Tabla de contenido

1. Objetivo 5

2. Alcance 5

3. Criterios 6

3.1. Criterios normativos 6

3.2. Criterios institucionales 6

4. Metodología de la evaluación 7

5. Resultados del seguimiento a la gestión de las PQRSDF 10

5.1. Verificación del marco institucional y de las responsabilidades para la gestión de las PQRSDF 10

5.2. Evaluación de la información suministrada por la Secretaría General 12

5.2.1. Integridad y alcance de la base de datos remitida 12

5.2.2. Delimitación temporal, caracterización y clasificación preliminar de los registros 14

5.2.2.1. Estado de los registros correspondientes al período evaluado 14

5.2.2.2. Entrada de registros por mes entre el 3 de marzo al 31 de agosto de 2026 15

5.2.2.3. Distribución de los registros por medio de recepción 16

5.2.2.4. Clasificación de los radicados 18

5.2.3. Metodología de la prueba de validación 22

5.2.4. Resultados de la prueba de validación 23

5.2.5. Caracterización del marco muestral principal de PQRSDF 24

5.2.5.1. Distribución mensual 25

5.2.5.2. Distribución por clasificación 26

5.2.5.3. Estado registrado de las PQRSDF 26

5.2.5.4. Distribución según medio de recepción 27

5.2.5.5. Distribución según dependencia actual 27

5.2.5.6. Distribución por mes de radicación según dependencia actual 28

5.2.5.7. Distribución del estado de las PQRSDF según dependencia actual 30

5.3. Diseño y selección de la muestra principal de PQRSDF 32

5.3.1. Determinación del tamaño de la muestra 32

5.3.2. Procedimiento de selección 33

5.3.3. Alcance de la revisión documental 33

5.4. Evaluación documental de la muestra seleccionada 34

5.4.1. Validación de la naturaleza material y de la clasificación de los registros 35

5.4.2. Validación de la fecha efectiva de recepción y su correspondencia con la información registrada en ORFEO 36

5.4.3. Evaluación de la oportunidad en la atención de las PQRSDF 37

5.4.4. Verificación de la puesta en conocimiento de las respuestas 39

5.4.5. Evaluación de la calidad de las respuestas 41

5.4.6. Trazabilidad, estado y cierre documental 41
5.4.7. Resultado integral de la evaluación de la muestra 42

5.5. Análisis de actuaciones judiciales asociadas al derecho fundamental de petición 43
5.5.1. Distribución de las actuaciones judiciales....44
5.5.2. Normalización del número de tutela y diferenciación entre actuaciones y procesos....45
5.5.3. Evolución de las actuaciones dentro de los procesos identificados 46
5.5.4. Trazabilidad entre la actuación judicial y el derecho de petición 47
5.5.5. Consideraciones sobre el impacto de las actuaciones 48

5.6. Verificación de la elaboración, publicación y consistencia de los informes trimestrales de seguimiento a la gestión de PQRSDF 49
5.6.1. Verificación de la publicación de los informes trimestrales....50
5.6.2. Contraste de la información contenida en el informe del primer trimestre....51
5.6.3. Valoración de los resultados de la verificación 52

5.7. Evaluación del riesgo y sus controles 53
5.8. Análisis específico del radicado nro. 202562005125642 – Dirección de Asuntos Étnicos 54
5.8.1. Recepción, asignación y trazabilidad del requerimiento....54
5.8.2. Oportunidad de la respuesta y puesta en conocimiento 54
5.8.3. Evaluación de la suficiencia y congruencia de la respuesta 55
5.8.4. Análisis de la capacidad contractual de la Dirección de Asuntos Étnicos 56
5.8.5. Análisis concreto del caso 57
5.9. Evaluación de la Política Institucional de Servicio a la Ciudadanía 58
5.9.1. Contraste de los componentes de la Política con los resultados de seguimiento 59
5.9.2. Contraste con los principios de oportunidad y efectividad....61

6. Conclusiones 62

7. Recomendaciones....64

Índice de ilustraciones

Ilustración 1 Clasificación de los estados de las PQRSDF según base de datos 15
Ilustración 2 Estado de las PQRSDF 15
Ilustración 3 Entrada PQRSDF por mes en el período de 3-03-2026 al 31-08-2026 16
Ilustración 4 Clasificación de los medios de recepción según base de datos 17
Ilustración 5 Distribución PQRSDF de acuerdo con el medio de recepción 17
Ilustración 6 Categorías filtro de clasificación base de datos 18
Ilustración 7 Las diez (10) clasificaciones con mayores registros 20
Ilustración 8 Distribución mensual 25
Ilustración 9 Registro ejemplo en ORFEO 37
Ilustración 10 Fecha verificada de recepción 37
Ilustración 11 Radicado de respuesta a la petición referenciada 40
Ilustración 12 Trazabilidad del radicado de salida - respuesta- a la petición analizada.....40
Ilustración 13 Contenido del anexo, donde se evidencia trazabilidad del intento de notificación / comunicación 40
Ilustración 14 Ejemplo normalización 45
Ilustración 15 Actividad nro. 11 procedimiento GEMA-P-002 «Gestión de Peticiones, Quejas, Sugerencias, Reclamos, Denuncias y Felicitaciones», versión 5 del 13 de noviembre de 2025 50
Ilustración 16 Publicaciones informes trimestrales en la página web.....50
Ilustración 17 Grafico página 15 de la Política Institucional Servicio a la Ciudadanía.....59

Índice de Tablas

Tabla 1 Información general base de datos remitida por Secretaría General el 3 de septiembre de 2026 13
Tabla 2 Particularidades base de datos 13
Tabla 3 Clasificación y/o distribución de los radicados en la ANT según base de datos 18
Tabla 4 Clasificación preliminar de los registros 21
Tabla 5 División muestreo estratificado 22
Tabla 6 Resultados validación 23
Tabla 7 Distribución mensual PQRSDF 25
Tabla 8 Distribución por clasificación de las PQRSDF 26
Tabla 9 Relación de estado registrado en ORFEO de las PQRSDF 26
Tabla 10 Distribución según medio de recepción 27
Tabla 11 Distribución por dependencia de las PQRSDF 27
Tabla 12 Distribución por mes de radicación según dependencia actual 29
Tabla 13 Distribución del estado de las PQRSDF según dependencia actual 30
Tabla 14 Análisis naturaleza material 35
Tabla 15 Análisis fecha 36
Tabla 16 Análisis oportunidad 38
Tabla 17 Composición casos no respuesta oportuna 38
Tabla 18 Relación comunicación respuesta al peticionario 39
Tabla 19 Análisis calidad de las respuestas 41
Tabla 20 Estado de los casos materiales 42
Tabla 21 Distribución actuaciones judiciales 44
Tabla 22 Distribución por mes 45
Tabla 23 Análisis resultado normalización 46
Tabla 24 Frecuencia actuaciones 46
Tabla 25 Casos con actuaciones diferentes 47
Tabla 26 Distribución según registros 47
Tabla 27 Riesgo GEMA17 - Respuesta inoportuna a las PQRSDF 53
Tabla 28 Controles para mitigar el riesgo GEMA 17 53
Tabla 29 Promedio de contratistas 57
Tabla 30 Revisión componentes de la Política 60

1. Objetivo

Evaluar de manera independiente la gestión de las Peticiones, Quejas, Reclamos, Sugerencias, Denuncias y Felicitaciones (PQRSDF) y efectuar seguimiento a la Política Institucional de Servicio a la Ciudadanía, respecto de los componentes sobre los cuales se contó con evidencia suficiente, en la Agencia Nacional de Tierras, durante el período comprendido entre el 3 de marzo y el 31 de agosto de 2026, mediante la verificación del cumplimiento normativo, la gestión operativa, la oportunidad, calidad, trazabilidad y puesta en conocimiento de las respuestas, así como el diseño y funcionamiento de los controles asociados a la gestión de las PQRSDF y los aspectos institucionales evaluados en materia de servicio a la ciudadanía, con el propósito de identificar debilidades, riesgos y oportunidades de mejora.

2. Alcance

El presente informe comprende la evaluación de la gestión de las Peticiones, Quejas, Reclamos, Sugerencias, Denuncias y Felicitaciones (PQRSDF) en la Agencia Nacional de Tierras (ANT), así como el seguimiento a la Política Institucional de Servicio a la Ciudadanía, respecto de los componentes sobre los cuales se contó con evidencia suficiente, durante el período comprendido entre el 3 de marzo y el 31 de agosto de 2026.

En materia de PQRSDF, la evaluación se orientó a verificar la garantía del núcleo esencial del derecho fundamental de petición, conforme a lo dispuesto en el artículo 23 de la Constitución Política y la Ley 1755 de 2015, particularmente en lo relacionado con la oportunidad de la respuesta, su resolución de fondo, claridad, precisión y congruencia con lo solicitado, así como su puesta en conocimiento del peticionario.

El análisis comprendió las actuaciones adelantadas por las dependencias del nivel central y las Unidades de Gestión Territorial (UGT), en el marco del proceso Gestión del Modelo de Atención (GEMA), e incluyó la revisión de la información registrada en los sistemas institucionales y de los soportes documentales asociados a la gestión de las PQRSDF.

Para tal efecto, se efectuó la validación y caracterización de la información suministrada por la Secretaría General y, a partir del universo determinado para el período objeto de evaluación, se seleccionó una muestra estadística para verificar: **i)** la correcta clasificación de las PQRSDF; **ii)** la trazabilidad e integridad de la información registrada; **iii)** el cumplimiento de los términos legales y procedimentales aplicables; **iv)** la calidad de las respuestas emitidas, entendida como su resolución de fondo, clara, precisa y congruente con lo solicitado; **v)** la puesta en conocimiento de la respuesta al peticionario y la existencia de los respectivos soportes; y **vi)** la coherencia del estado y cierre documental del trámite.

De manera complementaria, el seguimiento comprendió la evaluación de los riesgos y controles asociados a la gestión de las PQRSDF, el análisis de actuaciones judiciales relacionadas con la presunta vulneración del derecho de petición, la revisión de situaciones específicas identificadas durante el ejercicio y la verificación de los componentes de la Política Institucional de Servicio a la Ciudadanía respecto de los cuales se contó con evidencia suficiente.

Adicionalmente, como prueba específica complementaria al análisis, se incorporó la revisión del trámite otorgado al radicado 202562005125642, cuya respuesta fue emitida mediante radicado 202650001216831 del 30 de junio de 2026, en atención al traslado efectuado por la Contraloría General de la República mediante radicado 2026EE0186756, a través del cual se pusieron en conocimiento de la Agencia Nacional

de Tierras presuntas irregularidades relacionadas con la respuesta otorgada a dicho requerimiento y se solicitó a la Oficina de Control Interno verificar los controles y el cumplimiento normativo de las dependencias involucradas.

En consecuencia, la OCI incorporó este expediente como caso específico de revisión, con el propósito de verificar la trazabilidad del trámite, la oportunidad, suficiencia y congruencia de la respuesta, la gestión de las competencias institucionales y la aplicación de los controles correspondientes. Se precisa que este caso no integra el universo estadístico de PQRSDF radicadas durante el período objeto de evaluación, por cuanto la solicitud fue recibida con anterioridad al 3 de marzo de 2026, sin perjuicio de que parte de su gestión y la emisión de la respuesta se produjeron dentro del período evaluado.

3. Criterios

3.1. Criterios normativos

- Constitución Política de Colombia, Artículo 23
- Ley 1437 de 2011, *«por la cual se expide el código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo»*, parte primera, título II derecho de petición.
- Ley 1474 de 2011, *«por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública»*. Artículo 76.
- Ley 1712 de 2014, *«por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones»*. Artículo 11.
- Ley 1755 de 2015, *«por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo»*.
- Ley 2052 de 2020, *«por medio de la cual se establecen disposiciones transversales a la rama ejecutiva del nivel nacional y territorial y a los particulares que cumplan funciones públicas y/o administrativas, en relación con la racionalización de trámites y se dictan otras disposiciones»*. Artículos 17 y 20.
- Decreto 2363 del 2015, «*Por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, ANT, se fija su objeto y estructura».*
- Decreto 2106 de 2019, *«por el cual se dictan normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública»*. Artículo 14.

3.2. Criterios institucionales

- GEMA-Caracterización, versión 2 de 20 de diciembre de 2017.
- GEMA-Politica-001, Actividad: Gestionar las peticiones, quejas, sugerencias, reclamos, denuncias y felicitaciones, versión 1 de 27 de junio de 2024.
- GEMA-P-002, Gestión de Peticiones, Quejas, Sugerencias, Reclamos, Denuncias y Felicitaciones, versión 5 del 13 de noviembre de 2025.

- GEMA-P-003, Atención de peticiones en otra lengua, lengua nativa o dialecto oficial en Colombia, versión 1 de 22 de diciembre de 2023.
- GEMA-PT-001, Apertura de los buzones de sugerencias, versión 3 de 11 de diciembre de 2023.
- GEMA-PT-002, Servicio a la ciudadanía, versión 1 de 14 de febrero de 2024.
- Forma GEMA-F-001, Conceptos para direccionamiento de correspondencia, PQRSDF y servicio al ciudadano, versión 3 de 13 de noviembre de 2025.
- Forma GEMA-F-002 Diligenciamiento de PQRSDF, versión 1 de 16 de enero de 2024.
- Base de datos: *«29COMU_1.xlsx»*, remitida por Secretaria General el 3 de septiembre de 2026.

4. Metodología de la evaluación

La Oficina de Control Interno (OCI), mediante correo electrónico del 1° de septiembre de 2026 y memorando nro. 202610200437333, solicitó a la Secretaría General la base de datos consolidada de las Peticiones, Quejas, Reclamos, Sugerencias, Denuncias y Felicitaciones (PQRSDF) radicadas en la Agencia Nacional de Tierras, correspondiente al período comprendido entre el 3 de marzo y el 31 de agosto de 2026. Adicionalmente, se requirió información relacionada con los seguimientos efectuados por la segunda línea de defensa a la gestión de las PQRSDF y el diligenciamiento de la carta de representación.

En respuesta, el 3 de septiembre de 2026 la Secretaría General remitió la información requerida, dentro de la cual se encontraba la base de datos denominada *«29COMU_1.XLS»*, así como el reporte complementario *«REPORT_1.XLS»* y la respectiva carta de representación. La base *«29COMU_1.XLS»* contiene registros correspondientes a un período superior al objeto del presente seguimiento, razón por la cual fue necesario efectuar su delimitación temporal y validar la información correspondiente al período evaluado.

De manera complementaria, la OCI solicitó a la Oficina Jurídica información sobre actuaciones judiciales asociadas a la presunta vulneración del derecho fundamental de petición. Como resultado de dicho requerimiento, la Oficina Jurídica remitió una base de datos relacionada con requerimientos previos, incidentes de desacato y sanciones derivados de acciones de tutela por vulneración del derecho de petición.

Así mismo, en atención al traslado efectuado por la Contraloría General de la República, se incorporó como prueba específica la revisión del trámite otorgado al radicado 202562005125642, cuya respuesta fue emitida mediante radicado 202650001216831, para lo cual se requirió información y soportes a la Dirección de Asuntos Étnicos.

A partir de los insumos recopilados, el ejercicio de seguimiento se desarrolló mediante las siguientes fases:

- ✓ Fase 1. Validación, depuración y delimitación de la información

Se efectuó una revisión de la base de datos suministrada por la Secretaría General con el propósito de establecer la integridad y consistencia de la información, delimitar los registros correspondientes al período

comprendido entre el 3 de marzo y el 31 de agosto de 2026 e identificar las variables disponibles para el ejercicio de evaluación.

La revisión consideró, entre otros aspectos, el número de radicado, fecha de radicación, clasificación o tipo documental, dependencia responsable, estado del trámite, medio de recepción, radicado y fecha de respuesta, fecha y medio de envío, así como la presencia de registros duplicados, campos sin información y tipos documentales cuya naturaleza debía ser diferenciada de las PQRSDF objeto del seguimiento.

- ✓ Fase 2. Caracterización y análisis descriptivo del universo

Una vez delimitada temporalmente la información, se efectuó un análisis descriptivo de los registros correspondientes al período objeto de seguimiento, con el propósito de caracterizar su comportamiento a partir de variables como fecha de radicación, clasificación, estado del trámite, medio de recepción y dependencia responsable.

Este análisis se efectuó con carácter preliminar sobre los registros contenidos en la extracción de ORFEO, sin asumir que la totalidad correspondiera a PQRSDF, toda vez que la determinación del marco muestral definitivo requería previamente validar la naturaleza de las diferentes clasificaciones documentales.

- ✓ Fase 3. Validación de los criterios de depuración y determinación del marco muestral

Como resultado de la revisión de la variable *«Clasificación»*, se identificaron registros cuya denominación permitía asociarlos directamente con modalidades de PQRSDF y otros correspondientes a categorías cuya inclusión o exclusión requería validación adicional.

Con el propósito de verificar la razonabilidad de los criterios aplicados para la depuración y reducir el riesgo de excluir comunicaciones que materialmente correspondieran a una PQRSDF, se definió una prueba muestral independiente sobre los registros preliminarmente clasificados para revisión, exclusión, tratamiento especial o control específico.

Esta prueba tuvo como finalidad exclusiva validar la correcta clasificación y naturaleza documental de dichos registros y, en consecuencia, sustentar la conformación del marco muestral principal sobre el cual se aplicaría posteriormente el muestreo estadístico de PQRSDF.

- ✓ Fase 4. Diseño y aplicación del muestreo de PQRSDF

Una vez determinado el marco muestral principal a partir de la depuración y de la prueba de validación descrita anteriormente, se aplicó un muestreo estadístico con un nivel de confianza del 90 % y un margen de error del 10 %, con el propósito de seleccionar los radicados objeto de verificación documental.

La muestra fue utilizada para efectuar un análisis individual de los casos y verificar el cumplimiento de los criterios normativos y procedimentales aplicables a la gestión de las PQRSDF.

- ✓ Fase 5. Evaluación documental de la muestra

Sobre los radicados seleccionados se desarrolló un análisis individual mediante papel de trabajo, contrastando la información registrada en la base de datos con los documentos y actuaciones disponibles en los sistemas institucionales.

La evaluación comprendió los siguientes criterios:

- Consistencia de la fecha de recepción o radicación;
- Correcta clasificación de la PQRSDF y determinación del término aplicable;
- Trazabilidad de las actuaciones y coherencia del estado registrado;
- Cumplimiento de los términos legales y procedimentales;
- Calidad de la respuesta, verificando que fuera de fondo, clara, precisa y congruente con lo solicitado;
- Puesta en conocimiento o comunicación de la respuesta al peticionario y existencia de evidencia que permitiera acreditarla; y
- Cierre documental del trámite y asociación de los respectivos soportes.

Para la evaluación de la oportunidad, el término se determinó de acuerdo con la naturaleza de cada requerimiento, contrastando la fecha de recepción con la fecha de respuesta y, cuando correspondiera, con la fecha de su comunicación al peticionario, conforme a la Ley 1755 de 2015 y a los procedimientos institucionales del proceso Gestión del Modelo de Atención (GEMA).

✓ Fase 6. Análisis de la materialización judicial asociada al derecho de petición

A partir de la información suministrada por la Oficina Jurídica, se efectuó un análisis complementario de los requerimientos previos, incidentes de desacato, sanciones y demás actuaciones judiciales reportadas como relacionadas con la presunta vulneración del derecho fundamental de petición.

Para este análisis se distinguió entre actuaciones judiciales, procesos de tutela y PQRSDF asociadas, evitando considerar cada actuación judicial como un proceso o requerimiento ciudadano independiente. Igualmente, se diferenció entre actuaciones originadas en peticiones recibidas durante el período evaluado y aquellas relacionadas con requerimientos de períodos anteriores cuyos efectos judiciales se presentaron durante el período objeto del seguimiento.

✓ Fase 7. Evaluación de riesgos y controles

Se evaluó el riesgo asociado a la gestión oportuna de las PQRSDF y los controles establecidos en el Mapa de Riesgos de Gestión vigente, contrastando su diseño, la información de ejecución registrada en el propio instrumento y las evidencias disponibles en el ejercicio con los resultados obtenidos en las demás pruebas de seguimiento.

La valoración distinguió entre el diseño de los controles, la ejecución que pudo ser verificada con la información disponible y las manifestaciones del riesgo identificadas durante el período evaluado.

✓ Fase 8. Evaluación de la Política Institucional de Servicio a la Ciudadanía

Se efectuó una valoración complementaria de la Política Institucional de Servicio a la Ciudadanía, considerando los componentes y lineamientos establecidos en los instrumentos del proceso Gestión del Modelo de Atención (GEMA) y verificando aquellos principios y componentes respecto de los cuales los resultados del seguimiento proporcionaron evidencia suficiente.

La evaluación no correspondió a una medición integral del grado de implementación de la Política y se concentró, de acuerdo con la evidencia disponible, en los aspectos directamente relacionados con la gestión de las PQRSDF.

- ✓ Fase 9. Revisión de caso específico

Como prueba complementaria, se efectuó la revisión del trámite otorgado al radicado 202562005125642, incorporado al seguimiento en virtud del traslado efectuado por la Contraloría General de la República.

El análisis comprendió la trazabilidad del trámite, la oportunidad de la respuesta, su suficiencia y congruencia, la gestión de competencias y traslados, así como los controles de primera línea aplicados por la dependencia responsable. Esta revisión se efectuó de manera independiente de la muestra aleatoria, toda vez que el requerimiento fue recibido con anterioridad al período objeto de evaluación, aunque parte de su gestión y su respuesta tuvieron lugar durante dicho período. La DAE informó que el radicado fue asignado a un profesional el 1 de junio de 2026 y respondido el 30 de junio de la misma vigencia.

- ✓ Fase 10. Evaluación integral de resultados

Finalmente, se integraron los resultados obtenidos en las pruebas cuantitativas y documentales, la validación de la depuración del universo, el análisis de las actuaciones judiciales, la evaluación de riesgos y controles, el seguimiento a la Política Institucional de Servicio a la Ciudadanía y el caso específico incorporado al ejercicio.

La valoración integral permitió identificar fortalezas, debilidades y riesgos relacionados con la gestión de las PQRSDF y el servicio a la ciudadanía, así como determinar, cuando la evidencia resultó suficiente, situaciones susceptibles de observación y oportunidades de mejora.

5. Resultados del seguimiento a la gestión de las PQRSDF

De conformidad con el objetivo, alcance, criterios y metodología definidos para el presente ejercicio, la Oficina de Control Interno efectuó la evaluación de la gestión de las Peticiones, Quejas, Reclamos, Sugerencias, Denuncias y Felicitaciones (PQRSDF) durante el período comprendido entre el 3 de marzo y el 31 de agosto de 2026.

Para efectos de la presentación de los resultados, el análisis comprende la verificación del marco institucional y de las responsabilidades asociadas a la gestión de las PQRSDF, la evaluación de la integridad y consistencia de la información suministrada por la Secretaría General, la caracterización de los registros correspondientes al período objeto de seguimiento y la evaluación documental de la muestra seleccionada.

Los análisis complementarios relacionados con la materialización judicial del derecho de petición, la revisión del caso específico incorporado al seguimiento, la Política Institucional de Servicio a la Ciudadanía y la evaluación de los riesgos y controles se desarrollan en apartados independientes del presente informe.

5.1. Verificación del marco institucional y de las responsabilidades para la gestión de las PQRSDF

En el marco de lo dispuesto en el artículo 76[1] de la Ley 1474 de 2011, *«por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública»*, y en los artículos 17[2] y 20[3] de la Ley 2052 de 2020, *«por medio de la cual se establecen disposiciones transversales a la rama ejecutiva del nivel nacional y territorial y a los particulares que cumplan funciones públicas y/o administrativas, en relación con la racionalización de trámites y se dictan otras disposiciones»*, las entidades públicas deben contar con una dependencia encargada de recibir, tramitar y resolver las quejas, sugerencias y reclamos formulados por la ciudadanía, correspondiendo a las oficinas de control interno vigilar que su atención se preste de conformidad con las normas legales vigentes y rendir a la administración un informe semestral sobre el particular.

En la Agencia Nacional de Tierras, el numeral 15 del artículo 29 del Decreto 2363 de 2015 atribuye a la Secretaría General la función de gestionar y hacer seguimiento a la adecuada atención de las solicitudes, quejas, reclamos y derechos de petición realizados por los ciudadanos.

