

13/12/2019

<https://orfeo.agenciadet...>

 *20196201330762*

Radicado: 2019-620-133076-2

Fecha: 2019-12-13 14:36:52

No. Folios: 37

Asunto: INFORME DE AUDITORIA D

INFORME DE AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

**AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO A LA POLÍTICA DE ACCESO,
FORMALIZACIÓN Y RESTITUCIÓN DE DERECHOS TERRITORIALES DE
COMUNIDADES INDÍGENAS EN EL PND 2014-2018
AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS - ANT
UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE
TIERRAS DESPOJADAS - URT**

(VIGENCIAS 2015-2019)

09 DIC. 2019

CGR - CDSA No.
Diciembre de 2019

00874

**INFORME DE AUDITORIA DE CUMPLIMIENTO A LA POLITICA DE ACCESO,
FORMALIZACION Y RESTITUCION DE DERECHOS TERRITORIALES DE
COMUNIDADES INDIGENAS EN EL PND 2014-2018**

**AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS
UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION DE RESTITUCION DE
TIERRAS DESPOJADAS**

Contralor General de la Republica Carlos Felipe Córdoba Larrarte

Vicecontralor General Ricardo Rodríguez Yee

Contralor Delegado para el Sector Agropecuario Gabriel José Romero Sundheim

Directora de Vigilancia Fiscal Sonia Alexandra Gaviria Santacruz

Directora Estudios Sectoriales Adriana Lucía González Díaz

Supervisor de Auditoría Cesar Augusto Moreno Sánchez

Auditores Ana Catalina Sarmiento Zarate
Cesar Augusto Moreno Sánchez

TABLA DE CONTENIDO

	Página
1. HECHOS RELEVANTES	8
2. CARTA DE CONCLUSIONES	19
2.1. OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA	20
2.1.1. Objetivo General	20
2.1.2. Objetivos Específicos	20
2.2. FUENTES DE CRITERIO	21
2.3. CRITERIOS IDENTIFICADOS	22
2.4. ALCANCE DE LA AUDITORÍA	25
2.5. LIMITACIONES DEL PROCESO	25
2.6. CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA	25
2.7. RELACIÓN DE HALLAZGOS	28
2.8. PLAN DE MEJORAMIENTO	28
3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	29
3.1. Criterio 1. Demarcación y delimitación conforme a lo establecido en el Decreto 2333 de 2014	29
HALLAZGO 1 Protección y seguridad jurídica de las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente por los pueblos indígenas (A). (Agencia Nacional de Tierras –ANT)	30
3.2. Criterio 2. Implementación de instancias y actividades contempladas en el Decreto 2333 de 2014 para la protección jurídica de territorios ancestrales	32
3.3. Criterio 3. Constitución, ampliación y saneamiento de resguardos, adquisición de predios y mejoras y la adopción de un plan de titulaciones colectivas que permita terminar con los procesos pendientes sin perjuicio de atender las nuevas solicitudes	32

HALLAZGO 2 Enfoque diferencial étnico para realización de las visitas en el proceso de Constitución, reestructuración y ampliación de resguardos indígenas (A). (Agencia Nacional de Tierras –ANT).....	33
HALLAZGO 3 Garantía del debido proceso en el marco del procedimiento de constitución, ampliación, saneamiento o reestructuración de resguardos indígenas (A). (Agencia Nacional de Tierras –ANT).....	35
HALLAZGO 4 Bienes en el Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral sin adjudicar (A). (Agencia Nacional de Tierras –ANT).....	36
HALLAZGO 5 Estructuración de los procesos y procedimientos para la atención de las comunidades indígenas en la ANT (A). (Agencia Nacional de Tierras –ANT).....	37
HALLAZGO 6 Gestión y cumplimiento de metas del SPI (A). (Agencia Nacional de Tierras –ANT).....	40
3.4. Criterio 4. Caracterización de los territorios indígenas acorde al plan de acción que establezca la CNTI.....	42
HALLAZGO 7 Caracterización de los territorios indígenas acorde al plan de acción que establezca la CNTI (A). (Agencia Nacional de Tierras –ANT).....	43
HALLAZGO 8 Adopción de un plan de titulaciones colectivas (A). (Agencia Nacional de Tierras –ANT).....	44
HALLAZGO 9 Priorización y focalización para la constitución, ampliación, saneamiento o reestructuración de resguardos indígenas (A). (Agencia Nacional de Tierras –ANT).....	45
3.5. Criterio 5. Caracterización de los territorios indígenas acorde al plan de acción que establezca la CNTI (A). (Agencia Nacional de Tierras –ANT).....	47
HALLAZGO 10 Resguardos de origen colonial o republicano (A). (Agencia Nacional de Tierras –ANT).....	47
3.6. Criterio 6. Fortalecimiento y funcionamiento de la CNTI.....	48
3.7. Criterio 7. Acompañamiento en la resolución de conflictos intra e inter étnicos para la demarcación de linderos de los territorios indígenas en el marco de las competencias institucionales.....	49
3.8. Criterio 8. En el marco del Fondo de Desarrollo Rural se priorizarán recursos para pueblos y comunidades indígenas en las líneas de inversión que se establezcan.	50

3.9. Criterio 9. Construir conjuntamente con los pueblos indígenas y sus organizaciones e implementar una estrategia para acelerar la aplicación de la ruta étnica de protección en el marco del Decreto Ley 4633 de 2011.....	50
HALLAZGO 11 Estrategia para acelerar la aplicación de la ruta étnica de protección en el marco del Decreto Ley 4633 de 2011 (A). (Unidad de Restitución de Tierras)	51
3.10. Criterio 10. Adecuación institucional que permita la implementación efectiva del Decreto Ley 4633 de 2011 en todos sus componentes, de manera integral. 52	
HALLAZGO 12 Proyectos de inversión para la restitución de derechos territoriales de las comunidades indígenas (A). (Unidad de Restitución de Tierras).....	53
3.11. Criterio 11. Difusión permanente del Decreto Ley 4633 de 2011.....	54
3.12. Criterio 12. Elaboración de un plan de acción concertado con los pueblos indígenas, que permita dar cumplimiento al Decreto Ley 4633 de 2011.....	55
HALLAZGO 13 Criterios para la focalización y priorización de las medidas de restitución (A). (Unidad de Restitución de Tierras).....	56
3.13. Criterio 13. Implementación efectiva e integral del Decreto Ley 4633 de 2011, en todos sus componentes.....	58
HALLAZGO 14 Tiempos en el proceso de restitución de territorios indígenas (A). (Unidad de Restitución de Tierras)	59
HALLAZGO 15 Avances en la ruta de restitución, compromiso aceleración ruta y adecuación institucional (A). (Unidad de Restitución de Tierras)	62
3.14. Hallazgos transversales a los criterios evaluados.....	64
HALLAZGO 16 Sistemas de información para el seguimiento a los procesos de legalización y seguridad jurídica de los territorios indígenas. (A). (Agencia Nacional de Tierras –ANT).....	64
HALLAZGO 17 Calidad de los datos del archivo de seguimiento de la DAE y del Sistema de Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente – SRTDAF modulo étnico (A) (Unidad de Restitución de Tierras).....	66
HALLAZGO 18 Articulación entre la ANT y la URT en los procesos de legalización, seguridad jurídica y restitución de derechos territoriales (A) (Unidad de Restitución de Tierras – Agencia nacional de Tierras).....	69

ACRÓNIMOS

ANT	Agencia Nacional de Tierras
ADR	Agencia de Desarrollo Rural
BPIN	Banco de Proyectos de Inversión Nacional
CC	Corte Constitucional
CDSA	Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario
CGR	Contraloría General de la República
CI	Control Interno
CNTI	Comisión Nacional de territorios Indígenas
CPACA	Código Procesal Administrativo y de lo Contencioso Administrativo
C.P. de C.	Constitución Política de Colombia
CONFIS	Consejo Superior de Política Fiscal
DAE	Dirección de Asuntos Étnicos
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DNP	Departamento Nacional de Planeación
FDREI	Fondo de Desarrollo Rural, Económico e Inversión
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
INTOSAI	Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores
ISSAI	International Standards of Supreme Audit Institutions.
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
MPC	Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y organizaciones indígenas
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PMI	Plan Marco de Implementación
PND	Plan Nacional de Desarrollo
POA	Plan Operativo Anual
RESO	Registro de Sujetos de Ordenamiento
RTDAF	Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente
RUV	Registro Único de Víctimas
SI	Sistema de Información
SIIF	Sistema Integrado de Información Financiera
SMLMV	Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes
SNARIV	Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
SPI	Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión
SIRECI	Sistema de Rendición de Cuentas e Informes
SRTDAF	Sistema de Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente
SSF	Situación sin fondos
TI	Tecnologías de la Información
UARIV	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

URT Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras
Despojadas
ZIDRES Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social

1. HECHOS RELEVANTES

Institucionalidad para la seguridad jurídica de los territorios indígenas y la restitución de los derechos territoriales de las comunidades indígenas

A partir del año 1991 se genera por primera vez en Colombia el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural de la Nación, la cual se manifiesta en primera medida con la Ley 21 de 1991, por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 de la OIT¹ sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, representando un compromiso para el Estado colombiano con miras a proteger los derechos comunidades indígenas, negras, raizales, palenqueras y Rrom, a través de una acción coordinada y sistemática.

En segunda medida, con la entrada en vigencia de la Constitución Política, se establece un marco especial de protección de los derechos de los grupos étnicos, a través del reconocimiento de la diversidad étnica y cultural del país (art. 7), el cual se desarrolla reconociendo en la norma superior otros derechos como el de la autonomía (artículo 246), el reconocimiento como entidades territoriales a los territorios indígenas (artículo 286) y de la propiedad colectiva de sus territorios, otorgándoles el carácter de inalienable, inembargable e imprescriptible (artículo 63). Se resalta la consagración del derecho fundamental a la consulta previa, en donde se exige concertación con cada comunidad y sus individuos en la adopción de medidas legislativas y administrativas por parte del Estado.

Más adelante, con la expedición de la Ley 160 de 1994, reglamentada mediante el Decreto 2164 de 1995, se establecieron disposiciones relacionadas con la dotación y titulación de tierras para la constitución², reestructuración³, ampliación⁴ y

¹ Adoptado en Ginebra (Suiza) en 1989, por la 76a reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo- OIT.

² Constitución de resguardo: Procedimiento por medio del cual se da reconocimiento de propiedad colectiva a las comunidades indígenas que poseen sus tierras sin título de propiedad, o las que no se hallen en posesión, total o parcial, de sus tierras sin título de propiedad, o las que no se hallen en posesión, total o parcial, de sus tierras ancestrales, o que por circunstancias ajenas a su voluntad están dispersas o han migrado de su territorio. En este último evento, la constitución del resguardo correspondiente podrá hacerse en la zona de origen a solicitud de la comunidad. Agencia Nacional de Tierras- ANT. Procedimiento ACCTI-P-008: Constitución, Ampliación, Saneamiento o Reestructuración De Resguardos Indígenas. 23 de junio de 2017

³ Reestructuración de Resguardo: Actuación administrativa mediante la cual el Instituto procederá a estudiar la situación de la tenencia de la tierra en los resguardos de origen colonial o republicano, para determinar el área de la que se encuentran en posesión o propiedad, a fin de dotar a las comunidades de las tierras suficientes o adicionales, de acuerdo con los usos, costumbres y cultura de sus integrantes. Agencia Nacional de Tierras- ANT. Procedimiento ACCTI-P-008: Constitución, Ampliación, Saneamiento o Reestructuración De Resguardos Indígenas. 23 de junio de 2017

⁴ Ampliación de resguardo: Procedimiento por medio del cual un resguardo constituido a comunidades indígenas es ampliado cuando las tierras fueren insuficientes para su desarrollo económico y cultural o para el

saneamiento⁵ de los Resguardos Indígenas en el territorio nacional. Los resguardos indígenas quedan sujetos al cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, conforme a los usos, costumbres y cultura de la comunidad⁶.

Adicionalmente, con el Decreto 2333 de 2014, se determinan los mecanismos para la efectiva protección y seguridad jurídica de las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestral o tradicionalmente por los pueblos.

El Decreto 2363 de 2015, por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras -ANT-, define entre sus funciones, la de concertar con comunidades étnicas los respectivos planes de atención y llevar a cabo su ejecución a través de programas de titulación colectiva, constitución, ampliación, saneamiento y reestructuración de resguardos indígenas, adquisición, expropiación de tierras y mejoras, para lo cual tiene la función de adelantar los procesos agrarios de deslinde y clarificación de tierras de las comunidades étnicas.

En 1996 con el Decreto 1397 se crea la Comisión Nacional de Territorios Indígenas -CNTI- y la Mesa Permanente de Concertación con los pueblos y las organizaciones indígenas -MPC-. La CNTI es el espacio donde se priorizan las comunidades que deben ser atendidas mediante la adquisición de predios y mejoras en cada vigencia, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal asignada; la MPC tiene por objeto concertar acuerdos entre los pueblos indígenas y el Estado, frente a todas las decisiones administrativas y legislativas susceptibles de afectarlos, evaluar la ejecución de la política indígena del Estado y hacer seguimiento al cumplimiento de los acuerdos a que allí se generen.

Dada la situación de los pueblos indígenas, la Corte Constitucional ha proferido diferentes fallos dirigidos a su protección, destacándose la Sentencia T-025 de 2004 en donde se declara el "estado de cosas inconstitucional", en particular el auto de seguimiento 004 de 2009, en donde se alerta sobre la grave situación humanitaria de estos pueblos e imparte una serie de órdenes a las autoridades tendientes a

cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, o cuando en el resguardo no fueron incluidas la totalidad de las tierras que ocupan tradicionalmente o que constituye su hábitat. Agencia Nacional de Tierras-ANT. Procedimiento ACCTI-P-008: Constitución, Ampliación, Saneamiento o Reestructuración De Resguardos Indígenas. 23 de junio de 2017

⁵ Saneamiento de resguardo: Procedimiento por medio del cual la ANT adquiere o expropia las mejoras que quedaron incluidas en el área de un resguardo indígena constituido, con el objeto de sanear la propiedad colectiva del mismo. Agencia Nacional de Tierras-ANT. Procedimiento ACCTI-P-008: Constitución, Ampliación, Saneamiento o Reestructuración De Resguardos Indígenas. 23 de junio de 2017

⁶ Decreto 1071 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo, Agropecuario, Pesquero y Rural que incorporó el Decreto 2164 de 1994 en su Título 7 "Dotación y Titulación de tierras a las comunidades Indígenas para la Constitución, Reestructuración, Ampliación y Saneamiento de los Resguardos Indígenas en el Territorio Nacional.

proteger y garantizar sus derechos, mediante el diseño e implementación de un programa de garantías y la formulación de planes de salvaguarda étnicos que aseguren la supervivencia física y cultural de estos pueblos que por causa del conflicto se encuentran en riesgo de extinción.

En este sentido, y con el objetivo de avanzar en la protección y garantía de los derechos de las víctimas que pertenecen a los grupos étnicos, el artículo 205 de la Ley 1448 de 2011 le otorgó funciones extraordinarias al Presidente de la República para reglamentar la política pública de atención, asistencia y reparación a las víctimas pertenecientes a estos grupos, en virtud de las cuales en el año 2011 fueron expedidos los Decretos Ley 4633 para pueblos y comunidades indígenas, 4634 para el pueblo Rrom o gitano y 4635 comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

En desarrollo del Acuerdo de paz del Teatro Colón, se emitió el Decreto Ley 902 de 2017, el cual reconoce a las comunidades indígenas como sujetos de acceso a tierra y formalización con destino a la constitución y restructuración de territorios ocupados o poseídos ancestral y/o tradicionalmente (artículo 2). Así mismo, contiene dentro del Registro de Sujetos de Ordenamiento -RESO-, un módulo étnico donde se incluirá a los pueblos y comunidades indígenas (artículo 12 y 13), aclarando que los criterios de priorización serán los que defina la Comisión Nacional de Territorios Indígenas CNTI, las sentencias judiciales, los casos priorizados para procesos de restitución de derechos territoriales y reparación colectiva y, los casos en ruta de protección del Decreto 2333 de 2014, con prevalencia de los Planes de Vida, Planes de Salvaguarda o sus equivalentes.

De igual manera, dentro del Fondo de tierras para la reforma rural integral, se crea la subcuenta de tierras para dotación a comunidades étnicas (artículo 18) y en su parágrafo 1, recalca respecto de los recursos monetarios del Fondo, que estos no eximen al Estado de su deber de establecer los programas, recursos e inversiones en los planes de desarrollo y de apropiar los recursos necesarios en las leyes anuales de presupuesto, dentro del marco de gasto de mediano plazo, para garantizar el carácter progresivo del acceso a la tierra de las comunidades indígenas.

No obstante, todo lo anterior, para el acceso y formalización de las comunidades étnicas, el Decreto Ley 902 establece que se aplicará lo dispuesto en las Leyes 21 de 1991 y 160 de 1994, así como los Decretos 2164 de 1995 y 2333 de 2014 (Artículo 25 y 27). En este mismo sentido, el artículo 59 excluye del procedimiento único a los de constitución, ampliación, restructuración, saneamiento y titulación colectiva de comunidades étnicas.

Frente a los planes de ordenamiento social de la propiedad rural el Decreto Ley 902 establece que se garantizará a los pueblos y comunidades indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras el derecho de su participación en espacios de diálogo y construcción conjunta con los demás actores en el territorio, por lo que en la etapa de formulación, se deberá identificar la ocupación posesión o propiedad colectiva de pueblos y comunidades étnicas (artículo 44).

Finalmente, se establece un deber de coordinación en cabeza de la ADR, con el propósito de que todas las adjudicaciones directas de tierras en propiedad de los pueblos y comunidades étnicas, estén acompañadas de un proyecto productivo sostenible económico, social y ambientalmente (artículo 23).

Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 “Todos por un nuevo país”⁷ estableció que en los presupuestos de cada vigencia fiscal se señalarían las partidas presupuestales específicas para las comunidades indígenas, las cuales debían ser analizadas y revisadas por la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas -MPC-. Así mismo, que las estrategias y metas estarían incluidas en el Sistema Nacional de Gestión y Resultados (Sinergia) y el Gobierno nacional presentaría un informe anual respecto a la implementación de acciones y ejecución de recursos.

En el proceso de consulta previa del PND 2014-2018, se establecieron 169 compromisos en el marco de la MPC, particularmente en los ejes de Crecimiento Verde, Buen Gobierno, Transformación en el Campo, Infraestructura y Competitividad y Movilidad Social, de los cuales 28 son de responsabilidad del sector agropecuario y de ellos 13 son relacionados con la dotación, formalización y restitución de territorios indígenas.

