

Contraloría General de la República :: SGD 08-05-2025 22:34  
Al Contestar Cite Este No.: 2025EE0089148 Fol:0 Anex:0 FA:0  
ORIGEN 83111 DESPACHO DEL CONTRALOR DELEGADO PARA EL SECTOR AGROPECUARIO /  
ANWAR SALIM DACCARETT ALVARADO  
DESTINO JUAN FELIPE HARMAN ORTIZ / AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS (ANT)  
ASUNTO TRASLADO DE HALLAZGO  
OBS TRASLADO DE HALLAZGO

2025EE0089148



83111-  
Bogotá. D.C,

Doctor  
JUAN FELIPE HARMAN ORTIZ  
Director General  
Agencia Nacional de Tierras – ANT.  
Bogotá D.C

Asunto: Informe atención de Denuncia Radicado 2023-318394-80134-D  
CAT 2166\_2024\_1

Respetado Doctor,

Con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, la Contraloría General de la República realizó la atención a una Denuncia de origen ciudadano recibida con el radicado 2022ER0232834 del 13/10/2024 en nuestro aplicativo de gestión documental, bajo el número SIPAR 2024-318394-80134-D. Así las cosas, se pone de presente los hechos denunciados de la siguiente manera:

*“Los habitantes de Arroyo Grande, municipio de Cartagena, Bolívar, venimos con gran preocupación a hacer esta denuncia porque desde hace años estamos esperando que nos entreguen los títulos de propiedad de nuestras tierras. Todo esto es parte de un proceso que empezó por una sentencia de la Corte Constitucional (Sentencia T-601 de 2016) que ordenó la clarificación de los terrenos de Arroyo Grande, pero hasta el día de hoy no hemos recibido ningún resultado, a pesar de que ya se han gastado más de 100 mil millones de pesos en estudios y trámites.*

*Hace dos años la Agencia Nacional de Tierras (ANT) sacó una resolución (No. 20223200117056 de mayo de 2022), pero nada ha pasado desde entonces porque todavía hay un montón de recursos y apelaciones que no se han resuelto. Mientras tanto, nosotros seguimos sin nuestros títulos y las cosas no avanzan, lo que nos preocupa muchísimo porque parece que el dinero que se ha invertido no está sirviendo para nada.*

*La ANT ha estado gastando una gran cantidad de dinero en diferentes estudios, visitas y reuniones. Han hecho levantamientos topográficos, visitas de inspección ocular y otras cosas más, y todo esto ha costado más de 100 mil millones de pesos. Pero, a pesar de todo ese gasto, nosotros seguimos sin nuestros títulos de propiedad, y el proceso está prácticamente detenido.*

*No entendemos por qué se ha gastado tanto dinero si no hay ningún avance real. Queremos que la Contraloría revise a fondo cómo se ha manejado ese dinero, si se ha*

*gastado bien, y si los funcionarios han hecho su trabajo de forma correcta, porque es muy preocupante que después de tanto tiempo y tanto dinero invertido, nosotros sigamos sin ver resultados”.*

Resultado de la atención de la denuncia, se adelantó el procedimiento de validación de hallazgos, el cual fue aprobado en sesión 3 del Comité de Evaluación Sectorial No 3 del día 24 de abril de 2025, por lo cual, agotado el análisis, se procede a informar el hallazgo para que se considere lo pertinente para su inclusión en el plan de mejoramiento que suscriban la entidad con la Contraloría General de la República.

Una vez analizado el caso, se realizó la asignación al Grupo de Vigilancia Fiscal del sector agropecuario de la Contraloría General de la República, dependencia que tiene la competencia para adelantar las diligencias y/o ejercer el control fiscal pertinente ya que la acción recae sobre un sujeto de control de esta delegada, el cual se encuentra sujeto a los términos y procedimientos establecidos en la Constitución y en la Ley, se asignó a un grupo auditor para adelantar las acciones necesarias y para evaluar lo denunciado, por lo cual se realizaron los siguientes trámites:

1. Mediante oficio 2024EE0234043 del 27/11/2024 se realizó el primer requerimiento de información a la ANT con la finalidad de conocer el avance procesal y sustancial sobre el proceso agrario de clarificación.
2. El 09/12/2024 la Agencia Nacional de Tierras remitió la respuesta al primer requerimiento mediante el oficio Nro. 202460010763121, donde se remite información de lo siguiente.
3. El 10/12/2024 se realizó mesa de trabajo de manera virtual con la Agencia Nacional de Tierras, donde se expuso por parte de sus funcionarios el historial procesal del proceso agrario de clarificación, especialmente desde el 2016 teniendo en cuenta lo ordenado por la Corte Constitucional en la Sentencia T-601-2016.
4. Mediante oficio 2024EE0252102 del 27/12/2024 se realizó el segundo requerimiento de información a la ANT con el objetivo principal de esclarecer toda la situación legal del área total que comprende la zona de Arroyo Grande, otorgando un término de 5 días hábiles para dar alcance a lo requerido hasta el 09/01/2025.
5. El 07/01/2025 la Agencia Nacional de Tierras solicitó por medio de correo electrónico una prórroga de 2 días hábiles al término conferido en el requerimiento 2024EE0252102.
6. El 13/01/2025 la Agencia por medio del oficio No. 202560000003241 a partir de los insumos remitidos por la Dirección de Gestión Jurídica y la Subdirección de Asuntos Étnicos, aborda lo requerido en el SIGEDOC 2024EE0252102 solamente abordó lo solicitado en los numerales 1 al 14 y del 19 al 20.
7. El 21/01/2025 la ANT por medio del oficio No. 202560000006251 atendiendo a la solicitud del asunto, contenida en Oficio 2024EE0252102 y teniendo en cuenta

que la Agencia Nacional de Tierras (ANT) presentó respuesta a través del radicado ANT No. 20256000003241 de enero de 2025, mediante la presente misiva se dio alcance a lo requerido en los puntos 15, 16, 17 y 18 del SIGEDOC 2024EE0252102, a partir de los insumos proporcionados por la Dirección de Gestión Jurídica y la Subdirección de Asuntos Étnicos (SUBDAE).

8. El 21/01/2025 se dio recepción a una solicitud con radicado 2025-326829-82111-SE, interpuesta por la comunidad Arroyo Grande a través de la cuenta de e-mail “arroyo-grande@outlook.com” declarando los mismos hechos que se denuncian en el radicado 2024-318394-80134-D. Por tanto, se acoge dentro de esta respuesta de fondo para su respectivo alcance.

9. El 04/02/2025 se remitió la respuesta de fondo con SIGEDOC 2025EE0011206 al Derecho de Petición 2025-326829-82111-SE incoado por “la comunidad de Arroyo Grande”, donde se expuso todo el trámite realizado hasta la fecha frente a la presente denuncia, junto con los anexos que contiene los requerimientos realizados por parte de la Contraloría y el alcance que ha brindado la Entidad en cada respuesta.

10. El 07/02/2025 se envió un tercer requerimiento de información a la ANT con SIGEDOC 2025EE0019823, con la finalidad de obtener un reporte detallado de los 585 folios de matrícula inmobiliaria registrados hasta la fecha por la ANT en el proceso agrario de clarificación ordenado por la Corte Constitucional, Sentencia T 601/2016, además de conocer las acciones conjuntas realizadas con la Superintendencia de Notariado y Registro y el IGAC tendientes a la clarificación

11. El 13/02/2025 se llevó a cabo el desarrollo de una mesa de trabajo con el grupo de la Agencia Nacional de Tierras. Con el fin que se informara por parte de la ANT, en que etapa se encontraba el proceso ordenado por la Corte.

12. El 14/02/2025 la ANT envió respuesta con radicado de salida ANT-202560000065381 al requerimiento del 07/02/2024 CGR No. 2025EE0019823, donde la entidad realiza un recuento de las acciones formales y materiales que realizaron en conjunto con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Superintendencia de Notariado y Registro y Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Cartagena (según la orden tercera de la Sentencia T 601-2016). Así mismo, dentro de dicho alcance informa que los predios ya clarificados son de naturaleza privada, donde no procede la titulación colectiva de dicha zona.

13. El 14/02/2025 después de la mesa de trabajo realizada, se presentó el cuarto requerimiento con SIGEDOC 2025EE0025050 para aclarar ciertos ítems temáticos abordados en la reunión. En ese orden de ideas se solicitó: i) Remitir en formato PDF, constancia de ejecutoria del acto administrativo con el cual finalizo la etapa agraria de clarificación del predio de Arroyo Grande, donde se pueda establecer su fecha de ejecutoria; ii) Verificar si ya se determinó la viabilidad del inicio del proceso de formalización de la propiedad para los predios al interior de Arroyo Grande, remitiendo el soporte documental respectivo; iii) Establecer si se encuentra completo el censo poblacional y predial para determinar la población y/o predios destino a formalizar por vía administrativa por parte de esta entidad y iv) Breve informe ejecutivo sobre el avance del componente social, describiendo las

comunidades atendidas, los eventos y visitas realizadas, acuerdos suscritos, acuerdos en trámite, dificultades presentadas etc.

14. El 19/02/2025 la ANT envió respuesta con radicado de salida ANT-202560000080581 al cuarto requerimiento del 14/02/2025 CGR No. 2025EE0025050.

15. El 06/03/2025 se realizó mesa de trabajo con el enlace de responsabilidad fiscal y el Director de la Dirección de Vigilancia Fiscal de esta Delegada, donde se determinó que el equipo auditor debe realizar un estudio de los expedientes contractuales relacionados en el primer requerimiento (1354 contratos de prestación de servicios – Anexo.16 nomina clarificación). Como muestra se solicitarán aquellos que tengan por objeto procesos de clarificación y así tomar una muestra de aquellos que recaen específicamente en Arroyo Grande - cumplimiento de la Sentencia T-601-2016.

16. El 06/03/2025 después de la mesa de trabajo realizada, se presentó el quinto requerimiento con SIGEDOC 2025EE0041315, donde se requiere una muestra contractual derivada de los 1354 contratos de prestación de servicios que fueron relacionados por la ANT en el primer alcance <oficio Nro. 202460010763121 – Anexo.16 “nomina proceso clarificación”> que se encuentren directamente relacionados con el acatamiento de la Sentencia T-601-2016 con sus respectivos entregables, Informe de actividades y/o entrega de productos e Informe periódico de supervisión del contrato por cada pago que autoriza, informes del contratista que recaiga en el proceso de CLARIFICACIÓN DE ARROYO GRANDE junto con el link del SECOP II.

17. Debido a la muestra contractual requerida dentro de la mesa de trabajo con el Director de Vigilancia Fiscal, el 07/03/2025 el líder de la actuación solicitó ante la supervisora una prórroga en los siguientes términos:

*“Con fundamento en las nuevas pruebas allegadas por la entidad y en la necesidad de hacer trazabilidad en algunos contratos de prestación de servicios, relacionados con el efectivo cumplimiento de la Sentencia de la Corte Constitucional T - 601 de 2016 y considerando el poco término que resta para dar respuesta de fondo en la denuncia del asunto (28 de marzo), se hace necesario solicitar y tramitar prórroga dentro de la misma, por un término equivalente a tres (3) meses, con fecha máxima de cierre del 27/06/2025.”*

18. El 11/03/2025 se dio respuesta a lo requerido en el Oficio No. 2025EE0041315 mediante radicado de salida ANT 202560000172271, donde la entidad menciona que: *“no se ha tenido una vinculación contractual de carácter específica con el procedimiento de Clarificación de Arroyo Grande, a excepción de lo dicho mediante radicado No. 202460010763121 referente a la Adenda No. 6 del Convenio con la Organización para las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura – FAO, UFT/COL/089/COL.”*. De igual manera, en la respuesta se anexa ‘20250310. CGR - SECOP DGJT anexo pregunta 1 y 2 quinta solicitud.xlsx’ en el cual se presentan en tabla Excel 26 contratos – vigencia 2024 que tienen relación directa con el proceso de clarificación en los Terrenos de Arroyo Grande.