En desarrollo de esta función, la Entidad cuenta con el procedimiento GEMA-P-002 *«Gestión de Peticiones, Quejas, Sugerencias, Reclamos, Denuncias y Felicitaciones»*, versión 5 del 13 de noviembre de 2025, cuyo objetivo consiste en recibir, clasificar y dar tratamiento y/o respuesta a las PQRSDF presentadas por los

---

[1] **ARTÍCULO 76. OFICINA DE QUEJAS, SUGERENCIAS Y RECLAMOS**. En toda entidad pública, deberá existir por lo menos una dependencia encargada de recibir, tramitar y resolver las quejas, sugerencias y reclamos que los ciudadanos formulen, y que se relacionen con el cumplimiento de la misión de la entidad.

La oficina de control interno deberá vigilar que la atención se preste de acuerdo con las normas legales vigentes y rendirá a la administración de la entidad un informe semestral sobre el particular. En la página web principal de toda entidad pública deberá existir un link de quejas, sugerencias y reclamos de fácil acceso para que los ciudadanos realicen sus comentarios.

Todas las entidades públicas deberán contar con un espacio en su página web principal para que los ciudadanos presenten quejas y denuncias de los actos de corrupción realizados por funcionarios de la entidad, y de los cuales tengan conocimiento, así como sugerencias que permitan realizar modificaciones a la manera como se presta el servicio público.

El Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha contra la Corrupción señalará los estándares que deben cumplir las entidades públicas para dar cumplimiento a la presente norma.

Parágrafo. En aquellas entidades donde se tenga implementado un proceso de gestión de denuncias, quejas y reclamos, se podrán validar sus características contra los estándares exigidos por el Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha contra la Corrupción.

[2] **ARTÍCULO 17. OFICINA DE LA RELACIÓN CON EL CIUDADANO.** En la 1Nación, en los Departamentos, Distritos y Municipios con población superior a 100.000 habitantes, deberán crear dentro de su planta de personal existente una dependencia o entidad única de relación con el ciudadano que se encargará de liderar al interior de la entidad la implementación de las políticas que incidan en la relación Estado Ciudadano definidas por el Departamento Administrativo de la Función Pública, siempre que su sostenimiento esté enmarcado dentro de las disposiciones de los artículos 3°, 6° y 75 de la Ley 617 del 2000 o aquellas que las desarrollen, modifiquen, sustituyan, deroguen o adicionen, y respetando el Marco Fiscal de Mediano Plazo y Marco de Gasto de Mediano Plazo el servidor público responsable de dicha dependencia o entidad, deberá ser del nivel directivo.

PARÁGRAFO PRIMERO. La Nación y los entes territoriales que cumplan con las condiciones fijadas en el presente artículo, tendrán plazo de doce (12) meses para la creación de la Oficina de la Relación con el Ciudadano, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

[3] **ARTÍCULO 20. TÉRMINOS PARA RESOLVER TRÁMITES**. El término para resolver de fondo un trámite será el dispuesto en la ley que fundamenta su creación o su decreto reglamentario. Los servidores públicos bajo ninguna circunstancia ·podrán resolver un trámite por fuera de los términos allí estipulados.

En caso de que no se disponga término para resolver de fondo un trámite en la ley o decreto reglamentario, éste deberá resolverse conforme a lo dispuesto en la Ley 1755 de 2015 o las disposiciones que la desarrollen, modifiquen, sustituyan, deroguen o adicionen.

PARÁG RAFO. En el proceso de reglamentación de trámites creados por ley, las entidades deberán presentar al Departamento Administrativo de la Función Pública el estudio efectuado para determinar los tiempos de respuesta de los trámites.

usuarios y partes interesadas. Su alcance comprende desde la recepción de la solicitud hasta la respuesta final al usuario y establece como responsables a la Secretaría General y a las dependencias de la Agencia Nacional de Tierras.

El procedimiento define una secuencia de actividades que permite identificar las responsabilidades asociadas a las diferentes etapas del trámite. En la etapa inicial se contempla el registro, digitalización, categorización y asignación de la comunicación oficial en el gestor documental, de acuerdo con su tipología y la dependencia competente. Posteriormente, la dependencia receptora debe asignar la Tabla de Retención Documental y el responsable encargado de su gestión.

Una vez asignado el requerimiento, corresponde a la dependencia competente revisar, proyectar, radicar, gestionar la firma y asociar la respuesta, de acuerdo con el canal mediante el cual fue recibida la petición y dentro de los términos aplicables. El procedimiento prevé, igualmente, las actividades relacionadas con el envío de la respuesta, la generación y asociación de la evidencia correspondiente y, finalmente, el archivo de la comunicación en el respectivo expediente.

En particular, para las comunicaciones enviadas en medio físico se contempla la generación del certificado o guía de envío y, para aquellas remitidas mediante correo electrónico certificado, la incorporación al gestor documental de la evidencia que permita acreditar la fecha y hora de su envío. De igual forma, una vez finalizado el trámite, la documentación debe asociarse al expediente correspondiente y archivarse conforme a la serie documental aplicable.

De otra parte, la Agencia cuenta con el Protocolo de Servicio a la Ciudadanía GEMA-PT-002, versión 1 del 14 de febrero de 2024, que desarrolla los lineamientos para la atención mediante los canales escrito, presencial, telefónico y virtual, así como aspectos relacionados con los niveles de servicio y la atención con enfoque diferencial.

En consecuencia, desde el punto de vista formal, la Agencia Nacional de Tierras dispone de una estructura institucional, un procedimiento documentado y una distribución de responsabilidades para la recepción, clasificación, asignación, gestión, respuesta, comunicación y cierre de las PQRSDF. La existencia de estos instrumentos constituye el marco de referencia para las verificaciones efectuadas por la Oficina de Control Interno sobre la operación efectiva del proceso durante el período objeto de seguimiento.

5.2. Evaluación de la información suministrada por la Secretaría General

5.2.1. Integridad y alcance de la base de datos remitida

Mediante memorando nro. 202610200437333 del 1° de septiembre de 2026, la Oficina de Control Interno solicitó a la Secretaría General la base de datos consolidada de las Peticiones, Quejas, Reclamos, Sugerencias, Denuncias y Felicitaciones (PQRSDF) recibidas por la Agencia Nacional de Tierras durante el período comprendido entre el 3 de marzo y el 31 de agosto de 2026.

Para efectos del seguimiento, se requirió que la información contuviera, como mínimo, las variables relacionadas con la fecha de recepción, número de radicado de entrada, medio de recepción, tipología asignada, ciudad y departamento de origen, remitente, asunto, dependencia responsable, estado de la petición, nivel de atención, número y fecha del radicado de respuesta, tipología de la respuesta, fecha de envío y medio de envío.

En respuesta al requerimiento, el 3 de septiembre de 2026 la Secretaría General remitió, entre otros archivos, la base denominada *«29COMU_1.XLS»*, conformada por **245.373** registros y 29 variables en su hoja de datos. La información suministrada contiene, entre otros, los campos de radicado de entrada, fecha de radicación, medio de recepción, remitente, departamento, municipio, asunto, clasificación, requerimiento de respuesta, usuario y dependencia actual, respuesta, fecha de respuesta, estado, fecha y forma de envío y cantidad de reasignaciones.

La base contiene, adicionalmente, una hoja resumen en la cual se señala que el reporte fue generado con información de ORFEO para el período comprendido entre el 1° de enero de 2020 y el 31 de agosto de 2026. No obstante, al verificar la variable denominada *«Fecha rad»*, se identificó que los registros efectivamente contenidos en la hoja de datos comprenden fechas de radicación entre el 9 de julio de 2020 y el 30 de agosto de 2026, sin evidenciarse registros con fecha de radicación correspondiente al 31 de agosto de 2026.

Teniendo en cuenta que el alcance temporal del presente seguimiento corresponde al período comprendido entre el 3 de marzo y el 31 de agosto de 2026, la OCI efectuó inicialmente un filtro sobre la variable *«Fecha rad»*, obteniendo **164.852** registros comprendidos dentro de dicho intervalo. En consecuencia, 80.521 registros contenidos en la base remitida se encuentran por fuera del período objeto de evaluación:

Tabla 1 Información general base de datos remitida por Secretaría General el 3 de septiembre de 2026

Concepto	Resultado
Total registros contenidos en la base remitida	245.373
Número de variables	29
Primera fecha registrada en *«Fecha rad»*	09/07/2020
Última fecha registrada en *«Fecha rad»*	30/08/2026
Registros comprendidos entre el 03/03/2026 y el 31/08/2026	164.852
Registros por fuera del período objeto de seguimiento	80.521
Radicados de entrada únicos dentro del período	**164.852**
Radicados de entrada duplicados dentro del período	0

Fuente: Elaboración OCI a partir de la base 29COMU_1.XLS remitida por la Secretaría General

Respecto de las variables requeridas por la OCI, se observó que la base suministrada permite identificar la mayor parte de la información solicitada. Sin embargo, se evidenciaron las siguientes particularidades:

Tabla 2 Particularidades base de datos

Información requerida	Información contenida en la base
Fecha de recepción	Se incorpora el campo *«Fecha rad»*, sin identificarse una variable diferenciada que permita establecer, cuando corresponda, una fecha de recepción distinta de la fecha de radicación.
Nivel de atención asignado (I, II o III)	No se identificó un campo que permita determinar de manera directa el nivel de atención asignado a cada requerimiento.
Tipología de respuesta dada al peticionario	No se identificó una variable específica que permita establecer la tipología de la respuesta emitida.
Fecha de vencimiento	La base contiene la variable *«Fecha de vencimiento»*; sin embargo, esta se encuentra sin información para los 164.852 registros comprendidos dentro del período objeto de seguimiento.

Fuente: Elaboración OCI a partir de la base 29COMU_1.XLS remitida por la Secretaría General

La ausencia de información en el campo *«Fecha de vencimiento»* impide utilizar directamente dicha variable para establecer el término aplicable a cada requerimiento. En consecuencia, la evaluación de

oportunidad debe efectuarse a partir de la naturaleza y clasificación de cada PQRSDF, las fechas verificadas en los sistemas y soportes institucionales y el término legal o procedimental que corresponda en cada caso.

De igual manera, la existencia de 164.852 registros comprendidos temporalmente entre el 3 de marzo y el 31 de agosto de 2026 no permite concluir, por sí sola, que la totalidad corresponda al universo definitivo de PQRSDF objeto del seguimiento. En consecuencia, la OCI procedió a revisar la clasificación y naturaleza de los tipos documentales contenidos en la base, con el propósito de diferenciar las PQRSDF de aquellas comunicaciones o actuaciones que, aun encontrándose registradas en ORFEO durante el período evaluado, no corresponden a requerimientos ciudadanos objeto de la presente evaluación.

5.2.2. Delimitación temporal, caracterización y clasificación preliminar de los registros

Como resultado de la validación inicial de la base de datos remitida por la Secretaría General, la Oficina de Control Interno delimitó la información al período comprendido entre el 3 de marzo y el 31 de agosto de 2026, tomando como referencia la variable *«Fecha rad»*. De los 245.373 registros contenidos en la base, 164.852 correspondieron al período objeto del presente seguimiento, los cuales cuentan con igual número de radicados de entrada únicos, sin evidenciarse duplicidad en dicha variable.

La cifra de 164.852 corresponde, en esta etapa del análisis, al conjunto de registros o comunicaciones contenidos en la extracción de ORFEO durante el período evaluado y no al universo definitivo de PQRSDF, cuya determinación requiere previamente analizar la naturaleza de las diferentes clasificaciones documentales.

Con el fin de caracterizar la información se realizó un análisis descriptivo de las siguientes variables:

- ✓ Estado.
- ✓ Entrada por mensualidad
- ✓ Medio de recepción.
- ✓ Clasificación.
- ✓ Dependencia actual.

Este análisis permitió establecer el comportamiento general de los registros suministrados por la Secretaría General y sirvió como insumo para la posterior depuración y conformación del marco muestral.

5.2.2.1. Estado de los registros correspondientes al período evaluado

De la base remitida por la Secretaría General, una vez aplicado el filtro temporal correspondiente al período objeto del seguimiento, se identificaron cuatro estados en la variable *«Estado»*: *«Sin tramitar»*, *«Tramitado»*, *«Enviado»* y *«Devuelto»*.

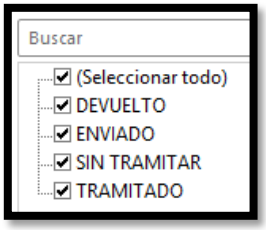


Ilustración 1 Clasificación de los estados de las PQRSDF según base de datos

Ahora la distribución porcentual y en cantidad de dichos estados es la siguiente:

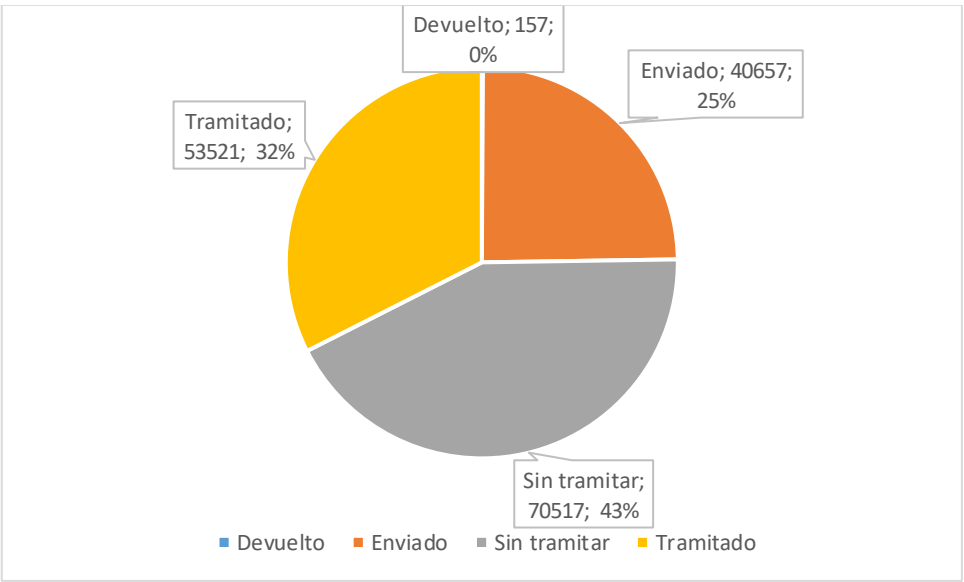


Ilustración 2 Estado de las PQRSDF

La distribución evidencia que 70.517 registros, equivalentes aproximadamente al 42,78 %, se encontraban en estado *«Sin tramitar»*; 53.521 (32,47 %) en estado *«Tramitado»*; 40.657 (24,66 %) en estado *«Enviado»* y 157 (0,10 %) en estado *«Devuelto»*.

Estos resultados describen el estado registrado en ORFEO al momento de la generación de la base y, por sí solos, no permiten establecer incumplimiento de los términos legales de respuesta, toda vez que dentro del grupo *«Sin tramitar»* pueden encontrarse comunicaciones cuyo término aún no había vencido o actuaciones sometidas a reglas diferentes a las aplicables a las PQRSDF. La valoración de oportunidad se efectuará posteriormente sobre los casos que integren la muestra documental.

5.2.2.2. Entrada de registros por mes entre el 3 de marzo al 31 de agosto de 2026

La distribución de los registros según el mes de radicación fue la siguiente:

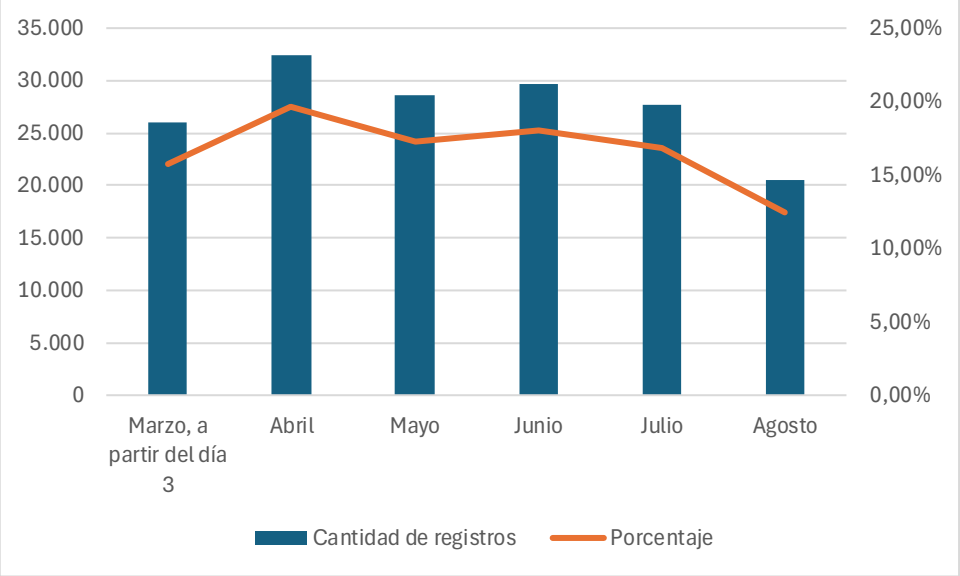


Ilustración 3 Entrada PQRSDF por mes en el período de 3-03-2026 al 31-08-2026

El comportamiento mensual de los registros evidencia una distribución variable durante el período evaluado, sin observarse una tendencia uniforme de crecimiento o disminución. El mayor volumen se presentó en *abril*, con 32.389 registros, equivalentes al 19,65 % del total, seguido de *junio*, con 29.674 registros (18,00 %), y *mayo*, con 28.546 registros (17,32 %).

Durante *julio* se registraron 27.720 comunicaciones (16,82 %), mientras que en *agosto* se presentó el menor volumen del período, con 20.525 registros (12,45 %). Por su parte, entre el 3 y el 31 de *marzo* se contabilizaron 25.998 registros, correspondientes al 15,77 % del total; frente a este último dato debe tenerse en cuenta que el análisis no comprende la totalidad del mes, dado que el período objeto de seguimiento inició el 3 de marzo de 2026.

En términos generales, abril, mayo, junio y julio concentraron el 71,79 % de los registros del período, evidenciándose la mayor intensidad de recepción durante estos cuatro meses. A partir del máximo observado en abril, el comportamiento presentó una disminución en mayo, un incremento moderado en junio y posteriormente una reducción progresiva durante julio y agosto.

La variación mensual identificada constituye un elemento de contexto para el análisis posterior de la gestión de las PQRSDF, particularmente al contrastar el volumen de entrada con los estados registrados, la oportunidad de las respuestas y los requerimientos que eventualmente se encontraran pendientes.

5.2.2.3. Distribución de los registros por medio de recepción

De la base de datos remitida por la Secretaria General, aparecen los siguientes *«medios de recepción»*:

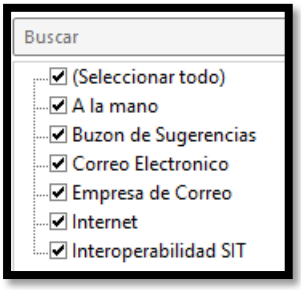


Ilustración 4 Clasificación de los medios de recepción según base de datos

Ahora su distribución porcentual y en cantidad es así:

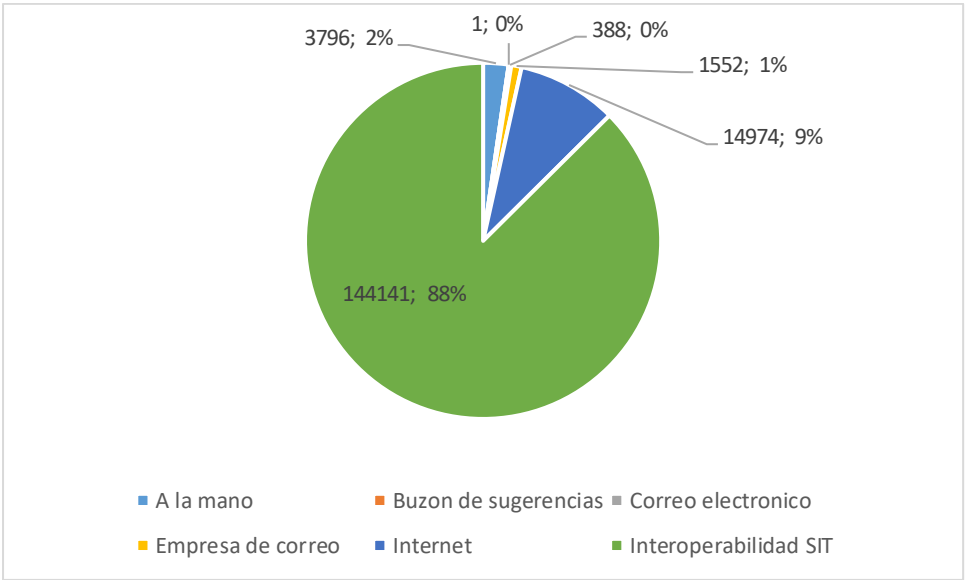


Ilustración 5 Distribución PQRSDF de acuerdo con el medio de recepción

El análisis evidencia una alta concentración de los registros en los medios identificados en la base como *«Interoperabilidad SIT»* e *«Internet»*. Del total de 164.852 registros, 144.141 fueron asociados a Interoperabilidad SIT, equivalentes al 87,44 %, mientras que 14.974 registros (9,08 %) corresponden a Internet.

En menor proporción se encuentran *«A la mano»*, con 3.796 registros (2,30 %); *«Empresa de correo»*, con 1.552 registros (0,94 %); *«Correo electrónico»*, con 388 registros (0,24 %); y *«Buzón de sugerencias»*, con un registro.

En conjunto, **Interoperabilidad SIT e Internet concentran el 96,52%** de las comunicaciones registradas durante el período evaluado.

No obstante, los valores contenidos en la variable *«Medio de recepción»* corresponden a las categorías utilizadas en la extracción de ORFEO y no necesariamente son equivalentes, de manera directa, a los canales de atención definidos en el Protocolo de Servicio a la Ciudadanía -escrito, presencial, telefónico y virtual-. En consecuencia, la información se utiliza en este apartado con fines descriptivos, sin asumir una correspondencia automática entre ambas clasificaciones.

La alta concentración observada en *«Interoperabilidad SIT»* e *«Internet»* evidencia la relevancia de los mecanismos tecnológicos en el registro de comunicaciones y resalta la importancia de la adecuada integración, categorización y trazabilidad de la información incorporada al gestor documental.