Tabla 1. Compromisos del Gobierno y la MPC en el PND 2014-2018.

Ejes PND 2014 - 2018	No Total de Compromisos MPC	No. Compromisos Sector AGRO MPC	Generación de Ingresos colectivos	Dotación y Formalización de territorios	Restitución de Derechos Territoriales
Crecimiento Verde	15	0	0	0	0
Buen Gobierno	55	8	1		5
Transformación en el Campo	26	17	5	8	
Infraestructura y Competitividad	17	0	0	0	0
Movilidad Social	56	3	2		
Total	169	28	8	8	5

Fuente: Bases del PND 2014-2018

⁷ Ley 1753 de 2015.

Presupuesto para la atención de la política de seguridad jurídica de los territorios indígenas y la restitución de los derechos territoriales de las comunidades indígenas

Se observa que para las vigencias 2015 a 2019, en lo relativo al sector agropecuario, se registraron 71 proyectos de inversión con marcación étnica así:

Tabla 2. Proyectos de Inversión para el sector agropecuario con marcación étnica.

Entidad/Vigencia	2015	2016	2017	2018	2019	Total general
ADR		2				2
ANT		1	1	1	1	4
ART					1	1
Autoridad Nacional De Acuicultura Y Pesca - AUNAP	3					3
Incoder	14					14
Min. Agricultura - Gestión General	33	3	3	3	1	43
Restitución De Tierras		1	1	1	1	4
Total general	50	7	5	5	4	71

Fuente: SPI

En cuanto a las inversiones realizadas, el INCODER en 2015 y la ANT durante las vigencias 2016-2018⁹, contaron con un proyecto de inversión, el cual en 2019 fue reformulado para las vigencias 2019-2032.

Tabla 3. Implementación del programa de legalización de tierras y fomento al desarrollo rural para comunidades indígenas a nivel nacional (2015 – 2019) (Pesos de 2018)

Vigencia	Presupuesto solicitado	Presupuesto vigente	Presupuesto vigente/Presupuesto solicitado (%)
2015	\$155.360.016.136	\$45.373.023.707	29,2%
2016	\$287.928.826.216	\$17.530.580.832	6,1%
2017	\$257.967.303.609	\$36.426.645.027	14,1%
2018	\$138.324.200.000	\$26.268.133.815	19,0%
2019	\$38.107.243.726	\$32.924.932.886	86,4%
Total	\$877.687.589.687	\$158.523.316.267	18%

Fuente: SPI, cálculos CGR

⁹ El INCODER fue suprimido mediante el Decreto 2365 de 2015 y la ANT creada mediante el Decreto 2363 de 2015.

Como se puede observar, en las vigencias 2015-2019, existe una gran brecha entre el presupuesto solicitado por el INCODER y la ANT y lo asignado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público -MHCP; se evidencia una reducción significativa entre lo solicitado por la ANT para el año fiscal 2018 y el 2019; y adicionalmente, el presupuesto asignado es muy variable. A lo anterior se suma al hecho que durante la vigencia 2018, a la ANT le fueron asignados recursos sin situación de fondos -SSF- y para la presente vigencia (2019) se encuentran suspendidos recursos.

En efecto, para 2018 según la información del Sistema Integrado de Información Financiera -SIIF-, se programaron recursos "sin situación de fondos" por un monto de \$105.489.311 (ver Tabla 4.), lo que equivalía al 38% del presupuesto total de la entidad y en el caso del programa para la legalización de tierras para las comunidades indígenas de los \$33.363.518 asignados, \$7.095.385 correspondían a recursos sin situación de fondos (21,3%), y por lo tanto, no pudieron ser utilizados.

Según la Agencia, esto afectó el logro de las metas establecidas y conllevó a la *repriorización* de los recursos disponibles para lograr su cumplimiento, así mismo sirvió de fundamento a la solicitud para la apropiación de recursos de posconflicto⁹ por un monto \$4.468.133.815, los cuales fueron asignados mediante Resolución 0918 del 5 de abril de 2018 del MHCP.

Tabla 4. Recursos sin situación de fondos.

	Rubro	Valor (\$)
1704-1100-08	Asistencia técnica y jurídica para la formalización de la pequeña propiedad privada rural a nivel nacional	24.000.000.000
1704-1100-09	Asistencia jurídica y técnica para la regularización de la propiedad a nivel nacional	10.564.218.280
1704-1100-10	Dotación de tierras para garantizar los mecanismos de acceso a sujetos de reforma agraria a nivel nacional	34.463.652.426
1704-1100-11	Elaboración de planes de ordenamiento social de la propiedad rural a nivel nacional	26.424.930.786
1704-1100-12	Implementación del sistema integrado de tierras para la gestión del ordenamiento social de la propiedad a nivel nacional	1.835.782.564
1704-1100-13	Implementación del programa de legalización de tierras y fomento al desarrollo rural para comunidades indígenas a nivel nacional	7.095.385.927
1704-1100-14	Implementación del programa de legalización de tierras y fomento al desarrollo rural para comunidades negras a nivel nacional	1.105.341.956

Fuente: SIIF.

Por su parte, para la vigencia 2019, el CONFIS suspendió diez mil millones de pesos para el programa de legalización de tierras y fomento al desarrollo rural para

⁹ Oficio de la ANT N° 20181010087041 del 22 de febrero de 2018 dirigido al MHCP

comunidades indígenas a nivel nacional, lo cual conllevó a un reajuste en las metas del programa.

Para esta misma vigencia, la solicitud presupuestal por parte de la ANT disminuyó considerablemente al pasar de \$287.928.826.216 (2016), \$257.967.303.609 (2017) y \$138.324.200.000 (2018) a \$38.107.243.726 en 2019, lo que puede indicar dificultades en la identificación y valoración de las necesidades y la ausencia de un ejercicio que justifique tal estimación.

En este punto es fundamental hacer alusión a la inexistencia de una caracterización de los territorios indígenas a nivel nacional, que le permita al Gobierno realizar una proyección presupuestal para la atención de las necesidades de las comunidades. Lo anterior se ve reflejado en las estimaciones que ha presentado la ANT en diferentes escenarios para la atención de sus compromisos, las cuales van desde 1,6 billones de pesos hasta 3 billones de pesos.

Este compromiso de caracterizar, además de estar pactado con la CNTI y estar plasmado en las "Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país", se constituye en un pilar fundamental para el proceso de planificación de la ANT, a efectos de estimar los recursos monetarios necesarios y el tiempo en el cual el Estado colombiano responderá a las necesidades y compromisos surgidos en diferentes escenarios como mingas, espacios de concertación, órdenes judiciales, garantizando la progresividad en el reconocimiento de los derechos territoriales de las comunidades étnicas.

Por último, llama la atención de este órgano de control fiscal, que los recursos de los proyectos de inversión de legalización de tierras para comunidades indígenas de las vigencias 2016-2019, se hayan focalizado en su totalidad dentro de la ficha de inversión "Política de atención a población en condición de desplazamiento orden 5ª - auto 2019 de 2011". La ANT frente a este cuestionamiento realizado por la CGR, remitió la argumentación jurídica que a su juicio justifica que los proyectos de comunidades étnicas están 100% focalizados en población víctima arguyendo que:

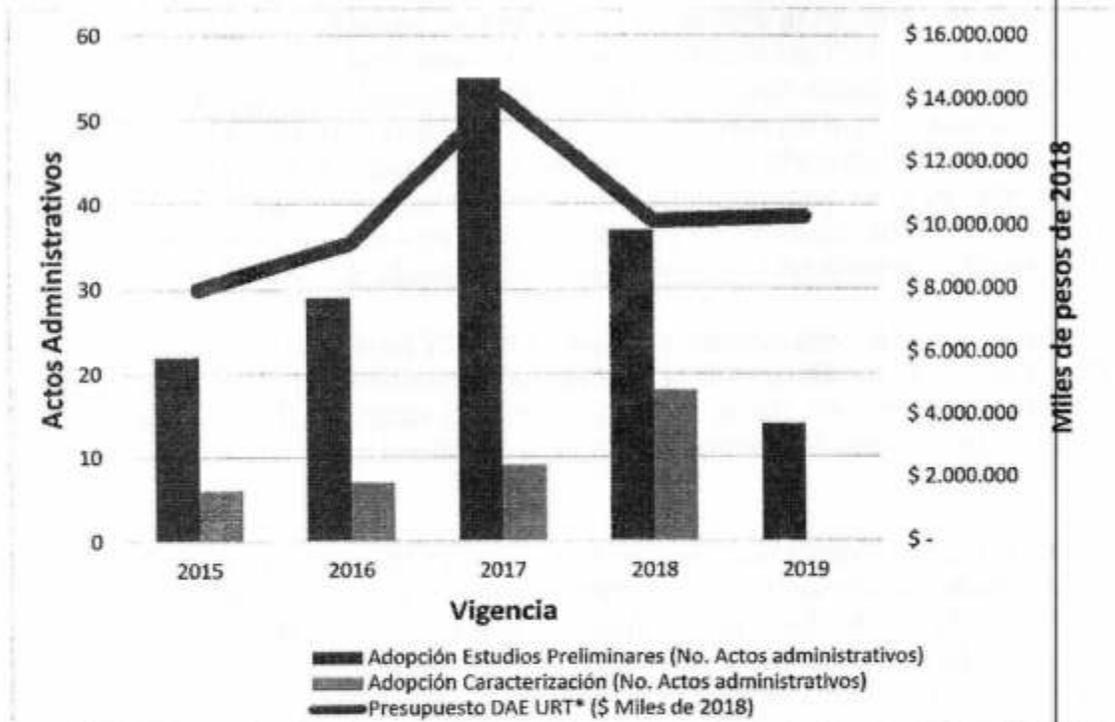
"en cumplimiento de lo dispuesto por la Corte en las órdenes décima, décimo quinta y décimo sexta del Auto 266 de 2017, la Agencia Nacional de Tierras tiene el deber constitucional de generar una estrategia de atención integral y progresiva frente al rezago de solicitudes presentadas por todos los Pueblos y Comunidades Étnicas del País, las cuales a corte de septiembre de 2019, sumaban una total de 1588, de tal forma, que si se tiene en cuenta este universo a la luz de lo establecido por la Corte Constitucional, todas las comunidades étnicas que tengan una solicitud pendiente ante la Autoridad de Tierras, son potencialmente considerables como víctimas en razón a sus condiciones de vulnerabilidad en el marco del conflicto armado".

Si bien, la CGR encontró que el programa de legalización ha impactado a diferentes comunidades indígenas víctimas o no del desplazamiento forzado, esta focalización realizada por la ANT en virtud de la interpretación dada a lo dispuesto por la Corte Constitucional, puede afectar el impacto en la ejecución del proyecto de inversión en la medida en que los recursos con esta marcación estarían siendo destinados a población no beneficiaria de esta política, pues no todos los pueblos indígenas son, en sentido estricto, víctimas del desplazamiento forzado; o visto de otra manera, si solo se atendiese víctimas del desplazamiento forzado, se restringiría el acceso a aquellas las comunidades indígenas que no ostentan dicha condición.

En relación con el presupuesto asignado a la URT para la atención de la restitución de los derechos territoriales étnicos, este ha significado en promedio el 7,3% de los recursos de inversión de la entidad, siendo la vigencia 2017 la que alcanzó el máximo de recursos asignados por un valor de 14 mil millones de pesos constantes de 2018.

Para 2018 y 2019 estos recursos se disminuyeron de manera significativa el 38% y 37%, respectivamente, lo que probablemente significó una disminución en los productos de la DAE-URT en las mismas vigencias, como se observa en el gráfico 1. Es de resaltar que, para poder culminar con la atención de las solicitudes de restitución de las comunidades indígenas, se hace necesario acelerar la implementación del Decreto Ley 4633 de 2011, de tal manera que se logre evacuar una proporción importante de los casos que aún están a la espera de que cursen la etapa administrativa y judicial.

Gráfico 1. Presupuesto para atender la política restitución de territorios étnicos (\$ constantes de 2018) vs actos administrativos en las vigencias 2015 a 2019



*En las vigencias 2015 a 2018 el presupuesto de la DAE-URT no está discriminado para comunidades indígenas, este valor es el total para la atención a las comunidades étnicas.
Fuente: SPI, cálculos CGR

Avances en la política de seguridad jurídica de los territorios indígenas y la restitución de los derechos territoriales de las comunidades indígenas.

La Agencia Nacional de Tierras reporta a octubre de 2019 en la base de datos entregada a la CGR¹⁰, 1.198 solicitudes elevadas por las comunidades indígenas, de las cuales 883 (74%) se clasifican por la Agencia como "Rezago INCODER" y 190 (26%) se clasifican como "Solicitudes Comunidades Indígenas DAE ANT". Entre los procesos sobre los cuales se elevan las solicitudes se encuentra que el 37% son de constitución, 34% de ampliación, 10% protección ancestral -Decreto 2333 de 2014- y el restante 19% se distribuye entre restructuración, clarificación, saneamiento, deslinde y amojonamiento, vallas y aclaraciones.

¹⁰ Agencia Nacional de Tierras- ANT. Oficio 20195000738171 del 28 de agosto de 2019

Así mismo, la ANT reporta como avance para las vigencias 2016 a 2018, la finalización del proceso de legalización de 43 solicitudes (4%), siendo en su mayoría actos de constitución (74%) que se sitúan sobre 277.774 hectáreas con 2.407 m² y de ampliación (23%) de 593.137 hectáreas con 3.430 m². Estos actos administrativos se concentran principalmente en los departamentos de Antioquia, Cauca, Tolima y Valle del Cauca.

En materia de protección de los territorios ancestrales para comunidades indígenas el panorama es aún más desalentador. A la fecha reposan en la ANT 125 solicitudes, sin que haya sido expedida ninguna resolución de protección jurídica a territorios ancestrales y/o tradicionales (Hallazgo 1).

Cabe señalar que para el 2015, la ANT no reportó datos a la CGR argumentando que debido a la transición entre INCODER y la creación de la ANT, no existe base de datos de la entidad liquidada. Adicionalmente, la CGR no pudo realizar un mayor análisis en relación con el estado de cada uno de los procesos de legalización y protección de predios de las comunidades indígenas en razón a que las bases de datos con que cuenta la Agencia y que fueron allegadas a este órgano de control, no cuentan con variables homogéneas que permitan realizar un seguimiento adecuado, lo que evidencia deficiencias en su depuración para definir la suficiencia, pertinencia y controles de calidad a los datos gestionados y a la postre ha limitado la realización de un costeo de la política y la planeación adecuada de la actuación institucional.

Por ello, se levantó el hallazgo transversal 16, denominado "Sistemas de información para el seguimiento a los procesos de legalización y seguridad jurídica de los territorios indígenas".

En conclusión, pese a que la obligación de garantizar la seguridad jurídica a los territorios solicitados por los pueblos indígenas en términos de "constitución, creación, saneamiento, ampliación, titulación, demarcación, restitución y resolución de conflictos de uso y tenencia de las tierras" es un compromiso del Estado colombiano y que el mismo fue reafirmado con el Acuerdo Final de Paz, es evidente el escaso avance en la resolución de las solicitudes, lo que se refleja en el incumplimiento de las metas reportadas en el Sistema de Seguimiento de Proyectos de Inversión (SPI). Con este ritmo difícilmente se atenderán a corto plazo las solicitudes pendientes y no se cumplirá con la meta establecida en el PMI de resolver "a 2027 el 100% de las solicitudes de constitución, ampliación, saneamiento, reestructuración, clarificación, delimitación, medidas de protección y titulación colectiva radicadas a 2017 (...)".

En relación con la gestión de la restitución de derechos territoriales de las comunidades indígenas, en lo corrido de la vigencia del decreto ley 4633 de 2011,

a dos años de terminar su vigencia, aún se encuentran pendientes por culminar la fase administrativa el 75% de los casos; tan solo se ha logrado la emisión de 16 sentencias de la jurisdicción especializada, que sumado a los casos que aún están en sede judicial, representan el 18% del total más un 7% que tienen medidas cautelares.

2. CARTA DE CONCLUSIONES

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

Doctor
ANDRES CASTRO FORERO
Director Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras
Despojadas -URT
Calle 26 No. 85-B-09 Tercer Piso

Respetados Doctores:

Con fundamento en las facultades otorgadas por el Artículo 267 de la Constitución Política y de conformidad con lo establecido en la Resolución Orgánica 22 del 31 de agosto de 2018, la Contraloría General de la República -CGR- realizó auditoría de cumplimiento a la política de acceso, formalización y restitución de derechos territoriales de comunidades indígenas en el Plan Nacional de Desarrollo PND 2014-2018.

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

Es obligación de la CGR expresar con independencia una conclusión sobre el avance en el cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Gobierno Nacional con la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas -MPC- en el marco del PND 2014 - 2018; conclusión que debe estar fundamentada en los resultados obtenidos en la auditoría realizada.

El trabajo adelantado por el equipo auditor se ajustó a lo dispuesto en los principios fundamentales de auditoría y las directrices impartidas para la auditoría de cumplimiento, conforme a lo establecido en la Resolución reglamentaria orgánica No. 22 de 2018, proferida por la Contraloría General de la República, en concordancia con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores -ISSAI¹¹-, desarrolladas por la Organización Internacional de las

¹¹ ISSAI: The International Standards of Supreme Audit Institutions.

Entidades Fiscalizadoras Superiores -INTOSAI¹²- para las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

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

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

La auditoría se adelantó con base en revisión documental, incluida la obtenida en las páginas web, visitas a las entidades y requerimientos de información a las mismas. El período auditado fue 2015 a 2019.

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

2.1. OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA

Los objetivos de la auditoría fueron los siguientes:

2.1.1. Objetivo General

Evaluar y conceptuar sobre el cumplimiento de las acciones realizadas por la Agencia Nacional de Tierras -ANT- y la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas -URT-, para la atención a la población indígena en el periodo 2015-2019 en el marco de los compromisos establecidos con la MPC y la Comisión Nacional de Territorios Indígenas -CNTI- para el PND 2014-2018.

2.1.2. Objetivos Específicos

1. Identificar los compromisos del sector generados con la MPC y la CNTI con los pueblos y organizaciones indígenas para el periodo 2015 - 2018 en relación con el acceso, formalización y restitución de derechos territoriales.

¹² INTOSAI: International Organization of Supreme Audit Institutions.

2. Identificar las estrategias y acciones establecidas en el PND 2014-2018 para cumplir estos compromisos.
3. Identificar sectorialmente los proyectos de inversión y presupuesto asignado para atender a comunidades indígenas en el periodo 2015 - 2018 que respondan a los acuerdos de la MPC y CNTI, en relación con el acceso, formalización y restitución de derechos territoriales.
4. Evaluar y conceptuar sobre las acciones, metas y ejecutorias para las vigencias 2015 - 2019 y contribución al cumplimiento de los compromisos identificados en los anteriores objetivos.

