones esta *“Celebrar los contratos de aprovechamiento de baldíos con particulares, por delegación del Director de la Agencia.”* A la vez, debía evitar que los ocupantes de buena fe del predio en cuestión, usufructuaran el patrimonio estatal, teniendo en cuenta que, al no contar con la suscripción del contrato de arrendamiento, no se podría generar el cobro de los cánones de arrendamiento, situación que genera una posible pérdida de recursos públicos.

En este orden de ideas, transgredió los principios generales establecidos en el marco del artículo 209 de la C.P., como son eficacia y celeridad, de manera tal, que omitió la celebración del contrato de arrendamiento oportunamente con el fin recibir los respectivos cánones de arrendamiento.

De conformidad con el artículo 6 de la Ley 610 de 2000, se incurrió en un menoscabo de los recursos públicos ante el incumplimiento de la administración en nombre del Estado, y colocar en espera a los ocupantes del predio por varios años.

La vulneración de los principios de la función administrativa de la Constitución Política y los reglamentos de la entidad, conllevan a una eventual falta disciplinaria por incumplir con las normas que regulan los contratos de arrendamiento de la agencia; por tal razón, se dará traslado al operador jurídico competente en virtud del artículo 38 de la Ley 1952 de 2019.

Hallazgo administrativo son solicitud de 4 apertura de una Indagación Preliminar.

### **Respuesta de la entidad**

(...) *“Sobre la observación presentada por el Ente de control, la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación menciona: que la Agencia Nacional de Tierras - ANT asume la administración de los bienes baldíos, identificados como islas, islotes y cayos de los mares de la Nación, de conformidad con el Decreto 2363 de 2015, es decir, desde diciembre del año 2015, no obstante, la última entrega de los expedientes contractuales de los predios baldíos en islas del archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y San Bernardo, se dio por el PAR INCODER el 16 de*

diciembre de 2016, y como se puede constatar en las actas de entrega no se hizo entrega del expediente del predio denominado Isla Arena”. (...)

(...) “Así mismo, la Agencia elevó un escrito a cada uno de los ocupantes de los bienes baldíos ubicados en el archipiélago de nuestra señora del Rosario, para invitarlos a regularizar la ocupación indebida, conforme a los preceptos del Acuerdo 106 de 2019, adjunto a la presente como anexo No. 3. En ese sentido, se les indicó que en caso de acceder a esta iniciativa deberían presentar la respectiva solicitud junto con los soportes o documentos para el efecto, y de ser negativa su respuesta se les reveló que debían abstenerse de continuar con estas prácticas de perturbación, en otras palabras, que debían abandonar o hacer entrega del predio a la Agencia, so pena de iniciar el proceso administrativo de recuperación de baldíos indebidamente ocupados o la ejecución del acto decisorio, de ser el caso, de acuerdo con lo establecido en el artículo 48 y s.s. de la Ley 160 de 1994”. (...)

### **Análisis de Respuesta**

Si bien es cierto, indica la ANT que no recibió por parte de INCODER el expediente del contrato No. 1543 de 2021- predio Isla Arena, el ocupante del bien se comunicó en varias ocasiones con la Agencia Nacional de Tierras, solicitando la celebración de contrato de arrendamiento, hecho suficiente para enterarse de la situación. No obstante, a pesar de ello, la Agencia Nacional de Tierras, no realizó ningún trámite contractual, tampoco ejerció sus funciones como administrador de los bienes baldíos reservados de la nación (Islas. Islotes. Cayos) para obtener la restitución material del bien inmueble.

Así las cosas, se constituye como indagación preliminar para determinar la cuantía del daño patrimonial (IP).