5.2.2.4. Clasificación de los radicados

La delimitación temporal de los 164.852 registros no implica que la totalidad de estos corresponda a PQRSDF objeto del presente seguimiento. En consecuencia, la OCI revisó la variable *«Clasificación»*, identificando **52 categorías documentales diferentes**, cuya naturaleza debía ser analizada antes de establecer el universo definitivo sobre el cual se aplicaría el procedimiento de muestreo:

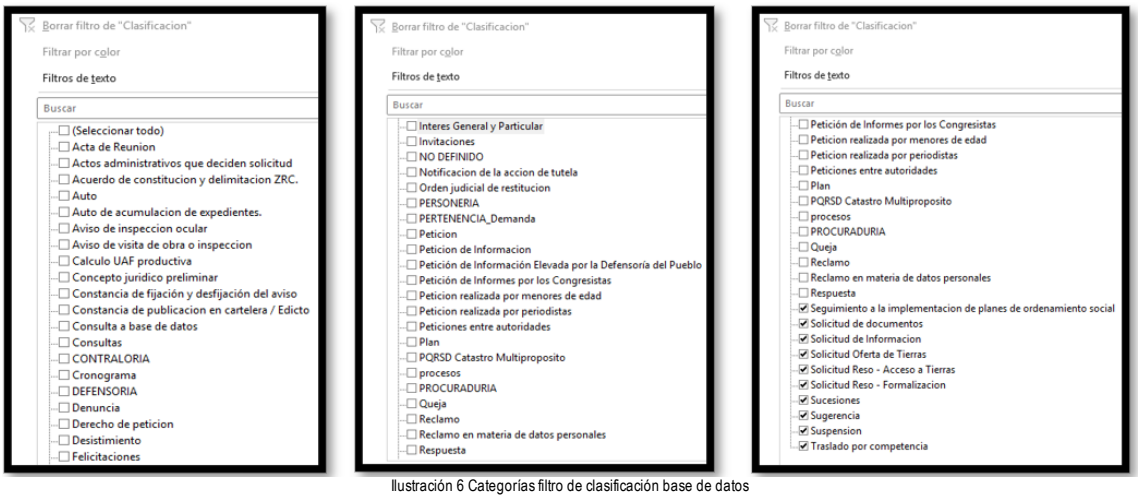


Ilustración 6 Categorías filtro de clasificación base de datos

La siguiente es la relación de radicados por categoría:

Tabla 3 Clasificación y/o distribución de los radicados en la ANT según base de datos

Nro.	Clasificación	Cantidad en la base de datos	%
1	Acta de Reunión	5	0,0030%
2	Actos administrativos que deciden solicitud	1	0,0006%
3	Acuerdo de constitución y delimitación ZRC.	49	0,0297%
4	Auto	1	0,0006%
5	Auto de acumulación de expedientes.	3	0,0018%
6	Aviso de inspección ocular	1	0,0006%
7	Aviso de visita de obra o inspección	2	0,0012%
8	Calculo UAF productiva	1	0,0006%
9	Concepto jurídico preliminar	1	0,0006%
10	Constancia de fijación y des fijación del aviso	1	0,0006%
11	Constancia de publicación en Cartelera / Edicto	1	0,0006%
12	Consulta a base de datos	122	0,0740%

Nro.	Clasificación	Cantidad en la base de datos	%
13	Consultas	559	0,3391%
14	CONTRALORIA	20	0,0121%
15	Cronograma	1	0,0006%
16	DEFENSORIA	30	0,0182%
17	Denuncia	209	0,1268%
18	Derecho de petición	1	0,0006%
19	Desistimiento	1	0,0006%
20	Felicitaciones	6	0,0036%
21	Interés General y Particular	481	0,2918%
22	Invitaciones	1	0,0006%
23	NO DEFINIDO	1	0,0006%
24	Notificación de la acción de tutela	11437	6,9377%
25	Orden judicial de restitución	4027	2,4428%
26	PERSONERIA	16	0,0097%
27	PERTENENCIA Demanda	84	0,0510%
28	Petición	101699	61,6911%
29	Petición de Información	2177	1,3206%
30	Petición de Información Elevada por la Defensoría del Pueblo	1137	0,6897%
31	Petición de Informes por los Congresistas	246	0,1492%
32	Petición realizada por menores de edad	1	0,0006%
33	Petición realizada por periodistas	12	0,0073%
34	Peticiones entre autoridades	33387	20,2527%
35	Plan	7	0,0042%
36	PQRSD Catastro Multipropósito	33	0,0200%
37	procesos	2306	1,3988%
38	PROCURADURIA	163	0,0989%
39	Queja	412	0,2499%
40	Reclamo	95	0,0576%
41	Reclamo en materia de datos personales	4	0,0024%
42	Respuesta	3	0,0018%
43	Seguimiento a la implementación de planes de ordenamiento social	3	0,0018%
44	Solicitud de documentos	1523	0,9239%
45	Solicitud de Información	3619	2,1953%
46	Solicitud Oferta de Tierras	147	0,0892%
47	Solicitud Reso - Acceso a Tierras	377	0,2287%
48	Solicitud Reso - Formalización	374	0,2269%
49	Sucesiones	3	0,0018%
50	Sugerencia	59	0,0358%
51	Suspensión	1	0,0006%

Nro.	Clasificación	Cantidad en la base de datos	%
52	Traslado por competencia	2	0,0012%

Entre las diez (10) categorías con mayor número de registros se identificaron *«Petición»*, *«Peticiones entre autoridades»*, *«Notificación de la acción de tutela»*, *«Orden judicial de restitución»*, *«Solicitud de Información»*, *«procesos»*, *«Petición de Información»*, *«Solicitud de documentos»* y *«Petición de Información Elevada por la Defensoría del Pueblo»*, *«consultas»*, entre otras:

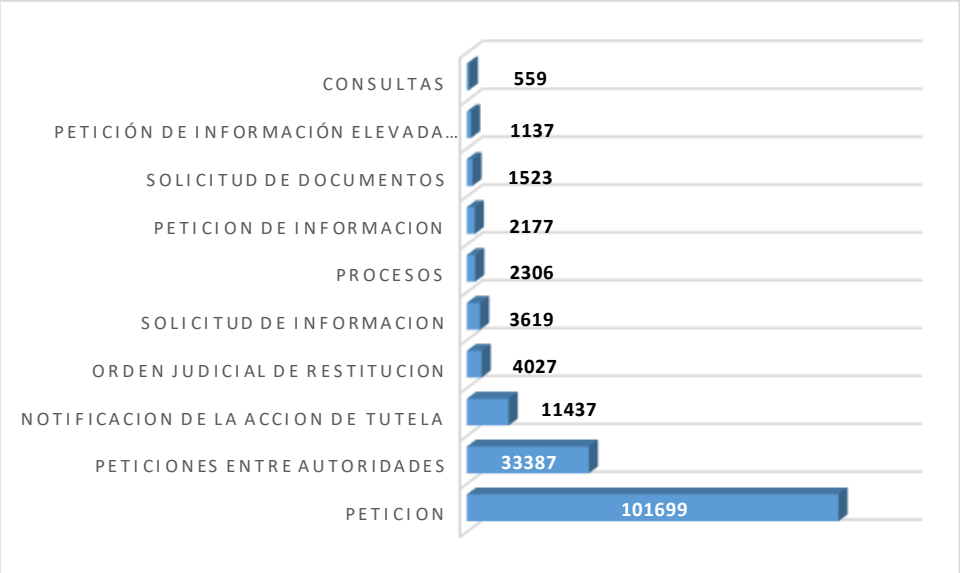


Ilustración 7 Las diez (10) clasificaciones con mayores registros

La revisión permitió establecer que la extracción suministrada por la Secretaría General corresponde a un conjunto de comunicaciones registradas en el gestor documental ORFEO y no exclusivamente a PQRSDF. En particular, se identificaron 11.437 registros clasificados como *«Notificación de la acción de tutela»* y 4.027 como *«Orden judicial de restitución»*, los cuales, atendiendo a su naturaleza documental, corresponden a actuaciones judiciales y no pueden ser considerados automáticamente como peticiones ciudadanas ni evaluados con los términos previstos para el derecho de petición.

De igual manera, la base contiene otras clasificaciones asociadas a actuaciones administrativas o procedimientos específicos cuya inclusión dentro del universo de PQRSDF requiere verificar su naturaleza y el régimen aplicable. En contraste, categorías tales como peticiones de interés general o particular, solicitudes de información o documentos, consultas, peticiones entre autoridades, quejas, reclamos, denuncias y demás modalidades contempladas por el procedimiento institucional se conservaron por corresponder al ámbito de aplicación del proceso GEMA-P-002, aplicándose en cada caso el término legal o procedimental pertinente.

Con fundamento en la denominación de las categorías, el procedimiento GEMA-P-002 y la naturaleza documental identificada en la base, la OCI efectuó una clasificación preliminar de los **164.852** registros para efectos de construir el marco muestral, así:

Tabla 4 Clasificación preliminar de los registros

Tratamiento para construir el marco muestral	Clasificaciones de 29COMU_1	Nro. clasificaciones	Nro. registros	Criterio
Incluir directamente en el universo preliminar de PQRSDF	Petición; Derecho de petición; Interés General y Particular; Solicitud de Información; Petición de Información; Solicitud de documentos; Consultas; Queja; Reclamo; Denuncia; Sugerencia; Felicitaciones; Peticiones entre autoridades; Petición de Información Elevada por la Defensoría del Pueblo; Petición de Informes por los Congresistas; Petición realizada por periodistas; Petición realizada por menores de edad; PQRSD Catastro Multipropósito; Reclamo en materia de datos personales	19	145.660	Por su denominación **corresponden directamente a modalidades de PQRSDF** o de petición comprendidas dentro del procedimiento GEMA-P-002 y son susceptibles de evaluación bajo los criterios definidos para el seguimiento.
Revisar y normalizar antes de decidir su inclusión o exclusión	PROCURADURIA; CONTRALORIA; PERSONERIA; DEFENSORIA; Consulta a base de datos; Solicitud Oferta de Tierras; Traslado por competencia; Desistimiento; NO DEFINIDO	9	502	La denominación de la clasificación no permite determinar por sí sola la naturaleza jurídica del documento. Se requiere revisar, entre otros elementos, el asunto, remitente y contenido para establecer si corresponde a una PQRSDF y, de ser procedente, normalizar su clasificación.
Excluir preliminarmente del marco muestral de PQRSDF	Notificación de la acción de tutela; Orden judicial de restitución; PERTENENCIA Demanda; Acta de Reunión; Plan; Auto de acumulación de expedientes.; Respuesta; Sucesiones; Seguimiento a la implementación de planes de ordenamiento social; Aviso de visita de obra o inspección; Calculo UAF productiva; Concepto jurídico preliminar; Cronograma; Suspensión; Auto; Invitaciones; Aviso de inspección ocular; Actos administrativos que deciden solicitud; Constancia de fijación y des fijación del aviso; Constancia de publicación en cartelera / Edicto; Acuerdo de constitución y delimitación ZRC.	21	15.633	Por su naturaleza documental corresponden, en principio, a actuaciones judiciales, administrativas, actos, soportes, respuestas u otros documentos de trámite **que no constituyen por sí mismos una PQRSDF** de entrada.
Tratar separadamente por corresponder a procedimientos especiales	Solicitud Reso - Acceso a Tierras; Solicitud Reso - Formalización	2	751	El procedimiento GEMA-P-002 (página 5) señala expresamente que las solicitudes de acceso a tierras y formalización corresponden a procedimientos administrativos sometidos al régimen especial previsto en el Decreto Ley 902 de 2017, por lo que no les son aplicables automáticamente los términos generales del derecho de petición.
Efectuar control específico sobre la clasificación «procesos»	procesos	1	2.306	La categoría es genérica y no permite identificar la naturaleza jurídica de cada comunicación. Puede contener actuaciones judiciales o administrativas y eventualmente solicitudes que materialmente constituyan peticiones, por lo que requiere una validación específica antes de decidir su inclusión o exclusión.

Tratamiento para construir el marco muestral	Clasificaciones de 29COMU_1	Nro. clasificaciones	Nro. registros	Criterio
TOTAL	**52 clasificaciones**	**52**	**164.852**	**Total de registros comprendidos entre el 3 de marzo y el 31 de agosto de 2026.**

Fuente: Elaboración OCI a partir de la base 29COMU_1.XLS remitida por la Secretaría General

Como resultado de la clasificación preliminar, 145.660 registros, correspondientes a 19 categorías documentales, fueron identificados directamente como modalidades de PQRSDF comprendidas dentro del ámbito del procedimiento GEMA-P-002. Los 19.192 registros restantes, agrupados en 33 categorías documentales, correspondieron a clasificaciones que requerían revisión adicional, actuaciones preliminarmente excluidas, procedimientos especiales o registros clasificados genéricamente como «procesos».

Teniendo en cuenta que la variable *«Clasificación»* corresponde a información registrada en ORFEO y que una eventual categorización incorrecta podría ocasionar la exclusión de comunicaciones que materialmente constituyeran PQRSDF, la OCI definió una prueba específica para validar la razonabilidad de los criterios de depuración aplicados sobre estos 19.192 registros, cuya metodología y resultados se desarrollan en los numerales siguientes.

5.2.3. Metodología de la prueba de validación

Con el propósito de validar la razonabilidad de los criterios utilizados para la conformación del marco muestral principal, la OCI efectuó una prueba documental específica sobre los 19.192 registros correspondientes a 33 categorías documentales que, como resultado de la clasificación preliminar, no habían sido incorporados directamente como PQRSDF.

La prueba tuvo como finalidad determinar si el tratamiento preliminar asignado permitía diferenciar razonablemente las PQRSDF de otras comunicaciones, actuaciones judiciales, documentos de trámite o solicitudes sometidas a procedimientos administrativos especiales, así como identificar posibles registros que, pese a encontrarse en una categoría inicialmente excluida o sometida a revisión, materialmente correspondieran al ejercicio del derecho de petición.

Para dimensionar la prueba se tomó como referencia un tamaño de 69 registros, correspondiente al tamaño aproximado obtenido para poblaciones de gran magnitud bajo parámetros de 90 % de nivel de confianza, 10 % de margen de error y máxima variabilidad. No obstante, teniendo en cuenta que la finalidad de esta prueba no consistió en estimar una proporción poblacional sobre los 19.192 registros, sino en obtener evidencia sobre los diferentes criterios de tratamiento aplicados, se utilizó un muestreo aleatorio estratificado con asignación no proporcional.

Los registros fueron distribuidos en cuatro estratos de acuerdo con el tratamiento preliminar definido durante la depuración:

Tabla 5 División muestreo estratificado

Estrato	Tratamiento preliminar	Universo	Nro. Clasificaciones	Muestra
1	Revisar y normalizar antes de incluir o excluir	502	9	15
2	Excluir preliminarmente del marco muestral	15.633	21	29
3	Tratar separadamente por corresponder aparentemente a procedimientos especiales	751	2	10
4	Control específico sobre la clasificación «procesos»	2.306	1	15

Total		**19.192**	**33**	**69**

Fuente: Elaboración OCI, papel de trabajo de validación

La cantidad asignada a cada estrato respondió a la necesidad de obtener cobertura suficiente sobre los distintos riesgos de clasificación identificados, más que a reproducir matemáticamente el peso porcentual de cada grupo dentro de los 19.192 registros.

La asignación se efectuó de manera no proporcional con el propósito de asegurar cobertura sobre los distintos criterios de depuración y evitar que las categorías con mayor volumen absorbieran la mayor parte de la muestra. En las categorías preliminarmente excluidas se procuró revisar las diferentes tipologías documentales; en aquellas sujetas a revisión y normalización se garantizó representación de las distintas clasificaciones; en los procedimientos especiales se incluyeron registros de ambas tipologías; y para la categoría genérica *«procesos»* se efectuó una selección específica atendiendo a la imposibilidad de determinar su naturaleza exclusivamente a partir de su denominación.

Dentro de cada estrato, los registros fueron seleccionados aleatoriamente. La revisión documental comprendió la clasificación registrada en ORFEO, el asunto y contenido de la comunicación, la naturaleza del remitente cuando resultaba relevante, la existencia de una solicitud dirigida a la ANT, la posible aplicación de un procedimiento especial y la naturaleza material del documento, con el propósito de determinar si procedía mantener, modificar o descartar el tratamiento preliminar asignado.

Debido a la asignación no proporcional entre estratos y categorías, los resultados de esta prueba no tienen como finalidad proyectar estadísticamente sobre los 19.192 registros la proporción de documentos que corresponden o no a PQRSDF. Su alcance se limita a aportar evidencia sobre la razonabilidad de los criterios de depuración aplicados y sobre la confiabilidad de la variable *«Clasificación»* para la conformación del marco muestral principal.

5.2.4. Resultados de la prueba de validación

Como resultado de la revisión documental de los 69 registros seleccionados, se determinó que 17 correspondían materialmente a PQRSDF y 52 a documentos de naturaleza diferente.

Tabla 6 Resultados validación

Estrato	Muestra revisada	Materialmente PQRSDF	No PQRSDF
Revisar y normalizar	15	9	6
Excluir preliminarmente	29	5	24
Procedimientos especiales	10	3	7
Clasificación «procesos»	15	0	15
Total	**69**	**17**	**52**

En el primer estrato, 9 de los 15 registros examinados correspondieron materialmente a PQRSDF, evidenciándose casos registrados bajo clasificaciones como *«PROCURADURIA», «CONTRALORIA», «Consulta a base de datos»* y *«Solicitud Oferta de Tierras»* cuyo contenido correspondía a peticiones, solicitudes de información o solicitudes de documentos. Lo anterior evidencia que algunas clasificaciones utilizadas en ORFEO pueden estar asociadas al origen, remitente, materia o tratamiento documental y no necesariamente a la naturaleza jurídica del requerimiento.

En el segundo estrato, 24 de los 29 casos revisados confirmaron una naturaleza distinta de PQRSDF, mientras que en cinco registros se identificaron comunicaciones que materialmente contenían peticiones pese a encontrarse bajo categorías preliminarmente excluidas. Particularmente, los casos examinados bajo las clasificaciones *«Notificación de la acción de tutela»* y *«Orden judicial de restitución»* correspondieron efectivamente a actuaciones judiciales.

En el tercer estrato, 7 de los 10 registros examinados correspondieron a trámites o actuaciones sometidas a un tratamiento diferente al derecho de petición ordinario, mientras que en tres casos el contenido material correspondía a peticiones. Este resultado evidencia que la denominación *«Solicitud Reso - Acceso a Tierras»* o *«Solicitud Reso - Formalización»* no permite, por sí sola, concluir que todas las comunicaciones incorporadas bajo dichas categorías correspondan efectivamente al respectivo procedimiento administrativo especial.

Por su parte, los 15 registros seleccionados de la clasificación *«procesos»* correspondieron a actuaciones de naturaleza diferente de las PQRSDF, resultado consistente con el tratamiento preliminar otorgado a esta categoría.

En conjunto, la prueba permitió establecer que la clasificación registrada en ORFEO constituye un elemento relevante para la caracterización de las comunicaciones, **pero no resulta suficiente, por sí sola, para determinar de manera absoluta su naturaleza material.** La identificación de PQRSDF dentro de categorías inicialmente sometidas a revisión, exclusión o tratamiento diferenciado evidencia la existencia de inconsistencias entre determinadas clasificaciones del sistema y el contenido de los documentos.

En consideración a que la muestra fue diseñada mediante un esquema estratificado con asignación no proporcional, los 17 casos identificados como PQRSDF no fueron utilizados para proyectar una cantidad estimada de PQRSDF adicionales dentro de los 19.192 registros, pues ello excedería el alcance estadístico de la prueba.

En consecuencia, para las pruebas posteriores del seguimiento se adoptarán los 145.660 registros directamente identificados como PQRSDF como marco muestral principal, reconociendo como limitación que esta cifra no necesariamente representa la totalidad absoluta de las PQRSDF recibidas durante el período, debido a las inconsistencias de clasificación evidenciadas.

5.2.5. Caracterización del marco muestral principal de PQRSDF

Como resultado de la depuración y de la prueba de validación desarrolladas en los numerales anteriores, para efectos de las pruebas posteriores del seguimiento la Oficina de Control Interno tomó como marco muestral principal los 145.660 registros directamente identificados como PQRSDF, correspondientes a 19 clasificaciones documentales comprendidas dentro del ámbito del procedimiento GEMA-P-002.

Antes de efectuar la selección de la muestra estadística, se realizó una caracterización de este marco muestral con el propósito de establecer su composición y comportamiento durante el período evaluado, atendiendo a las variables disponibles en la base suministrada por la Secretaría General.

Para tal efecto, se analizó la distribución de los registros según mes de radicación, clasificación, estado del trámite, medio de recepción y dependencia actual registrada en ORFEO, así como el comportamiento mensual de las principales dependencias.

5.2.5.1. Distribución mensual

La distribución de las 145.660 PQRSDF directamente identificadas según el mes de radicación fue la siguiente:

Tabla 7 Distribución mensual PQRSDF

Mes	Registros	Participación
Marzo, del 3 al 31	23.246	15,96 %
Abril	29.129	20,00 %
Mayo	25.241	17,33 %
Junio	26.452	18,16 %
Julio	24.146	16,58 %
Agosto	17.446	11,98 %
Total	**145.660**	**100 %**

Lo que graficado se representa así:

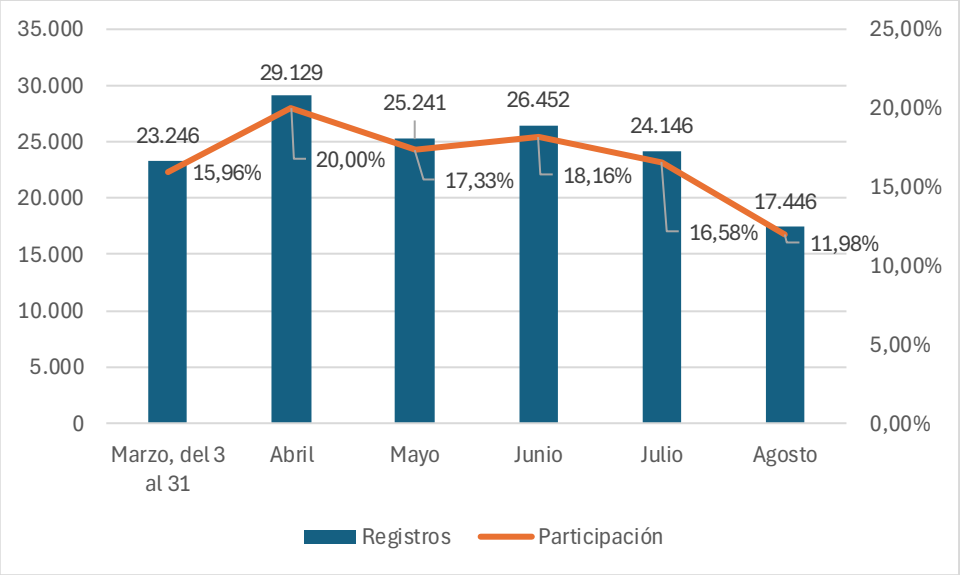


Ilustración 8 Distribución mensual

El comportamiento mensual evidencia una distribución variable durante el período evaluado. El mayor volumen se presentó en abril, con 29.129 registros, equivalentes al 20,00 % del marco muestral, seguido de junio, con 26.452 (18,16 %), y mayo, con 25.241 (17,33 %).

Durante julio se registraron 24.146 PQRSDF (16,58 %), mientras que agosto presentó el menor volumen, con 17.446 registros (11,98 %). Por su parte, entre el 3 y el 31 de marzo se contabilizaron 23.246 registros (15,96 %), debiendo considerarse que el período evaluado no comprende la totalidad de dicho mes.

En conjunto, abril, mayo, junio y julio concentraron 104.968 registros, equivalentes al 72,06 % del marco muestral.

5.2.5.2. Distribución por clasificación

La composición del marco muestral según la clasificación registrada en ORFEO fue la siguiente:

Tabla 8 Distribución por clasificación de las PQRSDF

Clasificación	Cantidad	Participación
Petición	101.699	69,82 %
Peticiones entre autoridades	33.387	22,92 %
Solicitud de Información	3.619	2,48 %
Petición de Información	2.177	1,49 %
Solicitud de documentos	1.523	1,05 %
Petición de Información Elevada por la Defensoría del Pueblo	1.137	0,78 %
Consultas	559	0,38 %
Interés General y Particular	481	0,33 %
Queja	412	0,28 %
Petición de Informes por los Congresistas	246	0,17 %
Denuncia	209	0,14 %
Reclamo	95	0,07 %
Sugerencia	59	0,04 %
PQRSD Catastro Multipropósito	33	0,02 %
Petición realizada por periodistas	12	0,01 %
Felicitaciones	6	<0,01 %
Reclamo en materia de datos personales	4	<0,01 %
Petición realizada por menores de edad	1	<0,01 %
Derecho de petición	1	<0,01 %
Total	**145.660**	**100 %**

Se observa una elevada concentración en las categorías *«Petición»* y *«Peticiones entre autoridades»*, las cuales reúnen conjuntamente 135.086 registros, equivalentes al **92,74** % del marco muestral.

La clasificación *«Petición»* representa por sí sola el 69,82 % del total.

5.2.5.3. Estado registrado de las PQRSDF

De acuerdo con la variable *«Estado»* contenida en la base, las 145.660 PQRSDF presentan la siguiente distribución:

Tabla 9 Relación de estado registrado en ORFEO de las PQRSDF

Estado	Cantidad	Participación
Sin tramitar	63.270	43,44 %
Tramitado	44.830	30,78 %
Enviado	37.407	25,68 %
Devuelto	153	0,11 %
Total	**145.660**	**100 %**

La mayor proporción corresponde a registros identificados en estado *«Sin tramitar»*, con 63.270 casos (43,44 %), seguida de *«Tramitado»*, con 44.830 (30,78 %), y *«Enviado»*, con 37.407 (25,68 %).