2.2. FUENTES DE CRITERIO

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

Ley 21 de 1991 por medio de la cual se aprueba el Convenio No. 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76a. reunión de la Conferencia General de la OIT, Ginebra 1989.

Ley 42 de 1993 sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen.

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.

Decreto 2164 de 1995 por el cual se reglamenta parcialmente el Capítulo XIV de la Ley 160 de 1994 en lo relacionado con la dotación y titulación de tierras a las comunidades indígenas para la constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento de los Resguardos Indígenas en el territorio nacional.

Decreto 1397 de 1996 por el cual se crea la Comisión Nacional de Territorios Indígenas y la Mesa Permanente de Concertación con los pueblos y organizaciones indígenas y se dictan otras disposiciones.

Ley 872 de 2003 por la cual se crea el sistema de gestión de la calidad en la Rama Ejecutiva del Poder Público y en otras entidades prestadoras de servicios.

Decreto Ley 4633 de 2011 por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas.

Decreto 4801 de 2011 por el cual se establece la estructura interna de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.

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

Decreto 2333 de 2014 por el cual se establecen los mecanismos para la efectiva protección y seguridad jurídica de las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente por los pueblos indígenas acorde con lo dispuesto en los artículos 13 y 14 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo -OIT-, y se adicionan los artículos 13, 16 y 19 del Decreto 2664 de 1994.

Decreto 1082 de 2015, por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional.

Ley 1753 de 2015 Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país".

Decreto Ley 2363 de 2015 por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, se determinan su objeto y estructura orgánica.

Decreto 1071 de 2015 Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural.

Decreto 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 1008 de 2018 Por el cual se establecen los lineamientos generales de la política de Gobierno Digital y se subroga el capítulo 1 del título 9 de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1078 de 2015, Decreto Único Reglamentario del sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

2.3. CRITERIOS DE EVALUACION

Los criterios de evaluación se definieron a partir de los compromisos identificados en los acuerdos de la MPC en el proceso de consulta previa del PND 2014 – 2018. En este sentido, se establece la siguiente matriz de materialidad con su respectiva ponderación.

Tabla 5. Criterios y materialidad.

Materia a auditar	Compromisos MPC - PND 2014-2018*	Calificación
Dotación y formalización de territorios	Demarcación y delimitación conforme a lo establecido en el Decreto 2333 de 2014.	9
	Adelantar las actuaciones necesarias para garantizar la implementación de las instancias y las actividades contempladas en el decreto 2333 de 2014, para la protección jurídica de los territorios ancestrales.	9
	Constitución, ampliación y saneamiento de resguardos; adquisición de predios y mejoras; y adopción por parte del INCODER o la institución que haga sus veces, de un plan de titulaciones colectivas que permita terminar con los procesos pendientes, sin perjuicio de atender las nuevas solicitudes.	16
	Adelantar las actuaciones necesarias para garantizar los procesos de clarificación de la vigencia legal de los títulos de resguardos de origen colonial y su respectiva reestructuración, cuando haya lugar.	7
	Fortalecimiento y funcionamiento de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas (CNTI)	4
	Caracterización de los territorios de los pueblos indígenas, acorde al Plan de Acción que establezca la Comisión Nacional de Territorios Indígenas.	5
	Acompañamiento en la resolución de conflictos interétnicos e intra-étnicos para la demarcación de linderos de los territorios de los pueblos indígenas, en el marco de las competencias institucionales respectivas.	5
	En el marco del Fondo de Desarrollo Rural se priorizarán recursos para Pueblos y Comunidades Indígenas en las líneas de inversión que se establezcan.	4
Subtotal		59
Restitución de derechos territoriales	Construir conjuntamente con los pueblos indígenas y sus organizaciones e implementar una estrategia para acelerar la aplicación de la ruta étnica de protección en el marco del Decreto Ley 4633 de 2011.	8
	Adecuación institucional que permita la implementación efectiva del Decreto Ley 4633 de 2011 en todos sus componentes, de manera integral.	6
	Difusión permanente del Decreto Ley 4633 de 2011	4
	Elaboración de un plan de acción concertado con los pueblos indígenas, que permita dar cumplimiento al Decreto Ley 4633 de 2011.	7
	Implementación efectiva e integral del Decreto Ley 4633 de 2011, en todos sus componentes.	16
Subtotal		41
Total		100

*Fuente: PND 2014-2018

La evaluación se realizó con base en la matriz de la tabla 5, la cual contiene los aspectos significativos de los criterios fijados para sustentar la evaluación, por lo que su apreciación cualitativa, permite valorar el cumplimiento o no de los acuerdos pactados con las comunidades indígenas en el marco del PND 2014-2018.

Se determinaron dos bloques temáticos sobre los cuales se enlistaron los compromisos asumidos por el Gobierno Nacional: Dotación y formalización de territorios; y, Restitución de derechos territoriales, identificando 8 y 5 acuerdos respectivamente. A cada uno de los 13 acuerdos se les atribuyó una ponderación porcentual de conformidad a su importancia relativa, hasta alcanzar el 100%, tal como se observa en la tabla 5.

En la ponderación se destacan tres grupos de criterios en orden de importancia:

Para el primero lo relacionado con: i) Demarcación y delimitación conforme a lo establecido en el Decreto 2333 de 2014; ii) Constitución, ampliación y saneamiento de resguardos; adquisición de predios y mejoras; y adopción por parte del INCODER o la institución que haga sus veces, de un plan de titulaciones colectivas que permita terminar con los procesos pendientes, sin perjuicio de atender las nuevas solicitudes; iii) Adelantar las actuaciones necesarias para garantizar la implementación de las instancias y las actividades contempladas en el decreto 2333 de 2014, para la protección jurídica de los territorios ancestrales; y, iv) Implementación efectiva e integral del Decreto Ley 4633 de 2011.

El segundo grupo de priorización incluye: v) Adelantar las actuaciones necesarias para garantizar los procesos de clarificación de la vigencia legal de los títulos de resguardos de origen colonial y su respectiva reestructuración, cuando haya lugar; vi) Construir conjuntamente con los pueblos indígenas y sus organizaciones e implementar una estrategia para acelerar la aplicación de la ruta étnica de protección en el marco del Decreto Ley 4633 de 2011; y, vii) Elaboración de un plan de acción concertado con los pueblos indígenas, que permita dar cumplimiento al Decreto Ley 4633 de 2011.

El último grupo está conformado por: viii) Fortalecimiento y funcionamiento de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas (CNTI); ix) Caracterización de los territorios de los pueblos indígenas, acorde al Plan de Acción que establezca la Comisión Nacional de Territorios Indígenas; x) Acompañamiento en la resolución de conflictos interétnicos e intra-étnicos para la demarcación de linderos de los territorios de los pueblos indígenas, en el marco de las competencias institucionales respectivas; xi) En el marco del Fondo de Desarrollo Rural se priorizarán recursos para Pueblos y Comunidades Indígenas en las líneas de inversión que se establezcan; xii) Adecuación institucional que permita la implementación efectiva

del Decreto Ley 4633 de 2011 en todos sus componentes, de manera integral; y xiii) Difusión permanente del Decreto Ley 4633 de 2011.

2.4. ALCANCE DE LA AUDITORÍA

De acuerdo con los objetivos de la presente auditoría de cumplimiento, se determina que su alcance está delimitado por los compromisos asumidos en el marco de los acuerdos de la MPC para el PND 2014-2018, en los temas relacionados con la dotación y formalización de territorios y la restitución de derechos territoriales.

Si bien se revisaron los compromisos establecidos en el PND 2014-2018, las acciones de la ANT y la URT para su cumplimiento, pueden comprender incluso la vigencia 2019, las cuales se incluyeron en el análisis de la presente auditoría.

Metodológicamente se llevó a cabo una identificación de los compromisos de responsabilidad del sector agropecuario derivados de la Mesa Permanente de Concertación que fueron incluidos en el PND 2014-2018. Posteriormente, se indagó sobre las acciones, estrategias y recursos empleados por las entidades del sector agropecuario anteriormente mencionadas y se evaluó el cumplimiento de los compromisos identificados.

2.5. LIMITACIONES DEL PROCESO

En el trabajo de auditoría se presentaron limitaciones que afectaron el alcance de la auditoría, principalmente por las deficiencias y debilidades en las bases de datos entregadas por las dos entidades.

2.6. CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA

Como resultado de la auditoría realizada, la Contraloría General de la República considera **que salvo** en lo referente al fortalecimiento y funcionamiento de la CNTI y la difusión del Decreto ley 4633 de 2011, el cumplimiento de los acuerdos suscritos por el gobierno nacional con la MPC en el marco de la consulta previa del PND 2014-2018, **NO resulta conforme** en todos los demás aspectos significativos, frente a los criterios aplicados.

De acuerdo con la metodología establecida en la Guía de Auditoría de Cumplimiento, el concepto es **Incumplimiento Material – Adverso**, que se refiere

a que: con excepciones (ver calificación), el asunto o materia auditada resulta no conforme, en aspectos significativos, con los criterios de evaluación.

En particular, se hace necesario definir e implementar un plan de acción, en el que la ANT determine las estrategias, acciones, tiempos y costos estimados para avanzar efectivamente en la atención de las solicitudes de ampliación, saneamiento, reestructuración de resguardos indígenas y adquisición de predios y mejoras; avanzar en la implementación de las medidas de protección establecidas en el decreto 2333 de 2014; coadyuvar en la culminación de la ruta para reglamentar lo relativo a la clarificación de los títulos de origen colonial y/o republicano; estructurar un plan que permita que la URT atienda en el término de la vigencia del Decreto ley 4633 de 2011, la fase administrativa, represente a las comunidades ante la jurisdicción de restitución de tierras y cumpla con las ordenes emitidas en los fallos; y finalmente, garantizar que las actuaciones de la ANT y la URT se articulen adecuadamente en beneficio del avance efectivo de las políticas a su cargo y que estas entidades definan de manera explícita y concertada, los criterios de priorización y focalización con sus correspondientes ponderaciones.

A partir de los hallazgos y el análisis efectuado por el equipo auditor, se calificó el cumplimiento de los 13 compromisos que en los aspectos auditados asumió el Gobierno nacional en la consulta previa del PND 2014-2018 con los Pueblos Indígenas, en una escala de 1 a 10 y evaluando de conformidad a la ponderación dada a cada uno de ellos. Se considera material la calificación de cada criterio menor a 7 y de manera total y ponderada menor a 70. El resultado para esta auditoria fue de 50,7 sobre 100 (Tabla 6).

Tabla 6. Calificación de los criterios de evaluación

Materia a auditar	Compromisos MPC - PND 2014-2018	Ponderación	Calificación (1 -10)	Evaluación ponderada
Dotación y formalización de territorios	Demarcación y delimitación conforme a lo establecido en el Decreto 2333 de 2014.	9	3	2,7
	Adelantar las actuaciones necesarias para garantizar la implementación de las instancias y las actividades contempladas en el decreto 2333 de 2014, para la protección jurídica de los territorios ancestrales.	9	5	4,5
	Constitución, ampliación y saneamiento de resguardos; adquisición de predios y mejoras; y adopción por parte del INCODER o la Institución que haga sus veces, de un plan de titulaciones colectivas que permita terminar con los procesos pendientes, sin perjuicio de atender las nuevas solicitudes.	16	5	8

	Adelantar las actuaciones necesarias para garantizar los procesos de clarificación de la vigencia legal de los títulos de resguardos de origen colonial y su respectiva reestructuración, cuando haya lugar.	7	6	4,2
	Fortalecimiento y funcionamiento de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas (CNTI)	4	8	3,2
	Caracterización de los territorios de los pueblos indígenas, acorde al Plan de Acción que establezca la Comisión Nacional de Territorios Indígenas.	5	3	1,5
	Acompañamiento en la resolución de conflictos interétnicos e intra-étnicos para la demarcación de linderos de los territorios de los pueblos indígenas, en el marco de las competencias institucionales respectivas.	5	6	3
	En el marco del Fondo de Desarrollo Rural se priorizarán recursos para Pueblos y Comunidades Indígenas en las líneas de inversión que se establezcan.	4	5	2
Subtotal		59		29,1
Restitución de derechos territoriales	Construir conjuntamente con los pueblos indígenas y sus organizaciones e implementar una estrategia para acelerar la aplicación de la ruta étnica de protección en el marco del Decreto Ley 4633 de 2011.	8	3	2,4
	Adecuación institucional que permita la implementación efectiva del Decreto Ley 4633 de 2011 en todos sus componentes, de manera integral.	6	6	3,6
	Difusión permanente del Decreto Ley 4633 de 2011	4	8	3,2
	Elaboración de un plan de acción concertado con los pueblos indígenas, que permita dar cumplimiento al Decreto Ley 4633 de 2011.	7	4	2,8
	Implementación efectiva e integral del Decreto Ley 4633 de 2011, en todos sus componentes.	16	6	9,6
Subtotal		41		21,6
Total		100		50,7

2.7. RELACIÓN DE HALLAZGOS

Como resultado de la auditoría, la Contraloría General de la República configuraron diez y ocho (18) hallazgos Administrativos, sin incidencia, así:

Tabla 7. Relación de Hallazgos

Materia auditada	ANT	URT	ANT-URT	Total
Dotación y formalización de territorios	10			10
Restitución de derechos territoriales		6	1	7
Transversales	1		1	1
Total	11	6	1	18

2.8. PLAN DE MEJORAMIENTO

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

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

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

Bogotá, D. C.



GABRIEL JOSÉ ROMERO SUNDHEIM
Contralor Delegado para el Sector Agropecuario

Aprobó: Sonia A. Gaviria Santacruz
Revisó: Cesar Moreno
Elaboró: Equipo Auditor

3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

De conformidad con la matriz de materialidad determinada para evaluar el cumplimiento de las materias auditar, a continuación, se presenta la evaluación cualitativa, acompañada de los 18 hallazgos administrativos configurados por la CGR.

3.1. CRITERIO 1. DEMARCACIÓN Y DELIMITACIÓN CONFORME A LO ESTABLECIDO EN EL DECRETO 2333 DE 2014

Es evidente el retraso que existe en materia de protección y seguridad jurídica de las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestral y/o tradicionalmente por los pueblos indígenas. A la fecha, no ha sido expedida ninguna resolución de protección jurídica y las metas planteadas fueron inexistentes para las vigencias 2016 y 2017, para 2018 y 2019 tan solo se fijó como meta la expedición de 3 resoluciones sin que a la fecha del presente informe (noviembre de 2019) se haya dado cumplimiento.

Pese a que el Decreto 2333 data de 2014 y a que esta obligación legal se reafirma en las sesiones de la CNTI y en el PND 2014-2018, a la fecha no se ha dado la implementación real y efectiva del Decreto. Solo hasta 2017 la ANT comienza su aplicación con la elaboración de un instructivo del procedimiento (No. ADMTI-P-002), la recepción de solicitudes y la verificación de sus requisitos. De esta manera y para 2018, la Agencia reporta un avance con la realización de 8 visitas técnicas a territorio de los expedientes aperturados.

Así mismo y en el marco de la MPCÍ, se ha venido planteando la necesidad de mejorar el flujograma del proceso de protección que tiene la ANT, particularmente frente a actividades como la expedición de un concepto de viabilidad jurídica, la cual además de que no está establecida en el Decreto 2333 de 2014 no presenta término para su ejecución, lo que puede dilatar la culminación del proceso.

Adicional a lo anterior, han sido reiteradas por parte de la ANT las dificultades existentes para el desarrollo del procedimiento, en razón a que por disposición del numeral 5 del artículo 5° del Decreto 2333 de 2014, el auto de visita debe ser notificado de manera personal a todos los titulares de los derechos inscritos en los folios de matrícula de los predios ubicados en el área objeto de la medida de protección, por lo que la Agencia estableció una ruta para la identificación de los notificables del auto de visita, cuyo pilotaje se está desarrollando durante la vigencia 2019.

Para la CGR más allá de dichas dificultades, es claro que el avance en esta materia es mínimo, por lo cual se insiste en la importancia de que la Agencia agilice este proceso y adopte las medidas necesarias que permitan establecer en cada caso particular y frente a cada actuación administrativa, el mecanismo más eficaz para hacer la notificación de los titulares de los derechos inscritos en aquellos casos en que no se pudiese hacer la notificación personal, así mismo, proceda a remover los obstáculos formales del proceso que puedan estar limitando la materialización del derecho de protección.

HALLAZGO 1. Protección y seguridad jurídica de las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente por los pueblos indígenas (A) (Agencia Nacional de Tierras –ANT).

El artículo 14 Ley 21 de 1991 (Convenio 169 OIT) establece que los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para garantizar la protección efectiva de los derechos de propiedad y posesión de los pueblos indígenas.

El 19 de noviembre de 2014 fue expedido el Decreto 2333, por medio del cual se establecen los mecanismos para la efectiva protección y seguridad jurídica de las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestral y/o tradicionalmente por los pueblos indígenas, acorde con lo dispuesto en los artículos 13 y 14 del Convenio número 169 de la OIT y el cual fue compilado mediante Decreto 1071 de 2015.

El artículo 2.14.20.1.2 del Decreto 1071 de 2015, establece los principios a aplicar para la protección y seguridad jurídica de las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestral y/o tradicionalmente por los pueblos indígenas, entre ellos, el principio de celeridad de los procesos y de todas las actuaciones y decisiones, los cuales deben estar desprovistos de toda dilación administrativa.

Así mismo, desde al año 2014, se retoma el asunto en el marco de los compromisos asumidos en la CNTI, quedando como uno de ellos que el Gobierno Nacional debía implementar las instancias y actividades contempladas en el Decreto 2333 de 2014, para la protección jurídica de territorios ancestrales y la demarcación y delimitación conforme a lo establecido en mismo Decreto.

Pese a que los mecanismos y compromisos existentes para llevar a cabo la efectiva protección y seguridad jurídica fueron establecidos desde el 2014 y la ANT cuenta con esta función desde finales de 2015, a la fecha reposan en la ANT 125 solicitudes, sin que haya sido expedida ninguna resolución de protección jurídica a territorios ancestrales y/o tradicionales. De igual manera, para las vigencias 2016 y 2017 no se establecieron metas en los proyectos de inversión y para las vigencias 2018 - 2019 tan solo se fijó como meta la expedición de 3 resoluciones de protección a territorios ancestrales (1 para 2018 y 2 para 2019).