19. El 12/03/2025 con SIGEDOC 2025EE0041297 se comunicó la observación No. 1 a la ANT, la cual enfatiza una incidencia administrativa y disciplinaria debido a la mora excesiva en el cumplimiento de la Sentencia T-601/2016.

20. El 13/03/2025 se sustentó la prórroga ante el director de Vigilancia en el comité CES No 2 Sesión 2, la cual fue otorgada para seguir con el trámite de la denuncia y analizar la muestra contractual.

21. El 18/03/2025, la ANT mediante radicado de salida 202560000210671 notifica la respuesta a la observación No. 1 comunicada por la CGR por medio de SIGEDOC 2025EE0041297. Donde justifica que el cumplimiento de la Sentencia T-601-2016 se prolongó debido a varios inconvenientes refiriéndose a:

“i) Falencias o dificultades en el acceso y análisis de la información catastral y de Registral en el caso de Arroyo Grande.

ii) Retos en la construcción de la base de descendientes.

iii) Dificultades relacionadas con aspectos novedosos frente a la misionalidad de la entidad.

iv) Crisis sanitaria (COVID-19) y su impacto en los procesos agrarios a cargo de la Agencia Nacional de Tierras para la totalidad de los años 2020 y 2021.

v) “El catastro colombiano es incompleto y está desactualizado. En la actualidad, el 28% de la superficie del territorio colombiano no tiene formación catastral”.

22. El día 07/04/2025 se notificó a los denunciados mediante respuesta de trámite con SIGEDOC 2025EE0067594 la prórroga concedida en comité CES No. 2 sesión 2.

23. El 07/04/2025 se realizó un requerimiento a la ANT, presentado mediante SIGEDOC 2025EE0067496, donde se solicitó lo siguiente: “1. *Copia del último informe presentado ante la Corte Constitucional donde se enseña el estado actualizado del caso en mención; 2. Informar sobre el trámite posterior a la clarificación y allegar la documentación adelantada hasta la fecha, que verse sobre la planeación y ejecución en el proceso de Formalización para los Terrenos de Arroyo Grande.*”

24. El 10/04/2025 la ANT mediante radicado de salida 202560000337931, presento la respuesta a lo solicitado en el SIGEDOC 2025EE0067496. En la respuesta la Entidad menciona: i) “*Se presento informe realizado por la Oficina Jurídica a la Corte Constitucional y el Tribunal Superior de Bolívar, a través del cual se les pone en conocimiento del fin del trámite administrativo de clarificación y se solicitan instrucciones sobre la base de descendientes*”; ii) “*El 5 de marzo de 2025, la Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica envió memorando No. 202532000055123 a la Subdirección de Seguridad Jurídica, por el cual remitieron la Resolución No. 20223200117056 del 27 de mayo de 2022: “Por la cual se DECIDE EL PROCEDIMIENTO AGRARIO DE CLARIFICACIÓN desde el punto de vista de la Propiedad adelantado sobre el predio denominado TERRENOS DE ARROYO GRANDE descrito en la Escritura Pública No. 161 de 1897, ubicado en jurisdicción de Cartagena de Indias, D.T. y C, departamento de Bolívar, conforme a lo ordenado en la Sentencia T-601 de 2016.”*”

### **Situación Detectada- Análisis.**

En la revisión documental aportada por la ANT en sus oficinas de respuesta con radicados ANT 202460010763121 del 09/12/2024; ANT 202560000003241 del

13/01/2025; ANT 20256000006251 del 20/01/2025; ANT 202560000065381 del 14/02/2025 y ANT 202560000080581 del 19/02/2025, así como en las presentaciones efectuadas por la entidad, esta manifiesta:

*“La culminación del Procedimiento Agrario Especial de Clarificación en sí mismo, establecido en la Ley 160 de 1994 y regulado mediante el Decreto 1071 de 2015. El proceso fue decidido en sede de primera instancia mediante la Resolución Nro. 20223200117056 del 27 de mayo de 2022, modificada parcialmente por las Resoluciones Nro. 202430002368186 del 12 de marzo de 2024 y Nro. 202430005815356 del 8 de octubre de 2024; declarando que el predio denominado “Terrenos de Arroyo Grande” es de naturaleza privada.*

*En consecuencia, se informa que, tras haberse resuelto los 16 recursos de apelación presentados en contra del citado Acto Administrativo, esta Dirección realizó la notificación y comunicación a los intervinientes, autoridades y los terceros determinados e indeterminados con interés en el procedimiento especial agrario de clarificación de la propiedad en aplicación del artículo 66 y subsiguientes de la Ley 1437 de 2011.*

*Así pues, esta Dirección efectuó las respectivas notificaciones y comunicaciones de la totalidad de los recursos de apelación, resolviéndose el último recurso a través de la Resolución Nro. 202530000104326 del 27 de enero de 2025, la cual fue notificada a sus destinatarios según oficio Nro. 202530000015301, recibido por los apelantes el día 07 de febrero de 2025 conforme al certificado de entrega ID Nro. 464782, emitido por la empresa de mensajería Servicios Postales Nacionales S.A.S. Por consiguiente, se procedió a la comunicación radial a los terceros interesados e indeterminados con interés en el Procedimiento Especial Agrario de Clarificación de la propiedad adelantado sobre el referido predio, tal y como consta en la certificación del 10 de febrero de 2025 (...). Por lo tanto, con las actuaciones descritas fueron agotados en su totalidad los actos de publicidad necesarios para dotar de firmeza el acto administrativo.*

*Conforme a lo antes expuesto, se entiende que la Resolución No. 20223200117056 del 27 de mayo de 2022, que decidió el trámite administrativo, quedó en firme a partir del día siguiente a la notificación a los interesados y la comunicación radial a la comunidad en general, por ende, la ejecutoria se predica a partir del día siguiente; esto es, el 11 de febrero del 2025, todo por haberse resuelto los recursos interpuestos contra la resolución que decidió el procedimiento agrario. En ese sentido, procede su ejecución automática en los términos en el artículo 891 de la Ley 1437 de 2011.”*

Ahora bien, frente al proceso de titulación colectiva que ordena la Corte en su providencia, la Agencia realiza una precisión con base al ordenamiento jurídico que regula los procedimientos agrarios:

*“Inicialmente, es importante señalar que la Corte Constitucional, en el artículo cuarto de la Sentencia T-601 de 2016, ordenó a la ANT que, una vez culminado el proceso Agrario de Clarificación sobre el predio: “Terrenos de Arroyo grande”, adelantara dentro del año siguiente a su culminación las solicitudes de titulación colectiva elevadas por los Consejos Comunitarios de la Europa, Arroyo Grande y Amanzaguapos.*

(...)

*Precisado lo anterior, se destaca que en el marco del procedimiento agrario de clarificación, esta autoridad de tierras estipuló que el predio “Terrenos Arroyo Grande” es de naturaleza privada; por ende, en la Resolución de cierre se determinaron, entre otros aspectos, que con ocasión a la declaratoria de la naturaleza jurídica del predio, se procedería a la formalización referente a las solicitudes colectivas elevadas, especialmente por los consejos comunitarios en cumplimiento de la sentencia T-601 de 2016; así como también respecto a aquellas personas que no cuentan con un título que acredite su propiedad sobre determinado inmueble, lo cual abarca las áreas que no cuentan con Folio de Matricula Inmobiliaria – FMI alguno, así*

ARTÍCULO TERCERO: REMITIR el presente acto administrativo a la Subdirección de Seguridad Jurídica de la Agencia Nacional de Tierras y poner a disposición las piezas procesales del expediente para que conforme a las competencias funcionales de que trata el artículo 20 del Decreto Ley 2363 de 2015, determine la viabilidad del inicio del proceso de formalización de la propiedad para los predios ubicados en el centro poblado de Arroyo Grande, centro poblado de Las Europas y centro poblado de Arroyo de las Canoas, así como en las demás áreas que no están representadas por un folio de matrícula inmobiliaria.”

Cabe aclarar que el procedimiento especial agrario de Clarificación de la Propiedad Rural y la Formalización tienen objetivos diferentes en los términos de la Ley 160 de 1994 y el Decreto Ley 902 de 2017, respectivamente. Para empezar, si bien ningún procedimiento agrario es presupuesto de otro, en el caso concreto y para determinar si era procedente la formalización de tierras de naturaleza privada, o la adjudicación de bienes baldíos, era necesario identificar la naturaleza jurídica del inmueble, así como la espacialidad que cubría la escritura pública que describía el bien, para establecer el trámite adecuado. Por consiguiente a la fecha es claro que si existe una viabilidad técnica y jurídica para iniciar el trámite de formalización sobre los predios que hacen parte del predio de mayor extensión con un área física corresponde a siete mil trescientos diecisiete hectáreas (7.317 ha) y cinco mil ochocientos treinta y cuatro metros cuadrados, con veinticinco centímetros cuadrados (5.834.25 m<sup>2</sup>), acorde con lo consignado en el plano SEJUT 130011322 del 23 de mayo del 2022, realizado por la Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica determinado en el plano SEJUT.

En cuanto al Censo poblacional se toma como referencia el realizado en el **“INFORME DE LEVANTAMIENTO CENSAL DE ARROYO GRANDE, EN CUMPLIMIENTO DE LA ORDEN QUINTA DE LA SENTENCIA T -601 DE 2016”** del 2021.

### Imagen 1. Comunidades identificadas en Arroyo Grande.

De acuerdo, con lo anterior, en la ficha de registro de información censal, se pidió como información lo siguiente: AUTORECONOCIMIENTO (Indígena, Comunidad Negra, Afrocolombiano, Raizal, Palenquero, Gitano, Mestizo, Otro), esto, con el objetivo de determinar que personas, se auto reconocen como población afrodescendiente en la zona, encontrando lo siguiente:

AUTORECONOCIMIENTO		TOTAL
Negro	1	752
Raizal	2	71
Mestizo	3	466
Afrocolombiano	4	1921
Indígena	5	66
ROM	6	0
Palenquero	7	3
Otro	8	98
SIN INFORMACIÓN	SIN CODIGO	17
		<b>3394</b>

Como se puede observar, 1921 personas se autorreconocen como AFROCOLOMBIANOS, 466 personas se autorreconocen como MESTIZOS, y 752 personas señalan ser NEGROS.

Fuente: "INFORME DE LEVANTAMIENTO CENSAL DE ARROYO GRANDE, EN CUMPLIMIENTO DE LA ORDEN QUINTA DE LA SENTENCIA T -601 DE 2016" (2021)  
Elaboró: Equipo Auditor

### Imagen 2. Censo Poblacional

A continuación, se anexa cuadro de texto con los resultados de la información censal en general por sectores.