Estos resultados reflejan el estado consignado en ORFEO al momento de generación de la base y no permiten, por sí solos, establecer el cumplimiento o incumplimiento de los términos aplicables. La condición *«Sin tramitar»* puede comprender, entre otras situaciones, requerimientos cuyo término se encontraba vigente al momento del corte, razón por la cual la oportunidad será determinada individualmente durante la evaluación documental de la muestra.

5.2.5.4. Distribución según medio de recepción

La distribución de las PQRSDF según la variable *«Medio de Recepción»* fue la siguiente:

Tabla 10 Distribución según medio de recepción

Medio de recepción	Cantidad	Participación
Interoperabilidad SIT	126.271	86,69 %
Internet	13.904	9,55 %
A la mano	3.772	2,59 %
Empresa de Correo	1.394	0,96 %
Correo Electrónico	318	0,22 %
Buzón de Sugerencias	1	<0,01 %
Total	**145.660**	**100 %**

Debe precisarse que las denominaciones contenidas en la variable *«Medio de Recepción»* corresponden a las categorías registradas en la extracción de ORFEO y no necesariamente guardan equivalencia directa con la clasificación de canales prevista en el Protocolo de Servicio a la Ciudadanía. En consecuencia, su utilización en este apartado tiene carácter descriptivo.

5.2.5.5. Distribución según dependencia actual

La base permite identificar la dependencia en la cual se encontraba cada registro al momento de la extracción mediante la variable *«Dependencia Actual»*. La distribución de los 145.660 registros que conforman el marco muestral principal fue la siguiente:

Tabla 11 Distribución por dependencia de las PQRSDF

Dependencia actual	Registros	Participación
310 - Subdirección de Seguridad Jurídica	22.575	15,50 %
220 - Subdirección de Sistemas de Información de Tierras	18.394	12,63 %
400 - Dirección de Acceso a Tierras	14.395	9,88 %
500 - Dirección de Asuntos Étnicos	14.307	9,82 %
620 - Subdirección Administrativa y Financiera	12.281	8,43 %
420 - Subdirección de Acceso a Tierras por Demanda y Descongestión	10.920	7,50 %
320 - Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica	10.408	7,15 %
430 - Subdirección de Administración de Tierras de la Nación	10.368	7,12 %
103 - Oficina Jurídica	4.983	3,42 %
710 - UGT Bogotá	3.515	2,41 %
410 - Subdirección de Acceso a Tierras en Zonas Focalizadas	2.873	1,97 %

510 - Subdirección de Asuntos Étnicos	2.592	1,78 %
600 - Secretaría General	2.410	1,65 %
104 - Oficina del Inspector de la Gestión de Tierras	2.359	1,62 %
730 - UGT Medellín	2.217	1,52 %
770 - UGT Santa Marta	1.831	1,26 %
720 - UGT Cúcuta	1.515	1,04 %
760 - UGT Popayán	1.308	0,90 %
740 - UGT Montería	1.086	0,75 %
780 - UGT Villavicencio	1.035	0,71 %
300 - Dirección de Gestión Jurídica de Tierras	943	0,65 %
750 - UGT Pasto	762	0,52 %
210 - Subdirección de Planeación Operativa	730	0,50 %
610 - Subdirección de Talento Humano	506	0,35 %
100 - Dirección General	503	0,35 %
601 - Coordinación para la Gestión Contractual	295	0,20 %
790 - UGT Amazonía	272	0,19 %
200 - Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad	96	0,07 %
102 - Oficina de Control Interno	85	0,06 %
101 - Oficina de Planeación	84	0,06 %
700 - Unidades de Gestión Territorial	12	0,01 %
Total	**145.660**	**100 %***

La distribución evidencia una concentración significativa de los registros en un grupo reducido de dependencias. La Subdirección de Seguridad Jurídica presenta la mayor participación, con 22.575 registros, equivalentes al 15,50 % del marco muestral, seguida de la Subdirección de Sistemas de Información de Tierras, con 18.394 registros (12,63 %); la Dirección de Acceso a Tierras, con 14.395 (9,88 %); y la Dirección de Asuntos Étnicos, con 14.307 (9,82 %).

A continuación, se encuentran la Subdirección Administrativa y Financiera, con 12.281 registros (8,43 %); la Subdirección de Acceso a Tierras por Demanda y Descongestión, con 10.920 (7,50 %); la Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica, con 10.408 (7,15 %); y la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación, con 10.368 (7,12 %).

En conjunto, estas ocho dependencias concentran 113.648 registros, equivalentes al 78,02 % del marco muestral principal, mientras que las 23 dependencias restantes reúnen el 21,98 %.

Por su parte, las Unidades de Gestión Territorial presentan participaciones individuales inferiores al 2,5 %, siendo la UGT Bogotá la de mayor volumen, con 3.515 registros (2,41 %), seguida de la UGT Medellín, con 2.217 (1,52 %), y la UGT Santa Marta, con 1.831 (1,26 %).

Debe precisarse que esta distribución corresponde a la dependencia actual registrada en ORFEO al momento de la extracción de la información. En consecuencia, los valores no representan necesariamente el número de PQRSDF recibidas originalmente por cada dependencia ni reconstruyen las reasignaciones efectuadas durante el trámite, aspecto que debe ser considerado en la interpretación de los resultados.

5.2.5.6. Distribución por mes de radicación según dependencia actual

Con el propósito de complementar la caracterización del marco muestral, la Oficina de Control Interno cruzó el mes de radicación de las 145.660 PQRSDF directamente identificadas con la variable *«Dependencia Actual»* registrada en la base suministrada por la Secretaría General.

La distribución obtenida fue la siguiente:

Tabla 12 Distribución por mes de radicación según dependencia actual

Dependencia actual	Mar. 3-31	Abr.	May.	Jun.	Jul.	Ago.	Total
310 - Subdirección de Seguridad Jurídica	3.861	3.364	4.238	4.305	3.897	2.910	**22.575**
220 - Subdirección de Sistemas de Información de Tierras	2.880	3.146	3.298	3.573	3.520	1.977	**18.394**
400 - Dirección de Acceso a Tierras	2.399	2.309	2.067	2.310	3.011	2.299	**14.395**
500 - Dirección de Asuntos Étnicos	1.553	6.455	1.809	1.759	1.630	1.101	**14.307**
620 - Subdirección Administrativa y Financiera	2.134	2.245	2.174	2.068	1.988	1.672	**12.281**
420 - Subdirección de Acceso a Tierras por Demanda y Descongestión	1.873	1.952	2.062	2.070	1.789	1.174	**10.920**
320 - Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica	1.750	1.652	2.092	2.265	1.644	1.005	**10.408**
430 - Subdirección de Administración de Tierras de la Nación	1.890	1.960	1.726	1.856	1.672	1.264	**10.368**
103 - Oficina Jurídica	788	746	791	878	1.049	731	**4.983**
710 - UGT Bogotá	574	776	769	775	389	232	**3.515**
410 - Subdirección de Acceso a Tierras en Zonas Focalizadas	380	523	495	532	573	370	**2.873**
510 - Subdirección de Asuntos Étnicos	392	512	457	483	403	345	**2.592**
600 - Secretaría General	379	365	444	364	443	415	**2.410**
104 - Oficina del Inspector de la Gestión de Tierras	180	449	302	379	386	663	**2.359**
730 - UGT Medellín	443	525	470	448	187	144	**2.217**
770 - UGT Santa Marta	229	306	394	467	279	156	**1.831**
720 - UGT Cúcuta	233	288	271	375	244	104	**1.515**
760 - UGT Popayán	270	296	224	270	155	93	**1.308**
740 - UGT Montería	174	210	255	280	86	81	**1.086**
780 - UGT Villavicencio	192	265	184	210	129	55	**1.035**
300 - Dirección de Gestión Jurídica de Tierras	185	164	198	162	125	109	**943**
750 - UGT Pasto	108	196	118	168	90	82	**762**
210 - Subdirección de Planeación Operativa	104	110	87	171	125	133	**730**
610 - Subdirección de Talento Humano	77	78	77	84	78	112	**506**
100 - Dirección General	89	94	95	36	70	119	**503**
601 - Coordinación para la Gestión Contractual	34	33	55	59	69	45	**295**
790 - UGT Amazonía	31	56	52	45	59	29	**272**
200 - Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad	14	18	17	25	12	10	**96**
102 - Oficina de Control Interno	14	11	10	11	23	16	**85**
101 - Oficina de Planeación	13	22	8	20	21	0	**84**
700 - Unidades de Gestión Territorial	3	3	2	4	0	0	**12**
Total	**23.246**	**29.129**	**25.241**	**26.452**	**24.146**	**17.446**	**145.660**

La distribución evidencia que el comportamiento mensual no es homogéneo entre las dependencias. Dentro de aquellas que concentran el mayor volumen de registros, la Subdirección de Seguridad Jurídica, la Subdirección de Sistemas de Información de Tierras, la Dirección de Acceso a Tierras, la Subdirección Administrativa y Financiera, la Subdirección de Acceso a Tierras por Demanda y Descongestión, la Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica y la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación presentan una distribución relativamente dispersa a lo largo del período analizado.

Se destaca particularmente la Dirección de Asuntos Étnicos, para la cual se identificaron 6.455 registros radicados durante abril, equivalentes al 45,12 % de los 14.307 registros que, al momento del corte, figuraban asociados a dicha dependencia. Esta concentración resulta superior a la observada en los demás meses para esa Dirección.

Asimismo, la Oficina del Inspector de la Gestión de Tierras presenta su mayor concentración en agosto, con 663 registros, mientras que varias Unidades de Gestión Territorial registran una disminución del volumen de comunicaciones radicadas durante julio y agosto frente a los meses anteriores.

Debe precisarse que el presente análisis no representa el número de PQRSDF recibidas directamente por cada dependencia en cada mes. La variable utilizada corresponde a la *«Dependencia Actual»* registrada en ORFEO al momento de la extracción de la información, mientras que la variable temporal corresponde a la fecha de radicación de cada comunicación. En consecuencia, el cruce permite establecer cómo se distribuyen, según su mes de radicación, los registros que actualmente se encuentran asociados a cada dependencia, pero no reconstruye las asignaciones, reasignaciones o movimientos efectuados durante su trámite.

5.2.5.7. Distribución del estado de las PQRSDF según dependencia actual

Como complemento del análisis anterior, la OCI cruzó la variable *«Estado»* con la *«Dependencia Actual»* registrada en ORFEO para la totalidad de los 145.660 registros que conforman el marco muestral principal.

Los resultados fueron los siguientes:

Tabla 13 Distribución del estado de las PQRSDF según dependencia actual

Dependencia actual	Sin tramitar	Tramitado	Enviado	Devuelto	Total
310 - Subdirección de Seguridad Jurídica	10.267	6.630	5.647	31	**22.575**
220 - Subdirección de Sistemas de Información de Tierras	9.584	418	8.390	2	**18.394**
400 - Dirección de Acceso a Tierras	6.106	7.349	940	0	**14.395**
500 - Dirección de Asuntos Étnicos	6.843	1.420	6.036	8	**14.307**
620 - Subdirección Administrativa y Financiera	5.466	1.885	4.864	66	**12.281**
420 - Subdirección de Acceso a Tierras por Demanda y Descongestión	9.565	474	881	0	**10.920**
320 - Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica	724	7.256	2.427	1	**10.408**
430 - Subdirección de Administración de Tierras de la Nación	1.831	5.576	2.960	1	**10.368**
103 - Oficina Jurídica	2.678	1.330	970	5	**4.983**
710 - UGT Bogotá	1.422	1.906	187	0	**3.515**
410 - Subdirección de Acceso a Tierras en Zonas Focalizadas	1.199	992	666	16	**2.873**
510 - Subdirección de Asuntos Étnicos	896	1.477	217	2	**2.592**
600 - Secretaría General	627	1.277	496	10	**2.410**
104 - Oficina del Inspector de la Gestión de Tierras	1.447	198	712	2	**2.359**
730 - UGT Medellín	260	1.621	335	1	**2.217**
770 - UGT Santa Marta	1.500	229	102	0	**1.831**
720 - UGT Cúcuta	648	654	213	0	**1.515**
760 - UGT Popayán	170	965	173	0	**1.308**
740 - UGT Montería	466	500	119	1	**1.086**
780 - UGT Villavicencio	12	755	268	0	**1.035**

Dependencia actual	Sin tramitar	Tramitado	Enviado	Devuelto	Total
300 - Dirección de Gestión Jurídica de Tierras	39	714	189	1	**943**
750 - UGT Pasto	577	149	36	0	**762**
210 - Subdirección de Planeación Operativa	98	447	184	1	**730**
610 - Subdirección de Talento Humano	175	175	156	0	**506**
100 - Dirección General	370	86	46	1	**503**
601 - Coordinación para la Gestión Contractual	111	42	139	3	**295**
790 - UGT Amazonia	35	201	35	1	**272**
200 - Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad	18	62	16	0	**96**
102 - Oficina de Control Interno	78	7	0	0	**85**
101 - Oficina de Planeación	48	33	3	0	**84**
700 - Unidades de Gestión Territorial	10	2	0	0	**12**
Total	**63.270**	**44.830**	**37.407**	**153**	**145.660**

El análisis evidencia diferencias importantes en la distribución de los estados entre las dependencias. En términos generales, de los 145.660 registros que conforman el marco muestral, 63.270 (43,44 %) figuraban en estado *«Sin tramitar»*, 44.830 (30,78 %) como *«Tramitado»*, 37.407 (25,68 %) como «Enviado» y 153 (0,11 %) como *«Devuelto»*.

Entre las dependencias de mayor volumen, se observa que la Subdirección de Acceso a Tierras por Demanda y Descongestión presenta 9.565 de sus 10.920 registros en estado *«Sin tramitar»*, equivalentes al 87,59 %. En la Subdirección de Sistemas de Información de Tierras, 9.584 de 18.394 registros se encuentran en dicho estado (52,10 %), mientras que en la Oficina Jurídica corresponden a 2.678 de 4.983 (53,74 %).

También se identifican concentraciones elevadas del estado *«Sin tramitar»* en algunas dependencias de menor volumen. La UGT Santa Marta registra 1.500 de 1.831 casos en esta condición (81,92 %); la UGT Pasto, 577 de 762 (75,72 %); la Dirección General, 370 de 503 (73,56 %); y la Oficina del Inspector de la Gestión de Tierras, 1.447 de 2.359 (61,34 %).

En contraste, en otras dependencias predomina el estado *«Tramitado»*. Tal es el caso de la Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica, con 7.256 de 10.408 registros (69,72 %); la UGT Villavicencio, con 755 de 1.035 (72,95 %); la Dirección de Gestión Jurídica de Tierras, con 714 de 943 (75,72 %); la UGT Popayán, con 965 de 1.308 (73,78 %); y la UGT Medellín, con 1.621 de 2.217 (73,12 %).

Por su parte, en la Subdirección de Sistemas de Información de Tierras se observa también una participación relevante del estado *«Enviado»*, con 8.390 registros, al igual que en la Dirección de Asuntos Étnicos, con 6.036, y en la Subdirección Administrativa y Financiera, con 4.864.

Las diferencias descritas tienen carácter exclusivamente descriptivo y no constituyen, por sí solas, evidencia de incumplimiento en la atención de las PQRSDF. El estado registrado en ORFEO corresponde a una fotografía de la información al momento del corte y debe analizarse conjuntamente con la fecha efectiva de recepción, la fecha de radicación, la tipología de la petición, el término legal o procedimental aplicable, la existencia y fecha de respuesta y la evidencia de su comunicación al interesado.

En consecuencia, la concentración de registros en estado *«Sin tramitar»* constituye un elemento relevante para la caracterización del marco muestral y para la interpretación de las pruebas posteriores, pero la determinación de la oportunidad o eventual extemporaneidad requiere la revisión individual de los expedientes seleccionados en la muestra.

En síntesis, la caracterización del marco muestral permitió establecer que los 145.660 registros directamente identificados como PQRSDF presentan una concentración relevante en determinadas clasificaciones y dependencias, así como comportamientos diferenciados en cuanto a mes de radicación, medio de recepción y estado registrado en ORFEO. Estos resultados constituyen elementos de contexto para la evaluación posterior, pero no permiten por sí mismos establecer el cumplimiento de los términos ni la adecuada gestión individual de las solicitudes, aspectos que requieren la revisión documental de los expedientes. En consecuencia, sobre este marco muestral se procedió a diseñar y seleccionar la muestra estadística objeto de evaluación.

5.3. Diseño y selección de la muestra principal de PQRSDF

Para evaluar la gestión de las PQRSDF durante el período objeto de seguimiento, la Oficina de Control Interno tomó como marco muestral principal los 145.660 registros directamente identificados como PQRSDF, conforme al proceso de depuración, validación y caracterización desarrollado en los numerales precedentes.

Se precisa que este marco muestral corresponde a los registros cuya clasificación permitió identificarlos directamente como modalidades de PQRSDF y constituye la base sobre la cual se efectuó la selección. No obstante, conforme a los resultados de la prueba de validación desarrollada en el numeral 5.2.4, esta cifra no necesariamente representa la totalidad absoluta de las PQRSDF recibidas por la Entidad durante el período, debido a las inconsistencias de clasificación evidenciadas en determinados registros.

La muestra definida en este apartado tiene una finalidad diferente a la utilizada para validar los criterios de depuración. Mientras aquella estuvo orientada a verificar la razonabilidad de los criterios de inclusión y exclusión aplicados sobre los registros cuya naturaleza documental generaba incertidumbre, la presente muestra **fue diseñada para evaluar directamente la gestión institucional de las PQRSDF** seleccionadas, particularmente respecto de su clasificación, trazabilidad, oportunidad, calidad de la respuesta, puesta en conocimiento del peticionario y cierre documental.

5.3.1. Determinación del tamaño de la muestra

Para determinar el tamaño de la muestra se tomó como referencia el marco muestral principal de 145.660 registros directamente identificados como PQRSDF, conforme al proceso de depuración y validación desarrollado en los numerales precedentes.

El cálculo se efectuó mediante el método estadístico aplicable a poblaciones finitas, utilizando los siguientes parámetros:

- Población: 145.660 registros;
- Nivel de confianza: 90 %;
- Margen de error: 10 %.

El resultado obtenido fue de 68,03 registros. Para efectos del ejercicio de seguimiento, la OCI realizó el redondeo al entero superior, estableciendo una muestra de 69 PQRSDF para revisión documental.

Los parámetros estadísticos señalados corresponden al marco muestral principal de 145.660 registros y, por tanto, los resultados derivados de la muestra deben interpretarse respecto de dicho marco y considerando las limitaciones de clasificación identificadas previamente.

5.3.2. Procedimiento de selección

Definido el tamaño de la muestra, se aplicó un muestreo aleatorio simple sin reemplazo sobre los 145.660 registros que conforman el marco muestral principal, de manera que cada radicado tuviera igual posibilidad de ser seleccionado.

La selección no fue distribuida previamente mediante cuotas por dependencia, clasificación, estado, medio de recepción o mes de radicación, toda vez que el propósito del ejercicio consistió en realizar una evaluación transversal de la gestión de las PQRSDF y no en obtener estimaciones estadísticamente independientes para cada uno de estos grupos.

La caracterización desarrollada en el numeral 5.2.5 permitió conocer previamente la composición del marco muestral; sin embargo, dicha distribución no fue utilizada para modificar la selección, con el propósito de preservar la aleatoriedad del procedimiento.

Para efectuar la selección, se asignó a cada uno de los registros un valor aleatorio. Posteriormente, dichos valores fueron fijados para evitar modificaciones derivadas del recálculo automático de la herramienta, la base fue ordenada de menor a mayor y se seleccionaron los primeros 69 radicados resultantes.

Los registros seleccionados fueron incorporados al correspondiente papel de trabajo, conservando la evidencia utilizada para efectuar la selección con el propósito de preservar la trazabilidad y estabilidad del procedimiento muestral realizado por la OCI.

5.3.3. Alcance de la revisión documental

Los 69 radicados seleccionados fueron objeto de revisión documental individual, mediante el contraste de la información contenida en la base suministrada por la Secretaría General con los documentos, actuaciones y soportes disponibles en ORFEO y demás fuentes institucionales consultadas durante el seguimiento.

La revisión comprendió, como mínimo, los siguientes aspectos:

- ✓ Correcta clasificación;
- ✓ Correspondencia entre la fecha registrada en la base y la fecha efectiva de recepción verificada documentalmente;
- ✓ Identificación del término legal o procedimental aplicable;
- ✓ Determinación de la fecha límite para resolver y poner en conocimiento la respuesta;
- ✓ Existencia y fecha del radicado de respuesta;
- ✓ Oportunidad de la atención;
- ✓ Existencia, fecha y soporte del envío o puesta en conocimiento de la respuesta al interesado;
- ✓ Calidad de la respuesta, verificando que atendiera de fondo lo solicitado y fuera clara, precisa y congruente;

- ✓ Trazabilidad de las actuaciones adelantadas durante el trámite; y
- ✓ Consistencia entre las actuaciones documentadas y el estado registrado en ORFEO

Para la evaluación de la oportunidad, los términos fueron determinados de acuerdo con la naturaleza material de cada requerimiento y el régimen legal o procedimental aplicable. El cómputo se efectuó en días hábiles, excluyendo sábados, domingos y festivos, y tomando como referencia la fecha efectiva de recepción verificada documentalmente cuando esta difería de la fecha consignada en la base como *«Fecha rad»*.

Asimismo, en los casos en los cuales no se evidenció respuesta o puesta en conocimiento al peticionario, la situación fue valorada con corte al 24 de septiembre de 2026, fecha definida para la ejecución de la prueba documental.

Los resultados derivados de la evaluación de los 69 expedientes se presentan en el numeral siguiente, diferenciando los aspectos relacionados con clasificación e integridad de la información, trazabilidad, oportunidad, calidad de las respuestas, puesta en conocimiento y cierre documental.

5.4. Evaluación documental de la muestra seleccionada

Conforme a la metodología descrita en el numeral anterior, la Oficina de Control Interno efectuó la revisión documental individual de los 69 registros seleccionados aleatoriamente del marco muestral principal, contrastando la información contenida en la base suministrada por la Secretaría General con los documentos, actuaciones y soportes disponibles en ORFEO.

La evaluación se desarrolló en dos niveles. En *primer lugar*, respecto de la totalidad de los 69 registros seleccionados, se verificó su naturaleza material, la consistencia de la clasificación registrada en ORFEO y la correspondencia entre la fecha registrada en la base y la fecha efectiva de recepción identificada documentalmente. En *segundo lugar*, respecto de aquellos registros que materialmente correspondieron a PQRSDF sujetas a evaluación, se analizaron la oportunidad, la existencia y contenido de la respuesta, su puesta en conocimiento al interesado, la trazabilidad y la consistencia del estado registrado.

Para este segundo nivel de análisis se tuvo en cuenta que, conforme a la jurisprudencia constitucional sobre el núcleo esencial del derecho fundamental de petición, su satisfacción exige, de manera concurrente, ***i)*** una respuesta oportuna; ***ii)*** una decisión de fondo, clara, precisa y congruente con lo solicitado; y ***iii)*** su efectiva puesta en conocimiento del peticionario. La respuesta no requiere acceder favorablemente a lo solicitado, pero sí satisfacer dichos elementos.

Como resultado de la revisión material, se determinó que **27 de los 69 registros** seleccionados correspondían a PQRSDF sujetas a evaluación sustantiva, mientras que los 42 restantes correspondían a comunicaciones, actuaciones judiciales, documentos asociados a procedimientos administrativos especiales, respuestas remitidas a la ANT u otros documentos cuya naturaleza **no correspondía a una PQRSDF objeto de esta prueba**.

Debe precisarse que uno de los 27 casos evaluables, correspondiente al radicado 20266200063969 2, presentó fecha efectiva de recepción del 25 de febrero de 2026, pese a encontrarse registrado en ORFEO con fecha 3 de marzo de 2026. El registro se mantuvo dentro de la evaluación, dado que fue legítimamente seleccionado a partir de la información suministrada por la Entidad y porque el término legal para su atención transcurrió y venció dentro del período objeto del seguimiento. La situación fue considerada, adicionalmente, como evidencia para valorar la consistencia de la información registrada en el sistema.

5.4.1. Validación de la naturaleza material y de la clasificación de los registros

Como primera prueba, la OCI verificó si la clasificación registrada en ORFEO correspondía con la naturaleza material de cada uno de los 69 documentos seleccionados y si estos constituían efectivamente PQRSDF objeto de evaluación.