Lo anterior, atenta contra el principio de celeridad de los procesos y vulnera el derecho a la posesión del territorio ancestral y a la tierra frente a los inminentes hechos de despojo territorial al que se encuentren expuestos, limita la protección a la propiedad de los pueblos indígenas hasta que se complete el proceso de titulación y amenaza el goce efectivo de otros derechos humanos de las comunidades.

Análisis de Respuesta

La Agencia procede a hacer un recuento de las generalidades del procedimiento de medidas de protección sobre territorios ocupados o poseídos ancestral y/o tradicionalmente por pueblos indígenas. Posteriormente, explica que, desde la creación de la Agencia Nacional de Tierras, solo hasta 2017 se adelantó lo concerniente a la adopción del instructivo interno denominado "Protección de Territorios Ancestrales de Comunidades Indígenas" con código ADMTI-P-002 y se comenzaron a implementar actuaciones relacionadas con el procedimiento. Adicionalmente presenta ante la CGR el estado de las 125 solicitudes, señalando que, de estas, 63 se encuentran en estado incompleto y 61 han surtido la etapa de certificación de apertura de expediente.

Adicionalmente, resalta la importancia de garantizar la celeridad de la actuación administrativa, pero también la relevancia jurídica que reviste la etapa publicitaria para la validez del auto que ordena la visita y, que dado que los titulares de derechos inscritos en los folios de matrícula inmobiliaria no son únicamente los propietarios de los inmuebles, sino todas aquellas personas que ostenten derechos personales, reales principales y accesorios, ha sido necesario generar un plan de trabajo con tiempos adicionales a los del procedimiento de medidas de protección, basado en lo establecido en el inciso 2 numeral 1 artículo 67 del CPACA.

La CGR, reconoce el inicio de acciones y avances a partir de la creación de la ANT, así como la búsqueda de soluciones que solventen los obstáculos en la aplicación de la ruta de protección, sin embargo, **configura el hallazgo** por cuanto tal y como lo reafirmó la ANT, solo hasta 2017 se iniciaron acciones direccionadas a implementar las medidas establecidas en el Decreto 2333 de 2014 y en los 4 años de vigencia de la Agencia de tierras, el avance en esta materia es mínimo sin que haya sido expedida ninguna resolución de protección jurídica.

3.2. CRITERIO 2. IMPLEMENTACIÓN DE INSTANCIAS Y ACTIVIDADES CONTEMPLADAS EN EL DECRETO 2333 DE 2014 PARA LA PROTECCIÓN JURÍDICA DE TERRITORIOS ANCESTRALES

El artículo 4° del Decreto 2333 de 2014 establece que "(...) con la finalidad de garantizar la seguridad jurídica sobre la información existente en el Estado colombiano en materia propiedad colectiva indígena, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural creará, en un plazo no superior a seis (6) meses, contados a partir de la vigencia del presente decreto, un sistema coordinación interinstitucional para la unificación de la información predial de los territorios indígenas".

Esta instancia es creada mediante Resolución 182 de 2016 del MADR junto con la Comisión de gestión del Sistema de Coordinación, que tiene como finalidad, entre otras, la de coordinar y dirigir el proyecto de unificación predial de los territorios indígenas.

En este aspecto, en las sesiones de la CNTI se resalta la contribución de este espacio en la construcción de herramientas de coordinación y articulación de la información con que cuentan las instituciones en materia de territorios indígenas, por lo que se han realizado una serie de acuerdos relacionados con su impulso, sin embargo, se pone de manifiesto la preocupación acerca de la ausencia de participación de la CNTI.

3.3. CRITERIO 3. CONSTITUCIÓN, AMPLIACIÓN Y SANEAMIENTO DE RESGUARDOS, ADQUISICIÓN DE PREDIOS Y MEJORAS Y LA ADOPCIÓN DE UN PLAN DE TITULACIONES COLECTIVAS QUE PERMITA TERMINAR CON LOS PROCESOS PENDIENTES SIN PERJUICIO DE ATENDER LAS NUEVAS SOLICITUDES.

Tal y como se observó en el acápite de hechos relevantes, entre 2016 y 2018 tan solo el 4% de las solicitudes han sido resueltas, y en particular para las vigencias 2016 y 2017, existió un bajo cumplimiento de las metas establecidas en los proyectos de inversión, situación que para el 2018 alcanzó mayores niveles de cumplimiento. Esta deficiencia fue observada por parte de la CGR en el hallazgo 6 denominado "Gestión y cumplimiento de metas del SPI", en donde se pone de relieve la importancia de la revisión de las metas para la adopción de medidas correctivas y el mejoramiento en el diseño, aplicación y calidad de los resultados obtenidos.

No obstante, la mejoría frente al cumplimiento de metas para la vigencia 2018, esta situación contrasta con la baja utilización del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral -subcuenta de tierras para dotación a comunidades étnicas- creado

por el Decreto 902 de 2017, en donde de los 528 predios tan solo 37 predios han sido adjudicados. Cabe recordar, que el fondo es el mecanismo por excelencia mediante el cual se busca garantizar el acceso a la tierra, por lo que la situación observada, dio lugar a la expedición por parte de la CGR del hallazgo 4 denominado "Bienes en el Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral sin adjudicar", en donde se determinó un desconocimiento de la finalidad de redistribución de la tierra para la cual fue creado el fondo, generando costos de administración para la entidad y limitando el acceso a la propiedad de la tierra por parte de las comunidades indígenas.

Finalmente, y derivado del análisis realizado a los procesos de constitución, ampliación y saneamiento de resguardos, adquisición de predios y mejoras, la CGR encontró varias debilidades, las cuales fueron observadas y ratificadas como hallazgo particularmente en la ausencia de interrelaciones entre el procedimiento de constitución, ampliación, saneamiento o reestructuración de resguardos indígenas y los de compra directa y protección de predios; la ausencia de una guía o instructivo con el enfoque diferencial étnico para la realización de la visita que sirve de base para la realización de los estudios socioeconómicos, jurídicos y de tenencia de tierras y la inexistencia de una etapa con tiempos definidos para la presentación de oposiciones.

HALLAZGO 2. Enfoque diferencial étnico para realización de las visitas en el proceso de Constitución, reestructuración y ampliación de resguardos indígenas (A) (Agencia Nacional de Tierras –ANT).

El capítulo 2° del título 7 del Decreto 1071 de 2015, compilatorio del Decreto 2164 de 1995, en su artículo 2.14.7.2.1 establece la obligación para el Incoder (Hoy ANT) de realizar estudios socioeconómicos, jurídicos y de tenencia de tierras cuando deba adelantar los procedimientos de constitución, reestructuración y ampliación de resguardos indígenas.

Para este propósito, en sus artículos 2.14.1.3.3 y 2.14.1.3.4 se define la realización de una visita a la comunidad interesada y al área pretendida, de la cual se levantará un acta cuyo contenido se encuentra definido en el citado decreto. Con base en dicha visita, la Agencia debe elaborar dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a su culminación, los estudios socioeconómicos, jurídicos y de tenencia.

El Convenio 169 de la OIT protege el derecho a la tierra y al territorio de los pueblos indígenas y tribales y aporta elementos de reconocimiento y garantía del mismo desde un enfoque diferencial étnico, a su paso que la constitución Política colombiana reconoce la diversidad étnica y cultural de la nación (art. 7).

Bajo los anteriores presupuestos, se observa que la ANT no cuenta con una guía especial o un instructivo con el enfoque diferencial étnico para la realización de las visitas, que permita orientar de manera general a los funcionarios y demás profesionales que participen en la realización, sistematización y presentación de las actas, las cuales son insumo fundamental para la realización de los estudios socioeconómicos, jurídicos y de tenencia de tierras.

Lo anterior limita la recopilación de información veraz, así como un acceso adecuado a la comunidad, lo que puede conllevar a la generación de nulidades y reprocesos que derivan en una gestión antieconómica.

Análisis de Respuesta

La Agencia Nacional de Tierras, señala que además de los instructivos de los procedimientos "Constitución, Ampliación, Saneamiento o Reestructuración de Resguardos Indígenas Código ACCTI-P-008" y de "Protección de Territorios Ancestrales de Comunidades Indígenas Código ADMTI-P-002"; cuenta con formatos, a modo de instrumentos de captura de la información para la elaboración del estudio socioeconómico, jurídico y de tenencia de tierras, y modelos que sirven de sustento probatorio del desarrollo de las actuaciones administrativas de los procedimientos que adelanta la Dirección y la Subdirección de Asuntos Étnicos.

La CGR revisó los soportes enviados por la Agencia encontrando que los instrumentos allegados (formato de censo socioeconómico, jurídico, y de tenencia de tierras comunidad indígena - Código ACCTI-F-076; forma de acta de visita - ACCTI-F-075; forma informe levantamiento topográfico – Código GINFO-F-002) si bien contribuyen a la elaboración del estudio socioeconómico, jurídico y de tenencia, no contienen una guía o instructivo con el enfoque diferencial étnico que describa los aspectos mínimos a tener en cuenta para la realización de la visita, que permitan orientar de manera general al funcionario sobre la manera en que debe aplicar los instrumentos y las etapas que debe desarrollar en la visita.

La CGR **configura el hallazgo**, en cuanto no queda claro si las formas aportadas con el acta se diligencian en la visita, en qué orden, y como se deben desarrollar los aspectos contenidos en el acta. A modo de ejemplo, en el acta de visita se pide "*describir las situaciones de conflicto que se presentan al interior de la comunidad o con colindantes*", ¿esto se hace mediante entrevistas? en caso afirmativo ¿a quién?; de igual manera se pide que: "*si es un procedimiento de ampliación o reestructuración de resguardo, cumple con la función social de la propiedad*", en este aspecto no es claro cómo se determina este aspecto en la visita y que instrumento de captura se utiliza.

HALLAZGO 3. Garantía del debido proceso en el marco del procedimiento de constitución, ampliación, saneamiento o reestructuración de resguardos indígenas (A) (Agencia Nacional de Tierras –ANT).

El artículo 29 de la Constitución Política establece que todas las actuaciones judiciales y administrativas deben observar el derecho al debido proceso, en cuyo marco se encuentra expresado el derecho de defensa. Esta disposición es reiterada por la Ley 1437 de 2011, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso, en donde se señala que todas las actuaciones administrativas se desarrollarán, con arreglo al principio del debido proceso.

La Corte Constitucional en su Sentencia C-025 de 2009, señaló que el derecho de defensa es entendido como, *"la oportunidad reconocida a toda persona, en el ámbito de cualquier proceso o actuación judicial o administrativa, de ser oída, de hacer valer las propias razones y argumentos, de controvertir, contradecir y objetar las pruebas en contra y de solicitar la práctica y evaluación de las que se estiman favorables"*.

En este sentido, el Decreto 1071 de 2015 en su artículo 2.14.20.1.2 establece como uno de sus principios el *"respeto a los derechos de terceros"*, el cual consiste en que la propiedad y los derechos adquiridos de terceros, deben ser reconocidos y respetados con arreglo a la Constitución Política y la ley.

Así mismo, este Decreto en su Título 7 capítulo 3° artículos 2.14.1.3.1 y siguientes, regulan lo concerniente al procedimiento para constituir, reestructurar, ampliar y sanear resguardos Indígenas, competencia que de conformidad con el Decreto 2363 de 2015 le corresponde a la Agencia Nacional de Tierras –ANT.

El artículo 2.14.7.2.3 del Decreto 1071 de 2015 establece la obligación para el instituto (hoy ANT) de elaborar un estudio socioeconómico, jurídico y de tenencia y funcionalidad étnica y cultural las tierras las comunidades, que entre otros aspectos debe de determinar la situación jurídica desde el punto de vista de la propiedad de los terrenos que conformaran el resguardo.

Para el cumplimiento de estas competencias, la ANT adoptó el procedimiento ACCTI-P-008 denominado *"constitución, ampliación, saneamiento o reestructuración de resguardos indígenas"*, en el cual no se prevé la etapa en la que las oposiciones podrán ser presentadas, ni los tiempos o forma en que deben ser tramitadas, lo que puede conllevar a que los terceros interesados no sean integrados en la debida oportunidad al proceso, en contravía de la seguridad procesal y la garantía del debido proceso.

Análisis de Respuesta

La ANT en su respuesta señala que si bien, el Decreto 1071 de 2015 no estableció de manera taxativa el paso a paso para el trámite de las oposiciones presentadas; ello no obsta, para que en virtud del marco normativo general que rige el procedimiento administrativo, quien considere una afectación en sus derechos como consecuencia de la actuación administrativa pueda presentar las oposiciones y los recursos que considere en el tiempo oportuno, así como que la Subdirección y Dirección de Asuntos Étnicos tramite en debida forma las oposiciones que sean sometidas a su conocimiento.

Una vez analizada la respuesta, la CGR comparte lo señalado por la Agencia en cuanto a que, en virtud del marco normativo general que rige el procedimiento administrativo se puedan presentar las oposiciones y los recursos que se consideren en el tiempo oportuno. Tal y como lo señaló la CGR, para los casos en que sean presentadas las oposiciones conforme al marco normativo general, el procedimiento ACCTI-P-008 no prevé la etapa en la que las oposiciones podrán ser presentadas, ni los tiempos en los cuales serán resueltas de tal forma que se garantice el debido proceso de los terceros, razón por la cual, **se configura el hallazgo.**

HALLAZGO 4. Bienes en el Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral sin adjudicar (A) (Agencia Nacional de Tierras –ANT).

El Decreto 902 de 2017 crea el Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral, conformado por la subcuenta de acceso para población campesina, comunidades, familias y asociaciones rurales; y la subcuenta de tierras para dotación a comunidades étnicas. Así mismo, señala que los bienes inmuebles ingresados se consideran afectados por regla general a fines de redistribución de la propiedad y su destinación solo podrá ser modificada por disposición de la ley. Los artículos 12 y 20 del citado Decreto, establecen que los pueblos y comunidades étnicas son beneficiarios del Fondo de Tierras.

Para lo anterior, la Agencia Nacional de Tierras debe valorar la aptitud de los predios rurales que ingresen al Fondo para adelantar programas de acceso a tierras y para aquellos que no tengan vocación productiva, adelantar la gestión predial pertinente.

Por otra parte, el capítulo VI de la Ley 160 de 1994 regula lo correspondiente a la adquisición de tierras para las comunidades indígenas, afrocolombianas y demás minorías étnicas que no las posean, o cuando la superficie donde estuviesen establecidas fuere insuficiente.

En este sentido, la Agencia Nacional de Tierras para las vigencias 2016-2018 reporta que el Fondo - subcuenta de tierras para dotación a comunidades étnicas, se compone de 528 predios, de los cuales tan solo 37 predios han sido adjudicados.

Lo anterior denota una baja y antieconómica gestión por parte de la Agencia Nacional de Tierras para llevar a cabo la adjudicación de los predios en poder de la Agencia desde 2016 y en su gran mayoría desde 2017, desconociendo de esta manera la finalidad del fondo de redistribuir la tierra, generando costos de administración para la entidad y limitando el acceso a la propiedad de la tierra por parte de las comunidades indígenas.

Análisis de la respuesta de la entidad

La Agencia indica que a través de la Subdirección de Asuntos étnicos se empezó un proceso de verificación de la base de datos del Fondo, suministrada por la Subdirección de Administración de Tierras de la misma entidad. Se aclara que esta labor se inició con aquellos predios destinados a Consejos Comunitarios, por lo que no se ha dado la depuración de aquellos destinados a comunidades indígenas. Se anuncia una base de datos con los avances a la fecha la cual no fue adjuntada en la respuesta.

En este sentido y teniendo en cuenta que la entidad no responde a lo observado por la CGR, ni adjunta evidencias al respecto, se **configura el hallazgo**.

HALLAZGO 5. Estructuración de los procesos y procedimientos para la atención de las comunidades indígenas en la ANT (A) (Agencia Nacional de Tierras -ANT).

Revisados los procesos y procedimientos establecidos por la ANT para el cumplimiento de sus responsabilidades en los programas constitución, ampliación, saneamiento y reestructuración de resguardos indígenas; los relacionados con adquisición, expropiación de tierras y mejoras para dotar de tierras a las comunidades étnicas; los procesos para el deslinde y la clarificación de tierras; los programas y proyectos en componente legalización de tierras a comunidades indígenas; y lo relativo a la protección de tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente por los pueblos indígenas, se encontraron las siguientes situaciones:

- No existen vínculos entre los procedimientos de constitución, ampliación, saneamiento o reestructuración y el de compra directa de predios, de tal manera que se especifique con claridad las entradas y salidas entre uno y otro, dada la posibilidad de interrelacionamiento entre los mismos.

- En el procedimiento de constitución, ampliación, saneamiento y reestructuración de resguardos indígenas, no se prevé una actividad ni los tiempos para que la Agencia tramite las aclaraciones solicitadas por el Ministerio del Interior para dar su concepto previo.
- En los procesos y procedimientos no existen actividades de seguimiento en el ciclo PHVA (Planificar-Hacer-Verificar-Actuar), de conformidad con los lineamientos del Modelo Integrado de Gestión MIPG que deben implementar las entidades públicas.

Lo anterior debido a que en la estructuración de los procesos y procedimientos no se contempló de manera armónica y completa las disposiciones establecidas en normatividad existente, bajo un enfoque por procesos, derivando en controles inadecuados e ineficiencias institucionales.

En contravía de lo dispuesto por la Ley 872 de 2003 que creó el Sistema de Gestión de Calidad de las entidades del Estado, como *"una herramienta de gestión sistemática y transparente que permita dirigir y evaluar el desempeño institucional, en términos de calidad y satisfacción social en la prestación de los servicios a cargo de las entidades y agentes obligados, la cual estará enmarcada en los planes estratégicos y de desarrollo de tales entidades..."* y de las obligaciones respecto al desarrollo, sostenimiento y mejoramiento continuo del Sistema Integrado de Gestión Institucional, establecidas en el Decreto 2363 de 2015.

Análisis de la respuesta de la entidad

La ANT remite a la actividad 31 del procedimiento de Constitución, Ampliación, Saneamiento o Reestructuración de Resguardos Indígenas la cual se describe así: *"En los casos en que aplique, comunicar a través de memorando a la Subdirección de Administración de Tierras, la legalización de tierras con predios del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral, con el objetivo de que este sea dado de baja del inventario de predios. Enviar como soporte el folio de matrícula"*. Por otra parte, menciona la actividad 1 del procedimiento de Compra Directa de Predios la cual indica que *"la Dirección de Asuntos Étnicos: el profesional asignado deberá recibir la solicitud de compra, de parte de la subdirección de Asuntos Étnicos, con los soportes correspondientes; según los casos señalados en el artículo 31 de la Ley 160 de 1994, literal A"*.