### **3.1.6. Cumplimiento de los compromisos definidos en las sentencias T 488 de 2014 y SU288 de 2022, para la ANT**

Sentencia T 488 de 2014

*“(...) La Corte Constitucional se pronunció en sede de Tutela instaurada en contra la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Paz de Ariporo (Casanare), al considerar el actor vulnerados sus Derechos al acceso a la administración de justicia, la seguridad jurídica y la confianza legítima, ante la negativa de la entidad demandada de inscribir la sentencia judicial que declaró a su favor la Prescripción Adquisitiva sobre un bien inmueble al encontrar que se trataba de bien baldío. En esta providencia, la corporación aclaró que los bienes baldíos al estar fuera del comercio y por pertenecer exclusivamente a la nación, no pueden ser adquiridos*

*por prescripción adquisitiva (en procesos de pertenencia) sino conforme a lo establecido en el artículo 65 de la Ley 160 de 1994. Lo anterior en el entendido que el objetivo primordial de los bienes baldíos es permitir el acceso a la propiedad de la tierra a quienes carecen de ella (...); la Corte Constitucional dispuso entre otras cosas:*

*“(…)*

*QUINTO. - ORDENAR al Incoder, adoptar en el curso de los dos (2) meses siguientes a la notificación de esta providencia, si aún no lo ha hecho, un plan real y concreto, en el cual puedan identificarse las circunstancias de tiempo, modo y lugar, en las cuales habrá de desarrollarse un proceso nacional de clarificación de todos los bienes baldíos de la nación dispuestos a lo largo y ancho del país (...)*

*SEXTO.- ORDENAR a la Superintendencia de Notariado y Registro expedir, dentro de las dos (2) semanas siguientes a la notificación de esta providencia, una directriz general dirigida a todas las oficinas seccionales en la que: a) explique la imprescriptibilidad de las tierras baldías en el ordenamiento jurídico colombiano; b) enumere los supuestos de hecho y de derecho que permitan pensar razonablemente que se trata de un bien baldío; y c) diseñe un protocolo de conducta para los casos en que un juez de la república declare la pertenencia sobre un bien presuntamente baldío (...)*

*SÉPTIMO. - ORDENAR a la Superintendencia de Notariado y Registro presentar al juez de instancia, dentro de los dos (2) meses siguientes a la notificación de esta providencia, un informe consolidado a la fecha sobre los terrenos baldíos que posiblemente hayan sido adjudicados irregularmente a través de procesos de pertenencia, de acuerdo a la información suministrada por sus oficinas seccionales (...)*

*OCTAVO. - ORDENAR al Incoder que adelante, con fundamento en el informe presentado en el numeral anterior, los procedimientos de recuperación de baldíos a los que haya lugar. Dentro de los cinco (5) meses siguientes a la recepción del precitado documento, el Incoder deberá informar a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República los avances en esta orden, especificando, por lo menos, el (i) número de procesos iniciados, (ii) fase en la que se encuentran y (iii) cronograma de actuaciones a ejecutar (...)*”

Así mismo, dispuso a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República, hacer seguimiento, dentro de sus competencias constitucionales y legales, a las órdenes anteriores así como evaluar su cumplimiento y desarrollo presentando informe dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación de la sentencia, al juez de instancia, a la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional y

la Presidencia de la República, referente a los avances en el seguimiento y control sobre las órdenes proferidas.

### **Hallazgo No. 9. Seguimiento a la Sentencia T 488 de 2014 (A, D5)**

- Constitución Política de Colombia:

*Artículo 64. Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.*

*Artículo 209. Se encuentran plasmados los principios de la administración pública como son: (...) eficacia, ....*

- Sentencia T-488 de 2014. Artículos quinto, séptimo y octavo.
- El auto 040 de 2017, emitido por la Corte Constitucional.
- Informe Consolidado de la Superintendencia de Notariado y Registro sobre Terrenos Presuntamente Baldíos Posiblemente Adjudicados Irregularmente a través de procesos de pertenencia.
- Ley 160 de 1994

*“Artículo 48. De conformidad y para efectos de lo establecido en los numerales 14, 15 y 16 del artículo 12 de la presente Ley, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, previa obtención de la información necesaria, adelantará los procedimientos tendientes a:*

*1. Clarificar la situación de las tierras desde el punto de vista de la propiedad, con el fin de determinar si han salido o no del dominio del Estado (...)*”

- Decreto 2363 de 2015, artículo 4 numeral 24
- Ley 1952 de 2019, Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.