Los resultados fueron los siguientes:

Tabla 14 Análisis naturaleza material

Clasificación registrada en ORFEO	Muestra	Materialmente PQRSDF	No PQRSDF objeto de la prueba	Clasificación consistente	Clasificación inconsistente
Petición	49	24	25	23	26
Peticiones entre autoridades	16	2	14	1	15
Solicitud de Información	2	0	2	0	2
Petición de Información Elevada por la Defensoría del Pueblo	1	0	1	0	1
Petición de Información	1	1	0	1	0
Total	**69**	**27**	**42**	**25**	**44**

La revisión permitió establecer que 27 de los 69 registros seleccionados (39,13 %) correspondían materialmente a PQRSDF sujetas a evaluación, mientras que 42 registros (60,87 %) presentaban una naturaleza diferente.

Dentro de estos últimos se identificaron, entre otros, respuestas remitidas por otras entidades a requerimientos previamente formulados por la ANT, notificaciones y comunicaciones asociadas a actuaciones judiciales, documentos allegados dentro de procedimientos administrativos especiales, actuaciones relacionadas con procesos de acceso o formalización de tierras, remisiones documentales, ofertas de predios y comunicaciones de carácter informativo.

De manera complementaria, al contrastar específicamente la clasificación registrada en ORFEO con el contenido de los documentos, se determinó que 25 registros (36,23 %) presentaban una clasificación consistente, mientras que en 44 casos (63,77 %) la clasificación asignada no correspondía con su naturaleza material.

Dentro de estos 44 casos se identificaron 42 registros que no correspondían a PQRSDF objeto de la evaluación sustantiva y dos que, aun constituyendo materialmente una PQRSDF, presentaban una tipología incorrecta. Entre estos últimos se encontró una comunicación registrada como *«Peticiones entre autoridades»* que correspondía a una petición formulada por un particular y un registro clasificado como *«Petición»* cuyo contenido correspondía materialmente a una denuncia.

Los resultados anteriores confirman y profundizan la situación advertida durante la prueba de validación de la depuración, **en cuanto evidencian que la variable *«Clasificación»* de ORFEO no resulta suficiente, por sí sola, para determinar la naturaleza jurídica de las comunicaciones**.

En consecuencia, los 145.660 registros utilizados para construir el marco muestral deben interpretarse como registros directamente identificados como PQRSDF a partir de la clasificación registrada en ORFEO, sin que dicha cifra pueda considerarse equivalente, con absoluta certeza, al número real de PQRSDF recibidas por la Entidad durante el período.

La situación identificada constituye un elemento relevante para valorar la integridad, calidad y confiabilidad de la información empleada para el seguimiento institucional de las PQRSDF, y será considerada conjuntamente con los demás resultados del ejercicio para determinar la procedencia de formular la correspondiente observación o recomendación.

5.4.2. Validación de la fecha efectiva de recepción y su correspondencia con la información registrada en ORFEO

Como segundo componente de la revisión, la OCI contrastó la variable *«Fecha rad»* contenida en la base de datos con la fecha efectiva de recepción evidenciada en los documentos y soportes asociados a cada uno de los 69 registros seleccionados.

Los resultados fueron los siguientes:

Tabla 15 Análisis fecha

Grupo analizado	Registros	Fechas coincidentes	Fechas diferentes
Total de la muestra	69	25	**44**
Registros materialmente correspondientes a PQRSDF	27	7	**20**
Registros de naturaleza diferente	42	18	**24**

De los 69 casos revisados, en 44 registros (63,77 %) la fecha efectiva de recepción no coincidió con la fecha consignada en ORFEO, mientras que en 25 casos (36,23 %) ambas fechas fueron coincidentes.

En la totalidad de los casos donde se identificó diferencia, la fecha registrada en ORFEO fue posterior a la recepción efectiva evidenciada documentalmente, observándose desfases entre uno y veintitrés días calendario.

La situación adquiere especial relevancia respecto de los registros que materialmente correspondieron a PQRSDF. De los 27 casos sujetos a evaluación sustantiva, 20 (74,07 %) presentaron diferencia entre la recepción efectiva y la fecha registrada en ORFEO, frente a siete casos en los que las fechas coincidieron.

Este resultado complementa la limitación identificada previamente respecto de la base suministrada por la Secretaría General, en la cual se incorporó la variable *«Fecha rad»* sin disponer de un campo diferenciado que permitiera conocer la fecha efectiva de recepción de cada comunicación. Esta diferencia resulta material para la evaluación de oportunidad, **toda vez que los términos establecidos por la Ley 1755 de 2015 se computan a partir de la recepción de la petición**.

La revisión evidenció, además, situaciones en las cuales la diferencia entre ambas fechas puede modificar la conclusión respecto del cumplimiento del término. En el radicado 202662002530382, por ejemplo, ORFEO registra como fecha de radicación el 7 de julio de 2026:



Ilustración 9 Registro ejemplo en ORFEO

Mientras que documentalmente se verificó que la petición fue recibida el 30 de junio:

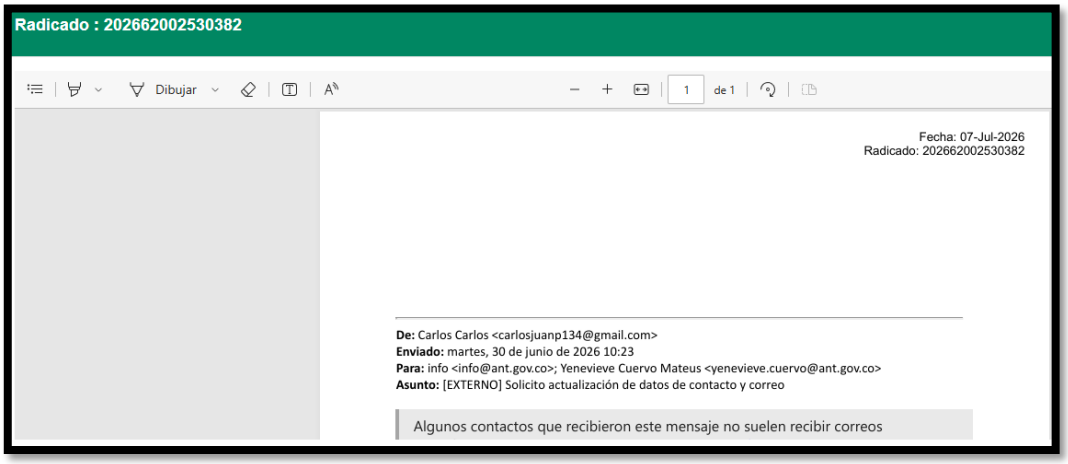


Ilustración 10 Fecha verificada de recepción

Tomando la primera fecha, la puesta en conocimiento efectuada el 29 de julio habría ocurrido a los 14 días hábiles; al utilizar la fecha efectiva de recepción, transcurrieron 19 días hábiles, superando el término de 15 días aplicable.

Asimismo, el radicado 202662000639692 figura en la base con fecha 3 de marzo de 2026, aunque la revisión documental permitió establecer que había sido recibido desde el 25 de febrero de 2026. Esta situación evidencia que la utilización exclusiva de la variable *«Fecha rad»* puede incluso afectar la delimitación temporal de los registros incluidos en los ejercicios de seguimiento.

Por lo anterior, la diferencia entre la fecha efectiva de recepción y la fecha registrada en ORFEO no constituye únicamente una inconsistencia formal de la información, **sino que puede incidir directamente en la determinación del término legal aplicable y, consecuentemente, en la valoración de la oportunidad de la respuesta**.

5.4.3. Evaluación de la oportunidad en la atención de las PQRSDF

Determinados los registros que materialmente correspondían a PQRSDF, la Oficina de Control Interno evaluó la oportunidad de su atención, tomando como referencia la fecha efectiva de recepción verificada documentalmente y el término legal o procedimental aplicable a cada requerimiento.

Para esta evaluación se consideraron 27 casos materialmente correspondientes a PQRSDF. Dentro de estos se mantuvo el radicado 20266200063969 2, cuya recepción efectiva ocurrió el 25 de febrero de 2026, pese a figurar en la base de datos con fecha de radicación del 3 de marzo de 2026. Su inclusión se mantuvo debido a que fue seleccionado a partir de la información suministrada por la Entidad y porque el término para su atención transcurrió y venció dentro del período objeto del seguimiento.

El procedimiento GEMA-P-002 establece términos diferenciados de atención según la tipología de la petición y dispone que las dependencias, áreas y UGT deben resolver de fondo y oportunamente las solicitudes que les sean asignadas conforme a su competencia. De igual manera, la Ley 1755 de 2015 establece, como regla general, un término de quince días para resolver las peticiones, sin perjuicio de los términos especiales aplicables a determinadas modalidades.

La verificación arrojó los siguientes resultados:

Tabla 16 Análisis oportunidad

Resultado de la evaluación de oportunidad	Casos	Participación
Atención dentro del término aplicable	2	7,41 %
No atendida integralmente dentro del término aplicable	25	92,59 %
Total	**27**	**100 %**

De los 27 casos evaluados, únicamente 2 (7,41 %) evidenciaron que la atención y puesta en conocimiento de la respuesta se produjo dentro del término correspondiente, mientras que en 25 casos (92,59 %) no se acreditó el cumplimiento integral del término aplicable.

La situación identificada en estos 25 casos no fue homogénea. Su composición fue la siguiente:

Tabla 17 Composición casos no respuesta oportuna

Situación evidenciada	Casos
Se emitió respuesta y se acreditó su comunicación, pero esta ocurrió por fuera del término	13
Se generó respuesta o actuación de salida, pero no se acreditó su efectiva puesta en conocimiento	4
No se evidenció respuesta al momento de la revisión	8
Total	**25**

En los 13 casos en los cuales existió respuesta y se acreditó su comunicación, la puesta en conocimiento se produjo después del vencimiento del término aplicable. En consecuencia, aunque finalmente existió una contestación conocida por el interesado, **esta no satisfizo el componente de oportunidad**.

En otros 4 casos se identificó una respuesta o actuación de salida, pero no se encontró evidencia suficiente que permitiera acreditar su efectiva puesta en conocimiento. Este grupo incluye situaciones en las cuales no se evidenció el envío de la respuesta, así como un caso en el que se constató un intento fallido de comunicación sin evidencia de un nuevo intento o de la utilización de otro mecanismo para hacer efectiva su entrega.

Finalmente, en 8 casos (29,63 % de las 27 PQRSDF evaluadas) no se evidenció respuesta al momento de la revisión efectuada por la OCI. En estos expedientes habían transcurrido períodos superiores al término

aplicable, observándose casos con entre 34 y 126 días hábiles transcurridos desde la recepción, sin que se hubiera acreditado respuesta y puesta en conocimiento al interesado.

Los incumplimientos de oportunidad identificados tampoco se concentraron en una sola dependencia. Los 27 requerimientos evaluados se encontraban asociados a 12 dependencias y en 11 de ellas se presentó por lo menos un caso que no cumplió integralmente el término, circunstancia que permite advertir que las situaciones observadas no se encuentran circunscritas exclusivamente a una unidad organizacional.

La relevancia de este resultado debe analizarse a la luz del contenido esencial del derecho fundamental de petición. La Corte Constitucional ha reiterado que la respuesta debe ser oportuna, resolver de fondo de manera clara, precisa y congruente y ser puesta en conocimiento del peticionario; la ausencia de alguno de estos elementos impide considerar integralmente satisfecho el derecho.

En consecuencia, **los resultados de la muestra evidencian una debilidad significativa en la oportunidad de la gestión de las PQRSDF examinadas, tanto por la emisión extemporánea de respuestas como por la inexistencia de contestación y por situaciones en las cuales, pese a existir una actuación de salida, no fue posible acreditar oportunamente su comunicación al interesado**.

5.4.4. Verificación de la puesta en conocimiento de las respuestas

La puesta en conocimiento de la decisión constituye un elemento esencial para la satisfacción del derecho de petición. La existencia de una respuesta elaborada o radicada por la Entidad no resulta suficiente si no se acredita que esta fue efectivamente comunicada al interesado. La jurisprudencia constitucional ha reiterado expresamente este requisito.

Adicionalmente, el procedimiento GEMA-P-002 contempla actividades específicas relacionadas con el envío de las respuestas, la generación del correspondiente certificado o evidencia y su incorporación al gestor documental. Para comunicaciones físicas debe generarse la guía de correo certificado y para aquellas remitidas electrónicamente debe incorporarse evidencia que permita acreditar la fecha y hora de envío.

Sobre los 27 casos materialmente correspondientes a PQRSDF, se obtuvieron los siguientes resultados:

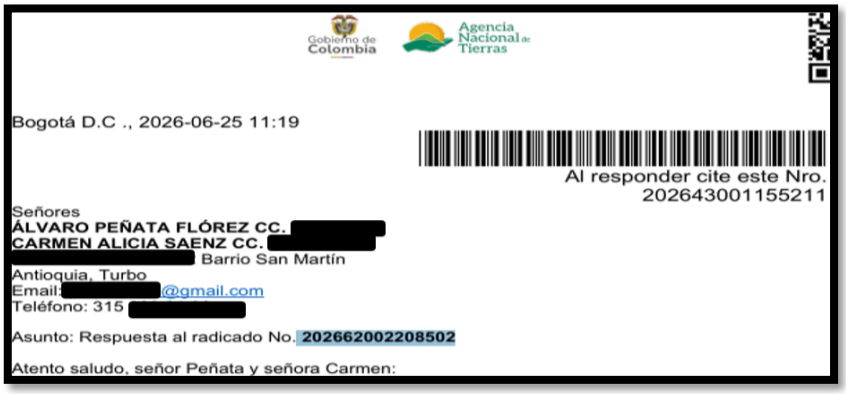
Tabla 18 Relación comunicación respuesta al peticionario

Puesta en conocimiento acreditada	Casos	Participación
Sí	15	55,56 %
No	12	44,44 %
Total	**27**	**100 %**

En 15 casos (55,56 %) se encontró evidencia documental suficiente que permitió acreditar que la respuesta había sido puesta en conocimiento del interesado. Sin embargo, como se indicó en el numeral anterior, únicamente dos de estos casos cumplieron integralmente el término aplicable; en los restantes la comunicación ocurrió de manera extemporánea.

En 12 casos (44,44 %) no se acreditó la puesta en conocimiento. Este grupo está compuesto por 8 casos en los cuales no se evidenció respuesta y 4 en los que, pese a identificarse una respuesta o actuación de salida, no se encontró evidencia suficiente de su efectiva comunicación.

Particularmente, en uno de los expedientes revisados **(radicado nro. 202662002208502)** se evidenció que el intento de comunicación electrónica no fue exitoso y no se encontró soporte de un nuevo intento de entrega o de la utilización de un mecanismo alternativo para comunicar la respuesta, como se ve:



Bogotá D.C ., 2026-06-25 11:19

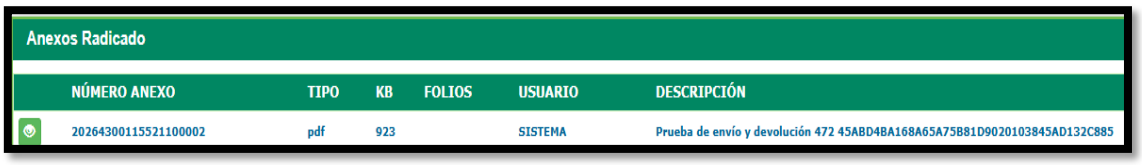
Al responder cite este Nro.
202643001155211

Señores
ÁLVARO PEÑATA FLÓREZ CC. [redacted]
CARMEN ALICIA SAENZ CC. [redacted]
[redacted] Barrio San Martín
Antioquia, Turbo
Email: [redacted]@gmail.com
Teléfono: 315 [redacted]

Asunto: Respuesta al radicado No. 202662002208502

Atento saludo, señor Peñata y señora Carmen:

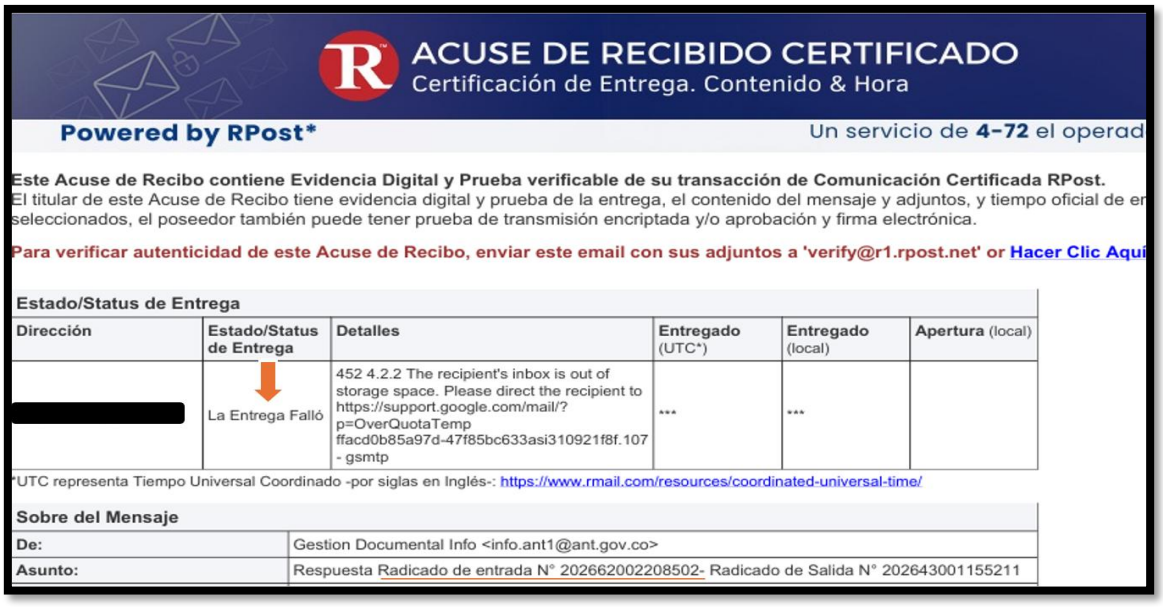
Ilustración 11 Radicado de respuesta a la petición referenciada



Anexos Radicado

NÚMERO ANEXO	TIPO	KB	FOLIOS	USUARIO	DESCRIPCIÓN
20264300115521100002	pdf	923		SISTEMA	Prueba de envío y devolución 472 45ABD4BA168A65A75B81D9020103845AD132C885

Ilustración 12 Trazabilidad del radicado de salida - respuesta- a la petición analizada



ACUSE DE RECIBIDO CERTIFICADO
Certificación de Entrega. Contenido & Hora

Powered by RPost* Un servicio de **4-72** el operad

Este Acuse de Recibo contiene Evidencia Digital y Prueba verificable de su transacción de Comunicación Certificada RPost.
El titular de este Acuse de Recibo tiene evidencia digital y prueba de la entrega, el contenido del mensaje y adjuntos, y tiempo oficial de er
seleccionados, el poseedor también puede tener prueba de transmisión encriptada y/o aprobación y firma electrónica.

Para verificar autenticidad de este Acuse de Recibo, enviar este email con sus adjuntos a 'verify@r1.rpost.net' or Hacer Clic Aqui

Estado/Status de Entrega

Dirección	Estado/Status de Entrega	Detalles	Entregado (UTC*)	Entregado (local)	Apertura (local)
[redacted]	La Entrega Falló	452 4.2.2 The recipient's inbox is out of storage space. Please direct the recipient to https://support.google.com/mail/?p=OverQuotaTemp ffacd0b85a97d-47f85bc633asi310921f8f.107 - gsmtp	***	***	

*UTC representa Tiempo Universal Coordinado -por siglas en Inglés-: https://www.rmail.com/resources/coordinated-universal-time/

Sobre del Mensaje

De:	Gestion Documental Info <info.ant1@ant.gov.co>
Asunto:	Respuesta Radicado de entrada N° 202662002208502- Radicado de Salida N° 202643001155211

Ilustración 13 Contenido del anexo, donde se evidencia trazabilidad del intento de notificación / comunicación

La situación resulta relevante frente al procedimiento institucional, dado que GEMA-P-002 exige generar y asociar evidencia del envío y establece posteriormente el archivo de la PQRSDF como actividad de finalización del trámite.

Por tanto, los resultados permiten advertir que la gestión de la respuesta no debe valorarse exclusivamente a partir de la existencia de un radicado de salida, sino que requiere garantizar y documentar adecuadamente la puesta en conocimiento del interesado, manteniendo en el gestor documental los soportes que permitan verificarla.

5.4.5. Evaluación de la calidad de las respuestas

Para la evaluación cualitativa se verificó si las respuestas definitivas identificadas atendían materialmente lo solicitado y si su contenido resultaba de fondo, claro, preciso y congruente con la petición.

Para efectos de esta prueba se excluyeron del análisis cualitativo los 8 casos en los cuales no existía respuesta y un caso en el cual la actuación identificada correspondía a un requerimiento para completar la petición, y no a una decisión definitiva sobre lo solicitado. En consecuencia, fueron susceptibles de evaluación cualitativa 18 respuestas finales.

Los resultados fueron los siguientes:

Tabla 19 Análisis calidad de las respuestas

Calidad de las respuestas finales evaluadas	Casos	Participación
Respuesta de fondo, clara, precisa y congruente	18	100 %
No cumple integralmente los atributos evaluados	0	0 %
Total respuestas finales evaluadas	**18**	**100 %**

En los 18 casos en los cuales existió una respuesta final susceptible de evaluación, la OCI determinó que el contenido atendía de fondo la solicitud y resultaba claro, preciso y congruente con lo requerido.

Este resultado permite diferenciar la calidad material de las respuestas de los problemas identificados en materia de oportunidad y comunicación. En efecto, la muestra evidencia que, cuando fue posible identificar una respuesta final, su contenido presentó un comportamiento favorable respecto de los atributos cualitativos revisados; las principales debilidades se concentraron en los tiempos de atención, la ausencia de respuesta en algunos expedientes y la falta de acreditación de la puesta en conocimiento.

La conclusión anterior no implica que los casos con respuesta cualitativamente adecuada hayan satisfecho integralmente el derecho de petición. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, los requisitos de oportunidad, respuesta de fondo y comunicación son concurrentes, de manera que una contestación sustancialmente adecuada pero emitida o comunicada por fuera del término no satisface por sí sola todas las exigencias del derecho fundamental.

5.4.6. Trazabilidad, estado y cierre documental

La revisión permitió identificar, adicionalmente, situaciones relacionadas con la trazabilidad y consistencia de la información registrada en ORFEO.

El procedimiento GEMA-P-002 establece que, una vez enviada la respuesta, debe generarse y asociarse la evidencia correspondiente y, para finalizar el trámite, la comunicación debe vincularse al expediente respectivo y archivarse conforme con la serie documental aplicable.

Dentro de los 27 casos materialmente correspondientes a PQRSDF, la distribución del estado registrado en la base fue:

Tabla 20 Estado de los casos materiales

Estado registrado en ORFEO	Casos
Enviado	13
Tramitado	8
Sin tramitar	6
Total	**27**

El contraste documental mostró situaciones que requieren ser consideradas para valorar la confiabilidad de dichos estados.

En tres registros que figuraban en estado *«Tramitado»*, la revisión permitió encontrar evidencia de que la respuesta ya había sido puesta en conocimiento del interesado. **Este resultado evidencia que el estado reflejado en la extracción no necesariamente representa la última actuación documental acreditada en el expediente**.

Asimismo, en un caso seleccionado se identificó duplicidad en la radicación de una misma comunicación, encontrándose que la petición había sido registrada bajo diferentes números y que la respuesta se encontraba asociada a uno de los radicados distintos del seleccionado. Esta situación obligó a reconstruir la trazabilidad entre varios registros para identificar la atención efectivamente otorgada.

También se observaron diferencias entre la información consignada en la variable *«Fecha de Envío»* de la base y la fecha de envío o comunicación comprobada documentalmente. De los 15 casos en los cuales se acreditó la puesta en conocimiento, en 14 la fecha contenida en la base no coincidía con la fecha verificada durante la revisión documental.