#### TABLA DE RESULTADOS POR SECTORES

RESULTADOS GENERALES DEL CENSO POR SECTORES	PERSONAS	FAMILIAS
<b>DIVISIÓN CENSAL</b>		
ARROYO GRANDE CENTRO POBLADO	2177	700
ARROYO GRANDE ZONA RURAL	192	72
LAS CANOAS	544	159
LA EUROPA	328	92
PALMARITO	153	52
<b>TOTAL CONSOLIDADO</b>	<b>3394</b>	<b>1075</b>

Fuente: "INFORME DE LEVANTAMIENTO CENSAL DE ARROYO GRANDE, EN CUMPLIMIENTO DE LA ORDEN QUINTA DE LA SENTENCIA T -601 DE 2016" (2021)  
Elaboró: Equipo Auditor

En la mesa de trabajo realizada el 14/02/2025 la ANT informa, que realizará una actualización del censo poblacional para verificar los beneficiarios correspondientes para el procedimiento de formalización.

La situación anteriormente expuesta, hace evidente la mora en el cumplimiento efectivo de lo ordenado en la Sentencia T-601-2016, considerando que la corte concedió un término perentorio de 3 años para los procesos agrarios especiales

de clarificación y posterior titulación colectiva, y hasta el momento solo se ha realizado el proceso correspondiente a la clarificación, tardando 8 años en el mismo; ahora bien, en información allegada en la respuesta ANT 202560000065381 (anexo 2) donde se relacionan los Folios de matrícula inmobiliaria derivados de la cédula matriz **Nro. 060-34226**, se evidencia que hay predios suscritos a cada Folio de Matrícula Inmobiliaria - FMI que no han sido clarificados en su totalidad, y donde la constancia de ejecutoria del acto administrativo que finalizó el proceso especial agrario de clarificación fue expedida recientemente el día 21 de febrero de 2025.

De igual manera, el proceso de titulación colectiva o en su defecto formalización, que enmarca la teleología de la providencia judicial, que en últimas busca el reconocimiento de posesión y la obtención de justo título para la población vulnerada (determinada en el censo poblacional realizado por la ANT) cuenta a la fecha ( abril de 2025), con menos de diez (10) meses para realizar tan complejo trámite, considerando que la Sentencia T-601 del 2 de noviembre de 2016 emitido por la Corte Constitucional, en su cuarta decisión, ordena que este trámite no podrá exceder del término de un año a partir de la expedición de los actos administrativos que culminen el proceso de clarificación de la propiedad, proceso que como ya se dijo, quedo ejecutoriado el pasado 21 de febrero de 2025.

### **Hallazgo No 1. Mora en el cumplimiento de la Sentencia T 601-2016. (A)**

En el trámite de la denuncia 2024-318394-80134 – D, donde se manifiestan retrasos y sobrecostos de la Agencia Nacional de Tierras – ANT, en el debido y oportuno cumplimiento de la Sentencia T-601 del 2 de noviembre de 2016 emitido por la Corte Constitucional, sentencia que ordena a la ANT adelantar el proceso de clarificación y posterior titulación colectiva, se evidencia mora en el efectivo cumplimiento de lo ordenado en dicha Sentencia, donde solo hasta el momento se ha desarrollado el proceso correspondiente a la clarificación, tardando 8 años en el mismo, pero donde hay predios suscritos a cada FMI que no han sido clarificados en su totalidad, y donde la constancia de ejecutoria del acto administrativo que finalizó el proceso especial agrario de clarificación, fue recientemente expedido el 21 de febrero de 2025.

Igualmente, el proceso de titulación colectiva o en su defecto formalización, que enmarca la teleología de la providencia judicial, que en últimas busca el reconocimiento de posesión y la obtención de justo título para la población vulnerada (determinada en el censo poblacional realizado por la ANT) cuenta a la fecha (abril de 2025), con menos de diez (10) meses para realizar tan complejo trámite, considerando que la Sentencia T-601 del 2 de noviembre de 2016 emitido por la Corte Constitucional, en su cuarta decisión, ordena que este trámite no podrá exceder del término de un año a partir de la expedición de los actos administrativos que culminen el proceso de clarificación de la propiedad, proceso que como ya se dijo, quedo ejecutoriado el pasado 21 de febrero de 2025.

**Fuente/criterios.**

• **Constitución Política de Colombia de 1991:**

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

*Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”.*

*“(…) ARTICULO 58. Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.”*

*“ARTICULO 64. Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra del campesinado y de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa. (...)”.*

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

*Artículo 3. Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.*

*Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.*

• **Decreto Ley 902 de 2017.** “Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en

materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras”

*“(…) ARTÍCULO 36. Formalización de predios privados. En desarrollo de las funciones establecidas por el artículo 103 de la Ley 1753 de 2015, sin perjuicio de las disposiciones sobre titulación de baldíos y bienes fiscales patrimoniales, la Agencia Nacional de Tierras declarará mediante acto administrativo motivado, previo cumplimiento de los requisitos legales, la titulación de la posesión y saneamiento de la falsa tradición en favor de quienes ejerzan posesión sobre inmuebles rurales de naturaleza privada, siempre y cuando en el marco del Procedimiento Único de que trata el presente decreto ley no se presente oposición de quien alegue tener un derecho real sobre el predio correspondiente, o quien demuestre sumariamente tener derecho de otra naturaleza sobre el predio reclamado, caso en el cual, la Agencia Nacional de Tierras formulará la solicitud de formalización ante el juez competente en los términos del presente decreto ley, solicitando como pretensión principal el reconocimiento del derecho de propiedad a favor de quien de conformidad con el informe técnico considere pertinente (…).”*

*“Artículo 58 Asuntos a tratar a través del Procedimiento Único. A través del Procedimiento Único se adelantarán los siguientes asuntos: [...] numeral 4. Clarificación de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos de que trata la Ley 160 de 1994.”*

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

*“ARTÍCULO 2.14.6.9.12. Formación de cooperativas y otras formas asociativas de beneficiarios de reforma agraria. En la ejecución del programa se promoverá con los beneficiarios la formación de Asociaciones y Cooperativas de Beneficiarios de Reforma Agraria, integradas por los adjudicatarios de tierras, cuyo objeto principal será la comercialización de productos agropecuarios y además la obtención de créditos de producción, la prestación de asistencia técnica y servicios de maquinaria agrícola, el suministro de semillas e insumos agropecuarios y otros servicios requeridos para incrementar la producción y mejorar la productividad en el sector rural conforme lo dispuesto por el capítulo XVII de la Ley 160 de 1994. Conforme lo dispuesto en el numeral 18 del artículo 4 del Decreto 2364 de 2015, la Agencia de Desarrollo Rural -ADR apoyará el proceso de formalización de organizaciones sociales, comunitarias y productivas rurales de las que trata el presente artículo.”*

• **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 ...”:

*“ARTÍCULO 5. **Ámbito de aplicación.** Las disposiciones de esta ley serán aplicables a las siguientes personas en calidad de sujetos obligados:*

*(...)*

*a) Toda entidad pública, incluyendo las pertenecientes a todas las Ramas del Poder Público, en todos los niveles de la estructura estatal, central o descentralizada por servicios o territorialmente, en los órdenes nacional, departamental, municipal y distrital.*

*(...)*

*c) Las personas naturales y jurídicas, públicas o privadas, que presten función pública, que presten servicios públicos respecto de la información directamente relacionada con la prestación del servicio público”.*

• **Ley 1952 de 2019.** “Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario”:

*Artículo 23: **Garantía de la función pública.** Con el fin de salvaguardar la moralidad pública, transparencia, objetividad, legalidad, honradez, lealtad, igualdad, imparcialidad, celeridad, publicidad, economía, neutralidad, eficacia y eficiencia que debe observar en el desempeño de su empleo, cargo o función, el sujeto disciplinable ejercerá los derechos, cumplirá los deberes, respetará las prohibiciones y acatará el régimen de inhabilidades, incompatibles, impedimentos y conflictos de intereses, establecidos en la Constitución Política y en las Leyes.*

*Artículo 26. **La falta disciplinaria.** Constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley.*

*Artículo 27. **Acción y omisión.** La falta disciplinaria puede ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones. Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo equivale a producirlo”.*

*Artículo 38. **DEBERES.** Son deberes de todo servidor público: 1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los*

*estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.*

*Artículo 39. Prohibiciones. A todo servidor público le está prohibido:*

*(...)*

*34. Las demás prohibiciones consagradas en la ley.*

• **Sentencia T-601-2016**, Dirimió toda la situación presente dentro de los terrenos de Arroyo Grande, ordenando varias labores a la Agencia Nacional de Tierras dentro de las cuales se encuentra la orden cuarta que dicta:

*“Tercero. - ORDENAR al Director de la Agencia Nacional de Tierras, en coordinación con el Superintendente de Notariado y Registro y el Gerente del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, realizar el proceso de clarificación de la propiedad del predio Arroyo Grande descrito en la escritura pública N°161 de 1897. Proceso dentro del cual deben primar los derechos de las comunidades étnicas afrodescendientes, en virtud de la especial protección constitucional de la que gozan que, como se indicó, redundará en el enriquecimiento cultural de toda la nación colombiana, obviamente también respetando los derechos reales y en general los derechos adquiridos de buena fe.*

*Este proceso, si bien se debe regir por el procedimiento general establecido en la Ley 160 de 1994 y en el Decreto 1465 de 2013 (compilado en el Decreto único reglamentario N° 1071 de 2015), deberá respetar y proteger los derechos de las personas afectadas y, en especial, de la comunidad afrodescendiente presente en Arroyo Grande, teniendo en cuenta que la misma ha ocupado ancestralmente esos territorios. Así mismo, la culminación del procedimiento deberá darse en los próximos dos (2) años contados a partir de la notificación de la presente providencia.*

*Cuarto. - ORDENAR al Director de la Agencia Nacional de Tierras que, una vez se haya culminado el proceso agrario, tramite las solicitudes de titulación colectiva elevadas por los Consejos Comunitarios de la Europa, Arroyo Grande y Amanzaguapos, de manera pronta, efectiva y sin dilaciones injustificadas. Este trámite no podrá exceder del término de un (1) año a partir de la expedición de los actos administrativos que culminen en el proceso de clarificación de la propiedad.”*

• **Decreto 2591 de 1991**. "Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política".

*ARTICULO 53.- Sanciones penales. El que incumpla el fallo de tutela o el juez que incumpla las funciones que le son propias de conformidad con este decreto*

*incurrirá, según el caso, en fraude a resolución judicial, prevaricato por omisión o en las sanciones penales a que hubiere lugar. También incurrirá en la responsabilidad penal a que hubiere lugar quien repita la acción o la omisión que motivo la tutela concedida mediante fallo ejecutoriado en proceso en el cual hubiera sido parte.*

## **Condición**

La Corte Constitucional en la Sentencia T-601 del 2 de noviembre de 2016 estableció la “*apremiante y urgente*” intervención en aras de clarificar y formalizar la propiedad alrededor del predio de mayor extensión “*Hacienda Arroyo Grande*” identificado con folio de matrícula inmobiliario No. 060-34226. En este sentido, ordenó a la ANT adelantar el proceso de clarificación de este territorio<sup>1</sup> en 2 años y posteriormente, el de titulación colectiva en el término de 1 año a partir de la expedición de los actos administrativos que culminen el proceso de clarificación de la propiedad, con fundamento en la escritura pública No 161 de 1897 y haciendo especial claridad en que en el mismo deberán “*primar los derechos de las comunidades étnicas afrodescendientes, en virtud de la especial protección constitucional de la que gozan*”.

## **Causa.**

La situación anterior, se debe a debilidades en la debida aplicación de los principios de eficacia<sup>2</sup> y celeridad<sup>3</sup> en la gestión procesal desarrollada por la ANT en el trámite administrativo de clarificación y titulación colectiva, igualmente se evidencian deficiencias en el conocimiento previo de la problemática, mora en el levantamiento de los estudios requeridos así como en el desarrollo del componente social, así como debilidades en el efectivo seguimiento, verificación y supervisión sobre los procesos agrarios y el cumplimiento efectivo de la Sentencia Constitucional por parte de la entidad.