*Artículo 26. La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven 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 esta ley (...)*

De acuerdo con la de la sentencia T-488 de 2014, la Corte Constitucional ordenó al INCODER (ANT) adelantar, con fundamento en el informe presentado por la SNR, los procesos agrarios de clarificación y recuperación de baldíos, a efectos de establecer la naturaleza jurídica sobre los predios que fueron adjudicados por la jurisdicción ordinaria (jueces) a los ocupantes de terrenos, a través de procesos de pertenencia. Para ello solicitó en su momento al extinto INCODER, se desarrollara, un plan real y concreto destinado a lograr la identificación de los bienes baldíos de la nación.

De la lectura realizada por la CGR a los informes trimestrales de seguimiento presentados por la ANT ante la Corte Constitucional<sup>17</sup>, se encontró que, de los 29.077<sup>18</sup> predios identificados por la Superintendencia de Notariado y Registro - SNR-, relacionados en el *“informe consolidado de terrenos presuntamente baldíos posiblemente adjudicados irregularmente a través de procesos de pertenencia,<sup>19</sup>”* como posibles baldíos de la Nación y posteriormente depurados por la UPRA<sup>20</sup>, identificados como el universo para adelantar los procesos de clarificación y recuperación de baldíos, la ANT *“ha logrado adelantar intervención procesal respecto de 7.860 casos, equivalentes al 27% del universo identificado, a continuación se representa el avance de las cifras reportada:*

---

<sup>17</sup> Según la Orden de la sentencia al 13 de abril de 2023, se entregó el último informe No. Vigésimo cuarto Informe Trimestral de seguimiento.

<sup>18</sup> En cumplimiento de esta orden, la SNR documentó la posible existencia de más de 26.926 predios adjudicados bajo la figura de prescripción adquisitiva del dominio, afectando a más de 1`202.366 hectáreas presuntamente baldías, universo que fue ajustado por la UPRA y la ANT, dando como resultado 29.077 predios. Cabe señalar que, sobre estos predios, la ANT debe proceder a adelantar el procedimiento único consagrado en el título VI Decreto – Ley 902 de 2017 a efectos de clarificar su naturaleza jurídica.

<sup>19</sup> Respuesta presentada por la ANT al oficio AC-ANT-006, radicado CGR2023EE00055916 AG81-007-2023.

<sup>20</sup> En el 2º informe de seguimiento al cumplimiento de la Sentencia T-488 de 2014 presentado el 20 de octubre de 2017, se informa a la Corte Constitucional sobre la sesión de trabajo conjunta entre el IGAC, SNR, UPRA y ANT, en donde la UPRA presentó a las entidades la labor de análisis de datos a partir de la información remitida a la Mesa Interinstitucional por parte de la SNR tanto en formato PDF como en formato EXCEL, de tal análisis se llegó a un total de 29.000 registros. - Mesa Interinstitucional Conformada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Superintendencia de Notariado y Registro, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC, la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria - UPRA y el Incoder (hoy ANT), para diseñar y llevar a cabo los planes estratégicos y de acción en cumplimiento de la sentencia T-488 de 2014



**Cuadro No. 9. Reporte avance del fallo T-488**

Avance porcentual del Plan de Clarificación	Cantidad de Procesos	% participación parcial	% participación total
intervenido	7.860		27%
Decisiones de cierre de clarificación	887	11%	3%
Estado desconocido	6.973	89%	
Sin intervención	21.217		73%
<b>TOTAL UNIVERSO</b>	<b>29.077</b>		<b>100%</b>

Fuente: oficio de respuesta con radicado 20236007665281 del 20-04-2023

Cabe aclarar al respecto que, de acuerdo con la información reportada por la entidad, en el numeral 3 del oficio No. 20236007665281 del 20 de abril de 2023, sobre la intervención de los procesos los cuales corresponden a 7.860, de estos, 887 predios identificados se encuentran en estado de cierre de procesos de clarificación; 6973 en estado desconocido y del total de la población, 21.217 sin intervención alguna.