Lo anterior se suma a las diferencias previamente identificadas entre la fecha efectiva de recepción y la variable *«Fecha rad»*, así como a las inconsistencias de clasificación descritas en los numerales precedentes, configurando un conjunto de situaciones que afectan la consistencia, integridad y trazabilidad de la información utilizada para realizar seguimiento a la gestión de las PQRSDF.

Debe precisarse que estas diferencias no permiten, por sí mismas, atribuir una causa específica ni concluir que todos los estados registrados sean incorrectos. Sin embargo, sí evidencian la necesidad de fortalecer la actualización, asociación y consistencia de la información documental y de los campos utilizados para efectuar el seguimiento institucional.

5.4.7. Resultado integral de la evaluación de la muestra

La evaluación documental de los 69 registros seleccionados permitió identificar cuatro resultados principales.

- En *primer lugar*, se evidenciaron debilidades en la clasificación de las comunicaciones registradas en ORFEO. De los 69 casos revisados, 44 presentaron diferencias entre la clasificación consignada en el sistema y la naturaleza material determinada mediante la revisión documental. Asimismo, únicamente 27 de los 69 registros correspondieron materialmente a PQRSDF susceptibles de evaluación sustantiva.

- En *segundo lugar*, se identificaron diferencias relevantes entre la fecha efectiva de recepción y la fecha registrada en ORFEO. Estas se presentaron en 44 de los 69 registros de la muestra y, específicamente, en 20 de las 27 PQRSDF sometidas a evaluación sustantiva. Esta situación resulta particularmente relevante debido a que la fecha de recepción constituye el punto de referencia para determinar los términos legales de respuesta.

- En *tercer lugar*, respecto de las 27 PQRSDF evaluadas, se evidenció una baja proporción de cumplimiento integral de la oportunidad, dado que solamente 2 casos fueron atendidos y comunicados dentro del término aplicable, mientras que en 25 se identificaron respuestas comunicadas extemporáneamente, respuestas o actuaciones sin evidencia suficiente de comunicación o ausencia de respuesta.

- En *cuarto lugar*, en materia de calidad sustantiva, las 18 respuestas finales susceptibles de evaluación atendieron de fondo lo solicitado y resultaron claras, precisas y congruentes. En consecuencia, dentro de la muestra revisada, las principales debilidades no se concentraron en el contenido de las respuestas que efectivamente fueron producidas, sino en la oportunidad de la gestión, la efectiva comunicación al peticionario y la calidad y trazabilidad de la información registrada en el gestor documental.

Debe precisarse que los porcentajes relacionados con oportunidad, calidad y puesta en conocimiento fueron calculados sobre los 27 registros que, luego de la revisión documental, se determinó que materialmente correspondían a PQRSDF. En consecuencia, estos resultados describen el comportamiento de los casos efectivamente evaluables dentro de la muestra y no deben interpretarse como una estimación estadística directa sobre la totalidad de las PQRSDF gestionadas por la Entidad.

Lo anterior obedece a que los parámetros de 90 % de nivel de confianza y 10 % de margen de error fueron utilizados para seleccionar los 69 registros del marco muestral de 145.660; sin embargo, la revisión documental evidenció que parte de dicho marco estaba conformado por comunicaciones cuya naturaleza material no correspondía a PQRSDF.

Sin perjuicio de esta limitación, las situaciones identificadas constituyen evidencia para evaluar la gestión institucional, la operación de los controles y los riesgos asociados, así como para determinar la procedencia de formular observaciones y recomendaciones de mejora.

5.5. Análisis de actuaciones judiciales asociadas al derecho fundamental de petición

Como ejercicio complementario a la evaluación documental de la muestra de PQRSDF, la Oficina de Control Interno analizó la información suministrada por la Oficina Jurídica relacionada con actuaciones producidas dentro de acciones de tutela asociadas al derecho fundamental de petición.

Mediante memorando nro. 202610300464863 del 15 de septiembre de 2026, la Oficina Jurídica remitió a la OCI la información solicitada sobre requerimientos previos, desacatos y sanciones derivados de acciones de tutela relacionadas con la vulneración del derecho fundamental de petición. La dependencia

precisó que correspondía a *«datos aproximados con los que cuenta la Entidad»*, aspecto que delimita el alcance de la información utilizada en el presente análisis.

Como soporte de la respuesta, la Oficina Jurídica adjuntó una base de datos en formato Excel correspondiente a desacatos, requerimientos previos y sanciones relacionados con tutelas por derecho de petición.

La base contiene 302 registros con fechas de notificación de providencias judiciales comprendidas entre el 24 de marzo y el 9 de septiembre de 2026. Teniendo en cuenta que el período objeto del presente seguimiento corresponde al comprendido entre el 3 de marzo y el 31 de agosto de 2026, se excluyeron únicamente 22 registros cuya notificación ocurrió entre el 1 y el 9 de septiembre de 2026.

En consecuencia, para efectos del presente análisis se estableció un universo de 280 registros de actuaciones judiciales notificadas durante el período objeto de seguimiento.

Debe precisarse que estos 280 registros no equivalen necesariamente a 280 acciones de tutela distintas, puesto que un mismo proceso constitucional puede generar más de una actuación judicial durante su trámite. En consecuencia, la OCI diferenció entre el número de actuaciones registradas y los procesos de tutela a los cuales estas se encuentran asociadas.

5.5.1. Distribución de las actuaciones judiciales

Para caracterizar las 280 actuaciones del período, la OCI normalizó las denominaciones contenidas en la variable *«PREVIO / APERTURA / SANCIÓN»*, unificando diferencias relacionadas con mayúsculas, minúsculas y denominaciones equivalentes.

La distribución obtenida fue la siguiente:

Tabla 21 Distribución actuaciones judiciales

Tipo de actuación judicial	Registros	Participación
Requerimiento previo	247	88,21 %
Apertura	25	8,93 %
Sanción	5	1,79 %
Desacato	1	0,36 %
Consulta	1	0,36 %
Otro / registro atípico	1	0,36 %
Total	**280**	**100 %**

La mayor proporción corresponde a los requerimientos previos, con 247 registros, equivalentes al 88,21 % del total. Asimismo, se identificaron 25 registros asociados a aperturas, cinco a actuaciones relacionadas con sanciones, un desacato y una consulta.

Adicionalmente, se identificó un registro en el cual la variable destinada a indicar el tipo de actuación contiene la expresión *«Secretaria General»*, situación que evidencia una inconsistencia de diligenciamiento en la información suministrada y que, para efectos del análisis, fue clasificada como *«Otro / registro atípico»*.

La distribución de las actuaciones según el mes de notificación de la providencia judicial fue la siguiente:

Tabla 22 Distribución por mes

Mes de notificación	Registros	Participación
Marzo	1	0,36 %
Abril	57	20,36 %
Mayo	36	12,86 %
Junio	47	16,79 %
Julio	73	26,07 %
Agosto	66	23,57 %
Total	**280**	**100 %**

Los meses de julio y agosto concentraron 139 actuaciones judiciales, equivalentes al 49,64 % del total correspondiente al período.

La distribución anterior tiene carácter descriptivo y no debe interpretarse como el número mensual de vulneraciones definitivamente declaradas del derecho de petición, toda vez que la base comprende actuaciones procesales de distinta naturaleza y un mismo proceso de tutela puede producir varios registros durante su trámite.

5.5.2. Normalización del número de tutela y diferenciación entre actuaciones y procesos

Con el propósito de evitar que distintas actuaciones pertenecientes a una misma acción constitucional fueran contabilizadas como procesos independientes, la OCI efectuó una normalización de la variable *«No. TUTELA»*.

Para los registros que contenían información suficiente se utilizó como referencia el Código Único de Proceso (CUI) compuesto por 23 dígitos, eliminando diferencias exclusivamente formales relacionadas con espacios, guiones, puntos y demás caracteres utilizados en la digitación del número de proceso:

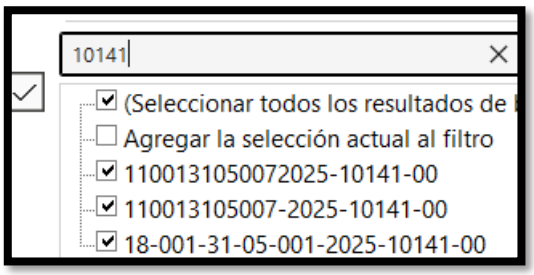


Ilustración 14 Ejemplo normalización

Cuando la información consignada permitía establecer de manera inequívoca el CUI mediante la corrección de una omisión meramente formal -por ejemplo, la ausencia de los dígitos finales correspondientes al consecutivo- se efectuó dicha normalización. En cambio, cuando la información disponible no permitía reconstruir con certeza los 23 dígitos, se conservó el identificador reportado por la Oficina Jurídica sin completar información no contenida en la base.

Los resultados fueron los siguientes:

Tabla 23 Análisis resultado normalización

Resultado de la normalización	Registros	Participación
Registros con CUI de 23 dígitos normalizado	256	91,43 %
Registros con número abreviado o no estandarizado	24	8,57 %
Total	**280**	**100 %**

Los 24 registros cuyo número no pudo ser convertido con certeza a un CUI completo se mantuvieron dentro de la totalidad de los análisis de actuaciones judiciales, incluyendo la distribución temporal, tipo de actuación, dependencia involucrada y trazabilidad con el derecho de petición. La imposibilidad de reconstruir el CUI únicamente limita la determinación precisa de si alguno de dichos registros corresponde a un proceso también reportado bajo otra forma de identificación.

Entre estos casos se encuentran identificadores abreviados como *«2025-00312», «2026-00083»* y otras estructuras similares, respecto de las cuales no resulta metodológicamente procedente completar los dígitos faltantes mediante inferencias.

Una vez normalizados los 256 registros que permitían establecer el CUI completo, se identificaron 230 procesos judiciales distintos confirmados.

La frecuencia de actuaciones dentro de estos procesos fue la siguiente:

Tabla 24 Frecuencia actuaciones

Actuaciones registradas por CUI	Procesos identificados	Total actuaciones
Una actuación	206	206
Dos actuaciones	22	44
Tres actuaciones	2	6
Total	**230**	**256**

El resultado confirma que una misma acción de tutela puede generar más de una actuación durante el período evaluado. En particular, 24 de los 230 procesos con CUI completo presentaron dos o más actuaciones registradas.

Los 24 registros con identificadores abreviados o no estandarizados corresponden, a su vez, a 24 valores distintos tal como fueron consignados en la base. Para efectos operativos del análisis se cuenta, por tanto, con 230 CUI completos y 24 identificadores adicionales, sin que resulte procedente afirmar que estos equivalgan necesariamente a 254 procesos judiciales diferentes, dado que la información abreviada no permite descartar plenamente que alguno corresponda a uno de los CUI ya identificados.

A manera ilustrativa, el proceso cuyo CUI normalizado corresponde a 11001310500720251014100 fue registrado tres veces durante el período: dos requerimientos previos notificados los días 5 y 21 de mayo de 2026 y una posterior apertura notificada el 1 de junio de 2026. Uno de los registros presentaba una variación formal en la digitación del número de proceso, circunstancia que solo fue identificada mediante la normalización del CUI.

5.5.3. Evolución de las actuaciones dentro de los procesos identificados

La normalización permitió analizar no solamente la repetición de registros, sino también la evolución procesal de determinadas acciones de tutela.

Entre los 230 procesos con CUI completo, se identificaron cinco casos en los cuales las actuaciones registradas correspondieron a etapas diferentes del trámite judicial, así:

Tabla 25 Casos con actuaciones diferentes

CUI normalizado	Actuaciones identificadas
11001310500720251014100	Previo → Previo → Apertura
23001333300820260024500	Previo → Sanción
52001310700320260010200	Previo → Apertura
50001333300220260017400	Previo → Apertura
11001333502620260021700	Previo → Apertura

En los demás procesos que presentaron más de un registro, las actuaciones consignadas correspondieron principalmente a reiteraciones de requerimientos previos.

Este comportamiento resulta relevante para el seguimiento, dado que evidencia que algunas acciones judiciales generaron más de una intervención del juez constitucional durante el período, llegando en determinados casos a etapas posteriores al requerimiento inicial.

No obstante, la existencia de una apertura, sanción u otra actuación judicial debe interpretarse conforme al contenido específico de cada providencia y no permite, por sí sola, extrapolar conclusiones sobre la totalidad de las PQRSDF gestionadas por la Entidad.

5.5.4. Trazabilidad entre la actuación judicial y el derecho de petición

La base suministrada incorpora la variable *«DERECHO DE PETICIÓN VULNERADO, SEGÚN EL ESCRITO DE TUTELA»*, destinada a identificar la solicitud que habría dado origen a la acción constitucional.

La revisión de los 280 registros permitió establecer la siguiente distribución:

Tabla 26 Distribución según registros

Información consignada sobre el derecho de petición	Registros
Se consigna un único radicado identificable	241
Se consignan dos o más radicados	28
La base señala que la petición no fue identificada, ubicada o evidenciada en ORFEO	10
Se consigna una referencia no estandarizada distinta de un radicado ordinario	1
Total	**280**

En 269 de las 280 actuaciones se identificó por lo menos un número de radicado asociado al derecho de petición, aunque en 28 casos se relacionó más de una solicitud.

En 10 registros, por el contrario, la propia base deja constancia de que la petición no fue identificada, ubicada o evidenciada en ORFEO. En otro caso se consignó la referencia «RESO 2668592», cuya estructura no corresponde al formato ordinario de los radicados relacionados en los demás registros.

Las situaciones anteriores evidencian limitaciones en la trazabilidad entre el requerimiento ciudadano, su registro en el gestor documental y la posterior actuación judicial.

Asimismo, se observó que las actuaciones notificadas durante el período evaluado no corresponden exclusivamente a derechos de petición radicados durante 2026, sino que la información suministrada relaciona solicitudes originadas en diferentes vigencias. En consecuencia, el hecho de que una actuación judicial haya sido notificada entre el 3 de marzo y el 31 de agosto de 2026 no implica necesariamente que la petición que le dio origen haya sido recibida durante ese mismo período.

Por esta razón, las 280 actuaciones judiciales no pueden equipararse directamente con las PQRSDF recibidas dentro del período objeto del seguimiento.

5.5.5. Consideraciones sobre el impacto de las actuaciones

La información analizada evidencia que durante el período objeto de seguimiento la Agencia Nacional de Tierras debió gestionar 280 actuaciones judiciales reportadas por la Oficina Jurídica como relacionadas con acciones de tutela por presunta vulneración del derecho fundamental de petición.

Desde la perspectiva del presente seguimiento, este número constituye un elemento relevante para valorar la materialización judicial del riesgo asociado a la gestión de las PQRSDF, en la medida en que representa requerimientos previos, aperturas, desacatos, sanciones y demás actuaciones que demandaron intervención institucional durante el período.

Debe considerarse que la falta de respuesta, la atención extemporánea o la ausencia de puesta en conocimiento de lo decidido pueden llevar al peticionario a acudir a la acción de tutela para solicitar la protección de su derecho fundamental de petición. En este sentido, la base suministrada por la Oficina Jurídica permite aproximarse a aquellas situaciones que efectivamente trascendieron del trámite administrativo a la sede judicial y respecto de las cuales el ciudadano acudió al juez constitucional.

No obstante, la información judicial no constituye una medición de la totalidad de las situaciones en las cuales pudieron presentarse deficiencias en la atención de las PQRSDF. La base solamente permite observar aquellas que derivaron en una actuación judicial reportada por la Oficina Jurídica. En consecuencia, pueden existir peticiones respondidas de manera extemporánea, sin respuesta o respecto de las cuales no se acreditó su comunicación, frente a las cuales el interesado no acudió a la jurisdicción constitucional y que, por tanto, no se encuentran reflejadas en este insumo.

Esta consideración resulta consistente con los resultados de la muestra documental desarrollada en el presente seguimiento, en la cual se identificaron casos de respuesta extemporánea, ausencia de respuesta y falta de acreditación de la puesta en conocimiento, sin que los radicados examinados coincidieran necesariamente con los relacionados en la base judicial. Por consiguiente, la materialización judicial observada constituye una manifestación del riesgo, pero no agota todas las posibles situaciones de incumplimiento que puedan presentarse en la gestión institucional de las PQRSDF.

Adicionalmente, la judicialización de estas situaciones genera una carga operativa adicional para la Entidad y, particularmente, para las dependencias encargadas de atender y articular la defensa judicial, toda vez que la notificación de acciones de tutela y las actuaciones posteriores requieren revisión de antecedentes, ubicación de expedientes y soportes, coordinación con las dependencias misionales involucradas, elaboración y presentación de informes al despacho judicial y atención de los términos fijados por el juez constitucional.

Esta carga puede incrementarse cuando dentro de un mismo proceso se producen actuaciones sucesivas, como requerimientos previos, autos de apertura de incidentes de desacato y, eventualmente, decisiones sancionatorias. En tales eventos, una situación originada inicialmente en la gestión de una PQRSDF puede generar nuevas actividades administrativas y jurídicas que demandan tiempo y recursos institucionales adicionales.

En consecuencia, la atención oportuna, de fondo y debidamente comunicada de las PQRSDF no solamente constituye una obligación asociada a la garantía del derecho fundamental de petición, sino que también opera como un elemento preventivo frente a la judicialización de las solicitudes y frente a la generación de cargas adicionales para la gestión institucional.

Sin embargo, la interpretación de las 280 actuaciones debe efectuarse considerando que: ***i)*** la Oficina Jurídica calificó la información remitida como aproximada; ***ii)*** un mismo proceso de tutela puede generar más de una actuación judicial; ***iii)*** algunos procesos presentan números abreviados o no estandarizados que impiden establecer con certeza su CUI; ***iv)*** una actuación puede estar relacionada con más de un derecho de petición; y ***v)*** las solicitudes que dieron origen a las actuaciones pueden corresponder a períodos anteriores al evaluado.

Por tanto, los 280 registros no deben interpretarse como 280 vulneraciones diferentes ni como 280 acciones de tutela independientes, sino como 280 actuaciones judiciales reportadas durante el período objeto de seguimiento.

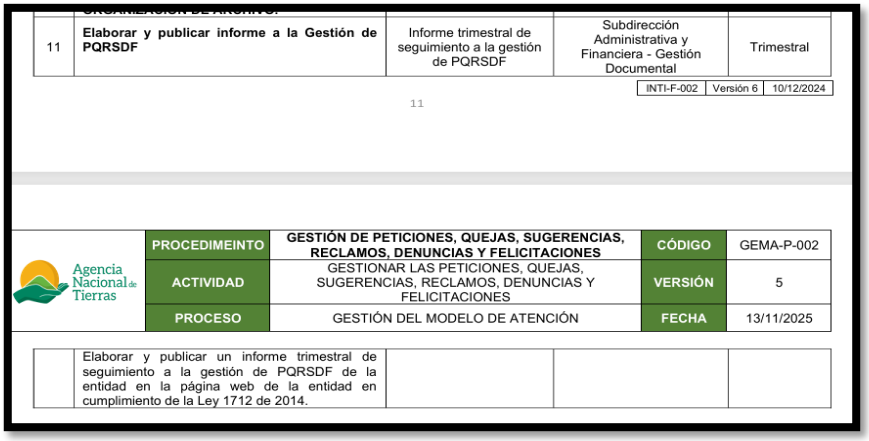
Sin perjuicio de estas limitaciones, la información constituye evidencia complementaria relevante para valorar la efectividad de los controles establecidos por la Entidad **frente al riesgo de atención inoportuna o inadecuada de las PQRSDF y para identificar oportunidades de mejora orientadas tanto a garantizar el derecho de petición como a reducir la exposición institucional a controversias constitucionales** y a las cargas operativas derivadas de su atención.

5.6. Verificación de la elaboración, publicación y consistencia de los informes trimestrales de seguimiento a la gestión de PQRSDF

El procedimiento GEMA-P-002 *«Gestión de Peticiones, Quejas, Sugerencias, Reclamos, Denuncias y Felicitaciones»*, versión 5 del 13 de noviembre de 2025, contempla dentro de las actividades del proceso la elaboración y publicación periódica de información relacionada con la gestión de las PQRSDF.

En particular, la actividad nro. 11 establece como producto el *«Informe trimestral de seguimiento a la gestión de PQRSDF»*, asigna como responsable a la Subdirección Administrativa y Financiera – Gestión Documental y determina una periodicidad trimestral.

Adicionalmente, el procedimiento dispone expresamente que dicho informe debe ser elaborado y publicado en la página web de la Entidad, en cumplimiento de las disposiciones aplicables en materia de transparencia y acceso a la información pública:



11	**Elaborar y publicar informe a la Gestión de PQRSDF**	Informe trimestral de seguimiento a la gestión de PQRSDF	Subdirección Administrativa y Financiera - Gestión Documental	Trimestral

INTI-F-002 | Versión 6 | 10/12/2024

11

Agencia Nacional de Tierras	PROCEDIMEINTO	GESTIÓN DE PETICIONES, QUEJAS, SUGERENCIAS, RECLAMOS, DENUNCIAS Y FELICITACIONES	CÓDIGO	GEMA-P-002
	ACTIVIDAD	GESTIONAR LAS PETICIONES, QUEJAS, SUGERENCIAS, RECLAMOS, DENUNCIAS Y FELICITACIONES	VERSIÓN	5
	PROCESO	GESTIÓN DEL MODELO DE ATENCIÓN	FECHA	13/11/2025

	Elaborar y publicar un informe trimestral de seguimiento a la gestión de PQRSDF de la entidad en la página web de la entidad en cumplimiento de la Ley 1712 de 2014.			

Ilustración 15 Actividad nro. 11 procedimiento GEMA-P-002 «Gestión de Peticiones, Quejas, Sugerencias, Reclamos, Denuncias y Felicitaciones», versión 5 del 13 de noviembre de 2025

5.6.1. Verificación de la publicación de los informes trimestrales

Con el propósito de verificar el cumplimiento de la actividad prevista en el procedimiento GEMA-P-002, el 28 de septiembre de 2026 la Oficina de Control Interno consultó la sección *«4.10 Informes trimestrales sobre acceso a información, quejas y reclamos»* de la página web institucional de la Agencia Nacional de Tierras.

En dicha sección, para la vigencia 2026, se encontró publicado únicamente el *«Informe PQRSDF I Trimestre 2026»*, con fecha de publicación del 12 de junio de 2026. A la fecha de la consulta no se encontraba disponible el informe correspondiente al segundo trimestre de 2026, esto es, al período comprendido entre el 1 de abril y el 30 de junio de 2026. La página institucional consultada identifica efectivamente como único documento disponible para 2026 el informe del primer trimestre:

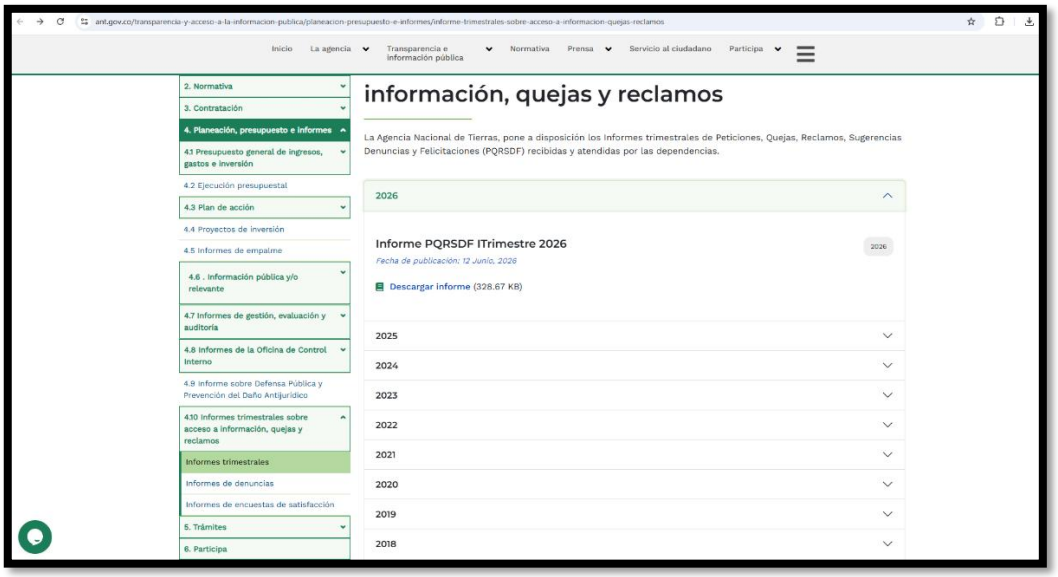


Ilustración 16 Publicaciones informes trimestrales en la página web

El documento publicado corresponde al Informe de Gestión de Peticiones, Quejas, Reclamos, Sugerencias, Denuncias y Felicitaciones – Primer Trimestre 2026, elaborado por la Subdirección Administrativa y Financiera – Gestión Documental. El informe comprende el período entre el 1 de enero y el 31 de marzo de 2026 y señala como fuente de información el Gestor Documental ORFEO, con extracción efectuada al 1 de abril de 2026.