## **Efecto**

---

<sup>1</sup> Trámite a las solicitudes de titulación colectiva, realizadas por las comunidades afrodescendientes de la Europa, Arroyo Grande y Amanzaguapos.

<sup>2</sup> Numeral 11 del Art. 3 de la Ley 1437 de 2011. En virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa.

<sup>3</sup> Numeral 13 del Art. 3 de la Ley 1437 de 2011. En virtud del principio de celeridad, las autoridades impulsarán oficiosamente los procedimientos, e incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, a efectos de que los procedimientos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas.

La dilación y mora dentro de los procesos agrarios de clarificación y en efecto el de formalización de los predios<sup>4</sup>, está perjudicando a las comunidades que conviven dentro del predio denominado “Arroyo Grande” al afectar su calidad de vida por motivar inconvenientes que pueden impedir el destino de inversión social, obras y servicios públicos, créditos para actividades productivas etc.

### **Respuesta del Ente Auditado a la Observación No. 1.**

Respecto a la Observación número uno (1), comunicada mediante oficio CGR 2025EE0041297 de marzo 6 de 2025, la Agencia Nacional de Tierras (ANT), en ejercicio del derecho de contradicción y defensa, mediante oficio con radicado 202560000210671 marzo 18 de 2025 suscrito por la Secretaria General de la ANT, dio respuesta presentando los argumentos y soportes sobre el particular, lo anterior de conformidad con el insumo remitido por la Dirección de Gestión Jurídica de Tierras de la ANT y en los siguientes términos:

*“Atendiendo a la oportunidad para realizar las aclaraciones frente al informe de observaciones No. 1 - Denuncia 2024-318394-80134 – D, la Dirección de Gestión Jurídica de Tierras - DGJT de la Agencia Nacional de Tierras ANT, se permite remitir respuesta en los siguientes términos.*

*Menciona la Contraloría General de la República que “En el trámite de la denuncia 2024-318394-80134 – D, donde se manifiestan retrasos y sobrecostos de la Agencia Nacional de Tierras – ANT, en el debido y oportuno cumplimiento de la Sentencia T-601 del 2 de noviembre de 2016 emitido por la Corte Constitucional, sentencia que ordena a la ANT adelantar el proceso de clarificación y posterior titulación colectiva, se evidencia mora en el efectivo cumplimiento de lo ordenado en dicha Sentencia, donde solo hasta el momento se ha desarrollado el proceso correspondiente a la clarificación, tardando 8 años en el mismo, pero donde hay predios suscritos a cada FMI que no han sido clarificados en su totalidad, tampoco se cuenta a la fecha, con la constancia de ejecutoria del acto administrativo que finalizó el proceso especial agrario de clarificación”, frente a lo cual resulta oportuno realizar las siguientes aclaraciones:*

*En primer lugar, el procedimiento agrario de clarificación desde el punto de vista de la propiedad, adelantado sobre el predio denominado “Terrenos de Arroyo Grande”, ubicado en el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, departamento de Bolívar, e identificado con el Folio de Matrícula Inmobiliaria Nro. 060-34226 del círculo registral de Cartagena, inició con el Auto Nro. 112 del 13 de marzo de 2017 (no en 2016), mediante el cual la ANT avocó conocimiento respecto al trámite administrativo en mención. Una vez fueron concluidas las actuaciones previas, se expidió la Resolución Nro. 1344 del 28 de septiembre de 2017, en la cual se vincularon inicialmente 1.081 Folios de Matrícula Inmobiliaria; posteriormente a través de la Resolución Nro. 2869 del 27 de junio de 2018, se corrigió la anterior decisión, vinculando en su lugar 4.361 nuevas identidades inmobiliarias con base en el insumo tipo archivo denominado “Matriz Arroyo*

---

<sup>4</sup> En el entendido de que la figura normativa de titulación colectiva no procede por la naturaleza jurídica **privada** de los predios de Arroyo Grande.

Grande\_20170817” proporcionado a esta Autoridad de Tierras por parte de la Superintendencia de Notariado y Registro. Las contrariedades, dificultades y retos relacionados con la falta de armonización entre la información contenida por la SNR e IGAC, se desarrollarán en el título “Dificultades y retos para el cumplimiento de la sentencia T 601 de 2016” bajo el subtítulo: “Falencias o dificultades en el acceso y análisis de la información catastral y de Registral en el caso de Arroyo Grande”.

En segundo lugar, de cara a la publicidad de los referidos Actos Administrativos, los sujetos interesados hicieron uso de sus derechos a la defensa, contradicción y demás, materializados en la interposición de los recursos correspondientes, los cuales fueron atendidos en su totalidad por parte de la Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica así: (se anexa tabla No.1: recursos en contra de las resoluciones 1344 del 28 de septiembre de 2017 y 2869 del 07 de junio de 2018).

Con posterioridad, se expidió la Resolución Nro. 3740 de fecha 20 de mayo del 2020 “Por la cual se CORRIGE, MODIFICA y SUBSANA el procedimiento administrativo especial agrario de Clarificación de la Propiedad adelantado sobre los TERRENOS DE ARROYO GRANDE y, se dictan otras disposiciones”. Acto administrativo en el que se precisó el área del polígono, habiéndose identificado allí un traslape total de 638 inmuebles con Folio de Matrícula Inmobiliaria respecto al polígono de interés.

En tercer lugar, para los años 2020 y 2021 en el marco de la pandemia de COVID 19, se crearon dos tipos de medidas, así: a) un aislamiento general y b) un aislamiento selectivo en razón a ciertas comorbilidades, las cuales impactaron el desempeño y tiempos de respuesta de todas las entidades públicas, quienes tuvieron que adecuarse a esta situación para la sustanciación y definición de cada uno de sus procesos. Este punto, igualmente se desarrollará en “Dificultades y retos para el cumplimiento de la sentencia T 601 de 2016”, en el subtítulo: “Crisis sanitaria y su impacto en los procesos agrarios a cargo de la Agencia Nacional de Tierras para la totalidad de los años 2020 y 2021”

Todo esto para poner de presente que, en el marco del trámite agrario adelantado, si bien se presentaron algunas demoras, las mismas encuentran justificación en primero: la cantidad de predios vinculados, extensible a su vez a titulares de derechos reales de dominio, intervinientes, terceros y demás, a los cuales se les ha garantizado el debido proceso a través de la publicidad de las diversas actuaciones administrativas surtidas en el procedimiento, quienes hicieron uso de sus derechos tales como contradicción y defensa, sumado al impacto negativo de la pandemia para los años 2020 y 2021.

En segundo lugar, valga la pena enfatizar en que una de las principales órdenes de la Corte fue la de determinar la naturaleza jurídica del predio, siendo para ello necesario identificar el polígono descrito en la Escritura Pública Nro. 161 de 1897 de la Notaria Primera de Cartagena, documento que a su vez fue inscrito en el Folio de Matrícula Inmobiliaria Nro. 060-34226, del cual se derivan únicamente las matrículas inmobiliarias Nro. 060-233729, 060-249547 y 060-285207. Sin embargo, previo a la identificación del predio fue necesario realizar la reconstrucción histórica de los linderos que, al ser redactados arcifiniamente, presentaron una significativa variación; situación agudizada por la determinación del área a través de medidas costumbristas sin posibilidad de convertirlas al sistema Internacional de Unidades (SI) (Hectáreas), según respuesta del 04 de octubre de 2019 dada por el Instituto Nacional de Metrología -INM-. A partir de tal

reconstrucción que abarcó aspectos técnicos, jurídicos y sociales, se determinó que el polígono de Arroyo Grande se compone, no de un FMI matriz y tan solo tres derivados, sino por 585 Matriculas Inmobiliarias.

Así las cosas, como se indicó en los radicados de salida Nro. 202560000003241, Nro. 202560000006251, Nro. 202560000065381 y Nro. 202560000080581, la ANT elaboró el documento denominado “ANÁLISIS REGISTRAL PREDIOS CON FOLIO DE MATRÍCULA INMOBILIARIA (FMI) AL INTERIOR DEL POLÍGONO DE LOS TERRENOS DE ARROYO GRANDE”, cuya importancia radica en que advierte sobre las inconsistencias registrales que se suman a las problemáticas sociales advertidas por el órgano de control en el asunto de la referencia y que contribuyen a la situación de inseguridad jurídica en los derechos de propiedad de la comunidad; verbigracia, se identificaron ciertas matriculas que aun cuando jurídicamente deberían estar cerradas, su estado actual es Activo; de igual modo, se registró la existencia de matriculas inmobiliarias que fueron abiertas con presuntas irregularidades y la ruptura de la cadena de tradición en cuanto a la relación que debería existir entre el Folio de Matrícula Inmobiliaria Nro. 060-34226 en el cual se inscribió la escritura pública Nro. 161 de 1897 y los folios estudiados; lo anterior por cuanto ninguno de ellos deriva del Folio de Matrícula referido, ni de sus derivados, que según VUR corresponden a los Folios de Matrícula Inmobiliaria Nro. 060-233729, 060-249547 y 060-285207.

Una vez agotadas las etapas procesales establecidas para el asunto agrario, entre ellas la práctica del período probatorio en el que se recepcionaron los documentos pertinentes, conducentes y útiles, fue expedida la Resolución Nro. 20223200117056 del 27 de mayo del 2022 “Por la cual se DECIDE EL PROCEDIMIENTO AGRARIO DE CLARIFICACIÓN desde el punto de vista de la Propiedad adelantado sobre el predio denominado TERRENOS DE ARROYO GRANDE descrito en la Escritura Pública No. 161 de 1897, ubicado en jurisdicción de Cartagena de Indias, D.T. y C, departamento de Bolívar, conforme a lo ordenado en la Sentencia T-601 de 2016”; decisión que fue modificada parcialmente por las Resoluciones Nro. 202430002368186 del 12 de marzo de 2024 y Nro. 202430005815356 del 8 de octubre de 2024. En la decisión se determinó que el inmueble objeto del proceso salió del dominio del Estado y, por consiguiente, corresponde a un terreno de PROPIEDAD PRIVADA; además de ello, a través de la decisión en mención, se logró precisar el área definitiva del polígono y se identificaron 585 unidades prediales que cuentan con Folio de Matrícula Inmobiliaria y que se encuentran traslapando de forma parcial o total con el polígono clarificado. Las complejidades inherentes, a la determinación propia de los procesos de clarificación, se explican en el título “Dificultades y retos para el cumplimiento de la sentencia T 601 de 2016”, en el subtítulo: “Dificultades en la revisión y esclarecimiento de la propiedad privada en Arroyo Grande”.