Ahora bien, de los 887 procesos de clarificación arriba relacionados, el siguiente cuadro detalla el resultado obtenido de los mismos, a saber:

**Cuadro No. 10. PROCESOS DE CLARIFICACION INTERVENIDOS**

	ESTADO	CANTIDAD	% DEL TOTAL DECISIONES DE CIERRE DE CLARIFICACIÓN	% TOTAL DEL UNIVERSO
	DECISIONES DE CIERRE DE CLARIFICACIÓN	887	100%	3%
ÍTEMS 1	Baldíos identificados	47	5%	0,16%
ÍTEMS 2	Predios privados	223	25%	0,77%
ÍTEMS 4	Predios en zona urbana consolidada	597	67%	2,05%
ÍTEMS 5	Caso de rezago cerrado por el incoder	1	0%	0,00%
ÍTEMS 6	Predios que se traslapan con cuerpos de agua en procesos de deslinde de tierras y continua su valoración por este asunto agrario	19	2%	0,07%

Fuente: oficio de respuesta con radicado 20236007665281 del 20-04-2023

De acuerdo con la situación anterior, se observa que la ANT viene infringiendo el principio de eficacia de la función administrativa de la Constitución Política y en el entendido que la falta de celeridad en la gestión por parte de la entidad no da cuenta de un avance representativo; al no proceder de manera ágil y eficaz, y no existir justificaciones de la dilación en la ejecución del Plan real y concreto que logre la identificación de los bienes baldíos de la nación y que conllevan a una eventual falta de gestión administrativa por parte de la entidad; por tal razón, se dará traslado al operador jurídico competente.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

### **Respuesta de la Entidad:**

Dado lo extenso de la respuesta entregada por la ANT, se citan a continuación algunos apartes de la misma, relacionados con el tema, a saber:

(...)

*“Una gran dificultad para la reconstrucción documental de los títulos que soportan la propiedad se encuentra en que los mismos reposan en Notarías municipales, en archivos municipales, departamentales o en el Archivo Nacional. (...) lo que genera reprocesos en el deber de búsqueda que tiene la ANT frente a tales documentos.”*

(...)

*“El hecho de tener que “adelantar no sólo la identificación jurídica, sino también, realizar la identificación catastral del inmueble, lo que en muchos casos se dificulta debido a que el catastro se encuentra desactualizado en lo rural.”*

(...)

*“por todas estas razones, se recuerda que los procesos de clarificación de la propiedad no pueden ser adelantados con actuaciones masivas que determinen la naturaleza jurídica de una multiplicidad de predios, por cuanto la historia de dominio y la respectiva acreditación de propiedad está vinculada a la historia individual de cada inmueble en particular.”*

(...)

*“el cumplimiento integral del Plan Nacional de Clarificación acarrea un engranaje de actividades internas y externas que se sujetan, en gran medida, a factores presupuestales y de disponibilidad de información que se apalanca en la implementación de políticas públicas transversales como: el catastro multipropósito o la digitalización del sistema antiguo de registral.”*

(...)

*“El riesgo de apropiación irregular de baldíos sobre el que se manifiesta la Corte mediante la Sentencia T- 488 de 2014, en nuestro entender, fue recogido y jurídicamente resuelto en la Sentencia de Unificación SU- 288 del 2022.”*

### **Análisis de la Respuesta:**

Con relación a lo objetado por la CGR, alusivo a que a la fecha no se ha completado la situación jurídica de los predios, y que una vez revisadas las bases de datos

suministradas por la ANT, del universo de intervención de 29.077, únicamente se reconocen como predios baldíos 49, que representan un 3% de avance, lo que no refleja un progreso significativo en el plan nacional de clarificación.