A pesar de estas actividades, no existe claridad del momento en que se concreta la necesidad de compra en el procedimiento de Constitución, Ampliación, Saneamiento o Reestructuración de Resguardos Indígenas y si esta demanda se surtirá a través del Fondo de Tierras.

Adicionalmente los vínculos expuestos se dan entre áreas y no entre procesos o procedimientos, a través de entradas y salidas que indiquen los subproductos demandados u ofertados entre ellos.

Así mismo, la Agencia indica que entre los procedimientos de Protección de Territorios Ancestrales de Comunidades Indígenas y el de Compra Directa de Predios no se requiere de un vínculo, dado el objetivo del decreto 2333 de 2014, el cual está orientado a generar una protección provisional y su posterior formalización. En este sentido se acepta esta aclaración, por lo que este acápite será retirado del hallazgo.

En relación con los términos para hacer las aclaraciones solicitadas por el Ministerio del Interior para dar su concepto previo dentro del procedimiento de Constitución de resguardos indígenas, la Agencia se remite al CPACA. Sin embargo, al ser una actividad tan específica y dependiendo de las observaciones que realice el Ministerio estas podrían tener algún grado de complejidad, se hace necesario que esta se incluya con sus tiempos.

Respecto del ingreso de los predios adquiridos por la DAE al Fondo de Tierras, la Agencia precisa las actividades relacionadas en los procedimientos de Constitución, Ampliación, Saneamiento o Reestructuración de Resguardos Indígenas y el de Compra Directa de Predios, 31 y 26 respectivamente, en donde se comunica al Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral, la legalización de tierras con predios del mismo, de tal manera que se den de baja de su inventario; así como la solicitud de registro en el Fondo de predios comprados por la DAE. En este sentido, la CGR acepta estas aclaraciones por lo que se retira este acápite del hallazgo.

La ANT indica que alrededor de la entrega material de predios para comunidades indígenas, en el procedimiento de Compra Directa de Predios se incluye la actividad de viabilidad jurídica, la cual permite tener claridad sobre la formalización de los mismos para aportar a la titulación colectiva. Así pues, la CGR acepta estas explicaciones, manteniendo la necesidad de revisar lo expuesto en párrafos anteriores, en relación con el análisis de las entradas y salidas entre los dos procedimientos.

Por último, en relación con la inexistencia de actividades de seguimiento en los procesos y procedimientos que dan cuenta de la atención de la ANT a las comunidades indígenas, la entidad indica que cuenta con la política de mejoramiento continuo y la política de riesgo institucional. A pesar de lo anterior, no se explica la razón de no contar con las actividades de seguimiento al interior de los procesos y procedimientos, precisamente como una herramienta para el mejoramiento continuo en la implementación de las políticas institucionales de las entidades públicas.

Dado el análisis anterior, se **configura el hallazgo** y se ajusta de conformidad con las precisiones dadas en la respuesta de la entidad.

HALLAZGO 6. Gestión y cumplimiento de metas del SPI (A) (Agencia Nacional de Tierras –ANT).

La Ley 42 de 1993 establece los principios de la gestión fiscal, entre los que se encuentran el de eficiencia y eficacia, entendidos como la asignación de recursos más conveniente para maximizar los resultados a conseguir y de manera oportuna.

El Decreto 1082 de 2015, por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional, regula lo correspondiente a los procedimientos y reglas en el marco del sistema de seguimiento a proyectos de inversión -SPI y SUIFP módulo Bpin-, señalando que el seguimiento a los proyectos de inversión se basará como mínimo en los indicadores y metas de gestión y de producto, en el cronograma y en la regionalización, de conformidad con la información contenida en el banco nacional de programas y proyectos - BPIN.

El Sistema de Seguimiento de Proyectos de Inversión (SPI) es una herramienta que facilita la recolección y análisis continuo de información para identificar y valorar los posibles problemas y logros frente a los mismos y constituye la base para la adopción de medidas **correctoras, con el fin de mejorar el diseño, aplicación y calidad de los resultados obtenidos**¹³ (negrilla fuera de texto). Los indicadores y las metas formuladas por las entidades y registradas en el SPI, constituyen una herramienta de seguimiento fundamental para solucionar las situaciones que impidan el cumplimiento de su misionalidad.

En este sentido, la ANT ha venido reportando en el SPI, para las vigencias 2016 a 2018, entre otras, las metas e indicadores relacionados con la constitución, ampliación y saneamiento de resguardos y adquisición de predios y mejoras. Una vez revisados los avances porcentuales alcanzados por la Agencia, se pudo evidenciar que existe un bajo nivel de cumplimiento de las metas (ver tabla 8), pese a que la ejecución financiera en la mayoría de casos reporta porcentajes mayores al 90%, lo que refleja deficiencias en los procesos de planeación y una baja gestión por parte de la ANT.

¹³ Tomado de <https://www.dnp.gov.co/programas/inversiones-y-finanzas-publicas/Sistemas-de-Informacion/Paginas/sistemas-de-informacion.aspx>, Recuperado el 24 de octubre de 2019

Adicional a lo anterior, la CGR encontró que el avance reportado en el SPI difiere de los reportes entregados por la ANT a la CGR en la Matriz "Base Resguardos legalizados Comunidades Indígenas".

Esta situación es contraria a los principios de eficiencia y eficacia en la medida en que con los recursos de inversión programados y ejecutados por la Agencia no se logró el cumplimiento de las metas propuestas.

Tabla 8. Metas SPI – Bases de datos ANT

Indicador	Meta	Avance	% Cumplimiento	Reporte Base Resguardos Legalizados (ANT)
2016				
Tierra adquirida y adjudicada (Constitución) Adquirida para constitución de resguardos - Unidad de Medida: Hectáreas	554	214	38.76%	
Acuerdos de constitución expedidos	30	2	6.67%	2
Procesos de constitución atendidos	60	12	20%	
Tierra legalizada como resguardo (Ampliación)	9.000	362,66	4.03%	
Tierra adquirida y adjudicada (Ampliación)	1.559	630	40.41%	
Acuerdos de ampliación expedidos	15	3	20%	3
Procesos de ampliación atendidos	35	6	17.14%	
2017				
Tierra legalizada como resguardo (Constitución)	6.000	163,898	2.73%	
Tierra adquirida y adjudicada (Constitución) Adquirida para constitución de resguardos - Unidad de Medida: Hectáreas	2.100	1881	89.61%	
Acuerdos de constitución expedidos	35	2	6%	12
Procesos de constitución atendidos	35	62	177%	
Tierra adquirida y adjudicada (Ampliación)	4.000	1816	45%	
Acuerdos de ampliación expedidos	35	2	6%	2
Procesos de ampliación atendidos	35	40	114%	
2018				
Tierra legalizada como resguardo (Constitución)	24.5970	245.860	100%	
Tierra adquirida y adjudicada (Constitución) Adquirida para constitución de resguardos - Unidad de Medida: Hectáreas	10	0	0%	
Acuerdos de constitución expedidos	28	27	96,43 %	18
Procesos de constitución atendidos	122	122	100%	
Tierra legalizada como resguardo (Ampliación)	88.7000	377.758	43%	
Tierra adquirida y adjudicada (Ampliación)	748	637,894	85%	
Acuerdos de ampliación expedidos	3	3	100%	5
Procesos de ampliación atendidos	55	55	100%	

Fuente: SPI y Bases de datos ANT, cálculos CGR

Análisis de la respuesta de la entidad

La Agencia explica que el desbalance presentado entre la ejecución financiera y el cumplimiento de metas se da por las "*complejidades técnicas y jurídicas de los procedimientos de legalización y compra de predios para Comunidades Indígenas*", citando como ejemplos los desistimientos de los ofertantes de predios o de las mismas comunidades indígenas, o las dinámicas del valor comercial de la tierra.

Al respecto vale la pena indicar que las demandas de los pueblos indígenas en relación con la legalización o ampliación de sus territorios son históricas, así como la misionalidad de la institucionalidad para atenderla. Por lo tanto, no es claro que la agencia responsable de la administración de tierras del país, no cuente con la información que le permita aproximarse a las metas y costos que implican su logro, precisamente dada la experticia adquirida en décadas anteriores.

Por otra parte, en referencia a los reportes al SPI, este órgano de control considera que los productos de cada uno de los procesos y procedimientos que reposan en las bases de seguimiento de la entidad, deben guardar coherencia con las metas que soportan sus proyectos de inversión.

En este sentido se **configura el hallazgo** al no tener una clara justificación a lo observado por la CGR.

3.4. CRITERIO 4. CARACTERIZACIÓN DE LOS TERRITORIOS INDÍGENAS ACORDE AL PLAN DE ACCIÓN QUE ESTABLEZCA LA CNTI.

En el marco de la CNTI, se asumió el compromiso de llevar a cabo la caracterización de los territorios indígenas, compromiso que además quedó plasmado en las "Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país", y al cual a la fecha no se le ha dado cumplimiento por parte del Gobierno Nacional. Este incumplimiento se ha puesto de presente en el seguimiento realizado por la CNTI (Sesión del octubre de 2018), donde se ha manifestado que, a través de su Secretaría Técnica se han enviado diferentes comunicaciones solicitando avanzar en el tema, sin que se haya recibido respuesta alguna, por lo que en la actualidad no se cuenta con información detallada de las aspiraciones territoriales.

Adicionalmente, se observa que pese a que en los proyectos de inversión de los años 2016, 2017 y 2018 se planteó como meta total entre 2013-2018, realizar 2 estudios de caracterización de territorios indígenas a nivel nacional, en ninguna de estas vigencias se trazó como meta específica realizar esta actividad.

Tal y como se señaló en el acápite de hechos relevantes del presente documento, la ausencia de una caracterización de tenencia, seguridad jurídica y definición de aspiraciones territoriales a nivel nacional, limita cualquier proyección presupuestal que se quiera realizar por parte de la ANT para la atención de necesidades, así como la realización de un plan de acción o de titulaciones colectivas. Este último concepto (titulaciones colectivas), asumido como un compromiso por parte de la ANT en la CNTI y en las "Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018", al cual a la fecha no se le ha dado cumplimiento (Hallazgo 8).

Una caracterización contribuye en buena medida, a la definición formal de criterios de priorización con un orden de prelación determinado para la atención de solicitudes, que les permita a las comunidades tener conocimiento de las razones y criterios que justifican que las solicitudes sean seleccionadas en el plan de atención anual de la DAE- ANT.

HALLAZGO 7. Caracterización de los territorios indígenas acorde al plan de acción que establezca la CNTI (A) (Agencia Nacional de Tierras –ANT).

El Parágrafo 1º del artículo 2º del Decreto 1397 de 1996, por el cual se crea la Comisión Nacional de Territorios Indígenas y la Mesa Permanente de Concertación con los pueblos y organizaciones indígenas, establece que, *"el cumplimiento de los compromisos adquiridos en desarrollo de los convenios o acuerdos suscritos por el Gobierno o el INCORA, con organizaciones o pueblos indígenas, se hará conforme a los cronogramas y demás contenidos de los acuerdos"*.

En el marco de la CNTI se asumió el compromiso de llevar a cabo la caracterización de los territorios indígenas, acorde al plan de acción que esta comisión establezca, compromiso que quedó plasmado en las "Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país", las cuales de conformidad con el artículo 2º de la Ley 1753 de 2015 hacen parte integral del plan de desarrollo.

La caracterización de los territorios indígenas se constituye en presupuesto fundamental para la formulación de las políticas públicas dirigidas a los territorios indígenas, en la medida en que con ella se logra la identificación de necesidades, de los problemas que afectan a las comunidades, así como la estimación de costos al que podría ascender su atención, con la consecuente formulación de proyectos de inversión conforme a una actuación planificada y los recursos disponibles. En otras palabras, la Agencia debe partir de un proceso de planificación que identifique de manera clara tanto los resultados a alcanzar, como las estrategias, programas y proyectos necesarios para garantizar los derechos territoriales de las comunidades étnicas.

La ANT en su respuesta a la solicitud de información elevada por la CGR en el marco de la presente auditoria, manifestó que *"la Comisión Nacional de Territorios Indígenas - CNTI, es el espacio en que se concerta la programación de actividades de la entidad, por medio de reuniones se realiza la planeación de las pretensiones territoriales para atender, siendo priorizadas las comunidades que deben ser atendidas mediante la adquisición de predios y mejoras y legalización de tierras en cada vigencia, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal asignada. Esa necesidad corresponde a los resultados de los estudios socioeconómicos, jurídicos y de tenencia de tierras, en los que se determinan las necesidades reales de tierra para cada comunidad"*, acciones que no reflejan el cumplimiento del compromiso asumido.

Adicionalmente, se observa que pese a que, en los proyectos de inversión de los años 2016, 2017 y 2018 se planteó como meta total entre 2013-2018, realizar 2 estudios de caracterización de territorios indígenas a nivel nacional, en ninguna de estas vigencias se trazó como meta específica realizar esta actividad.

HALLAZGO 8. Adopción de un plan de titulaciones colectivas (A) (Agencia Nacional de Tierras –ANT).

El parágrafo 1º del artículo 2 del Decreto 1397 de 1996, por el cual se crea la CNTI y la MPC, establece que: *"el cumplimiento de los compromisos adquiridos en desarrollo de los convenios o acuerdos suscritos por el Gobierno o el INCORA, con organizaciones o pueblos indígenas, se hará conforme a los cronogramas y demás contenidos de los acuerdos"*.

En el marco de la CNTI se asumió el compromiso por parte del Gobierno Nacional de adoptar un plan de titulaciones colectivas, el cual quedó plasmado en las "Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país", que de conformidad con el artículo 2º de la Ley 1753 de 2015, hacen parte integral del plan de desarrollo.

Así mismo, en las citadas bases se resaltó la necesidad de adoptar un plan de titulaciones colectivas, con tiempos precisos que permitan culminar con los procesos pendientes, tanto en comunidades indígenas como afrocolombianas. Este plan debe considerar las pretensiones territoriales, la disponibilidad de tierras y la ocupación ancestral, buscando dar cumplimiento a los compromisos sin generar conflictos con otro tipo de comunidades que también habitan en las mismas zonas rurales.

La ANT en su respuesta a la solicitud de información elevada por la CGR en el marco de la presente auditoria, no reportó acción alguna direccionada a la expedición del plan de titulaciones colectivas, lo que denota el incumplimiento de lo

pactado y de lo establecido en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.

Análisis de la respuesta de la entidad para los hallazgos 7 y 8.

La entidad en su respuesta describe inicialmente las dificultades a las que se ha enfrentado para acceder "al repositorio documental que debía ser entregado por el Patrimonio Autónomo de Remanentes – PAR INCODER", en especial "la reconstrucción de la base de datos de inventarios de solicitudes de Comunidades Étnicas" que históricamente se han presentado ante la autoridad de tierras.

Igualmente resalta la necesidad establecida en el Decreto Ley 4633 de 2011, de agilizar los procedimientos de legalización de resguardos y de concertar un plan de contingencia en el marco de la CNTI que permita agilizar los respectivos trámites administrativos.

Menciona las obligaciones que la Corte Constitucional en diversos autos ha ordenado a la autoridad de tierras, en el sentido de definir el número y estado del rezago de solicitudes, así como el establecimiento de un plan de choque para su atención.

La ANT procede a enunciar las actividades que se han adelantado, entre otras la contratación de personal para recolectar y verificar la información documental existente, identificar solicitudes y estado de los procedimientos adelantados, requerir a las comunidades de información complementaria, apertura expedientes, espacializar las pretensiones territoriales y programar los casos anualmente y concluye que para 2020 se finalizará estas tareas, con lo que ya se tendrían elementos para realizar la "Caracterización de las necesidades en materia de formalización de la propiedad colectiva de las Comunidades Étnicas en Colombia".

La CGR **configura el hallazgo** por cuanto no se tienen definido a la fecha este compromiso acordado en el marco del PND 2014-2018, el cual es de relevancia para tener claridad a corto, mediano y largo plazo, sobre la atención efectiva a las demandas de territorio de las comunidades indígenas, misionalidad a cargo de la Agencia.

HALLAZGO 9. Priorización y focalización para la constitución, ampliación, saneamiento o reestructuración de resguardos indígenas (A) (Agencia Nacional de Tierras –ANT).

De conformidad con la información suministrada por la Agencia Nacional de Tierras, existen en la actualidad 953 solicitudes de constitución, ampliación, saneamiento o reestructuración de resguardos indígenas, sin que se hayan definido de manera

formal los criterios de priorización para su atención en plazos determinables y con la eficacia requerida.

A pesar de que en respuesta al auto 266 de 2017, en julio de 2019 el Gobierno nacional presentó un informe ante la Corte Constitucional en donde se expresó que la ANT atiende las solicitudes de conformidad con seis criterios, en el mismo informe se aclara que los mismos *"no obedecen a un orden de prelación determinado"*, de tal manera que no existe una ponderación que garantice una priorización sistemática, ni que estos criterios sean considerados vinculantes para la entidad.

Tampoco se identifica en los procesos y procedimientos de la Agencia, al inicio del trámite de las solicitudes, la promulgación de un acto administrativo de priorización que permita tener conocimiento de las razones y criterios que justifican que las solicitudes sean seleccionadas en el Plan de Acción de cada vigencia.

Lo anterior, no permite que las comunidades tengan certeza en relación con los tiempos para alcanzar la legalización de sus territorios, en perjuicio de su pervivencia, dada la falta de instrumentos técnicos y objetivos que determinen el accionar planificado de la agencia en su misionalidad.

En este sentido no se estaría acatando debidamente lo ordenado por el Decreto 2164 de 1995, particularmente en su artículo 4, que determina la necesidad de planificar el accionar de la entidad; así como los artículos 8 y 9 que indican que una vez recibida la solicitud, se debe conformar un expediente e incluir en la programación anual la visita y estudios necesarios.

Análisis de Respuesta

La ANT manifiesta ante este órgano de control fiscal, que los criterios definidos para la priorización y focalización para la constitución, ampliación, saneamiento o reestructuración de resguardos indígenas fueron socializados ante la CNTI, para lo cual anexa actas y advierte que, en efecto, estos criterios se han tornado como un referente obligatorio a tener en cuenta en la formulación de la programación anual.

Los documentos allegados por la Agencia denotan solo la socialización de la ficha BPIN del Proyecto de Inversión de Legalización de Tierras para Pueblos Indígenas y otras discusiones sobre aspectos relacionados con la reglamentación de los resguardos de origen colonial y no vislumbran las acciones direccionadas a la formalización de los criterios y a la concertación de la programación de las acciones de constitución, ampliación, reestructuración y saneamiento de resguardos y saneamiento y conversión de reservas indígenas, lo que no permite desvirtuar lo observado, por lo que se **configura el hallazgo**.