Así en cuarto lugar, la extensión de los tiempos del proceso agrario también se produjo por la cantidad de intervinientes en este proceso. Una vez emitida la Resolución que decidió el proceso agrario, la misma fue notificada en debida forma a las cuatro mil cuatrocientos treinta y ocho (4438) personas naturales y/o jurídicas intervinientes en el proceso. Valga resaltar que el proceso de notificación presenta dificultades al tratarse de una cantidad tan alta de personas, debiéndose analizar la legitimación e interés legítimo de cada uno de ellos, es de resaltar de igual forma que un gran número de interesados en

*el proceso son pobladores rurales que no cuentan con las herramientas tecnológicas que permitan adelantar su notificación electrónica.*

*En quinto lugar, está la cantidad de recursos que se presentaron y que debieron resolverse en contra de dicha resolución, Una vez culminados los actos de publicidad de la decisión, contra la decisión se interpusieron catorce (14) recursos de reposición y en subsidio de apelación, un (1) recurso exclusivo de reposición y un (1) recurso exclusivo de apelación para un total de dieciséis (16) recursos.*

*En relación con los recursos de reposición la SPAYGJ de la ANT, emitió los siguientes pronunciamientos: (Se anexa Tabla 1 – Estado y trámite de los Recursos de Reposición).*

*El anterior cuadro, da cuenta que en este proceso la SPAYGJ ha realizado una actividad permanente en el trámite y sustanciación de los recursos, lo que sin duda alguna demuestra diligencia frente al proceso de clarificación de Arroyo Grande.*

*De esta forma, es importante precisar adicionalmente que, si bien son principios de la función administrativa la eficiencia, eficacia, celeridad, entre otros, se destaca que aun cuando no es lo común para un proceso de clarificación, para el asunto concreto se adelantó la construcción de la base de descendientes de los 117 copropietarios, así como el censo poblacional respecto a los Consejos Comunitarios, que requirió además de un espacio temporal para la recepción, consolidación y análisis de la información en virtud de las órdenes proferidas en la sentencia, lo que da cuenta de la funcionalidad y el cumplimiento cabal inherente al trámite ordenado, los cuales si bien se adelantaron por parte de la entidad en atención a las órdenes dadas por parte de la Corte Constitucional, los mismo no les son inherentes al proceso agrario de Clarificación desde el punto de vista de la propiedad y requirió por parte de la Autoridad Agraria tiempos adicionales. Este punto se desarrollará en el título “Dificultades y retos para el cumplimiento de la sentencia T 601 de 2016” en el subtítulo: “Retos en la construcción de la base de descendientes”.*

*Ahora bien, en lo que respecta al término para atender los 15 recursos de apelación presentados contra la Resolución que resolvió el procedimiento agrario aquí descrito, la Dirección de Gestión Jurídica de Tierras de la ANT recibió el traslado efectuado por la Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica de Tierras de la ANT, mediante Memorando No. 202332000287453 del 18 de agosto de 2023 quien emitió los siguientes pronunciamientos: (Se anexa Tabla No.2 – Pronunciamientos en sede de apelación)*

*Se destaca que, en el análisis previo a la decisión de los recursos de apelación, se identificaron impugnaciones que revestían mayor complejidad que otras, lo cual implicó un análisis más profundo, así como también la sistematización de la información previo a la decisión; tal es el caso de la apelación interpuesto mediante radicado No. 20226200779402 del 13 de julio de 2022 por el abogado Ramón Vallejo Rodríguez en calidad de apoderado especial de los presuntos descendientes de los copropietarios de “Terrenos de Arroyo Grande”, quien indicó representar a 1.710 personas, siendo necesario el análisis de todo el expediente a fin de verificar el derecho de postulación del profesional del derecho; así las cosas la Dirección pudo concluir que en el transcurso del proceso se presentaron situaciones relacionadas con revocatorias al mandato, por lo que la decisión fue notificada al abogado Ramón Augusto Vallejo Rodríguez, en representación de 1.630 descendientes de los copropietarios de “Terrenos de Arroyo*

Grande”, en atención a lo verificado en el registro de la base de datos construida por la Dirección, frente a los poderdantes.

Es de destacar que todos los recursos de apelación interpuestos presentaron inconformidades contra la Resolución que decidió el trámite administrativo de diferente índole razón por la cual en aras a garantizar los principios de la administración entre los que se destaca la imparcialidad, es una obligación de la Dirección de Gestión Jurídica de Tierras garantizar el análisis completo del expediente actuación que reviste una alta complejidad en atención al gran volumen del expediente que está compuesto por 73 cajas, 551 carpetas y 110.625 folios.

### ACLARACIONES ADICIONALES

ahora bien, respecto a la afirmación de su entidad conforma a la cual “(...) hay predios suscritos a cada FMI que no han sido clarificados en su totalidad, tampoco se cuenta con la constancia de ejecutoria del acto administrativo que finalizó el proceso especial agrario de clarificación (..)” desde la Agencia nos permitimos aclarar lo siguiente:

Los 76 FMI, que no se encuentran clarificados en su totalidad (...), se aclara que la orden de clarificación del polígono denominado “Terrenos de Arroyo Grande”, descrito en la Escritura Pública Nro. 161 de 1897 e inscrito en el Folio de Matrícula Inmobiliaria Nro. 060-34226 emitida por la Corte Constitucional, se satisfizo en su totalidad. Tal como se ha indicado, como obra en la Resolución Nro. 20223200117056 del 27 de mayo de 2022 en el ítem 1.3.1.1.1., de las 585 unidades prediales identificadas en el trámite de clarificación, 76 de ellas presentan un traslape parcial dentro del polígono final definido para la Escritura Pública No. 161 de 1897, es decir, estos predios no se encuentran en su totalidad dentro del área delimitada, sin que ello implique que estos folios no hayan sido clarificados, por cuanto ello se hizo conforme al porcentaje contenido en el mismo.

Sobre este particular es de destacar que de conformidad con las consideraciones de la Corte Constitucional en la Sentencia T-601 de 2016, la necesidad de llevar a cabo el proceso de clarificación de la propiedad, que culminó en las órdenes emitidas a esta Agencia, se originó por las numerosas modificaciones que sufrió el predio bajo estudio a lo largo del tiempo, sumado a que el folio inmobiliario fue creado 100 años después de la emisión de la Escritura Pública No. 161 de 1897, otorgada por la Notaría Primera del Círculo Notarial de Cartagena la cual describe el área del terreno utilizando unidades costumbristas de la época, específicamente el término de la “caballería”, sin que se tenga una referencia clara para convertirlas a las unidades de superficie modernas, y los linderos del predio carecen de las especificaciones técnicas necesarias para su georeferenciación pues los mismo se presentan así:

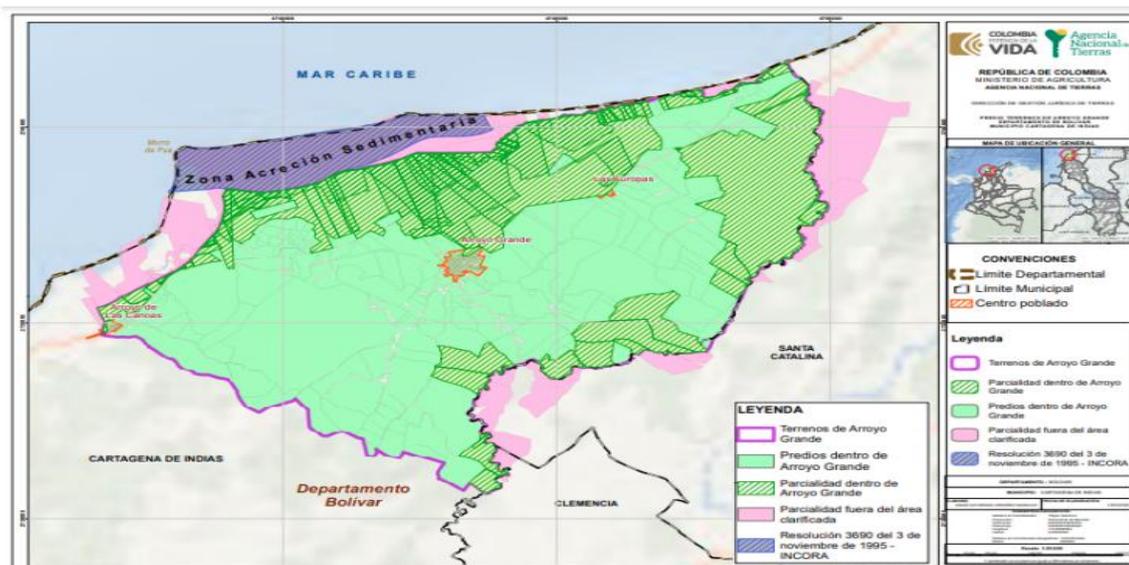
“Por el Norte, con el Mar Caribe y los terrenos de Boca de Amanzaguapos, por el Sur, con la Hacienda De Púa, Del Sr. Andrés J. Jarava, por el Oriente con la misma Hacienda de Púa con terrenos de la Aldea Clemencia y Caserío El Coco, por el Occidente con el Mar Caribe.”

En conclusión, el otorgamiento de la Escritura Pública No. 161 de 1897, cuenta con alrededor de 127 años, lo que implicó la necesidad de realizar algunos ajustes en los linderos iniciales, así como en la evolución de las medidas de área empleadas para la

época, no se puede dejar de lado que el predio en comento además de actos jurídicos celebrados entre personas ha sufrido cambios atribuibles a fenómenos naturales que por sí mismos han resultado en la variación de los linderos iniciales.

En ese orden de ideas, dentro del marco del proceso de Clarificación de la Propiedad de los Terrenos de Arroyo Grande, descritos en la Escritura Pública Nro. 161 de 1897 de la Notaría Primera de Cartagena, ubicado en jurisdicción de Cartagena de Indias D.T. y C. del departamento de Bolívar, identificado con Folio de Matrícula Inmobiliaria Nro. 060-34226 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del Círculo Registral de Cartagena, la Agencia Nacional de Tierras llevo a cabo la actualización de la delimitación del polígono mediante coordenadas planas que definen los puntos de lindero, conforme al sistema de referencia y proyección oficial establecido por el IGAC, el cual quedó identificado en el plano SEJUT 130011322 del 23 de mayo del 2022, con un área de siete mil trescientos diecisiete hectáreas (7.317) y cinco mil ochocientos treinta y cuatro metros con veinticinco centímetros cuadrados (5.834,25) siendo claro que el predio bajo estudio esto es el descrito en la Escritura Pública Nro. 161 de 1897 de la Notaría Primera de Cartagena, se encuentra culminado, pues el polígono se encuentra plenamente identificado.

Para mayor claridad en la siguiente imagen se plasma el polígono clarificado y los cruces catastrales realizados que dieron lugar a determinar que algunas unidades prediales recaen parcialmente sobre el mismo sin que esto implique que no se haya culminado el proceso agrario de clarificación.



De igual forma se anexa el caso identidad jurídica de los predios reclamados como de propiedad por las sociedades UNICONIC S.A. e INCIVIAL S.A. en el marco del cumplimiento de la sentencia T 601 de 2016, el cual permite verificar con mayor claridad el tratamiento que se le dio por parte de la Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica a los predios que se encontraban parcialmente dentro del polígono clarificado.