Para la CGR, el incumplimiento del mandato de la Honorable Corte Constitucional establecido en la sentencia T 488/14, no puede ser una consecuencia a la sustracción del cumplimiento a la función misional de la Agencia Nacional de Tierras referida a adelantar los procesos de clarificación.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

### **Sentencia SU 288 de 2022 (comunicado 26 del 18 de agosto de 2022).**

En el comunicado de prensa de esta decisión, la Corte Constitucional advirtió *“que el precedente constitucional de la sentencia T488/14 es muy relevante, pues advirtió a todos los jueces del país sobre los riesgos que la entrega de baldíos en procesos de pertenencia proyecta sobre la protección de estas tierras y su administración para la reforma agraria; y porque activó a la institucionalidad administrativa para avanzar en la tarea siempre aplazada de establecer un inventario de baldíos y un sistema de registro adecuado; y para actuar en favor de la recuperación de baldíos entregados de forma irregular a particulares. Pero el mismo precedente no tomó en consideración la segunda dimensión del problema jurídico, que tiene que ver con el acceso a tierra por parte de pequeños propietarios en un contexto de marcada informalidad sobre la propiedad de la tierra. Para el juez constitucional es necesario observar no solo la cara violenta del despojo y la apropiación irregular de bienes baldíos, sino también el rostro del campesino y la campesina inmersos en la informalidad, impotente ante la indiferencia del Estado.*

(...)

*En últimas, el germen del conflicto que ha surgido en torno a la tierra se alimenta tanto del acaparamiento del territorio por parte de unos pocos, como del olvido al que han sido relegados otros muchos.*

*Además, a partir del reconocimiento de la población campesina como sujeto de especial protección constitucional, y del campo como bien jurídico especialmente protegido, la Sala consideró necesario avanzar en una reflexión en torno a las condiciones de vulnerabilidad y la invisibilización de su situación (...)*

En este marco, (i) la Sala considera que, como se estableció en la Sentencia T488 de 2014, los procesos de pertenencia diseñados para tramitar la prescripción adquisitiva de predios privados no son la vía para acceder al dominio de los bienes baldíos; e insiste en que tales procesos son inadecuados para la reforma agraria pues no contemplan límites en torno al tamaño de los predios, ni la carencia de otros

en cabeza del beneficiario, al tiempo que, desde el punto de vista procesal, supone la igualdad de las partes e impide así la defensa de los sujetos de especial protección constitucional.

Es importante resaltar que, al hablar de los límites en la extensión de las prescripciones, el problema no se limita a la entrega de predios que superan ampliamente la UAF (Unidad Agrícola Familiar), sino que también se encuentra en la entrega de microfundios, muy inferiores a la UAF, que pueden resultar improductivos y, por lo tanto, frustrar los fines asociados a la justicia social, la producción de alimentos, la autodeterminación y la seguridad alimentaria. Es decir, a las condiciones de vida digna para la población rural.

Adicionalmente, frente al acuerdo final de paz dispuso que, *“la misión de propiciar el acceso a la tierra deberá partir del cumplimiento de lo pactado en el Acuerdo Final de Paz y desarrollarse en colaboración entre el Gobierno nacional y el Congreso de la República. Desde el punto de vista constitucional, la Sala considera de especial relevancia (i) el fortalecimiento de la Agencia Nacional de Tierras, (ii) la creación de la jurisdicción especial agraria, (iii) la consolidación del catastro multipropósito, (iv) la actualización del sistema de registro, (v) el cumplimiento de las metas del fondo nacional de tierras, y (v) la elaboración y ejecución del plan de formalización masiva de la propiedad rural”*.

Además de destacar que la Corte Constitucional en esta decisión unificó las reglas para la adjudicación de predios Baldíos teniendo en cuenta el deber del estado de promover el acceso progresivo de la propiedad de la tierra de los campesinos; ordenó concretamente a la Agencia Nacional de Tierras adoptar un plan de acción para elaborar una base de datos que incluya el universo de los predios rurales que no contaban con antecedentes registrales respecto de los cuales se hubiere dictado sentencia de pertenencia al menos desde la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991 y a partir de esta base de datos, elaborar un Plan Actualizado de Recuperación de Baldíos -PARB-, con fundamento en la legislación vigente.