3.5. CRITERIO 5. ADELANTAR LAS ACTUACIONES NECESARIAS PARA GARANTIZAR LOS PROCESOS DE CLARIFICACIÓN DE LA VIGENCIA LEGAL DE LOS TÍTULOS DE RESGUARDOS DE ORIGEN COLONIAL Y SU RESPECTIVA REESTRUCTURACIÓN, CUANDO HAYA LUGAR.

El Decreto 2663 de 1994 reglamentó la Ley 160 de 1994 en lo relativo a los procedimientos de clarificación de la situación de las tierras desde el punto de vista de la propiedad, de delimitación o deslinde de las tierras del dominio de la Nación, y los relacionados con los resguardos indígenas y las tierras de las comunidades negras. En su capítulo III, contemplaba el proceso de clarificación de la propiedad indígena, sin embargo, este Decreto fue derogado por el Decreto 1465 de 2013, el cual no trae específicamente el procedimiento para la delimitación de la clarificación de resguardos, por lo que el mismo hoy es inexistente.

Este vacío legal ha conllevado a que la ANT no adelante los procesos de reestructuración de resguardos de origen colonial o republicano. Si bien, esta situación ha imposibilitado el accionar de la Agencia, es claro que han existido múltiples demoras por parte del Gobierno para culminar el proceso de reglamentación; se advierte a lo largo de las diferentes sesiones de la CNTI, el escaso avance en la ruta metodológica concertada para la protocolización del Decreto de reglamentación, en particular la realización de un encuentro nacional que fue constantemente aplazado entre otras justificaciones, debido a temas relacionados con la contratación del operador para la celebración del encuentro.

HALLAZGO 10. Resguardos de origen colonial o republicano (A) (Agencia Nacional de Tierras –ANT).

El artículo 2.14.7.1.1 del Decreto 1071 de 2015, establece que la ANT tiene la competencia para adelantar los procesos de reestructuración de resguardos de origen colonial o republicano, previa clarificación sobre vigencia de los respectivos títulos. Esta obligación deviene de la Ley 160 de 1994, artículo 85.

En las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 se reafirma esta obligación estableciendo como compromiso del Gobierno Nacional el de "**Adelantar las actuaciones necesarias para garantizar los procesos de clarificación de la vigencia legal de los títulos de resguardos de origen colonial y su respectiva reestructuración, cuando haya lugar**" (Negrita fuera de texto).

El Decreto 1397 de 1996, por medio del cual se crea la CNTI y la MPC, señala en su parágrafo 1° del artículo 2 que "*el cumplimiento de los compromisos adquiridos en desarrollo de los convenios o acuerdos suscritos por el Gobierno o el INCORA,*

con organizaciones o pueblos indígenas, se hará conforme a los cronogramas y demás contenidos de los acuerdos".

De este modo y desde al año 2014, en las sesiones adelantadas en el marco de la CNTI, se estableció la necesidad de adoptar un decreto donde se definiera lo concerniente a la reglamentación sobre el proceso de clarificación y reestructuración de los resguardos de origen colonial o republicano, para lo cual se pactó una ruta, la cual aún no ha sido culminada.

Si bien, en la actualidad no ha sido acordada y expedida la citada reglamentación, se muestra un incumplimiento de las funciones legales de la ANT y de los compromisos asumidos en marco de la CNTI, en pro de llevar a cabo las **actuaciones necesarias** para garantizar los procesos de clarificación. La ausencia de un reconocimiento además de traducirse en una vulneración de los derechos a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han ocupado las comunidades indígenas, facilita el despojo, la invasión territorial y la vulneración de sus derechos humanos.

Análisis de Respuesta

La Agencia Nacional de Tierras señala que recientemente, según acta del 3 de septiembre de 2019, el Gobierno Nacional llegó a un acuerdo con la CNTI, con el objetivo de avanzar en la garantía de los derechos territoriales de los pueblos indígenas y dar cumplimiento a los acuerdos del PND 2018-2022.

La CGR toma nota de este avance, sin embargo, el mismo no obsta para declarar el incumplimiento a las funciones y a los compromisos asumidos por la ANT, respecto a adelantar las **actuaciones necesarias** para garantizar los procesos de clarificación de la vigencia legal de los títulos de resguardos de origen colonial y su respectiva reestructuración, hasta tanto no se culmine con la definición legal de la materia. De acuerdo a lo anterior, se **configura el hallazgo**.

3.6. CRITERIO 6. FORTALECIMIENTO Y FUNCIONAMIENTO DE LA CNTI

Se resalta frente a este compromiso, que tan solo para el 2017 se suscribió convenio entre la ANT y Asociación de Autoridades Arhuacas de la Sierra Nevada ASO-CIT (Convenio No. 540 de 2017 del 31 de marzo de 2017), cuyo objetivo era el funcionamiento y fortalecimiento de la CNTI en lo que respecta a la realización de las sesiones y mesas de concertación. De igual manera y para el 2018, se suscribió el Convenio No. 882 de 2018 entre la ANT y la misma asociación.

Esta situación ha sido evidenciada en la misma CNTI (sesión de octubre de 2018) donde se puso de manifiesto que no todos los años se había garantizado su funcionamiento total y que solo hasta 2017 se suscribió el primer convenio de fortalecimiento.

La ANT en informe aportado a la CGR¹⁴, presenta una serie de acciones que a juicio de este órgano de control, van más direccionadas al funcionamiento que al fortalecimiento de la CNTI, como por ejemplo, la realización y logística de las sesiones, el financiamiento de la Secretaría Técnica y de los recursos físicos, los cuales no necesariamente garantizan que la CNTI pueda cumplir con sus funciones, en especial la relacionada con el acceso y manejo de la información.

El fortalecimiento de la CNTI permite que se realice un mejor seguimiento de los acuerdos que aún se encuentran incumplidos y en general, a los avances en la política de legalización y medidas de protección a territorios ancestrales.

3.7. CRITERIO 7. ACOMPAÑAMIENTO EN LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS INTRA E INTER ÉTNICOS PARA LA DEMARCACIÓN DE LINDEROS DE LOS TERRITORIOS INDÍGENAS EN EL MARCO DE LAS COMPETENCIAS INSTITUCIONALES.

La ANT en la matriz de cumplimiento de los compromisos adquiridos con la MPC en el PND 2014-2018 vigencia 2019, diligenciada a solicitud de la CGR, reporta respecto al avance del compromiso "*acompañamiento en la resolución de conflictos intra e inter étnicos para la demarcación de linderos de los territorios indígenas en el marco de las competencias institucionales*", que este ítem se ha venido implementando por la ANT desde el marco normativo del Decreto 902 de 2017 artículo 55 y que anteriormente estos procesos eran llevados directamente por las áreas misionales de conformidad a sus competencias,

En este aspecto cabe señalar, que de conformidad con el mismo Decreto 902, los mecanismos de resolución de conflictos territoriales que afectan a los pueblos indígenas en relación con sus derechos de la propiedad, que surjan entre estos y beneficiarios no indígenas, debían ser concertados en el marco de la MPC y la CNTI dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición del citado Decreto. Sin embargo, después de 17 meses de expedido el Decreto no se ha contado con ningún avance, ni cumplimiento por parte del Gobierno Nacional.

¹⁴ Agencia Nacional de Tierras- ANT. Oficio 20195000793151 del 9 de septiembre de 2019

3.8. CRITERIO 8. EN EL MARCO DEL FONDO DE DESARROLLO RURAL SE PRIORIZARÁN RECURSOS PARA PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS EN LAS LÍNEAS DE INVERSIÓN QUE SE ESTABLEZCAN.

El Decreto 1071 de 2015 creó el Fondo de Desarrollo Rural, Económico e Inversión -FDREI- como una cuenta especial, del orden nacional, sin personería jurídica, sin estructura administrativa ni planta de personal y con contabilidad independiente, a cargo de la Autoridad de Tierras (Artículo 2.18.5.1.)

La Ley 1776 de 2016 estableció que los recursos del fondo serán invertidos preferencialmente en la adquisición de tierras para campesinos y trabajadores agrarios susceptibles de ser adjudicatarios, de acuerdo a lo estipulado en la Ley 160 de 1994, por fuera de las ZIDRES y obligatoriamente en el sector agropecuario

Posteriormente, con la expedición del Decreto 902 de 2017, artículo 18 numeral 9, los recursos que conforman el Fondo de Desarrollo Rural, Económico e Inversión, FDREI, pasaron a ser parte de la composición del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral.

En la medida en que tal y como lo señala la ANT en su respuesta¹⁵, el Fondo aún no ha iniciado bajo el procedimiento definido en el Decreto 902 de 2017, no se está dando cumplimiento al compromiso de priorizar recursos para pueblos y comunidades indígenas en el marco del FDREI ni se ha establecido la manera en que ello se va a realizar a fin de dar cumplimiento.

3.9. CRITERIO 9. CONSTRUIR CONJUNTAMENTE CON LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y SUS ORGANIZACIONES E IMPLEMENTAR UNA ESTRATEGIA PARA ACELERAR LA APLICACIÓN DE LA RUTA ÉTNICA DE PROTECCIÓN EN EL MARCO DEL DECRETO LEY 4633 DE 2011.

En respuesta de la URT se indica que de 2014 a 2018, han sido objeto de protección preventiva 120 territorios de comunidades o pueblos indígenas, 5 en 2014, 7 en 2015, 7 en 2016, 43 en 2017 y 58 en 2018. A pesar de lo anterior, no se evidencia que la URT haya construido una estrategia para la implementación de la ruta de protección de manera conjunta con los representantes de los pueblos indígenas, tal como quedo expresado en los compromisos asumidos por el Gobierno nacional con la MPC en el PND 2014-2018.

¹⁵ Agencia Nacional de Tierras- ANT. Oficio 20195000793151 del 9 de septiembre de 2019

HALLAZGO 11. Estrategia para acelerar la aplicación de la ruta étnica de protección en el marco del Decreto Ley 4633 de 2011 (A) (Unidad de Restitución de Tierras -URT).

Una vez revisada la información allegada por la URT al equipo auditor, en relación con el cumplimiento de los compromisos asumidos por el Gobierno nacional con la MPC en el marco del PND 2014-2018, se pudo evidenciar que la entidad no tiene documentada una estrategia que acelere la ruta étnica de protección en concertación con los Pueblos Indígenas.

El Decreto ley 4633 en sus artículos 145 y 150 destaca la importancia de la ruta de protección, en aras de prevenir afectaciones territoriales, así como facilitar los procesos de restitución y formalización de los territorios étnicos.

En el marco de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas -CNTI, se asumió el compromiso por parte del Gobierno Nacional de adoptar una "Estrategia para acelerar la aplicación de la ruta étnica de protección en el marco del Decreto Ley 4633 de 2011", compromiso que quedó plasmado en las "Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país", las cuales de conformidad con el artículo 2° de la Ley 1753 de 2015 hacen parte integral del plan de desarrollo.

Lo anterior dada la escasa articulación con los espacios de concertación definidos en el decreto 1397 de 1996 y debilidades en la planificación para la implementación de la ruta de protección, lo que puede acarrear riesgos sobre los derechos territoriales de las comunidades indígenas afectadas por el conflicto armado.

Análisis de la respuesta de la entidad

La URT en su respuesta se limita a describir la ruta para la implementación de las medidas de protección y cómo en los últimos años, esta se ha venido incrementando de manera significativa tal y como se muestra en el siguiente cuadro:

Tabla 9. Avances en la implementación de la ruta étnica

Año	No. de territorios con ruta étnica
2014	5
2015	7
2016	7
2017	43
2018	58

Fuente: Oficio URT-DG-00327

Teniendo en cuenta que según las bases de datos suministradas, aun el 30% de los casos están en el estado "en elaboración del estudio preliminar", y que de conformidad con el aparte citado por la URT del Decreto ley: "Este estudio preliminar

servirá de base para la adopción de medidas de protección, cautelares y el inicio de la caracterización de afectaciones territoriales, pero de ninguna manera sustituye dicha caracterización”, y a pesar del aumento en la implementación de las mismas, es indispensable que a dos años de terminar la vigencia del Decreto, la Unidad tenga una estrategia para proteger estos territorios, si es del caso, en los términos de los compromisos asumidos con la MPC.

En este sentido, este órgano de control determina que el **hallazgo se configura**.

Nota: Por otra parte, y en relación con lo manifestado por la Unidad en cuanto a que el plan de titulaciones colectivas no es competencia de la URT, la CGR **ajusta el hallazgo**.

3.10. CRITERIO 10. ADECUACIÓN INSTITUCIONAL QUE PERMITA LA IMPLEMENTACIÓN EFECTIVA DEL DECRETO LEY 4633 DE 2011 EN TODOS SUS COMPONENTES, DE MANERA INTEGRAL.

A pesar de que el Decreto 4801 de 2011 conforma la estructura de la Unidad de Restitución, la cual incluye la Dirección de Asuntos Étnicos y define las funciones tanto de la URT como de la DAE, de acuerdo con la información reportada por la Unidad, hasta 2015 la gestión étnica se adelantó de manera tercerizada, año en el cual se inició el fortalecimiento de equipos en las direcciones territoriales, logrando alcanzar la cifra de 214 colaboradores en 2017 y reduciéndose a 148 en 2019 (casi un 50% menos).

El fortalecimiento en el equipo de profesionales dado en 2017 puede explicar la mayor emisión de actos administrativos de adopción de estudios preliminares y caracterizaciones presentada en 2017 y 2018, así como la mayor radicación de demandas en 2018.

Vale la pena resaltar que aún persiste una cifra importante de casos en etapa administrativa (30% en elaboración de estudios preliminares y 45% por iniciar o culminar la caracterización), lo que no explica por qué la reducción de profesionales para adelantar estas tareas, ni se evidencia una estrategia que la supla y garantice el análisis de esta importante cantidad de casos que podrían ser llevados ante la jurisdicción especial de restitución antes de finalizar la vigencia del Decreto Ley.

HALLAZGO 12. Proyectos de inversión para la restitución de derechos territoriales de las comunidades indígenas (A) (Unidad de Restitución de Tierras - URT).

La política de restitución de tierras y territorios define tres rutas diferentes a través de sus respectivas normas a saber: para predios individuales a través de la Ley 1448 de 2011 y particularmente el Decreto 4829 de 2011; cuando se trata de territorios colectivos de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras mediante la aplicación del Decreto 4635 de 2011; y finalmente, la restitución de los derechos territoriales de las comunidades indígenas se define en el Decreto ley 4633 de 2011.

Revisados los proyectos de inversión que soportan esta política¹⁶, se observa que la cadena de valor no diferencia objetivos, productos, actividades, metas e indicadores para la ruta referida a las comunidades indígenas, tan solo se hace distinción al definir el presupuesto y la regionalización.

Esta situación no permite hacer un seguimiento adecuado y diferencial y obedece a debilidades en la planeación de las rutas, que a pesar de tener un objetivo final similar, contienen características que definen procesos particulares.

Lo anterior en contravía de los compromisos establecidos por el Gobierno Nacional con la MPC en el PND 2014-2018, en el sentido de adecuar la institucionalidad para la implementación efectiva de la restitución de derechos territoriales a comunidades indígenas y de los lineamientos establecidos en el Manual de Procedimientos del BPIN.

Análisis de la respuesta de la entidad

A pesar que se derivan de dos decretos ley diferentes con sus particularidades, la Unidad en su respuesta ratifica lo enunciado por la CGR, en el sentido que el proyecto de inversión no hace una distinción específica para la atención de las comunidades indígenas, sino que la misma esta compilada para toda la gestión étnica.

Por otra parte, en la comunicación del DNP adjuntada por la entidad ("formulación proyectos de inversión 2019"), este departamento le aclara a la Unidad que, desde la estructuración del árbol de problemas, no identificaron causas focalizadas por tipo

¹⁶ Implementación programa de restitución de tierras rurales a las víctimas del despojo y/o abandono de predios nacional (2014 a 2018) y Contribución a la mejora de la gestión del proceso de protección y restitución de las tierras y territorios despojados o abandonados forzosamente a nivel nacional (2019).

de población sino a nivel general, por lo que, en consecuencia, la formulación del proyecto no permitió la distinción para las comunidades indígenas.

Vale la pena recordar lo descrito en el artículo 115 del Decreto 1753 de 2015 que establece: *"Durante cada vigencia fiscal, como parte de la elaboración de los anteproyectos de presupuesto de cada sección presupuestal, se señalarán de manera específica las partidas presupuestales destinadas a cumplir los acuerdos con los Pueblos Indígenas establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo."*

Se resalta que para 2019 la Unidad si hace distinción del presupuesto y regionalización para las comunidades indígenas, sin embargo, a nivel de actividad y metas no es así, por lo que el **hallazgo se configura**, y se **precisa** de conformidad con el análisis realizado a la respuesta de la entidad.

3.11. CRITERIO 11. DIFUSIÓN PERMANENTE DEL DECRETO LEY 4633 DE 2011.

La MPC acordó con el Gobierno Nacional la difusión permanente del Decreto Ley 4633 de 2011, compromiso acorde con los principios generales y derechos de los pueblos indígenas establecidos en el capítulo segundo del mismo decreto ley, particularmente el de la publicidad¹⁷, el cual consiste en que la institucionalidad responsable de la reparación integral de los pueblos indígenas, deberá garantizar que estas comunidades tengan la información y orientación sobre los derechos, medidas y recursos con que cuentan para la restitución de sus derechos territoriales.

La comprensión de los derechos por parte de las víctimas del conflicto armado, se hace más relevante cuando se trata de comunidades indígenas, dada su cosmovisión, particularmente que sean efectivamente entendibles en su lengua, teniendo en cuenta además su ubicación territorial, en donde el acceso a la información institucional es bastante limitada y precaria.

En este sentido, se rescata que la URT ha programado en su Plan de Acción Étnico actividades de socialización del decreto ley en la mayoría de sus direcciones territoriales, aunque se evidencia que estas han venido disminuyendo de 2017 a 2019¹⁸.

¹⁷ Decreto Ley 4633/2011, artículo 37.

¹⁸ En el PAE 2017 se reportan en las Direcciones territoriales de Antioquia, Bolívar, Cauca, Cesar, Córdoba, Sucre, Meta, Norte de Santander, Nariño, Magdalena, Putumayo, Tolima, Valle del Cauca y Eje Cafetero; en 2018 en Antioquia, Apartado, Cauca y Cesar; y finalmente para 2019 solo se reportan en las Direcciones territoriales de Cesar y Apartado.

Tabla 10. Socializaciones con comunidades y pueblos indígenas 2015 – 2018.