*En lo que respecta a la Constancia de Ejecutoria de la Resolución Nro. 20223200117056 del 27 de mayo de 2022, cabe decir que, si bien mediante el Radicado de salida Nro. 202560000080581, se indicó que, para el momento no se contaba con esta, la situación descrita se actualizó en el sentido de que la Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica de la ANT, expidió la Constancia de Ejecutoria bajo radicado ORFEO Nro. 202532000030017 del 21 de febrero de 2025, a través de la cual se acredita la firmeza del Acto Administrativo en mención, la cual se adjunta para los fines pertinentes.*

*Por otra parte, frente a la expresión “De igual manera, el proceso de titulación colectiva o en su defecto formalización, que enmarca la teleología de la providencia judicial, que en últimas busca el reconocimiento de posesión y la obtención de justo título para la población vulnerada (determinada en el censo poblacional realizado por la ANT) no cuenta con acto administrativo que de inicio al mismo.” es pertinente manifestarle al Ente de Control que dicha expresión no constituye una omisión administrativa por parte de la ANT, ya que la Sentencia T-601 de 2016 establece en su parte resolutive un término específico, desarrollada en la Orden Cuarta, en donde la Corte Constitucional ordena a la Agencia Nacional de Tierras (ANT) que, una vez culminado el proceso agrario de clarificación, tramite las solicitudes de titulación colectiva presentadas por los consejos comunitarios de La Europa, Arroyo Grande y Amanzaguapos, y fija un plazo claro:*

*“(…)Este trámite no podrá exceder del término de un (1) año a partir de la expedición de los actos administrativos que culminen el proceso de clarificación de la propiedad.”*

*En ese sentido, dicha actuación es consecuencia directa del agotamiento del proceso de clarificación, por lo que, el proceso de formalización colectiva requiere de insumos técnicos y sociales previos, los cuales ya fueron recolectados en el procedimiento de calificación, como lo es, el censo poblacional y el análisis registral, información que permitirá identificar y priorizar a los predios y beneficiarios legítimos del proceso de formalización; pues dichos avances son preparatorios y constituyen actuaciones materiales relevantes que evidencian la intención y disposición de la entidad para cumplir con lo ordenado en la providencia judicial.*

*Como se ha venido expresando, la Sentencia T-601 de 2016 tenía entre otras, la finalidad garantizar la titulación y la protección jurídica de las comunidades étnicas afectadas, en este marco, es importante reiterar al Ente de Control que el proceso de clarificación culminó con la declaratoria de naturaleza privada, y no baldía, del polígono descrito en el plano SEJUT Nro. 130011322.*

*Esta determinación modificó la ruta jurídica inicial, trasladándola de la titulación colectiva hacia la formalización de la propiedad privada, camino que está enfocado en el saneamiento de la falsa tradición o reconocimiento de la posesión, dirigido a quienes ejercen posesión sin título justo, con el fin de brindarles la posibilidad de obtener un justo título, siempre y cuando cumplan con los requisitos establecidos en el Decreto Ley 902 de 2017.*

*No obstante, como se ha venido expresando, el análisis registral adelantado durante el proceso de clarificación reveló la existencia de múltiples irregularidades adicionales no contempladas directamente en la providencia judicial, que trascienden el conflicto sobre la tenencia de la tierra por parte de las comunidades afrodescendientes, dentro de las cuales se destacan, folios de matrícula inmobiliarios - FMI abiertos de forma irregular, sin*

*soporte jurídico válido, predios sin área registrada, lo que impide su plena identificación y control, y FMI que debieron ser cerrados, pero que continúan activos, generando inconsistencias en la estructura registral.*

*Lo anterior, reflejan una problemática registral que interfiere con la estabilidad jurídica del territorio y que no está limitada al conflicto de la tenencia de la tierra de las comunidades étnicas existentes, lo cual, requiere una intervención adicional para corregir las anomalías detectadas. Por lo que, los insumos derivados del proceso de clarificación, tales como el análisis registral, constituye una base técnica esencial para implementar acciones administrativas concretas por parte de la Oficina de Registro de Instrumento Públicos de Cartagena y la Super Intendencia de Notariado y Registro, entidades responsables de corregir los hallazgos identificados.*

*Por lo tanto, la falta de acto administrativo no puede considerarse una omisión injustificada, sino la consecuencia lógica de seguir el debido proceso jurídico y administrativo, garantizando que la futura formalización sea legalmente válida, segura y sostenible en el tiempo, este enfoque no solo cumple con la Sentencia T-601 de 2016, sino que también protege los derechos de las comunidades y aporta claridad jurídica al territorio, priorizando la seguridad jurídica sobre la inmediatez de una formalización apresurada y potencialmente inestable.*

#### ***Dificultades y retos para el cumplimiento de la sentencia T 601 de 2016***

*A continuación, se procederá a ilustrar a su honorable despacho respecto de las distintas dificultades, complicaciones, contrariedades, y retos que asumió la Agencia Nacional de Tierras para el cabal cumplimiento de la sentencia T 601 de 2016.*

#### ***Dificultades en la revisión y esclarecimiento de la propiedad privada en Arroyo Grande.***

*Uno de los retos en la intervención agraria en Arroyo grande, da cuenta de la obligación de revisión de más de un siglo de historia de la propiedad y tenencia en la zona, pues el reto de consecución de información en algunas áreas del país es la ausencia de documentación. En este caso en particular, fue menester revisar clasificar y procesar documentación de más de un siglo de historia de tenencia y definiciones legales sobre el territorio, para lo cual explicaremos más adelante, en que consiste la técnica que se aplica para lograr las definiciones de dominio y titularidad en una zona.*

*Lo anterior es producto de la falta de formalización y regularización del suelo rural, lo cual es uno de los grandes problemas que dificulta la identificación de titularidad de la propiedad rural. La informalidad en la tenencia se refleja en el registro de los negocios jurídicos de transferencia de dominio incompletos o espurios, que se han hecho en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, bajo la calificación de la denominada falsa tradición.*

*Lo anterior representa un reto por la dificultad de la trazabilidad de los títulos de propiedad de los predios, en términos de: su ubicación, identificación y validación. Lo que lleva consigo la falta de certeza de titulares de dominio.*

*La falta de formalización de las tradiciones de dominio, ya sea por falta de antecedentes o por falta de cumplimiento de las formalidades propias, en general conlleva a que gran parte de los predios en el territorio nacional se encuentren enmarcados en la figura de la falsa tradición, ya sea ésta con antecedentes propios (predios que se constituyeron en propiedad privada, pero respecto de los que se registraron negocios jurídicos que no transfieren derechos reales, ejemplo: compraventa de mejoras o de derechos sobre universalidades), o aquellos de falsa tradición sin antecedente propio (predio en los que jamás se constituyó propiedad o ésta fue retornada a la Nación, y que constituyen predios Baldíos). Esta dificultad conlleva a la incertidumbre real de la naturaleza jurídica de los predios rurales.*

*En este sentido, la primera exigencia y tarea de un estudio de títulos, es el de la construcción de la trazabilidad documental, que determina la historia de dominio del bien objeto de intervención. Esta búsqueda, da cuenta de acopiar acervos documentales de larga data, y de diversas oficinas públicas, en las cuales la ley estableció depósitos legales obligatorios.*

*Es así, que el primer requisito de la intervención sobre propiedad (formalización, o regularización) respecto a un terreno, depende de la identificación de su naturaleza jurídica, y ella está reglada en el sentido de que corresponde a una tarifa legal impuesta por la legislación, que se traduce, en diversos actos jurídicos (escrituras públicas, sentencias judiciales, actos administrativos; etc.).*

*Estos documentos y protocolos, sobre los que se sustenta la acreditación del dominio, al menos desde mediados del siglo XIX, requieren un obligatorio depósito en términos de los archivos públicos documentales, (Archivo Nacional, Notarías, archivos de la rama judicial y administrativa, de actos de fondo que determinen o modifiquen derechos, ORIPs, IGAC, y Catastros descentralizados).*

*Fue en el año de 1873, que los Estados Unidos de Colombia definió el registro de instrumentos públicos, consagrado en el Libro XLIII del Código Civil, el cual instauró el sistema de Libros de Registro Público de Propiedad.*

*Si bien el registro se ha transformado desde su instauración en el Siglo XIX, éste constituye una unidad, en el sentido de que expresa la identidad de cada uno de los predios sobre los que se anotan los actos que lo afectan, y en ese sentido, el llamado sistema antiguo de libros y el actual de folio real, son sólo uno, que se expresan en medios distintos de consulta, pero que deben integrarse.*

*La falta de integralidad del registro, producto de la falta de migración y homogenización de sistemas, ha dado pie a que muchos predios se definan como en falsa tradición y se presuman baldíos, sin que en algunos casos lo sean jurídicamente, por falta de identificación plena de su Registro.*

*Adicionalmente a la dificultad del acopio documental de instrumentos públicos sobre la propiedad, se le añade la dificultad, sobre cómo se debe reconstruir y establecer la espacialidad de los derechos de propiedad, establecidos en los documentos, a partir de la precariedad al nombrar los linderos, de la capacidad técnica y tecnología disponible en*

*cada momento histórico para realizar la mensura y finalmente por la desactualización y precariedad de nuestro catastro público.*

*Así comenzando sobre una revisión de más de 5000 identidades registrales se llegó a un bloque de un poco más de 500, en un ejercicio de depuración que exige la revisión uno a uno de los mismos, con sus características y documentos de soporte.*

*Lo anterior que parece una diferencia exorbitante es producto de los problemas propios del catastro y registro y su falta de integración que exige de la autoridad agraria, en cada una de la revisión de una identidad agraria desplegar ejercicios técnicos para su ubicación espacial en este caso tanto de la Escritura Pública del siglo XIX objeto de la intervención como de las identidades registrales a su interior que demandan la precisión espacial de cada una de ellas. Estas dificultades se ven agravadas una vez ubicada la espacialidad de cada identidad registral en el posterior análisis de las circunstancias de su historia de dominio para lo cual traemos a colación un ejemplo de tan solo una de las identidades en estudio en la actuación agraria de producto de las ordenes de la sentencia 601 de la H Corte Constitucional. La cual se anexa a modo de ejemplificar a su H. Despacho de las dificultades asumidas por esta Agencia, bajo el título: “Anexo: Caso identidad jurídica de los predios reclamados como de propiedad por las sociedades UNICONIC S.A. e INCIVIAL S.A. en el marco del cumplimiento de la sentencia T 601 de 2016”.*

### **Falencias o dificultades en el acceso y análisis de la información catastral y de Registral en el caso de Arroyo Grande.**

*En este apartado, primero ahondaremos en las contrariedades el acceso y análisis de la información catastral proveniente del IGAC y del catastro de Cartagena. En un segundo lugar, profundizaremos en las problemáticas a nivel registral.*

*En relación con este punto, sea lo primero señalar que el manejo de la información catastral para el cumplimiento de la sentencia T 601 de 2016, por parte de la Agencia Nacional de Tierras tuvo dos retos notables: El primero, es la alta desactualización que existe en materia catastral en Colombia, lo que implica muchas veces que la información que se accede en muchas ocasiones no representa físicamente los inmuebles ya que por el paso del tiempo estos se han modificado físicamente, es decir, la información no es confiable. Mientras que el segundo reto, es el acceso a la información que reposa en sedes regionales y su interacción con el nivel central del IGAC.*

*Es una prueba fehaciente, por constituirse esta en un hecho notorio, que existe un alto grado de desactualización en el catastro colombiano, el cual ha sido reconocido incluso por el gobierno nacional, en el documento CONPES 3859 de junio de 2016, en el cual se señaló que el catastro colombiano es incompleto y está desactualizado, circunstancia que se agrava aún más tratándose de zonas rurales. En palabras de dicho documento:*

*“El catastro colombiano es incompleto y está desactualizado. En la actualidad, el 28% de la superficie del territorio colombiano no tiene formación catastral (60 municipios y 20 áreas no municipalizadas), y el 63,9% del territorio ya formado tiene catastros desactualizados (722 municipios<sup>25</sup>). Así mismo, de un total de 187 municipios afectados por alta incidencia de conflicto armado, el 16,5% no tiene formación catastral y el 62,5% cuenta con catastros desactualizados; lo que indica que, un 79% de los municipios históricamente más*

*afectados por el conflicto armado son, a su vez, municipios sin información catastral básica precisa.*