En consecuencia, a la fecha de la verificación no se evidenció en el espacio institucional dispuesto para tal efecto la publicación del informe trimestral correspondiente al segundo trimestre de 2026, pese a que el procedimiento GEMA-P-002 establece la elaboración y publicación de este producto con periodicidad trimestral.

La situación anterior no permite concluir, por sí sola, que el informe del segundo trimestre no haya sido elaborado internamente, toda vez que la verificación efectuada se circunscribió a su disponibilidad en el sitio web institucional.

5.6.2. Contraste de la información contenida en el informe del primer trimestre

Como prueba complementaria de consistencia y trazabilidad, la OCI contrastó algunas de las cifras contenidas en el *«Informe PQRSDF I Trimestre 2026»* con la base de datos posteriormente suministrada por la Secretaría General para el desarrollo del presente seguimiento.

El informe publicado señala que durante el primer trimestre de 2026 fueron recibidas 61.306 comunicaciones oficiales y que en marzo se registraron **27.299** comunicaciones, equivalentes al 44,53 % del total trimestral. El documento indica igualmente que la fuente utilizada corresponde al Gestor Documental ORFEO con corte al 1 de abril de 2026.

No obstante, al filtrar por fecha de radicación la base de datos suministrada posteriormente por la Secretaría General, la OCI identificó para el mes completo de marzo de 2026 un total de **27.279** registros, frente a los 27.299 reportados en el informe publicado.

Lo anterior representa una diferencia de **20 registros**, equivalente aproximadamente al 0,07 % de la cifra publicada para marzo.

Aunque cuantitativamente la diferencia identificada es reducida, **resulta relevante desde la perspectiva de la consistencia, trazabilidad y reproducibilidad de la información**, teniendo en cuenta que ambos insumos tienen como origen el Gestor Documental ORFEO.

Con los soportes disponibles no resulta posible establecer la causa específica de la diferencia. Esta podría encontrarse asociada, entre otros factores, a las distintas fechas de extracción, ajustes efectuados posteriormente sobre los registros o diferencias en los parámetros y filtros empleados para generar cada consulta. En consecuencia, la OCI no atribuye en esta etapa la diferencia a un error determinado, sino que identifica la necesidad de que los criterios de extracción, fecha de corte, filtros y demás parámetros utilizados para elaborar los informes trimestrales puedan ser documentados y reproducidos.

Adicionalmente, debe tenerse presente que el informe trimestral utiliza inicialmente como objeto de caracterización las *«comunicaciones oficiales recibidas»*, mientras que posteriormente diferencia aquellas que requieren respuesta. En efecto, de las 61.306 comunicaciones reportadas durante el primer trimestre,

el documento identifica 49.390 comunicaciones que sí requerían respuesta, de las cuales registra 33.785 como «SIN TRAMITAR», 11.642 como «TRAMITADO», 3.945 como «ENVIADO» y 18 como «DEVUELTO».

Esta distinción resulta relevante frente a los resultados obtenidos por la OCI durante el presente seguimiento, **en el cual se evidenció que la información registrada en ORFEO comprende comunicaciones de distinta naturaleza y que la clasificación registrada en el sistema no permite, por sí sola, identificar con absoluta certeza el universo material de PQRSDF**.

5.6.3. Valoración de los resultados de la verificación

Los informes trimestrales constituyen un instrumento institucional relevante para el seguimiento periódico a la gestión de las PQRSDF, en tanto permiten presentar información sobre el volumen de comunicaciones recibidas, su distribución por dependencia, estado de gestión, canales de recepción y demás variables asociadas a su atención.

Por esta razón, su elaboración y publicación oportuna no solamente responde a una actividad prevista en el procedimiento GEMA-P-002, sino que contribuye a la transparencia de la gestión y al monitoreo institucional del comportamiento de las solicitudes ciudadanas.

La verificación desarrollada permitió establecer dos situaciones relevantes. De una parte, al 28 de septiembre de 2026 no se encontraba publicado en la sección institucional correspondiente el informe del segundo trimestre de 2026. De otra, el contraste efectuado sobre la información del primer trimestre evidenció una diferencia de 20 registros entre la cifra publicada para marzo y la obtenida de la base posteriormente suministrada por la Secretaría General.

Estas situaciones adquieren especial importancia frente a los demás resultados del presente seguimiento, particularmente las inconsistencias identificadas en la clasificación de las comunicaciones, las diferencias entre la fecha registrada en ORFEO y la fecha efectiva de recepción, las inconsistencias relacionadas con el estado y la trazabilidad de algunos trámites y las limitaciones observadas para determinar el universo material de PQRSDF únicamente a partir de la información estructurada del gestor documental.

En este contexto, se considera necesario fortalecer la trazabilidad y reproducibilidad de la información utilizada para la elaboración de los informes trimestrales, de manera que las cifras publicadas puedan ser conciliadas con las bases institucionales que las soportan y que los criterios de consulta, depuración y clasificación aplicados puedan ser identificados posteriormente.

Asimismo, resulta pertinente que la Subdirección Administrativa y Financiera – Gestión Documental acredite la elaboración y, de ser el caso, aprobación del informe correspondiente al segundo trimestre de 2026, así como las circunstancias relacionadas con su falta de publicación en el espacio institucional dispuesto para tal efecto a la fecha de la verificación.

Los resultados de este numeral serán considerados juntamente con la evaluación de los riesgos y controles asociados a la gestión de las PQRSDF, particularmente en lo relacionado con la confiabilidad de la información utilizada para efectuar seguimiento, detectar situaciones de incumplimiento y adoptar oportunamente acciones preventivas o correctivas.

5.7. Evaluación del riesgo y sus controles

La evaluación se centró en el análisis del riesgo GEMA 17 *«Respuesta inoportuna a las PQRSD»*, identificado en el Mapa de Riesgos de Gestión de la Agencia Nacional de Tierras vigente durante el período evaluado, correspondiente al proceso Gestión del Modelo de Atención y bajo responsabilidad de la Secretaría General.

Tabla 27 Riesgo GEMA17 - Respuesta inoportuna a las PQRSDF

Nombre del riesgo	Objetivo	Descripción del riesgo
Respuesta inoportuna a las PQRSD	Asegurar la atención al ciudadano mediante los modelos de atención definidos por la Entidad.	Posibilidad de pérdida reputacional en la credibilidad de la imagen institucional y/o por acciones legales contra la Agencia Nacional de Tierras, debido al alto volumen de PQRSD que recibe la Entidad y los tiempos destinados para la revisión y consolidación de la información para dar respuesta.

Zona de riesgo: De acuerdo con la matriz vigente, el riesgo presenta una valoración inherente Extrema y, después de la aplicación de los controles, una valoración residual Alta. La matriz registra, además, materialización del riesgo.

Controles Establecidos:

Tabla 28 Controles para mitigar el riesgo GEMA 17

Control	Tipo	Acción de control	Descripción
GEMA 17 – Control 1	Detectivo	Validar la ejecución del plan de atención de las PQRSD	La Secretaría General valida la ejecución del plan de atención de las PQRSD a través de reportes de ORFEO, mediante los cuales se evidencia la implementación del plan de atención generado por las dependencias respecto de las PQRSD rezagadas.
GEMA 17 – Control 2	Correctivo	Implementar un plan de choque para la atención de las PQRSD sin tramitar	La Secretaría General implementa, coordina y/o ejecuta un plan de choque para la atención de las PQRSD sin tramitar, mediante acciones orientadas a la gestión del rezago y al mejoramiento de la atención.

Evaluación de la efectividad de los controles: La matriz de riesgos vigente registra expresamente la materialización del riesgo GEMA 17. Esta situación resulta concordante con los resultados obtenidos en el presente seguimiento, en el cual se identificaron casos de atención extemporánea, ausencia de respuesta o falta de acreditación de su puesta en conocimiento, así como actuaciones judiciales relacionadas con la presunta vulneración del derecho fundamental de petición.

Adicionalmente, se observó que los controles establecidos se encuentran principalmente orientados a la gestión de PQRSD rezagadas o sin tramitar, **sin que en su formulación se identifique expresamente un mecanismo preventivo de alerta frente a solicitudes próximas al vencimiento**.

En consecuencia, los resultados del seguimiento evidencian la necesidad de fortalecer los controles asociados al riesgo GEMA 17, **especialmente en lo relacionado con la prevención del vencimiento de términos, la trazabilidad de la gestión y la confiabilidad de la información utilizada para su seguimiento**.

5.8. Análisis específico del radicado nro. 202562005125642 – Dirección de Asuntos Étnicos

En desarrollo del presente seguimiento, la Oficina de Control Interno incorporó como caso específico de revisión el radicado 202562005125642, teniendo en cuenta el traslado efectuado por la Contraloría General de la República mediante radicado 2026EE0186756 y que la respuesta de la Agencia Nacional de Tierras fue expedida durante el período objeto de evaluación. La revisión se orientó a verificar la trazabilidad del trámite, la oportunidad de la atención, la puesta en conocimiento de la respuesta, su suficiencia y congruencia, así como los factores administrativos que incidieron en su gestión.

Aunque la petición ingresó a la Entidad con anterioridad al 3 de marzo de 2026, su análisis se realiza de manera separada del marco muestral estadístico del seguimiento, dado que la respuesta fue expedida el 30 de junio de 2026 y su comunicación se acreditó durante el período evaluado.

5.8.1. Recepción, asignación y trazabilidad del requerimiento

El requerimiento tuvo origen en el traslado por competencia efectuado por la Agencia del Inspector General de Tributos, Rentas y Contribuciones Parafiscales – ITRC, respecto de una comunicación presentada por Carlos Núñez relacionada con hechos asociados a la empresa Agropecuaria Aliar – La Fazenda y al Resguardo Indígena Wacoyo. La ITRC trasladó el asunto a la ANT para que evaluara su contenido y adelantara las actuaciones correspondientes dentro de sus competencias.

La OCI evidenció una diferencia entre la fecha efectiva de recepción de la comunicación y la registrada posteriormente en ORFEO. El soporte documental acredita que el correo electrónico proveniente de la ITRC fue recibido en la dirección institucional atencionalciudadano@ant.gov.co el 25 de noviembre de 2025 a las 9:11 a. m.; sin embargo, el radicado 202562005125642 quedó registrado en ORFEO con fecha 29 de noviembre de 2025.

De acuerdo con el histórico de ORFEO revisado por la OCI, el 1 de diciembre de 2025 el requerimiento fue trasladado a la Dirección de Asuntos Étnicos y asignado a una bandeja de trabajo. No obstante, solamente el 1 de junio de 2026 fue reasignado al profesional que posteriormente adelantó su trámite. En dicha actuación se dejó consignado que el radicado había permanecido almacenado en la bandeja debido a la finalización de contratos de profesionales del equipo y a la falta de contratación durante parte de 2025.

Esta circunstancia es concordante con la explicación posteriormente suministrada por la Dirección de Asuntos Étnicos a la OCI, según la cual al cierre de 2025 el equipo se encontraba operando con menos del 50 % de los profesionales que lo integraban y, con excepción de un funcionario, estaba conformado por contratistas. La DAE manifestó que el volumen de requerimientos superó la capacidad de atención y que el radicado permaneció en la bandeja hasta que fue posible asignarlo para trámite.

La reasignación al profesional responsable se efectuó el 1 de junio de 2026 y la respuesta fue expedida el 30 de junio de 2026.

5.8.2. Oportunidad de la respuesta y puesta en conocimiento

El procedimiento GEMA-P-002 establece para las quejas, reclamos y denuncias un término de 15 días hábiles y dispone que las dependencias responsables deben resolver de fondo y oportunamente las

peticiones asignadas, comprendiendo la ruta de recepción, radicación, asignación, resolución, remisión y respuesta.

Tomando como fecha efectiva de recepción el 25 de noviembre de 2025, el término ordinario de 15 días hábiles vencía en diciembre de 2025. No se identificaron en la trazabilidad examinada requerimientos de complementación, suspensiones, ampliaciones de término comunicadas al peticionario ni otra actuación con efectos sobre el cómputo del plazo. El procedimiento institucional prevé que, cuando no sea posible resolver oportunamente, debe informarse al interesado antes del vencimiento del término, explicando los motivos y señalando un plazo razonable para responder; en el expediente examinado no se evidenció dicha actuación.

La respuesta ANT No. 20265000121683l fue expedida el 30 de junio de 2026, aproximadamente siete meses después de la recepción efectiva del requerimiento.

Adicionalmente, la expedición del documento no coincidió con su puesta en conocimiento. La constancia de comunicación certificada acredita que la respuesta fue remitida y entregada al servidor de correo del destinatario el 5 de agosto de 2026, esto es, 36 días calendario después de su expedición.

La dirección utilizada corresponde efectivamente a la suministrada por el peticionario y a la identificada por la ITRC en el traslado del requerimiento. Por tanto, se acredita la puesta en conocimiento al canal correcto, **aunque de manera ampliamente extemporánea**.

5.8.3. Evaluación de la suficiencia y congruencia de la respuesta

La respuesta del 30 de junio de 2026 contiene un pronunciamiento material relacionado con las competencias de la ANT respecto de los territorios colectivos. La DAE explicó que, culminados los procedimientos de constitución, ampliación, saneamiento o formalización, la administración ordinaria del territorio colectivo no corresponde a la Agencia; igualmente señaló que eventuales conductas delictivas deben ser puestas en conocimiento de las autoridades competentes y que determinadas controversias de carácter privado corresponden a la jurisdicción ordinaria.

También hizo referencia a antecedentes relacionados con Agropecuaria Aliar – La Fazenda, a la asociación ASOUNUMA, a cuestionamientos sobre la representatividad de quienes habían presentado algunas denuncias y a la existencia de la Mesa Técnica Sikuani.

No obstante, al contrastar el contenido de la respuesta con el núcleo del requerimiento trasladado por la ITRC, la OCI observa que el pronunciamiento no resuelve integralmente y con suficiente precisión la situación concreta puesta en conocimiento de la Entidad.

En particular, la respuesta no determina si el área de aproximadamente 2.000 hectáreas mencionada en la denuncia corresponde efectivamente al territorio formalizado del Resguardo Wacoyo; no informa si se adelantó una verificación específica respecto del supuesto uso, ocupación o arrendamiento por Agropecuaria Aliar – La Fazenda; no individualiza las actuaciones adelantadas como consecuencia del radicado 20256200512564l; y tampoco relaciona concretamente los traslados por competencia que se hubieran efectuado respecto de los componentes ajenos a las funciones de la ANT.

Asimismo, aunque se incorporan consideraciones relacionadas con la falta de representatividad de algunas personas y con la protección de datos sensibles, no se explica de manera concreta cómo dichas

circunstancias afectaban el trámite de este peticionario, qué información tenía carácter reservado ni cuál era su incidencia sobre la obligación de resolver el requerimiento.

Esta valoración se refuerza al contrastar la respuesta remitida al ciudadano con la información que posteriormente la propia DAE proporcionó a la OCI. En septiembre de 2026 la dependencia explicó, entre otros aspectos, que las solicitudes de ampliación y saneamiento del Resguardo Wacoyo se encontraban incompletas y que no existía una pretensión territorial adicional suficientemente delimitada para adelantar determinadas actuaciones administrativas. Igualmente, informó sobre traslados efectuados a otras autoridades y dependencias e identificó radicados específicos relacionados con esas actuaciones.

En consecuencia, la OCI considera que la respuesta emitida contiene elementos relacionados con el asunto planteado y desarrolla consideraciones sobre las competencias institucionales; sin embargo, no satisface integralmente los criterios de respuesta de fondo, precisión y congruencia, al no concretar suficientemente dichas consideraciones frente a los hechos específicos puestos en conocimiento ni informar de manera completa las actuaciones desarrolladas por la Entidad.

5.8.4. Análisis de la capacidad contractual de la Dirección de Asuntos Étnicos

Teniendo en cuenta que una de las principales razones expuestas por la Dirección de Asuntos Étnicos para explicar el período transcurrido sin trámite efectivo del radicado 20256200512564 2 estuvo asociada a la terminación de contratos de prestación de servicios y a la consecuente reducción de su capacidad operativa, la OCI consideró pertinente efectuar un análisis complementario de la evolución de la contratación de la dependencia durante las vigencias 2025 y 2026.

Para tal efecto, se utilizó como insumo una base de datos de contratación puesta en conocimiento de la Oficina de Control Interno en desarrollo del ejercicio de auditoría a la adquisición de bienes y servicios adelantado de manera concurrente por esta Oficina. Se precisa que dicha información no fue requerida ni remitida como respuesta a las solicitudes formuladas a la DAE dentro del presente seguimiento a las PQRSDF, sino que fue considerada como evidencia complementaria disponible para contrastar objetivamente la explicación suministrada por la dependencia respecto de la disminución de personal y su incidencia en la atención del requerimiento objeto de análisis.

La utilización de este insumo se circunscribió exclusivamente a verificar el comportamiento cuantitativo de la contratación de la Dirección de Asuntos Étnicos durante los períodos relevantes para el caso, sin extender el análisis a aspectos propios del ejercicio de auditoría del cual provino la información.

Para este ejercicio se consideraron las personas naturales vinculadas mediante contratos profesionales y de apoyo a la gestión, incluidas las categorías de emergencia, y se determinó el número de contratistas activos a partir de las fechas de inicio y terminación registradas. Los convenios, contratos interadministrativos y contratos suscritos con personas jurídicas no fueron considerados como integrantes de la capacidad contractual individual de la dependencia.

El análisis permitió corroborar que al inicio de septiembre de 2025 se presentó una reducción significativa de la contratación. Mientras al 31 de agosto de 2025 se identificaban 344 contratistas activos, de los cuales 310 correspondían a profesionales, el 1 de septiembre de 2025 permanecían activos 55 contratistas, incluidos 52 profesionales.

Sin embargo, la reducción inicial no se mantuvo en igual proporción durante los meses siguientes. Al 30 de septiembre se identificaban 203 contratistas activos; al 30 de noviembre, 306; y al 31 de diciembre, 332.

En particular, para el 25 de noviembre de 2025, fecha efectiva de recepción del requerimiento objeto de análisis, se identificaron 301 contratistas activos, de los cuales 267 correspondían a profesionales. Para el 1 de diciembre de 2025, fecha de asignación del radicado a la DAE, se encontraban activos 312 contratistas, incluidos 277 profesionales.

Durante 2026 se evidenció nuevamente una disminución transitoria al inicio de la vigencia. Al cierre de enero se registraban 195 contratistas activos; no obstante, al finalizar febrero la cifra ascendió a 485, de los cuales 415 eran profesionales, y se mantuvo en niveles similares o superiores durante los meses siguientes. Al 1 de junio de 2026, fecha en la que el requerimiento fue finalmente reasignado para trámite, se identificaban 503 contratistas activos, incluidos 438 profesionales.

En términos comparativos, el promedio de contratistas activos al cierre de cada mes fue el siguiente:

Tabla 29 Promedio de contratistas

Período de referencia	Promedio mensual de contratistas activos	Promedio mensual de profesionales activos
Enero – septiembre de 2025	240,7	215,8
Septiembre – diciembre de 2025	278,8	246,3
Enero – junio de 2026	**443,0**	**383,8**

El promedio observado entre enero y junio de 2026 fue aproximadamente 58,9 % superior al registrado entre septiembre y diciembre de 2025 en el total de contratistas y 55,9 % superior en el componente profesional.

Adicionalmente, se verificó que el profesional a quien finalmente fue reasignado el requerimiento el 1 de junio de 2026 y quien figura como preparador de la respuesta, contaba con contrato vigente en la DAE desde el 28 de enero de 2026 hasta el 30 de junio del mismo año.

Lo anterior no permite concluir que dicho profesional debiera haber recibido específicamente este radicado desde enero, ni que la totalidad de los contratistas identificados estuviera destinada a la atención de PQRSDF. La base analizada tampoco permite individualizar cuáles contratistas integraban específicamente el equipo referido por la DAE como *«SIE»* ni establecer su distribución interna de cargas.

Por tanto, la información disponible sí permite corroborar una disminución significativa de contratación al inicio de septiembre de 2025 y una reducción transitoria al comienzo de 2026, **pero no permite atribuir exclusivamente a la ausencia de contratación la permanencia del radicado sin trámite efectivo hasta junio de 2026.** Durante noviembre y diciembre de 2025 la contratación global de la dependencia había presentado una recuperación importante y, desde febrero de 2026, el número de contratistas activos superó ampliamente los niveles observados durante la mayor parte de 2025.

5.8.5. Análisis concreto del caso

El análisis del radicado 20256200512564 2 evidencia que la atención extemporánea no obedeció

únicamente al tiempo utilizado para elaborar la respuesta una vez asignada al profesional encargado. El principal período de inactividad se presentó entre la asignación inicial a la Dirección de Asuntos Étnicos en diciembre de 2025 y su reasignación efectiva para trámite el 1 de junio de 2026, período durante el cual el requerimiento permaneció almacenado en una bandeja institucional.

Las circunstancias relacionadas con la terminación de contratos y la reducción temporal de capacidad constituyen factores administrativos que pudieron contribuir al rezago acumulado; sin embargo, **no suspendían los términos legales aplicables ni relevaban a la dependencia de adoptar mecanismos que garantizaran la continuidad de la atención de las PQRSDF**.

La evolución de la contratación muestra, además, que la reducción de personal no se mantuvo de forma uniforme durante todo el período en el que el radicado permaneció pendiente. En consecuencia, la prolongada ausencia de trámite **permite advertir debilidades adicionales en los mecanismos de asignación, priorización, monitoreo del rezago y alerta frente al vencimiento de términos**.

El caso presenta, asimismo, una diferencia entre la fecha efectiva de recepción y la registrada en ORFEO; una respuesta expedida varios meses después del término aplicable; un período adicional de 36 días entre su expedición y la comunicación acreditada al peticionario; y una contestación que, aunque aborda aspectos jurídicos relacionados con el asunto, no resuelve integralmente de forma concreta, precisa y congruente los hechos sometidos a consideración de la Entidad.

Estas circunstancias guardan correspondencia con los resultados generales del presente seguimiento y con el análisis efectuado respecto del riesgo GEMA 17 – *«Respuesta inoportuna a las PQRSD»*, particularmente en lo relacionado con la necesidad de fortalecer mecanismos preventivos que permitan identificar solicitudes próximas al vencimiento, gestionar oportunamente los radicados acumulados y garantizar la continuidad operativa frente a variaciones en la disponibilidad del personal.

En consecuencia, el caso específico permite evidenciar que **la gestión del rezago requiere mecanismos que trasciendan la asignación progresiva de solicitudes una vez vencidos sus términos y permitan detectar anticipadamente los requerimientos sin gestión, redistribuir cargas oportunamente, asegurar la continuidad del servicio y mantener trazabilidad sobre la expedición y efectiva puesta en conocimiento de las respuestas**.

5.9. Evaluación de la Política Institucional de Servicio a la Ciudadanía

La Agencia Nacional de Tierras cuenta con la Política Institucional de Servicio a la Ciudadanía GEMA-Política-001, versión 1 del 27 de junio de 2024, cuyo objetivo general consiste en establecer lineamientos para promover un servicio a la ciudadanía efectivo, oportuno y de calidad, mediante la definición e implementación de protocolos de servicio, el mejoramiento de los canales de atención y la incorporación de atributos de lenguaje claro, accesibilidad e inclusión social. Asimismo, contempla entre sus objetivos específicos el fortalecimiento de los procesos, procedimientos y protocolos de servicio, la apropiación de una cultura de servicio y el fortalecimiento de los métodos de seguimiento y evaluación de la Política.