Año	Eventos	No. Personas participantes
2015	33	1747
2016	101	4994
2017	33	2083
2018	17	696

Fuente: URT, cálculos CGR

Finalmente, el componente étnico del proyecto de inversión no establece un diagnóstico que permita evidenciar el universo potencial que ameritaría esta actividad y no se indican metas para la misma.

3.12. Criterio 12. Elaboración de un plan de acción concertado con los pueblos indígenas, que permita dar cumplimiento al Decreto Ley 4633 de 2011.

Este compromiso ratifica lo enunciado en el artículo 146 del Decreto Ley 4633 de 2011, en relación con la definición entre la MPC y la URT de los "*criterios, zonas, casos, tiempos para la focalización y puesta en marcha de las medidas de restitución*".

En este sentido la Unidad establece en el proceso de "gestión de restitución de derechos étnico territoriales – caracterizaciones y registro", el procedimiento de focalización de territorios, en donde se vincula como una de sus actividades la convocatoria a sesión de la MPC con el objetivo de decidir sobre los casos a priorizar en el marco de la gradualidad establecida por el Decreto Ley.

La URT allegó a este órgano de control, un acta de la MPC adelantada los días 5 y 6 de agosto de 2014, en donde los delegados de los pueblos se comprometen a entregar una matriz de información sobre los casos focalizados por el espacio, el cual incluye casos de la ONIC, OPIAC, AICO y OZIP.

Así mismo, adjunta una matriz en Excel denominada "*casos organizaciones MPC.xls*" la cual fue cruzada con el archivo de Excel "*GESTIÓN DAE C. INDÍGENAS 22-08-2019*" encontrando lo siguiente¹⁹.

- El 25% del total de casos que la URT tiene en etapa administrativa, corresponden a los concertados con la MPC;
- El 42% del total de los casos que están en sede judicial, corresponden a los concertados con la MPC;

¹⁹ Cálculos aproximados dada la complejidad al identificar los territorios y/o comunidades en los archivos suministrados.

- El 40% del total de los casos con sentencia, corresponden a los concertados con la MPC;
- El 65% del total de los casos concertados con la MPC, aún están en etapa administrativa.
- El 8% del total de los casos concertados con la MPC, tienen medidas cautelares.
- El 19% del total de los casos concertados con la MPC, están en sede judicial.
- El 7% del total de los casos concertados con la MPC, tienen sentencia.

HALLAZGO 13. Criterios para la focalización y priorización de las medidas de restitución (A). (Unidad de Restitución de Tierras - URT)

El artículo 145 del Decreto Ley 4633 de 2011, señala que la URT, anualmente debe definir con la MPC los criterios, zonas, casos, tiempos para la focalización y puesta en marcha de las medidas de restitución.

El numeral 11 del artículo 2° y el artículo 9° del Decreto 4801 de 2011 establece como función de la URT la de: *"realizar la focalización de casos de territorios étnicos a restituir, de forma concertada y de conformidad con las normas vigentes que regulen la materia"* y específicamente de la Dirección General la de: *"definir los lineamientos para la focalización de casos de territorios étnicos a restituir, de forma concertada de acuerdo con las normas existentes"*. Para ello, la URT expidió el procedimiento RD-CR-PR-03 denominado *"focalización de territorios"*, dentro del cual se contempla como una de sus actividades, la de convocar a la sesión de la MPC a través del Ministerio del Interior, para posteriormente definir los casos a focalizar según los criterios constitucionales y jurisprudenciales.

La CGR realizó prueba de recorrido el 29 de agosto de 2019 y al indagar sobre el cumplimiento de estas actividades, se pudo determinar de acuerdo a lo afirmado por los funcionarios de la URT que: *"la MPC no prioriza el tema de restitución, por lo que la URT ha tomado las decisiones de focalización"*²⁰ y además que la entidad no cuenta con un protocolo para definir criterios de priorización. De igual manera, la CGR solicitó a la Unidad una copia de las convocatorias realizadas en las vigencias 2015 a 2019 por la URT a la MPC para efectos de llevar a cabo la focalización de casos, frente a lo cual fue allegada solo un acta de una sesión realizada con la MPC en el 2014.

Con base en lo anterior, la CGR observa que la URT no está dando cumplimiento a lo dispuesto por el Decreto Ley 4633 de 2011 y el Decreto 4801 de 2011, en la

²⁰ Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario. Acta de Visita Fiscal – Administrativa. 29 De Agosto De 2019

medida en que no se están definiendo los criterios, zonas, casos, tiempos para la focalización de manera concertada con la MPC.

Adicionalmente, la URT no cuenta con un método técnico ni criterios expresos para llevar a cabo la focalización, de tal manera que le permitan en un momento dado justificar de manera objetiva la selección de los casos a atender, de forma que se garantice el derecho a la igualdad y el trámite de las solicitudes de restitución en el término de la vigencia del Decreto Ley.

Si bien, la aplicación de criterios de priorización para la atención de las medidas de restitución se encuentran enmarcadas en los principios de gradualidad, progresividad y sostenibilidad fiscal, estos no pueden convertirse en una excusa para mantener indefinidamente en la incertidumbre, la reclamación de los peticionarios de la restitución, lo que puede generar una vulneración de los principios de progresividad e igualdad y el no reconocimiento de los derechos territoriales de comunidades indígenas con afectaciones por abandono, confinamiento o despojo, cuando las mismas no resulten focalizadas.

Análisis de la respuesta de la entidad

La URT en su respuesta replica lo enunciado en el artículo 145 del Decreto Ley 4633 de 2011, en relación con la definición con la MPC de: *"los criterios, zonas, casos, tiempos para la focalización y puesta en marcha de las medidas de restitución"*, así como a que se debe tener en cuenta *"los parámetros enunciados en la jurisprudencia nacional e internacional y la existencia de comunidades que hayan solicitado la ruta étnica de protección de derechos territoriales para aplicar las disposiciones en materia de restitución de las que trata el presente decreto"*.

Por otra parte, relaciona en un cuadro incluido en la respuesta, las variables *"con las cuales la UAEGRTD ha definido la priorización de casos en los planes de acciones étnicos"*, aunque no se indica que los mismos se encuentren formalizados en un documento interno, lo cual es aceptado por la entidad cuando afirma que no existe un *"protocolo donde se plasme de manera explícita"* los criterios enunciados.

Es de resaltar que la primera variable mencionada, se refiere al *"Dialogo y discusión con la MPC (concertación de criterios, zonas, casos y tiempos de ejecución)"*, es decir que ratifica lo observado por la CGR y establecido en el Decreto 4633 de 2011 en el artículo 145, y que a su vez es reglamentado en el Decreto 4801 de 2011 y de manera coherente en los procedimientos internos de la Unidad.

Por otra parte, lo enunciado en el artículo 145 en relación con *"los parámetros enunciados en la jurisprudencia nacional e internacional y la existencia de comunidades que hayan solicitado la ruta étnica de protección de derechos"*

territoriales para aplicar las disposiciones en materia de restitución de las que trata el presente decreto", se debe entender como complementario a la definición que se realice en el marco de la MPC y no como un criterio excluyente.

En este sentido, se **configura el hallazgo** dado que no se presentaron justificaciones a los hechos encontrados por el equipo auditor.

3.13. CRITERIO 13. IMPLEMENTACIÓN EFECTIVA E INTEGRAL DEL DECRETO LEY 4633 DE 2011, EN TODOS SUS COMPONENTES.

El Decreto Ley 4633 de 2011 define el marco normativo para la asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los Pueblos y Comunidades indígenas, el cual se constituye en un hito en el reconocimiento al significado del territorio para estas comunidades y al restablecimiento del goce efectivo de los derechos de aquellos pueblos afectados por el conflicto armado.

Revisadas las cifras de la gestión de la Unidad de Restitución de Tierras en la etapa administrativa respecto de las solicitudes aún pendientes (tabla 11), se evidencia que si se quiere concluir antes del término de la vigencia del Decreto ley (diciembre de 2021), esta entidad debe aumentar sus esfuerzos para adelantar los casos hasta el momento no han iniciado su estudio preliminar ni la caracterización, sin contar que se alleguen nuevos casos dada la continuidad del conflicto armado en algunas zonas del país.

Tabla 11. Gestión de Solicitudes de restitución de derechos territoriales indígenas

Etapa del Proceso	Número Solicitudes
Administrativa	220
Judicial	38
Medidas Cautelares	20
Postfallo	15
Total general	293

Fuente: Cifras Unidad de Restitución, cálculos CGR

Lo anterior, sin tener en cuenta las acciones que debe adelantar la URT para la presentación de las demandas ante la jurisdicción de restitución de tierras, su consecuente representación judicial y el cumplimiento de las órdenes dadas en las sentencias, que son las que garantizan en el marco de su reparación integral, el restablecimiento de los derechos territoriales de las comunidades indígenas.

Respecto a la evolución de la gestión de la Unidad se observa como en 2018 se encuentra el punto más alto en la generación de cada uno de los productos a su cargo. Esta situación contrasta con lo alcanzado en 2019, que, al corte de la base de datos presentada, no se tiene la certeza de alcanzar resultados similares.

Tabla 12. Productos de la ruta de restitución de derechos territoriales indígenas 2013 - 2019

Año	Adopción EP	Adopción Caracterización	Radicación Demandas	Sentencias
2013	7			
2014	11	15	12	1
2015	22	6	8	
2016	29	7	4	3
2017	55	9	8	4
2018	37	18	17	6
2019	14	0	4	1
Total	175	55	53	15

Fuente: Cifras Unidad de Restitución, cálculos CGR

HALLAZGO 14. Tiempos en el proceso de restitución de territorios indígenas (A) (Unidad de Restitución de Tierras).

Analizada la base de datos suministrada por la URT en archivo Excel (GESTIÓN DAE C. INDÍGENAS 22-08-2019.xls), se deduce que el estado de las solicitudes de inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF) es el siguiente:

Tabla 13. Estado de las solicitudes de inscripción al RTDAF de comunidades indígenas (ID)

Estado/Etapa	Administrativa	Judicial	Medidas Cautelares	Posfallo	Total general
Elaboración del Estudio Preliminar	87				90
Adopción del Estudio Preliminar	83				83
Elaboración de la Caracterización	48				48
Adopción de la Caracterización	2				2
Concedida			20		20
Radicada		6			6
Admitida		15			15
Controversias		1			1
Notificación y Traslado		4			4

pruebas		4			4
Sentencia Juez				10	10
Sentencia Tribunal				5	5
Traslado al Tribunal		8			8
Total general	220	38	20	15	293

Fuente: Cifras Unidad de Restitución, cálculos CGR

Al analizar los datos que poseen información completa²¹ se encontró lo siguiente:

- De los **87 casos en estado "Elaboración del Estudio Preliminar"**, tan solo 9 tienen resolución de inicio del Estudio Preliminar (EP), uno de ellos con desistimiento (sin resolución de adopción de EP) y en uno se citan dos autos de la Corte por lo que no es claro si se inició o no esta etapa.
- Los 9 casos con resolución de inicio que están en estado "*Elaboración del Estudio Preliminar*", llevan en promedio **2,2 años (814 días calendario)** sin que se defina si se adopta o no el mismo, para de esta manera avanzar a la fase de caracterización.
- Tomando aquellos casos que tienen fechas para las resoluciones que inician y adoptan el EP, se obtiene un promedio de **337 días calendario** para la elaboración del mismo.
- 83 casos están en el estado "*Adopción del Estudio Preliminar*" sin que continúen el respectivo trámite. De los que se tienen datos completos, no han iniciado la caracterización en promedio hace **651 días hábiles** a la fecha de corte de la base de datos.
- Entre la adopción de estudio preliminar y el inicio de la caracterización pasan en promedio **168 días**.
- Existen **44 casos en estado "Elaboración de la caracterización"**, que en promedio llevan **585 días hábiles** (1,6 años) sin que culmine esta etapa.
- En los casos donde se culminó la caracterización, este proceso demoró en promedio **435 días** entre el inicio de la caracterización y su adopción pasan.
- Hay 2 casos que llevan **1.036 días** de adoptada la caracterización sin inscribir en el RTDAF.

²¹ Ver Hallazgo 17 "Calidad de los datos del archivo de seguimiento de la DAE y del Sistema de Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente –SRTDAF modulo étnico".

- Entre la adopción de la caracterización y la inscripción en el RTDAF pasan en promedio **37 días**.
- Entre la inscripción en el RTDAF y la radicación de la demanda pasan en promedio **102 días**.
- Existen 5 casos en los cuales se radico la demanda y aún no ha sido admitida, pasando entre estos dos hitos **409 días** en promedio.
- Entre la radicación de la demanda y su admisión pasan **84 días** en promedio.
- Hay 33 casos admitidos por los jueces y magistrados, pasando **632 días** en promedio sin sentencia por parte de la judicatura.
- Las 15 sentencias emitidas por la judicatura se han demorado desde la admisión de la demanda **816 días** (2,2 años) en promedio.

En general, se pueden observar demoras en cada una de las etapas del proceso, en menoscabo de la defensa de los derechos territoriales de la población indígena víctima de confinamiento, despojo o abandono forzado derivado del conflicto armado, lo anterior por una gestión inadecuada por parte de la Unidad.

Lo anterior, en contravía de lo estipulado en el Decreto Ley 4633 de 2011, particularmente en sus artículos 149, 152, 156 y 160²², en los cuales se establecen

²² Decreto 4633 de 2011, artículo 149 "La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas **tendrá un plazo de 30 días hábiles**, contados a partir de la fecha en que se radique la solicitud, para realizar el estudio preliminar de que trata el presente artículo e incluirá esta información básica en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente. Dicho plazo podrá ser prorrogado cuando existan o sobrevengan circunstancias que lo justifiquen." (Negrilla fuera de texto)

Artículo 153 "Caracterización de las afectaciones territoriales. En el marco de la caracterización integral prevista en el artículo 139 del presente decreto, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas, con la participación de las autoridades y comunidades afectadas en el territorio objeto de restitución, identificará las afectaciones territoriales. Esta identificación se desarrollará en un plazo no mayor a 60 días calendario prorrogables por una vez y por un periodo igual, solo en el caso de que se identifiquen controversias o conflictos intra o interétnicos." (Negrilla fuera de texto)

Artículo 156. "...Una vez realizado el registro la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas acudirá directamente al Juez o Tribunal competente para iniciar el procedimiento, en un término de sesenta (60) días." (Negrilla fuera de texto)

Artículo 160. Presentación y contenido de la demanda. Una vez ingresada la solicitud en el registro y emitido el informe de caracterización, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y la Defensoría del Pueblo tendrán un plazo de **sesenta (60) días prorrogables por un periodo igual** para presentar la demanda." (Negrilla fuera de texto)

los tiempos para adelantar el estudio preliminar, la caracterización y la presentación de la demanda de restitución de derechos territoriales.

Análisis de la respuesta de la entidad

La URT en su respuesta menciona las diferentes dificultades a las cuales se enfrenta para adelantar la gestión administrativa del proceso de restitución de los derechos territoriales, particularmente para realizarla a través de procesos participativos y concertados con las comunidades involucradas, entre las que destacan *"las condiciones de difícil acceso a los territorios dada la posición geográfica de los mismos, orden público, la concertación, seguridad y de acceso a la información, controversias territoriales intra o interétnicas, la presencia de ocupantes no étnicos en los territorios colectivos solicitados en restitución"*.

Al respecto, la CGR no desconoce las características propias de esta dinámica territorial, lo cual no es óbice para incumplir los términos establecidos en el Decreto Ley 4633 de 2011, que al estar inmersos en el marco de la justicia transicional deben ser céleres a fin de garantizar la restitución de los derechos territoriales de las comunidades indígenas víctimas del conflicto armado. En este punto es importante recordar que tan solo quedan algo más de dos años para que pierda vigencia el Decreto ley y aún se encuentran en trámite administrativo más del 70% de los casos a resolver.

En este sentido, el **hallazgo se configura** dado que las explicaciones entregadas por la entidad no permiten explicar la situación encontrada por este órgano de control ni corregir las consecuencias que esta situación deriva.

HALLAZGO 15. Avances en la ruta de restitución, compromiso aceleración ruta y adecuación institucional (A) (Unidad de Restitución de Tierras - URT).

De conformidad con la información suministrada por la URT, se encontró que en casi 8 años de promulgado el Decreto Ley 4633 de 2011, la Unidad ha realizado o se encuentra tramitando un total de 103 caracterizaciones, lo que indica un promedio de 14 por año.

A la fecha de corte de la información reportada²³, existen sin caracterizar por lo menos 135 solicitudes. Lo anterior implica que la Unidad tendría que realizar mínimo 54 caracterizaciones por año si se quiere concluir con esta etapa antes del término de la vigencia del Decreto ley; es decir, multiplicar sus esfuerzos 3,9 veces, sin contar con que se alleguen nuevos casos, las acciones que debe realizar para la

²³ Corte a 22 de agosto de 2019

presentación de los casos ante la jurisdicción de restitución de tierras y su consecuente representación judicial.

Siendo la caracterización la actividad más relevante y que demanda mayor tiempo y recursos para recabar el material probatorio para inscribir los territorios en el registro de tierras despojadas, así como para proyectar la respectiva demanda judicial, se evidencian debilidades en la capacidad institucional de la URT para tramitar los casos que aún están en sede administrativa.

Lo anterior, limita la garantía del restablecimiento de los derechos territoriales de las comunidades indígenas víctimas de despojo, abandono forzado o confinamiento originado por el conflicto armado, dada la vigencia del Decreto Ley 4633 de 2011. Adicionalmente, se incumplen los compromisos establecidos con la MPC en el PND 2014-2018, en relación con la adecuación institucional, la formulación de un plan de acción para la restitución de los territorios y la implementación efectiva de la ruta de restitución.

Análisis de la respuesta de la entidad

La URT menciona en su respuesta que ha ejecutado los recursos que la DAE ha apropiado vigencia tras vigencia, así como que ha garantizado el equipo de colaboradores requerido para adelantar su gestión.

Así mismo, aclara que, de los estudios preliminares adoptados, en 24 de ellos no se recomienda la focalización e inicio de la caracterización. En este sentido de los 83 estudios preliminares adoptados, están pendientes de iniciar la caracterización solo 59.

En este sentido y teniendo en cuenta que en elaboración del estudio preliminar están 87 casos, y bajo el supuesto que en el 100% de ellos se recomiende la caracterización, sumado a los 59 casos mencionados atrás, dan un estimado de 146 posibles caracterizaciones por realizar. Con esta información y a la fecha de corte de la base de datos, la URT debería elaborar **58** caracterizaciones por año antes de terminar la vigencia de la ley.