*A lo anterior, se suma una cartografía nacional desactualizada y que, en un 59% del territorio no tiene la escala ni la representación suficiente para el levantamiento catastral y demás usos de política (IGAC, 2015). Las zonas rurales del país presentan el problema más latente: 26,3 millones de hectáreas (i.e. 23,2% del total de áreas rurales) no han sido formadas (IGAC, 2016). En el área urbana, sin embargo, de un total de 414.100 hectáreas, solo cerca de 188 hectáreas se encuentran sin formar (DNP, 2014). Tanto las zonas urbanas como las rurales sin formación están situadas en 60 municipios y 20 áreas no municipalizadas, principalmente de los departamentos de Chocó, Amazonas, Vaupés, Guainía y Nariño; regiones que albergan el 81% de los resguardos indígenas, territorios colectivos de comunidades negras y áreas de protección ambiental del país (...).*

*Frente a las contrariedades entre la información territorial y el nivel central, se destaca que en muchas ocasiones la representación geográfica de los predios carece de exactitud, puesto que se han determinado 3 problemas principales cuales son: a. ausencia de la cartografía básica con fines catastrales, b. Carencia de estándares para el levantamiento de información física catastral en el terreno, y c. personal técnico con la calificación mínima requerida en región que realiza el trabajo de campo.*

*Con estas dificultades debió enfrentarse la Agencia, revisando tanto la información institucional del IGAC y evaluando su veracidad frente a los predios físicos que comprenden el proceso de clarificación de la Hacienda Arroyo Grande, para tal efecto, debieron realizarse múltiples comisiones y visitas a terrenos a fin de cotejar tal información, y si fuera el caso ordenar su actualización.*

*En segundo lugar, debe llamarse la atención a falta de correspondencia entre la información proveniente de la Superintendencia de Notariado y Registro con la información proveniente de las autoridades catastrales, habida cuenta que los títulos registrales deben, en línea de principio, estar armonizado con la información catastral, y esta con la realidad. No obstante, nos encontramos en muchas ocasiones, como en el caso de la clarificación de Arroyo Grande, que los títulos discrepan tanto en área como en geometría del predio. Sobre esta problemática, el Documento CONPES, precitado a dicho:*

*“Una adecuada articulación entre estas entidades es condición necesaria para otorgar seguridad jurídica y certeza en el objeto de la propiedad, que es una de las principales finalidades de la nueva política catastral con enfoque multipropósito. Desde el componente jurídico se identifican dos problemáticas que contribuyen al atraso catastral del país: (i) la inadecuada interrelación entre catastro y registro que implica inseguridad jurídica, dado que las diferentes fuentes institucionales de información no le otorgan al propietario confianza y certeza frente al objeto de su propiedad; y (ii) la ausencia de una norma unificadora, integradora y moderna en materia catastral y registral.”*

*En ese orden, es dable señalar que el sistema catastral colombiano no coincide con el registro público de la propiedad, lo que implica una diferencia significativa en datos como:*

- *Propietarios, poseedores*
- *Relaciones jurídicas sobre la tierra*

- *Ubicación*
- *Área*
- *Linderos de los predios en ambos sistemas*

*Ante este panorama, era necesario que la Agencia hiciera una labor de verificación de correspondencia entre la información respecto de los terrenos de Arroyo Grande que reposaban en las autoridades catastrales como en registro, incluso ordenando, en los casos en que hubiera lugar a la actualización de esta.*

### **Retos en la construcción de la base de descendientes**

*Dentro de las tareas desarrolladas para el cumplimiento de la sentencia T601 de 2016, se construyó una base de descendientes la cual abarcaba más de un siglo de tiempo. Debe precisarse que la construcción de esta base implicaba orientar un gran esfuerzo institucional, presupuestal y de recursos humanos, toda vez que debió designarse a un conjunto de profesionales jurídicos y sociales a fin de que estos pudieran adelantar una revisión documental de tipo arqueológica, en aras de determinar:*

- *Árboles genealógicos*
- *Líneas genéticas*
- *Parentescos lineales y oblicuos*
- *Líneas de tiempo*

*Para el desarrollo de esta labor, se siguieron los conceptos desarrollados entre los artículos 35 a 50 del Código Civil, respecto de parentesco, haciendo énfasis en los siguientes temas:*

- *Parentesco de consanguinidad*
- *Tipos de consanguinidad*
- *Grados de consanguinidad*
- *Parentesco legítimo de consanguinidad*
- *Consanguinidad ilegítima*
- *Líneas y grados de afinidad ilegítima*
- *Legitimación de hijo*
- *Línea de parentesco de consanguinidad*
- *Clases de líneas de parentesco*
- *Línea paterna*
- *Línea materna*
- *Línea transversal*
- *Línea civil*

*De igual manera, el trabajo estuvo orientado a realizar un rastreo utilizando los criterios de: a) nombres, en el sentido en qué es usual que una familia se repita con cierta afluencia el mismo nombre tanto en el parentesco legítimo como ilegítimo, b) Apellidos, verificando parentesco en línea directa o trasversal, c) fechas de nacimiento y edad de las personas y d) verificación de números de identificación, en los casos, en que dicha labor fuera posible.*

*En relación con la verificación de números de identificación, cabe precisar que fue solo hasta el 24 de noviembre de 1952, que la Registraduría Nacional del Estado Civil expidió la primera cédula de ciudadanía. Antes de dicha fecha, el registro de los nacimientos, matrimonios, adopciones, legitimaciones se realizaba por las notarías o por las alcaldías, de conformidad con lo consagrado en la Ley 2159 de 1852 y/o por la curía de conformidad con la Ley 57 de 1887. Por esta circunstancia, las actas de registro expedidas por estos funcionarios, así como las partidas de origen eclesiástico son consideradas como prueba del Registro Civil.*

*En este orden de ideas, se acudió a distintos archivos públicos y privados, así como entrevistas con la comunidad lo que permitió la construcción de la base de descendientes ordenadas por la Corte Constitucional. Por tal motivo, se recopilaron registros civiles de defunción, nacimiento, así como partidas de bautismo, partidas de defunción y partidas de matrimonio expedidas por la iglesia católica de conformidad con el Concordato de 1887, los cuales valga reiterar eran documentos con plena validez para la demostración del parentesco.*

*Se destaca, que dicha tarea fue mayúscula, no solo en términos documentales sino numéricos, pues el cálculo actuarial, necesario, hace proyectar el número de descendientes en miles, adicional a la dificultad de la dimensión de los documentos que identifican parentesco, de los cuales, en muchas ocasiones las instituciones publica no han tenido el celo para su cuidado.*

*No obstante, con una acción determinada se logró la construcción de la base de descendientes de los 117 copropietarios, resultando con determinar que 3128 personas podían ser presuntos descendientes (Ver anexo), así como el censo poblacional respecto a los Consejos Comunitarios, que requirió además de un espacio temporal para la recepción, consolidación y análisis de la información, ello da cuenta de la funcionalidad y el cumplimiento cabal inherente al trámite ordenado, los cuales si bien se adelantaron por parte de la entidad en atención a las órdenes dadas por parte de la Corte Constitucional, los mismo no les son inherentes al proceso agrario de Clarificación desde el punto de vista de la propiedad y requirió por parte de la Autoridad Agraria tiempos adicionales.*

### ***Dificultades relacionadas con aspectos novedosos frente a la misionalidad de la entidad.***

*Este proceso es suigéneris, por cuanto la Corte da ordenes complejas, que se cursan con múltiples competencias de diversas autoridades, dejando en cabeza de la Autoridad de tierras el impulso de acciones sobre muchas de las cuales no se tiene competencia misional, por lo cual, generaba retos de características enormes tales como la realización de censos y líneas base de descendientes, tal como se anotará en líneas anteriores.*

*Asimismo, es visible una la dificultad de carácter paleográfica de lectura de escrituras y demás documentos del siglo XIX y comienzos del Siglo XX, así como de la consecución de estos. Lo que planteó, la necesidad de implementar nuevos modelos de gestión, así como un desempeño y conocimientos diferenciados de nuestros profesionales, lo que implica un tiempo de curva de aprendizaje.*

*Pese a estas dificultades que plantea realizar acciones por fuera de la misionalidad, la autoridad de tierras acometió ejercicios de revisión de aspectos catastrales registrales y notariales, sobre los que se construyeron documentos amplios y complejos que se les han dado traslado a las autoridades a las cuales le corresponde la misionalidad puntual, adicional a la dificultad de la reconstrucción casi arqueológica documental de la validación de un título del siglo XIX.*

***Crisis sanitaria y su impacto en los procesos agrarios a cargo de la Agencia Nacional de Tierras para la totalidad de los años 2020 y 2021.***

*El 7 de enero de 2020 la Organización Mundial de la Salud, identificó el nuevo coronavirus - COVID-19 y declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional. El 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud - OMS declaró la enfermedad por coronavirus - COVID-19 como una pandemia esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de trasmisión.*

*Ante esta situación la Circular Externa No.00015 del 13 de marzo de 2020, expedida conjuntamente por el Ministerio del Interior y el Ministerio de Salud y Protección Social, se formularon una serie de recomendaciones para la prevención, contención y mitigación del Coronavirus COVID-19 en los grupos étnicos, entre estas, permanecer en su territorio, implementar acciones para evitar la salida de personas de aquellos y limitar el ingreso de personas ajenas a las comunidades, con excepción de los casos de extrema necesidad.*

*El Decreto No.417 del 17 marzo de 2020 el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario. La situación de anormalidad que aquí se señaló fue prorrogada desde marzo de 2020 hasta junio de 2021, en primer lugar, ordenando un aislamiento preventivo obligatorio, y en segundo ordenando un aislamiento selectivo con distanciamiento social, tal como se expondrá a continuación: (se relacionan los decretos que fueron expedidos en el marco de la contingencia del COVID)*

*Estos Decretos constituyeron un impedimento jurídico, así como la pandemia constituyó un impedimento fáctico, para el normal desempeño en los procesos agrarios adelantados por la SPAYGJ, habida consideración que el aislamiento obligatorio impedía cualquier tipo de contacto.*

*En la fase de aislamiento selectivo, tampoco fue posible adelantar distintas acciones porque, como se recordará existían unos factores de riesgo, tales como ciertas enfermedades (diabetes, enfermedades pulmonares y cardiacas) que impedían, no solo a los funcionarios y contratistas de la ANT, sino del IGAC, SNR, Alcaldías, Gobernaciones, Archivos, Catastros Municipales, funcionar a cabalidad lo que implico retrasos en todos los asuntos que se tramitaban por procesos agrarios, puesto que concertar acciones conjuntas, se convirtió en un asunto engorroso cuando era menester acudir a territorio.*

*Sobre este asunto, es importante señalar que, para el correcto trámite de los procesos de clarificación, como en este caso ocurre con los predios de Arroyo Grande, es mester acudir a archivos físicos en la búsqueda de documentos tales como escrituras, sentencias, promesas de compraventas, y demás documentos relacionados con la tenencia de la tierra, los cuales se encuentra en muchas ocasiones únicamente en físico,*

*máxime cuando en el caso de arroyo grande la reconstrucción de propiedad ocupa en tiempo de más de 120 años como se ha anotado anteriormente.*

*De igual manera, la diversidad de decretos por los cuales se ordenó aislamiento general obligatorio y aislamiento selectivo, constituyeron una barrera en materia de adelantar acciones tales como visitas a campos, levantamiento de información en terreno, contacto con la comunidad, entrevistas comunitarias y todo acto en el cual se tuviera contacto con la comunidad, máxime cuando muchos de los participantes e interesados en este proceso, so personas de la tercera edad.*

*En ese orden de ideas, se le solicita a su despacho tener en cuenta que para los años 2020 y 2021, al presentarse el estado de anormalidad por la pandemia del COVID-19, existió una afectación fáctica y jurídica para la sustanciación y definición de procesos agrarios, entre ellos, la clarificación de los Terrenos de Arroyo Grande.”*

### **Análisis de la Respuesta dada por la Entidad.**

Se observa que de acuerdo a la respuesta dada por la Entidad con radicado 202560000210671 marzo 18 de 2025 suscrito por la Secretaria General de la ANT con, la Corte Constitucional en el resuelve de la Sentencia T-601/2016 del 02 de noviembre de 2016, ordena en el numeral cuarto a la ANT a la creación de un censo poblacional, así mismo realizar el proceso agrario de clarificación del predio de mayor de extensión identificado bajo el nombre de Hacienda Arroyo Grande, ubicado en el Departamento de Bolivar en la jurisdicción de Cartagena de Indias D.T.C. y posterior a ello dar trámite a las solicitudes de titulación colectiva.