La Política resulta aplicable a los servidores públicos, contratistas, colaboradores y demás actores que ejercen función pública en la ANT en su relacionamiento con la ciudadanía, y adopta como principios, entre otros, la ***oportunidad***, entendida como el cumplimiento de los términos aplicables, y la ***efectividad***, entendida como la resolución de lo solicitado. Igualmente, incorpora como componentes el direccionamiento estratégico, la mejora de procesos y procedimientos, la cultura del servicio al ciudadano,

el mejoramiento de la infraestructura física y tecnológica, la medición de la calidad del servicio y la información confiable:

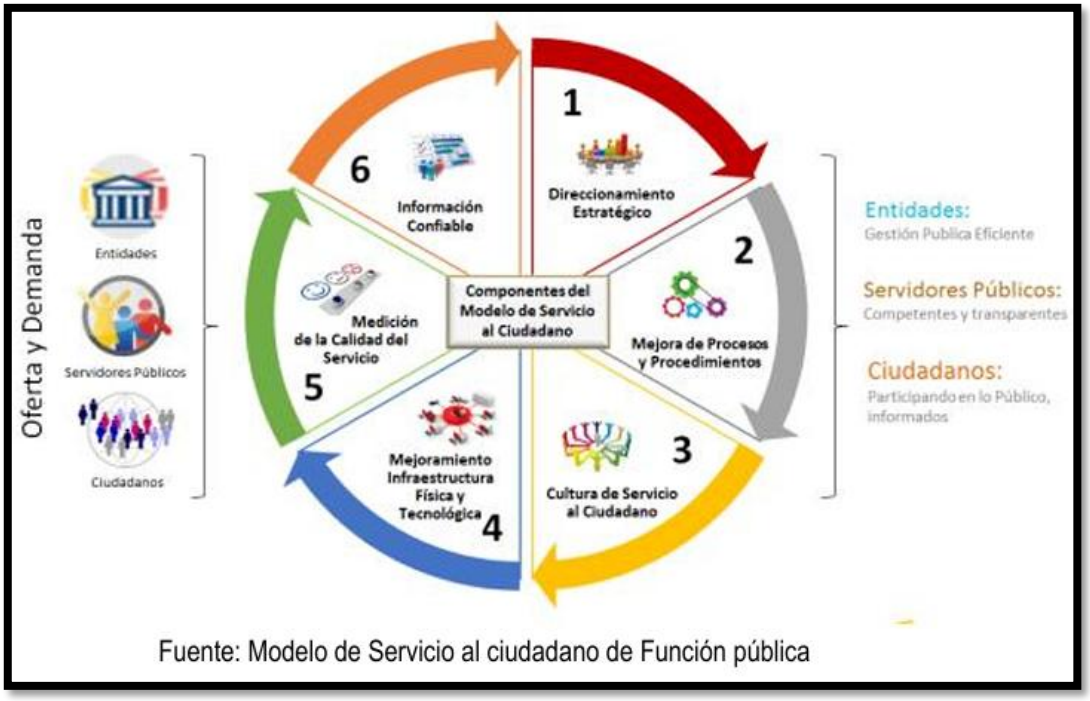


Ilustración 17 Grafico página 15 de la Política Institucional Servicio a la Ciudadanía

En el marco del presente seguimiento, la OCI no efectuó una evaluación independiente e integral del grado de implementación de cada uno de los componentes de la Política, toda vez que la solicitud de información formulada a la Secretaría General estuvo orientada principalmente a obtener la base consolidada de PQRSDF, las variables necesarias para evaluar su gestión y los seguimientos realizados por la segunda línea de defensa.

En consecuencia, la valoración que se presenta a continuación tiene carácter complementario y se circunscribe a contrastar aquellos principios y componentes de la Política respecto de los cuales los resultados obtenidos durante el seguimiento proporcionaron evidencia suficiente, particularmente en materia de oportunidad, efectividad, mejora de procesos y procedimientos e información confiable. Por tanto, la ausencia de evidencia dentro del presente ejercicio respecto de otros componentes de la Política no debe interpretarse, por sí misma, como ausencia de implementación o incumplimiento institucional.

5.9.1. Contraste de los componentes de la Política con los resultados de seguimiento

La Política Institucional de Servicio a la Ciudadanía contempla seis componentes para orientar su implementación: direccionamiento estratégico; mejora de procesos y procedimientos; cultura del servicio al ciudadano; mejoramiento de la infraestructura física y tecnológica; medición de la calidad del servicio; e información confiable.

Teniendo en cuenta el alcance de la información solicitada a la Secretaría General y las pruebas desarrolladas durante el presente seguimiento, la OCI efectuó el contraste exclusivamente respecto de aquellos componentes sobre los cuales se obtuvo evidencia suficiente. En consecuencia, la evaluación no corresponde a una medición integral del grado de implementación de la Política, sino a una valoración complementaria de su relación con los resultados observados en la gestión de las PQRSDF.

Tabla 30 Revisión componentes de la Política

Componente de la Política	Resultado del contraste
Direccionamiento estratégico	La ANT cuenta con la Política Institucional de Servicio a la Ciudadanía y con instrumentos institucionales asociados al proceso Gestión del Modelo de Atención. No obstante, el presente ejercicio no comprendió pruebas específicas dirigidas a evaluar la formulación, ejecución o seguimiento de planes institucionales asociados a este componente, razón por la cual no se emite una valoración sobre su nivel de implementación.
Mejora de procesos y procedimientos	El seguimiento permitió evidenciar la existencia de procedimientos y lineamientos internos para la gestión de las PQRSDF. Sin embargo, los resultados obtenidos mostraron debilidades operativas relacionadas con la clasificación de los registros, la correspondencia entre la fecha efectiva de recepción y la fecha registrada en ORFEO, la trazabilidad de los estados, la oportunidad de las respuestas y su puesta en conocimiento. Estas situaciones evidencian oportunidades de fortalecimiento en la aplicación práctica de los procedimientos definidos.
Cultura del servicio al ciudadano	La Política y el Protocolo de Servicio a la Ciudadanía establecen atributos relacionados con respeto, amabilidad, confiabilidad, empatía, inclusión, oportunidad y efectividad. No obstante, el presente seguimiento no incluyó pruebas específicas sobre actividades de capacitación, apropiación, sensibilización o medición de competencias asociadas a este componente; por tanto, no se emite una valoración sobre su nivel de implementación.
Mejoramiento de la infraestructura física y tecnológica	La Política y el Protocolo institucional reconocen canales escritos, presenciales, telefónicos y virtuales para la atención de la ciudadanía. El presente ejercicio no comprendió pruebas técnicas sobre disponibilidad, accesibilidad, continuidad o desempeño de dichos canales, por lo que no se emite una valoración específica sobre este componente.
Medición de la calidad del servicio	La Política establece que este componente busca conocer las características y necesidades de los grupos de valor y la percepción de la ciudadanía frente a los servicios y trámites ofrecidos. El presente seguimiento no estuvo orientado a verificar encuestas, indicadores de satisfacción u otros instrumentos específicos de medición de percepción ciudadana; en consecuencia, no se emite una valoración sobre su nivel de implementación.
Información confiable	Este componente busca garantizar la entrega de información completa, clara y precisa. Los resultados del seguimiento evidenciaron debilidades en la confiabilidad y trazabilidad de la información utilizada para la gestión de PQRSDF, particularmente en la clasificación documental, las fechas de recepción, el estado de los trámites y la delimitación del marco de registros susceptibles de evaluación. Estas situaciones afectan la capacidad de seguimiento y control sobre la atención de los requerimientos ciudadanos.

De los seis componentes definidos en la Política, los resultados del presente seguimiento permiten formular una valoración sustantiva principalmente respecto de mejora de procesos y procedimientos e información confiable, por encontrarse directamente relacionados con las pruebas efectuadas sobre la gestión de las PQRSDF.

Frente a los componentes de direccionamiento estratégico, cultura del servicio al ciudadano, infraestructura física y tecnológica y medición de la calidad del servicio, la OCI no desarrolló pruebas específicas que permitieran establecer su nivel de implementación durante el período evaluado; por tanto, la ausencia de valoración sobre estos aspectos no debe interpretarse como incumplimiento ni como ausencia de gestión institucional.

5.9.2. Contraste con los principios de oportunidad y efectividad

La Política Institucional de Servicio a la Ciudadanía establece, entre sus principios, la oportunidad, entendida como el cumplimiento de los términos aplicables en la atención a la ciudadanía, y la efectividad, asociada a la resolución de lo solicitado.

De manera concordante, el Protocolo de Servicio a la Ciudadanía señala dentro de los deberes de la Entidad responder de manera oportuna la totalidad de las solicitudes presentadas por los ciudadanos.

A partir de estos criterios, la OCI contrastó los resultados obtenidos en la evaluación documental de las PQRSDF con los principios definidos en la Política, sin que este análisis corresponda a una medición integral de su implementación.

En materia de oportunidad, de los 27 casos que, luego de la revisión documental, fueron confirmados materialmente como PQRSDF, únicamente 2 casos acreditaron atención integral dentro del término aplicable, mientras que en los 25 restantes se identificaron situaciones asociadas a respuesta o comunicación extemporánea, ausencia de acreditación de la puesta en conocimiento o falta de respuesta. Estos resultados tienen carácter descriptivo respecto de los casos materialmente evaluados y no pueden extrapolarse estadísticamente al total de PQRSDF gestionadas por la Entidad, teniendo en cuenta las limitaciones identificadas en la conformación del marco muestral.

De manera complementaria, el análisis de las actuaciones judiciales reportadas por la Oficina Jurídica permitió identificar 280 actuaciones judiciales relacionadas con acciones de tutela por presunta vulneración del derecho fundamental de petición durante el período evaluado. Este resultado no equivale a 280 vulneraciones ni a 280 procesos judiciales independientes; sin embargo, constituye un elemento adicional para valorar la relevancia institucional de la atención oportuna de los requerimientos ciudadanos.

Asimismo, la propia matriz de riesgos del proceso Gestión del Modelo de Atención registra la materialización del riesgo GEMA 17 – *«Respuesta inoportuna a las PQRSD»*, aspecto que guarda correspondencia con las situaciones identificadas en el presente seguimiento y refuerza la necesidad de fortalecer mecanismos preventivos orientados al control de los términos.

Respecto del principio de efectividad, la revisión permitió diferenciar entre la existencia de una respuesta y la resolución material de lo solicitado. En los casos en los que se identificó una respuesta final susceptible de evaluación sustantiva, la OCI evidenció resultados favorables en materia de claridad, precisión y congruencia. No obstante, la existencia de casos sin respuesta, actuaciones sin prueba suficiente de comunicación y el caso específico analizado en el numeral 5.8 evidencian que la efectividad del servicio no depende exclusivamente de la calidad del contenido de la respuesta, sino también de que esta sea emitida oportunamente, resuelva integralmente lo solicitado y sea efectivamente puesta en conocimiento del interesado.

En particular, el caso del radicado 20256200512564 2 evidenció que, aun existiendo finalmente una respuesta formal, esta fue expedida varios meses después de la recepción del requerimiento y comunicada posteriormente al peticionario, además de presentar oportunidades de mejora frente a la precisión y resolución concreta de los hechos puestos en conocimiento.

En consecuencia, los resultados del seguimiento muestran que los principios de oportunidad y efectividad se encuentran formalmente incorporados en los instrumentos institucionales, pero su materialización operativa presenta oportunidades de fortalecimiento, especialmente en el control preventivo de términos, la gestión del rezago, la trazabilidad de la puesta en conocimiento y la resolución integral de los requerimientos ciudadanos.

6. Conclusiones

1. La Agencia Nacional de Tierras cuenta con un marco institucional definido para la gestión de las PQRSDF, integrado por responsabilidades, procedimientos y lineamientos que comprenden las etapas de recepción, clasificación, asignación, gestión, respuesta, comunicación y cierre. No obstante, los resultados del seguimiento evidencian que la existencia formal de estos instrumentos no garantiza por sí sola su aplicación efectiva, al identificarse debilidades principalmente en la oportunidad de la atención, la puesta en conocimiento de las respuestas y la consistencia y trazabilidad de la información registrada en el gestor documental.

2. La base suministrada por la Secretaría General permitió desarrollar el ejercicio de seguimiento; sin embargo, la extracción de ORFEO comprende comunicaciones de diferente naturaleza y no exclusivamente PQRSDF. De los 164.852 registros correspondientes al período evaluado, 145.660, agrupados en 19 categorías documentales, fueron identificados directamente como modalidades de PQRSDF y adoptados como marco muestral principal. La prueba de validación evidenció, a su vez, la existencia de PQRSDF dentro de categorías inicialmente sometidas a revisión, exclusión o tratamiento diferenciado, razón por la cual los 145.660 registros no pueden considerarse equivalentes, con absoluta certeza, a la totalidad de PQRSDF recibidas por la Entidad durante el período.

3. La revisión documental evidenció debilidades relevantes en la calidad, integridad y trazabilidad de la información registrada en ORFEO. De los 69 registros de la muestra principal, 44 presentaron diferencias entre la clasificación registrada y su naturaleza material, y únicamente 27 correspondieron efectivamente a PQRSDF susceptibles de evaluación sustantiva. Asimismo, en 44 de los 69 casos la fecha efectiva de recepción difirió de la registrada en ORFEO, situación que se presentó en 20 de las 27 PQRSDF materialmente evaluables. Estas diferencias resultan especialmente relevantes porque la fecha efectiva de recepción constituye el punto de referencia para determinar el término aplicable y, por tanto, pueden incidir directamente en la valoración de la oportunidad de la respuesta.

4. Respecto de la atención de las 27 PQRSDF materialmente evaluables, únicamente 2 casos (7,41 %) acreditaron atención y puesta en conocimiento dentro del término aplicable, mientras que en 25 (92,59 %) no se acreditó el cumplimiento integral. De estos últimos, en 13 se emitió y comunicó una respuesta de manera extemporánea, en 4 se identificó una respuesta o actuación de salida sin evidencia suficiente de su efectiva comunicación y en 8 no se evidenció respuesta al momento de la revisión. Estos resultados describen exclusivamente los casos materialmente evaluados y no son extrapolables estadísticamente al total de PQRSDF gestionadas por la Entidad, dadas las

limitaciones identificadas en la conformación del marco muestral.

5. En materia de calidad sustantiva se obtuvo un resultado diferente al observado frente a la oportunidad: las 18 respuestas finales susceptibles de evaluación atendieron de fondo lo solicitado y resultaron claras, precisas y congruentes. En consecuencia, dentro de la muestra revisada, las principales debilidades no se concentraron en el contenido de las respuestas efectivamente producidas, sino en los tiempos de atención, la ausencia de respuesta en algunos casos, la puesta en conocimiento al peticionario y la trazabilidad de la información. Lo anterior confirma que la existencia de una respuesta materialmente adecuada no resulta suficiente para considerar satisfecho integralmente el derecho de petición cuando esta es emitida o comunicada por fuera del término correspondiente.

6. El análisis complementario de la información suministrada por la Oficina Jurídica permitió identificar 280 actuaciones judiciales notificadas durante el período evaluado y relacionadas con acciones de tutela por presunta vulneración del derecho fundamental de petición. Esta cifra no representa 280 vulneraciones ni 280 acciones de tutela independientes, dado que un mismo proceso puede generar varias actuaciones y algunas de ellas se relacionan con peticiones de vigencias anteriores. No obstante, constituye evidencia complementaria relevante de la exposición institucional asociada a la gestión de las PQRSDF y guarda correspondencia con la materialización registrada del riesgo GEMA 17 – «Respuesta inoportuna a las PQRSD».

7. Frente al riesgo GEMA 17, la matriz vigente registra expresamente su materialización y establece controles orientados principalmente a la atención de PQRSD rezagadas o sin tramitar. Al contrastar su diseño con los resultados del seguimiento, se evidenció que dichos controles no incorporan expresamente un mecanismo preventivo de alerta frente a solicitudes próximas al vencimiento. En consecuencia, persiste la necesidad de fortalecer el componente preventivo del control, la trazabilidad de la gestión y la confiabilidad de la información utilizada para detectar oportunamente requerimientos próximos a vencer o sin atención.

8. En relación con los informes trimestrales de gestión de PQRSDF, al 28 de septiembre de 2026 no se evidenció publicado en la sección institucional correspondiente el informe del segundo trimestre de la vigencia. Asimismo, el contraste del informe correspondiente al primer trimestre con la base posteriormente suministrada por la Secretaría General evidenció una diferencia de 20 registros para marzo. Esta diferencia no permite, por sí sola, establecer la existencia de un error; sin embargo, en conjunto con las demás inconsistencias identificadas durante el ejercicio, evidencia la importancia de fortalecer la trazabilidad y reproducibilidad de los criterios utilizados para extraer, depurar, clasificar y consolidar la información empleada en los reportes institucionales.

9. El análisis específico del radicado 202562005125642 evidenció, en un caso concreto, varias de las situaciones advertidas transversalmente durante el seguimiento. La respuesta fue expedida aproximadamente siete meses después de la recepción efectiva del requerimiento y su comunicación se acreditó el 5 de agosto de 2026, 36 días calendario después de su expedición. Adicionalmente, aunque la contestación incorporó consideraciones relacionadas con el asunto y las competencias de la ANT, no satisfizo integralmente los criterios de respuesta de fondo, precisión y congruencia frente a los hechos concretos puestos en conocimiento.

10. Frente a la explicación suministrada por la Dirección de Asuntos Étnicos respecto de la reducción de su capacidad operativa, la información contractual analizada permitió corroborar disminuciones temporales en determinados momentos; no obstante, no permite atribuir exclusivamente a la ausencia de contratación la permanencia del radicado sin trámite efectivo hasta junio de 2026. El

caso evidencia, adicionalmente, oportunidades de fortalecimiento en los mecanismos de asignación, priorización, seguimiento del rezago, continuidad operativa y alerta frente al vencimiento de términos.

11. Respecto de la Política Institucional de Servicio a la Ciudadanía, el seguimiento permitió contrastar principalmente los componentes relacionados con mejora de procesos y procedimientos e información confiable, así como los principios de oportunidad y efectividad, por encontrarse directamente relacionados con las pruebas efectuadas sobre la gestión de las PQRSDF. Los resultados evidencian oportunidades de fortalecimiento en su materialización operativa, especialmente en el control preventivo de términos, la gestión del rezago, la trazabilidad de la puesta en conocimiento y la confiabilidad de la información. Esta conclusión se limita a los componentes respecto de los cuales se obtuvo evidencia suficiente y no constituye una evaluación integral del grado de implementación de la Política.

7. Recomendaciones

1. Fortalecer la calidad y confiabilidad de la información registrada en ORFEO, estableciendo mecanismos de validación y control que permitan asegurar la correspondencia entre la naturaleza material de las comunicaciones y la clasificación asignada, así como la consistencia entre la fecha efectiva de recepción y la fecha registrada en el gestor documental. Lo anterior resulta necesario teniendo en cuenta las diferencias identificadas durante la revisión documental y su incidencia en la determinación de los términos aplicables y en la conformación de los universos utilizados para seguimiento.

2. Verificar y documentar que las personas encargadas de la clasificación, direccionamiento, asignación y reparto de las PQRSDF, tanto en la etapa inicial de recepción como al interior de las dependencias responsables, cuenten con los conocimientos y competencias necesarios para identificar adecuadamente la naturaleza del requerimiento, su tipología, la dependencia competente y el término aplicable para su atención.

   A partir de dicha verificación, implementar, cuando resulte necesario, acciones de capacitación, actualización y fortalecimiento de conocimientos sobre las tipologías de PQRSDF, los términos legales y procedimentales, las reglas de traslado por competencia y los procedimientos especiales aplicables. Asimismo, procurar que cada dependencia identifique y mantenga responsables suficientemente capacitados para efectuar la asignación y distribución interna de los requerimientos, dejando trazabilidad de su designación y de las actividades de formación adelantadas.

   Como mecanismo complementario de control, efectuar verificaciones periódicas sobre la correcta clasificación, direccionamiento y asignación de las PQRSDF, con el fin de identificar oportunamente errores que puedan afectar su trámite, la determinación del término aplicable o su remisión a la dependencia competente, y adoptar las acciones de mejora correspondientes.

3. Implementar o fortalecer mecanismos preventivos para el control de los términos de las PQRSDF, que permitan identificar oportunamente solicitudes próximas al vencimiento, generar alertas para las dependencias responsables y efectuar seguimiento a los requerimientos que permanezcan sin gestión. Estos mecanismos deberían complementar los controles actualmente orientados principalmente a la atención de PQRSD rezagadas o sin tramitar y permitir una actuación previa a

la materialización del riesgo GEMA 17.

4. Fortalecer los mecanismos de seguimiento a la efectiva puesta en conocimiento de las respuestas, asegurando que la expedición del radicado de salida se encuentre acompañada de la evidencia de envío o comunicación correspondiente y que esta sea oportunamente asociada al expediente en ORFEO. Particularmente, deberán preverse acciones frente a comunicaciones fallidas, de manera que se efectúen nuevos intentos o se utilicen medios alternativos cuando resulte procedente, dejando trazabilidad documental de las actuaciones realizadas.

5. Revisar y fortalecer los criterios de actualización de los estados de las PQRSDF en ORFEO, procurando que estos reflejen la última actuación efectivamente acreditada en el expediente y mantengan coherencia con la existencia de respuesta, su envío, comunicación y cierre documental. La revisión de la muestra evidenció casos en los cuales el estado registrado no correspondía plenamente con las actuaciones documentadas, así como diferencias entre la fecha de envío contenida en la base y aquella acreditada mediante los soportes respectivos.

6. Fortalecer la trazabilidad y reproducibilidad de la información utilizada para la elaboración de los informes trimestrales de seguimiento a PQRSDF, documentando los criterios de extracción, fecha de corte, filtros, reglas de clasificación, depuración y demás operaciones utilizadas para consolidar las cifras publicadas. De igual manera, se recomienda garantizar la elaboración y publicación de estos informes conforme a la periodicidad establecida en el procedimiento GEMA-P-002. Al 28 de septiembre de 2026 no se evidenció publicado en la sección institucional correspondiente el informe del segundo trimestre de la vigencia.

7. Establecer mecanismos de contingencia y redistribución de cargas para garantizar la continuidad en la atención de las PQRSDF ante variaciones significativas en la disponibilidad de personal, de forma que la terminación o inicio de contratos, cambios de responsables u otras situaciones administrativas no ocasionen la permanencia prolongada de requerimientos sin gestión. Estos mecanismos deberán contemplar la identificación de radicados pendientes, su reasignación oportuna y el seguimiento hasta la emisión y comunicación efectiva de la respuesta. El análisis específico del radicado 20256200512564 2 evidenció la relevancia de este aspecto.

8. Fortalecer el seguimiento institucional a las PQRSDF asociadas a acciones de tutela y demás actuaciones judiciales relacionadas con el derecho fundamental de petición, procurando mejorar la trazabilidad entre el requerimiento ciudadano, su radicado en ORFEO, la gestión adelantada por la dependencia responsable y las posteriores actuaciones judiciales. Lo anterior permitiría identificar causas recurrentes, dependencias o etapas del trámite que requieran intervención preventiva y utilizar esta información como insumo para la gestión del riesgo y la mejora del proceso.

9. En el marco de la Política Institucional de Servicio a la Ciudadanía, fortalecer la articulación entre los principios de oportunidad y efectividad y la operación del proceso de gestión de PQRSDF, utilizando los resultados del presente seguimiento como insumo para las acciones de mejora relacionadas con procesos y procedimientos e información confiable. Esta recomendación se circunscribe a los componentes efectivamente evaluados y no implica una valoración sobre aquellos aspectos de la Política que no hicieron parte de las pruebas específicas del presente ejercicio.

Las recomendaciones anteriores se formulan con fundamento en las situaciones identificadas durante el

presente seguimiento y están orientadas a fortalecer la gestión preventiva, la confiabilidad de la información, la oportunidad de la atención, la efectiva comunicación de las respuestas y la capacidad institucional para realizar seguimiento a las PQRSDF.

Aprobó:

(Documento físico firmado)
CARLOS ALBERTO CORTES RIAÑO
Jefe Oficina de Control Interno (E)

Proyectó:

(Documento físico firmado)
CÉSAR AUGUSTO GUZMÁN ORTIZ
Contratista Oficina Control Interno

Bogotá D.C., 16 de octubre de 2026.
Anexo: Papel de Trabajo Muestra Aleatorio