Ahora bien, de los 186 estudios preliminares adoptados a la fecha, en 24 de ellos (13%) no se recomendó adelantar la caracterización. Al afectar con este porcentaje los 87 casos que están en elaboración del estudio preliminar, se podría estimar que de allí se deberían adelantar 76 caracterizaciones, que sumadas a las 59 que ya se definió requieren caracterización, daría una cifra de 135, es decir se deberían llevar a cabo **54** caracterizaciones al año antes de terminar la vigencia del decreto ley.

Lo anterior permite afirmar que, para poder gestionar las caracterizaciones, la URT debe multiplicar su capacidad institucional por lo menos 3,9 veces frente a su promedio histórico. En este sentido se **configura el hallazgo** y se **precisa** de conformidad con el análisis realizado a la respuesta de la entidad.

3.14. HALLAZGOS TRASVERSALES A LOS CRITERIOS EVALUADOS.

A continuación, se presentan hallazgos que son transversales a la gestión de las dos entidades auditadas para adelantar la política de seguridad jurídica, protección de restitución de derechos territoriales de las comunidades indígenas.

HALLAZGO 16. Sistemas de información para el seguimiento a los procesos de legalización y seguridad jurídica de los territorios indígenas (A) (Agencia Nacional de Tierras –ANT).

Solicitada por el equipo auditor, la base de datos de solicitudes, legalizaciones, adquisiciones y protección con la que la Agencia hace seguimiento a su accionar institucional, la ANT remitió los siguientes archivos de Excel: 1) Base de adquisiciones Comunidades Indígenas, 2) Base de solicitudes Comunidades Indígenas, 3) Base Resguardos Legalizados Comunidades Indígenas y 4) Matriz Protección Ancestral.

Revisados estos archivos, se encuentra que los mismos no garantizan la calidad de los datos almacenados, ni cuentan con variables homogéneas que permitan conocer el estado de los procesos adelantados ni realizar un seguimiento adecuado, evidenciando la ausencia de depuración para definir la suficiencia, pertinencia y controles de calidad a los datos gestionados.

Adicionalmente, limita la realización de un costeo de la política, la planeación adecuada de la actuación institucional y dificulta su seguimiento.

Lo anterior se debe a que los líderes funcionales y técnicos de los procesos y sistemas de información, no han implementado un plan permanente donde se evalúe la calidad, suficiencia y pertinencia de los datos que se integre a los procesos de desarrollo, mantenimiento y actualización de los sistemas de información y que permita realizar un efectivo seguimiento y monitoreo a la política.

El artículo 2.2.9.1.2.2 del Decreto 1008 de 2018, mediante el cual se establecen *“los lineamientos generales de la política de Gobierno Digital y se subroga el capítulo 1 del título 9 de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1078 de 2015, Decreto Único Reglamentario del sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones”* establece que para la implementación de la Política de Gobierno Digital, las

entidades públicas deberán aplicar el Manual de Gobierno Digital, el cual define los lineamientos, estándares y acciones a ejecutar por parte de los sujetos obligados a esta Política y establece dentro de su ámbito de aplicación a las entidades que conforman la Administración Pública, en los términos del artículo 39 de la Ley 489 de 1998.

De acuerdo con el citado manual, la entidad debe garantizar que el proyecto o iniciativa que haga uso de TIC, cuente con un conjunto de acciones que permitan una adecuada ejecución, seguimiento y realimentación, de manera que se cumpla con lo planeado y que se satisfagan las necesidades y problemáticas identificadas desde el inicio. Para ello, deben observar entre otros el siguiente lineamiento: Las entidades públicas deben realizar diferentes pruebas (iterar) para mejorar frecuentemente los servicios digitales con el propósito de fortalecer frecuentemente los servicios prestados.

Por otra parte, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones define el marco de referencia para la implementación de la arquitectura TI, donde uno de sus lineamientos determina que *"la dirección de Tecnologías y Sistemas de la Información o quien haga sus veces debe contar con un plan de calidad de los componentes de información que incluya etapas de aseguramiento, control e inspección, medición de indicadores de calidad, actividades preventivas, correctivas y de mejoramiento continuo de la calidad de los componentes"*.

Análisis de la respuesta de la entidad

La Agencia realiza una serie de claridades donde se resalta el recuento realizado respecto de los avances en materia política de Gestión de Sistemas de Información y donde se manifiesta que de las tres etapas de implementación: Arquitectura; Modelamiento de datos y requerimientos de los procesos e, Implementación del sistema, la ANT se encuentra en la segunda, llevando a cabo la recolección e identificación del universo de solicitudes. Adicionalmente, señala que en la actualidad la Dirección de Asuntos Étnicos de la ANT, en pro de cumplir con sus funciones, ha iniciado una revisión del repositorio de expedientes que se encuentran en la Autoridad de Tierras, con el fin de establecer el universo de solicitudes de comunidades étnicas y su respectivo estado.

Las acciones reportadas por la ANT reflejan avances en la materia, sin embargo, hasta tanto la política de gestión de sistemas de información no se encuentre en implementación, las deficiencias encontradas en las bases de datos presentadas por la ANT, continuaran limitando la planeación adecuada de la actuación institucional, la elaboración de un costeo de la política, y su seguimiento, por lo que el **hallazgo se configura** en los mismos términos.

HALLAZGO 17. Calidad de los datos del archivo de seguimiento de la DAE y del Sistema de Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente –SRTDAF modulo étnico (A) (Unidad de Restitución de Tierras).

El artículo 2.2.9.1.2.2 del Decreto 1008 de 2018, mediante el cual se establecen "los lineamientos generales de la política de Gobierno Digital y se subroga el capítulo 1 del título 9 de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1078 de 2015, Decreto Único Reglamentario del sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones" establece que para la implementación de la Política de Gobierno Digital, las entidades públicas deberán aplicar el Manual de Gobierno Digital, el cual define los lineamientos, estándares y acciones a ejecutar por parte de los sujetos obligados de esta Política y establece dentro de su ámbito de aplicación a las entidades que conforman la Administración Pública, en los términos del artículo 39 de la Ley 489 de 1998.

De acuerdo con el citado manual, la entidad debe garantizar que el proyecto o iniciativa que haga uso de TIC, cuente con un conjunto de acciones que permitan una adecuada ejecución, seguimiento y realimentación, de manera que se cumpla con lo planeado y que se satisfagan las necesidades y problemáticas identificadas desde el inicio. Para ello, deben observar entre otros el siguiente lineamiento: Las entidades públicas deben realizar diferentes pruebas (iterar) para mejorar frecuentemente los servicios digitales con el propósito de fortalecer frecuentemente los servicios prestados.

Por otra parte, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones define el marco de referencia para la implementación de la arquitectura TI, donde uno de sus lineamientos determina que *"la dirección de Tecnologías y Sistemas de la Información o quien haga sus veces debe contar con un plan de calidad de los componentes de información que incluya etapas de aseguramiento, control e inspección, medición de indicadores de calidad, actividades preventivas, correctivas y de mejoramiento continuo de la calidad de los componentes"*.

Por su parte, la Ley 1448 de 2011 en su artículo 76, crea el *"Registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente"* como un instrumento para la restitución de tierras. En este registro se inscribirán también las personas que fueron despojadas de sus tierras u obligadas a abandonarlas y su relación jurídica con estas, determinando con precisión los predios objeto de despojo, en forma preferente mediante georreferenciación, así como el período durante el cual se ejerció influencia armada en relación con el predio.

De igual manera esta Ley, establece como función de la URT la de conformar, administrar y conservar el RTDAF y específicamente son funciones de la Oficina de Tecnologías de la Información las de diseñar, implementar y administrar el sistema

de información del RTDAF; propender por la aplicación de buenas prácticas y principios para el manejo de la información institucional, siguiendo los lineamientos y directrices del Gobierno Nacional; y la de vigilar que en los procesos tecnológicos de la Unidad, se tengan en cuenta los estándares y lineamientos dictados por las entidades competentes, en especial, los del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Por su parte, el artículo 183 del Decreto Ley 4633 introduce un componente especial étnico en el RTDAF, en el cual se incorporará de manera específica la información relativa a las víctimas y violaciones de que trata el presente Decreto, así como sobre el pueblo y la comunidad, su ubicación y las variables de caracterización de daños y afectaciones.

Por solicitud de la CGR a la URT, esta entidad allega los archivos denominados "*sábana étnica de salida del SRTDAF*" y "*gestión DAE C. indígenas 22-08-2019*" en donde se evidencia la ausencia de ejercicios de depuración y seguimiento a fin de definir la suficiencia, pertinencia y controles de calidad a los datos gestionados por los sistemas de información.

En particular, la CGR encontró que no existe mayor desarrollo del módulo de seguimiento a la etapa judicial, así mismo, de manera específica del análisis de los 296 registros que contiene el archivo "*gestión DAE C. indígenas 22-08-2019*" se encontró lo siguiente:

- ID's sin fecha de resolución inicio del estudio preliminar.
- ID's sin fecha de resolución adopción del estudio preliminar.
- ID's sin fecha de resolución inicio caracterización.
- ID's sin fecha de resolución adopción caracterización.
- ID's Fecha de adopción estudio preliminar posterior al inicio de caracterización.
- ID's Fecha inscripción en el RTDAF es anterior a la adopción de la caracterización.
- ID's Sin fecha de inscripción en el RTDAF.

Lo anterior se debe a que los responsables funcionales y técnicos de los procesos y sistemas de información, no han implementado un plan permanente donde se evalúe la calidad, suficiencia y pertinencia de los datos que se integre a los procesos de desarrollo, mantenimiento y actualización de los sistemas de información y que permita realizar un efectivo seguimiento y monitoreo a la política.

Al no existir datos de calidad y completos, se genera un incremento permanente de los errores "*ocultos*" en los datos y se afecta la integridad de la información

reportada por los sistemas institucionales, a la par que limitan la planeación y la gestión de la URT.

Análisis de la respuesta de la entidad

La entidad en su respuesta manifiesta que su Oficina de Tecnologías de la Información viene adelantando acciones para el mejoramiento y puesta en marcha de los aplicativos que condensan la información étnica, entre los que destacan la depuración y actualización de las solicitudes y sus estados de trámite y la gestión de las direcciones territoriales en relación con la calidad de la información.

En relación con el componente étnico del SRTDAF, la URT indica que en este incluye lo mínimo establecido por la Ley 1448 de 2011, sin que exista la obligatoriedad de tener un módulo para la etapa judicial. Sin embargo, se revela que vienen adelantando ajustes al mismo, con el objetivo de crear nuevas funcionalidades tanto en etapa administrativa como judicial, así como para mejorar la calidad de la información.

Por último, frente a las inconsistencias reportadas por la CGR, la URT al analizar y contrastar sus bases de datos, aclara que se deben excluir del total de solicitudes las indicadas como "medidas cautelares", así mismo remite un listado donde corrige los campos encontrados como faltantes por la CGR.

Frente a los ajustes reportados por la URT, no se allegó en el marco de la auditoría prueba alguna de que los mismos efectivamente fueron incorporados en las bases de datos que la Unidad utiliza para administrar su información. Adicionalmente dichos ajustes no fueron resultado de un ejercicio de depuración propio, sino en reacción a lo observado por este órgano de control.

Es de resaltar que la observación está dirigida, a que tanto la URT como las entidades que hacen control y seguimiento a la política, deben contar con datos ciertos, completos y confiables, de tal manera que se pueda ejercer un ejercicio de planeación, autocontrol y monitoreo adecuado, a cada uno de los casos gestionados tanto en la etapa administrativa como judicial.

En este sentido, **el hallazgo se configura** de conformidad con los análisis realizados a los archivos entregados inicialmente. Así mismo se ajusta, de acuerdo con la precisión realizada por la Unidad respecto a las inconsistencias en los datos.

HALLAZGO 18. Articulación entre la ANT y la URT en los procesos de legalización, seguridad jurídica y restitución de derechos territoriales (A) (Unidad de Restitución de Tierras – Agencia Nacional de Tierras).

La política de restitución de tierras y la de legalización de territorios indígenas presentan una amplia interrelación. El hecho de no adelantar acciones efectivas por parte de la ANT en el marco de la citada política, se convierte en un factor que propicia el despojo de los territorios, adicionalmente que esta entidad debe tener presentes en su planeación el cumplimiento de las órdenes emanadas de la jurisdicción de restitución de tierras.

Por su parte, la URT en el marco de su planeación y definición de casos a priorizar, debe tener presente si existe sobre el predio solicitado en restitución, un proceso de legalización con el fin de armonizarlos y utilizarlo como material probatorio.

La CGR observa que ni en los procedimientos de estas entidades ni en su gestión institucional existe una articulación adecuada, de tal manera que se eviten reprocesos y en últimas se garantice el derecho que sobre sus territorios tienen estas comunidades.

Esta articulación se evidencia tan solo a través del cumplimiento de los fallos de restitución de tierras sin acciones previas que logren sinergias institucionales que redunde en el accionar de la ANT, así como el de la URT, en los costos de ambas políticas y en los tiempos para que las comunidades indígenas tengan pleno derecho sobre sus territorios.

En este ámbito, la articulación entre la ANT y la URT resulta fundamental a fin de evitar duplicidad de actuaciones (principio de economía y la eficiencia administrativa), dado que las zonas de intervención de la ANT pueden trasladarse con territorios intervenidos por la URT.

Al respecto el Decreto Ley 4633 de 2011 indica en su artículo 57 que: "*El Incoder agilizará los procedimientos administrativos de constitución, ampliación y saneamiento de resguardos, priorizando aquellos en los cuales se identifique que la solicitud se llevó a cabo como consecuencia de los daños y afectaciones asociados (...)*" con el conflicto armado en los términos del artículo 3 del mismo decreto Ley.

Por otra parte, los artículos 24 y 43 numeral 4 del Decreto Ley 902 de 2017, establecen que la ANT se debe coordinar con las demás agencias del Gobierno Nacional competentes en temas rurales, y enuncia como uno de los criterios mínimos el de coordinación armónica entre las entidades públicas, nacionales, locales, y privadas en donde se establezcan canales eficientes de comunicación y de flujo de información, que conlleven a una formulación y operación que permita

realmente atender las necesidades de la población respecto al ordenamiento social de la propiedad en su territorio.

Análisis de respuesta de las entidades ANT y URT

En su respuesta la ANT pone de relieve el Convenio marco de cooperación No. 2340 de 2016 del 26 diciembre de 2016, prorrogado y modificado mediante otrosí del 20 de diciembre de 2017.

Por su parte la URT, resalta los puntos de interrelación de las 2 políticas y las diferentes acciones de articulación adelantadas en cada una de las fases del proceso restitutivo, señalando que *"la planeación y definición de casos, se tiene en cuenta si se está frente a territorios formalizados o no, teniendo en cuenta las tipologías enunciadas del artículo 141"*.

Tanto la ANT como la URT resaltan la reciente interrelación que existe previa a la radicación de las demandas para la revisión de pretensiones, de igual manera para las medidas cautelares que presenta la URT.

La CGR **configura el hallazgo**, por cuanto revisado el Convenio No. 2340 de 2016 suscrito por la ANT y la URT, se encuentra que las actividades de articulación allí contempladas son de carácter general. Adicionalmente en los procedimientos relativos a la restitución de derechos territoriales y los de constitución, ampliación, saneamiento o reestructuración de resguardos indígenas, no existen actividades direccionadas a llevar a cabo esta articulación.

Por otra parte, con los soportes allegados a lo largo de la auditoria y en las respuestas de las observaciones, solo se demostró por parte de las entidades, actividades de articulación direccionadas a la revisión de pretensiones de las demandas y medidas cautelares, y no para la planeación y definición de casos a priorizar por parte de la URT ni en la planeación de la ANT.

4. TABLA CONSOLIDADA DE HALLAZGOS

Materia auditada	ANT	URT	ANT-URT	Total
Dotación y formalización de territorios	10			10
Restitución de derechos territoriales		6	1	7
Transversales	1		1	1
Total	11	6	1	18

83111

Bogotá, D.C.

Contraloría General de la República :: SGD 12-12-2019 13:13	
Al Contralor Cde Este No.: 2019EE0156297 Fol:1 Anex:2 FA:2	
ORIGEN:	83111-DESPACHO DEL CONTRALOR DELEGADO PARA EL SECTOR AGROPECUARIO / GABRIEL JOSE ROMERO SUNDHEIM
DESTINO:	MYRIAM CAROLINA MARTÍNEZ CÁRDENAS / AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS ANT
ASUNTO:	REMITE INFORME DE AUDITORIA DE CUMPLIMIENTO OBS
2019EE0156297	

Doctora
MYRIAM CAROLINA MARTÍNEZ CÁRDENAS
Directora
AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS – ANT
direccion.general@agenciadetierras.gov.co;
atencionalciudadano@agenciadetierras.gov.co
Calle 43 No. 57-41 Piso 1 CAN
Bogotá D.C. - Cundinamarca

Asunto: Remisión Informe Final Auditoría de Cumplimiento

Cordial saludo, Doctora Myriam:

En desarrollo del Plan de Vigilancia y Control Fiscal (PVCF), 2019 la Contraloría General de la República, realizó auditoría de Cumplimiento a la POLITICA DE ACCESO, FORMALIZACIÓN Y RESTITUCIÓN DE DERECHOS TERRITORIALES DE COMUNIDADES INDIGENAS EN EL PND 2014-2018 AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS – ANT, UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION DE RESTITUCION DE TIERRAS DESPOJADAS - URT de las Vigencias Fiscales 2015 – 2019.

En cumplimiento de las disposiciones de carácter constitucional y legal, se remite para su conocimiento y demás fines pertinentes, el informe antes mencionado vía correo electrónico.

El plazo para la suscripción del plan de mejoramiento es de treinta (30) días hábiles, siguientes al recibo del informe, de acuerdo con lo establecido en numeral 4°, del artículo 17 de la Resolución Orgánica No. 7350 del 29 de noviembre de 2013. Para efectos de autorizar el registro y transmisión de la información correspondiente a la modalidad Plan de mejoramiento a través del SIRECI, Representante Legal de la entidad debe solicitar la autorización al correo: soporte_sireci@contraloria.gov.co, enviando el documento del cual se

evidencia **la fecha de recibo** por parte de su Entidad, del presente informe, de ser viable mismo día de su recepción. Igualmente remitir copia a los correos electrónicos: cesar.moreno@contraloria.gov.co y cecilia.gomez@contraloria.gov.co.



GABRIEL JOSE ROMERO SUNDHEIM
Contralor Delegado para el Sector Agropecuario

Anexo: Lo enunciado

Revisado por: Jorge Augusto Fandiño Castro – Director Vigilancia Fiscal (E)

Proyectado por: Ligia Lillana Mariño Gádenas

Archivo TRD83111-077-162 Informe final de la auditoría

A