Mediante oficio No 202360009222671 de 19 de julio de 2023<sup>21</sup> la ANT resaltó *“que la sentencia SU 288 de 2022 tiene un valor jurídico mayor a la sentencia T488 de 2014, por las siguientes razones: a) se trata de una sentencia de unificación, b) es posterior a la sentencia T-488 de 2014, c) contiene rutas más céleres para el análisis de las sentencias de pertenencia sobre predios presuntamente baldíos,”* y que en la misma encontró *“que existían dos grandes tendencias de decisión respecto al*

---

<sup>21</sup> Respuesta comunicación de observaciones auditoría de cumplimiento bienes baldíos a la Agencia Nacional de Tierras, radicado CGR No. 2023EE0113904. AG81 -018-2023. Radicado ANT No. 20236202627962.

*régimen de baldíos, la cuales eran: por una parte la sentencia T 488 de 2014 proferida por la Corte Constitucional, y por la otra, la sentencia STC 1776 de 2016 proferida por la Corte Suprema de Justicia, motivo por el cual el Alto Tribunal Constitucional unificó la interpretación y aplicación del régimen de baldíos, para ello, precisó: “**la jurisprudencia constitucional constitutiva de precedente en estas materias, en particular la contenida en la Sentencia T-488 de 2014 y la línea jurisprudencial desarrollada a partir de dicha providencia...** “es menester recordar que en el marco de la sentencia SU 288 de 2022, notificada el 17 de marzo de 2023, la Corte Constitucional creó nuevos parámetros de interpretación para el régimen de baldíos, especialmente, señaló en la regla 9 y 10, el deber de la ANT de reconocer las sentencias de pertenencia dictadas sobre predios baldíos cuando se constaten los requisitos objetivos y subjetivos de adjudicación”.*

En criterio de la ANT, *“la ruta de reconocimiento de sentencias será la regla general mientras que el proceso especial de clarificación de la propiedad será la excepcionalidad.”*

En ese orden de ideas, la ANT está creando la ruta de atención en aras de dar cumplimiento a lo ordenado por la sentencia SU 288 de 2022, con una “Nueva metodología de intervención creada partir de la sentencia SU 288 de 2022

### 3.2. SEGUIMIENTO AL PLAN DE MEJORAMIENTO

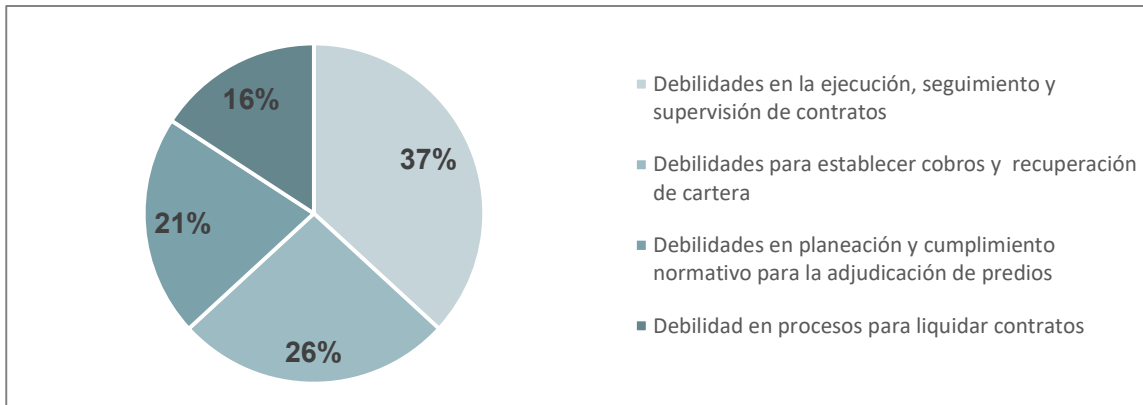
#### Revisión Plan de Mejoramiento

El análisis de la efectividad en las acciones del Plan de Mejoramiento presentado por parte de la ANT como resultado de la ACES efectuada por parte de la CGR durante la vigencia 2021, reflejó que en total se presentaron diecinueve (19) hallazgos, de ellos nueve con incidencia disciplinaria y tres (3) con incidencia fiscal.