La ANT mediante la Resolución No. 1344 del 28 de septiembre de 2017, dio inicio al proceso agrario de Clarificación ordenado vinculando 1.081 Folios de Matriculas Inmobiliarios, iniciando 10 meses después de expedida la providencia dificultando el cumplimiento dentro de los 2 años ordenados contados a partir de expedida la providencia, posteriormente a través de la Resolución No. 2869 de 2018, se corrigió la anterior decisión, vinculando en su lugar 4.361 nuevas identidades inmobiliarias.

Después de la vinculación de estos FMI y con la publicidad de los referidos actos administrativos, los sujetos interesados haciendo uso del derecho a la defensa, contradicción y demás interponen una cantidad representativa de recursos de reposición y apelación. El trámite adelantado frente a estos recursos interpuestos tomo alrededor de dos años, y el siguiente acto emitido por la ANT fue la Resolución No. 3740 de fecha 20 de mayo del 2020 “Por la cual se CORRIGE, MODIFICA y SUBSANA el procedimiento administrativo especial agrario de Clarificación de la Propiedad adelantado sobre los TERRENOS DE ARROYO GRANDE y, se dictan otras disposiciones”. Acto administrativo en el que se precisó el área del polígono, habiéndose identificado allí un traslape total de 638 inmuebles con Folio de Matrícula Inmobiliaria respecto al polígono de interés.

Argumentan, la dificultad presentada en la reconstrucción documental de las escrituras públicas de la Hacienda Arroyo Grande. De igual manera, la determinación del área total presento ciertas dificultades ya que en la escritura No. 161 de 1897 los terrenos fueron establecidos a través de una unidad de medida ‘*sui generis*’ de la época colonial. Por dicho motivo, se tuvo que hacer una conversión al sistema internacional de Unidades (SI – Hectáreas).

Sin embargo, frente al anterior argumento es una situación que se enmarca dentro de la previsibilidad de la situación presentada ya que se está hablando de una Escritura Pública que se remonta a la época postcolonial de la corona española donde los registros catastrales y las mediciones territoriales no contaban con la estandarización actual. En este sentido, era de esperarse que la transcripción y actualización de la información demandara un proceso de interpretación y ajuste técnico.

Además, la conversión de unidades y la verificación documental son procedimientos habituales en la gestión de bienes de origen histórico, lo que implica que la complejidad del caso, si bien representa un reto técnico, no constituye un factor extraordinario ni imprevisible dentro del análisis legal y administrativo.

Asimismo, también era previsible la inexistencia de un sistema documental tecnificado mediante bases de datos, ya que en el siglo XIX todos los procesos institucionales eran gestionados a través de métodos completamente escriturales y/o notariales, sin la existencia de un modelo o esquema general que permitiera la consolidación y fácil acceso a la información histórica. Esta falta de sistematización documental ha generado, con el paso del tiempo, dificultades en la reconstrucción de información, lo que refuerza la necesidad de aplicar metodologías de análisis histórico y jurídico para garantizar la precisión de los datos actualizados.

Por otro lado, mediante la Resolución Nro. 13 20223200117056 del 27 de mayo del 2022 “*Por la cual se DECIDE EL PROCEDIMIENTO AGRARIO DE CLARIFICACIÓN desde el punto de vista de la Propiedad adelantado sobre el predio denominado TERRENOS DE ARROYO GRANDE descrito en la Escritura Pública No. 161 de 1897, ubicado en jurisdicción de Cartagena de Indias, D.T. y C, departamento de Bolívar, conforme a lo ordenado en la Sentencia T-601 de 2016*”; se logró determinar la naturaleza jurídica privada y precisar el área definitiva del polígono y se identificaron 585 FMI y que se encuentran traslapados de forma parcial o total con el polígono clarificado. Por tal motivo la ANT precisa que si bien hay 76 FMI que no presentan el 100% de clarificación esto se debe al traslape del polígono y también a la porción del predio que quedo dentro del polígono que determinaría el área total a clarificar.

Dentro de las razones en que sustentan la tardía ejecución se encuentra la notificación a las cuatro mil cuatrocientos treinta y ocho (4438) personas naturales y/o jurídicas intervinientes en el proceso, debido a que gran mayoría es población campesina sin acceso a internet. De tal manera no es una causal de justificación eximente de la responsabilidad ya que la notificación de Actos Administrativos también puede surtirse a través de un medio de amplia difusión (P. Ej; cadena radial, cadena televisiva regional; periódico local; entre otras).

El equipo auditor, dentro del análisis de respuesta, reconoce un **beneficio cualitativo**, sustentado en los siguientes aspectos:

- 1) Durante los años de ejecución, se presentó la contingencia sanitaria del COVID-19 (vigencias 2020 y 2021). Debido a la imprevisibilidad de esta situación, se justifica la falta de ejecución dentro de las vigencias mencionadas, ya que las restricciones impuestas, la reorganización de recursos y la priorización de emergencias sanitarias impactaron directamente en el desarrollo de las actividades planificadas. Asimismo, se reconoce que la pandemia generó desafíos operativos y administrativos que dificultaron el cumplimiento de los objetivos establecidos, lo que refuerza la validez del argumento expuesto en la auditoría.

Además, la rigurosidad que exige las ordenes dadas requirieron actividades adicionales que en parte no están dentro del marco de competencia y misionalidad de la Entidad auditada. Por lo que el tiempo empleado (6 años sin contar los 2 de la contingencia sanitaria) en el proceso de Clarificación se extendió para dar un correcto y plausible cumplimiento.

- 2) Teniendo en cuenta la naturaleza jurídica de los terrenos de Arroyo Grande (determinada por la ANT, dentro del proceso de Clarificación surtido con posterioridad a lo ordenado por la Corte Constitucional) se establece que estos predios son de naturaleza privada, y de acuerdo a las directrices normativas NO es posible proceder con el sumario de Titulación Colectiva, puesto que estos terrenos serian susceptibles del proceso de formalización y no de titulación colectiva.
- 3) La ANT reconoce que, si bien hay 76 FMI que no presentan el 100% de clarificación, esto se debe al traslape del polígono y a la porción del predio que quedó dentro del polígono que determinaría el área total a clarificar. En este sentido, la falta de una clarificación completa no obedece a omisiones o fallas en el proceso, sino a la necesidad de realizar ajustes técnicos y jurídicos derivados de la superposición de áreas y de los límites territoriales que deben ser precisados con mayor exactitud. De igual manera, este proceso implica una labor de análisis detallado que requiere cotejar información catastral, documental y topográfica para garantizar que la delimitación final cumpla con los criterios técnicos establecidos.

En concordancia con lo anterior, el plan de acción efectuado por la ANT implicó un desarrollo holístico e intersectorial con otras entidades públicas para el cumplimiento de lo dictaminado por la Corte, estableciéndose una particularidad dentro del procedimiento que requería la estipulación de una metodología coordinada, criterios estandarizados dentro de un esquema o cronograma proyectado que permitiera la ejecución oportuna y eficaz en un marco de celeridad que facilitara cumplir con lo ordenado en el término de la distancia.

En este orden de ideas la Corte estipuló un trabajo mancomunado con la SNR y el IGAC que pretendía no sólo optimizar los tiempos de respuesta, sino que también garantizar la correcta interpretación, ejecución y aplicación de los lineamientos jurídicos y técnicos involucrados en el proceso. Asimismo, el enfoque integral adoptado para promover una mayor transparencia en la gestión, asegurando que cada fase del procedimiento respondiera a principios de equidad, legalidad y eficiencia, elementos clave para la materialización efectiva de las disposiciones de la Corte.

Empero, las actividades documentales analíticas se destinaron en gran medida a la ejecución por parte de la Agencia lo que implicó el desarrollo de diligencias que no están enmarcadas dentro de su competencia y que tampoco son de su potestad legal; situación que dificultó el proceso agrario de Clarificación y que, por tal motivo, debían ser señaladas estos inconvenientes dentro del PLAN DE TRABAJO.

Lo que condujo a dificultades plan de acción, derivado de la falta de delimitación precisa de funciones entre las entidades involucradas. Esta situación no solo afectó la coordinación interinstitucional, sino que también generó desafíos en la toma de decisiones y en la ejecución efectiva de las medidas ordenadas, requiriendo ajustes estratégicos dentro del procedimiento para garantizar el cumplimiento de los objetivos establecidos.

En este contexto, a pesar de los inconvenientes presentados durante el desarrollo del Procedimiento Agrario Especial de Clarificación, y de que el proceso no se ejecutó dentro del término originalmente establecido por la Corte Constitucional, la Agencia Nacional de Tierras (ANT) logró cumplir con la ejecución del procedimiento. Los obstáculos enfrentados, aunque retrasaron el proceso, fueron justificados y considerados como causas justas que, si bien superan en parte el término fijado por la Corte, no impidieron que la ANT culminara el procedimiento.

En consecuencia, se configura como hallazgo administrativo, se retira la incidencia disciplinaria y se reconoce el beneficio cualitativo de auditoría.

### **Plan de Mejoramiento**

Las entidades, en virtud del Acuerdo No. 216 de 2021, por medio del cual se implementó el '*Plan Estratégico Institucional 2022-2025*' deberán elaborar, complementar y/o ajustar el Plan de Mejoramiento que se encuentra vigente, con acciones y metas de tipo correctivo y/o preventivo encaminadas a mejoras en los procedimientos implementados para el cumplimiento eficaz e inmediato de las decisiones judiciales, dirigidas a subsanar las causas administrativas que dieron origen al hallazgo identificado por la Contraloría General de la República.

El Plan de Mejoramiento deberá ser reportado a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes (SIRECI), dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes al recibo de este informe.

Para efectos de autorizar el registro y transmisión de la información correspondiente a la modalidad Plan de Mejoramiento, a través del SIRECI, el representante legal de la Agencia Nacional de Tierras – ANT deberá remitir al correo electrónico [soportesireci@contraloria.gov.co](mailto:soportesireci@contraloria.gov.co) el documento en el cual se establece la fecha de recibo por parte de la entidad, del presente informe, de ser viable el mismo día de su recepción, con copia al correo electrónico [james.tunjano@contraloria.gov.co](mailto:james.tunjano@contraloria.gov.co)

Cordialmente,



**ANWAR SALIM DACCARETT ALVARADO**

Contralor Delegado Sector Agropecuario

*Aprobó: Diego Alberto Ospina Guzman. Director de Vigilancia Fiscal*

*Revisó: Claudia Patricia Reyes Gomez. Supervisora*

*Elaboró: equipo Auditor*