Sobre esta base se evidenció que siete (7) de estos hallazgos se deben a causas asociadas a debilidades en la ejecución, seguimiento y supervisión de contratos, cinco (5) a debilidades para establecer cobros y recuperación de cartera, cuatro (4) a debilidades en planeación y cumplimiento normativo para la adjudicación de predios y tres (3) se presentan como debilidad en procesos para liquidar contratos.

Sobre los hallazgos referidos anteriormente, se ejecutaron treinta y ocho (38) acciones de mejora, de las cuales diez (10) tenían un plazo de implementación al 31 de diciembre de 2021, veinticuatro (24) con plazo 31 de diciembre 2022 y cuatro (4) con plazo a 30 de junio de 2023.

**Gráfico No. 1: Debilidades en gestión abordadas en el Plan de Mejoramiento**



Fuente: elaboración equipo auditor

Es de resaltar que para el hallazgo ocho (8) se realizaron cinco (5) acciones, una de ellas con doscientos doce (212) repeticiones como plan de contingencia. Para el hallazgo tres (3) se efectuaron cinco (5) acciones con seis (6) actividades independientes. Por otro lado, para los hallazgos nueve (9), seis (6), siete (7) y ocho (8) se realizó una (1) actividad con una única acción.

Los hallazgos No. 01, 02, 03, 05, y 07 del presente informe persisten, por lo que se concluye que las acciones de mejoramiento no han sido efectivas para el 31% del plan de mejoramiento.

### 3.3. DENUNCIAS

En relación con el tema, sobre denuncias, es pertinente precisar que fueron remitidas al equipo auditor, dos derechos de petición, los cuales fueron atendidos, con los siguientes resultados:

#### 3.3.1. 2023-IE0011496.

La anterior solicitud tiene relación con la petición, sobre: *“Solicitud de insistencia para la selección del expediente T-8.990.764”*. Al respecto, cabe precisar que la CGR, no avocó el conocimiento de dicha solicitud, en el entendido que esta no es competente para realizar la revisión de una tutela, ya que el trámite oficial es el de haberse remitido a la Corte Constitucional, para su eventual revisión, como en efecto lo hizo el magistrado al elevar dicha petición ante la Sala de Selección de Tutelas de la Corte Constitucional.

### 3.3.2. 2023-270871-82111-SE

La solicitud tiene relación con “*posible irregularidad en entrega de títulos de adjudicación*”, donde se citan los siguientes hechos:

- Presuntas irregularidades en la entrega de títulos de adjudicación, por parte de la ANT, en el mes de abril del año 2023, en el municipio de Luruaco (Atlántico).
- Presuntas irregularidades en la entrega de títulos de adjudicación, por parte de la ANT, en el mes de junio del año 2023, en el municipio de La Esperanza (Norte de Santander).

Sobre las actuaciones adelantadas por el equipo auditor ante la ANT, la Superintendencia de Notariado y Registro y la Registraduría Nacional del Estado Civil, se puede concluir al respecto que, las adjudicaciones se encuentran acorde a los procesos y a las normas sobre la materia, en el entendido que para ser oponible a terceros un título de propiedad requiere de la inscripción en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, tal como ocurrió en los casos denunciados por el peticionario. En los anteriores términos se dará respuesta al peticionario.

### TABLA CONSOLIDADA DE HALLAZGOS

TIPO DE HALLAZGO	NÚMERO	VALOR (\$)
ADMINISTRATIVOS	9	-
DISCIPLINARIOS	5	-
PENALES	0	-
FISCALES	0	-
I.P.	1	-
OTRA INCIDENCIA	1	-