

 Agencia Nacional de Tierras	FORMA	INFORME DETALLADO DE AUDITORÍA INTERNA	CÓDIGO	SEYM-F-007
	ACTIVIDAD	AUDITORÍA INTERNA: ASEGURAMIENTO Y CONSULTA	VERSIÓN	2
	PROCESO	SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y MEJORA	FECHA	26/06/2023

INFORMACION GENERAL

Tipo de informe	Preliminar () Final (X)	Fecha de emisión	29	12	2025
Dependencia y/o proceso auditado	Dirección General – Coordinación UGTS Unidad de Gestión Territorial Amazonía- UGT Caquetá (En su rol de Coordinación) Unidad de Gestión Territorial Guainía (Puerto Inírida) Dirección de Asuntos Étnicos Subdirección de Asuntos Étnicos Subdirección de Acceso a Tierras por Demanda y Descongestión Subdirección de Administración de Tierras de la Nación				
Título de la actividad	Auditoría UGT Guainía (Puerto Inírida)				
Objetivo	Evaluar de forma independiente la ejecución de los procesos y la eficacia de los controles internos aplicados por la Agencia Nacional de Tierras (ANT), en el marco de los procedimientos misionales propios y delegados a la Unidad de Gestión Territorial Guainía, mediante la aplicación de la metodología de auditoría basada en riesgos, con el fin de identificar oportunidades de mejora institucional y formular recomendaciones orientadas a la mitigación de riesgos y al fortalecimiento del control interno.				
Alcance	La auditoría se limitó exclusivamente a la gestión en los procesos realizada por la Unidad de Gestión Territorial Guainía, en relación con los procedimientos y funciones misionales que le han sido delegadas por las Direcciones y Subdirecciones de la Agencia Nacional de Tierras, así como las funciones propias asignadas por norma o resolución interna. El período objeto de evaluación abarca desde el 1 de enero de 2023 hasta el 30 de noviembre de 2025, y se enfocó en la verificación del cumplimiento normativo, la aplicación de los procedimientos institucionales y la eficacia de los controles internos establecidos para la ejecución de sus actividades.				
Limitaciones	Dentro del ejercicio auditor no se presentaron limitaciones relacionadas con los temas evaluados.				

 Agencia Nacional de Tierras	FORMA	INFORME DETALLADO DE AUDITORÍA INTERNA	CÓDIGO	SEYM-F-007
	ACTIVIDAD	AUDITORÍA INTERNA: ASEGURAMIENTO Y CONSULTA	VERSIÓN	2
	PROCESO	SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y MEJORA	FECHA	26/06/2023

CONTENIDO

1. INTRODUCCION	3
2. METODOLOGIA	3
3. OPORTUNIDADES DE MEJORA	3
4. ALERTAS TEMPRANAS	4
Alerta Temprana No 1 – Debilidad en la Gestión Procesal de 23 Expedientes Bajo Régimen de la Ley 2 ^a de 1959	4
5. HALLAZGOS	7
5.1 REQUISITOS CON CUMPLIMIENTO – CONFORMIDADES	7
Conformidad No. 1 – Cumplimiento de las metas del Plan de Acción Institucional 2025 por parte de la UGT Guainía	7
Conformidad No. 2 – Adjudicación y Reconocimiento de Derechos sobre Baldíos En Zonas No Focalizadas – Cosecha Propia	9
Conformidad No. 3 – Conformación de los Comités Municipales y Departamental de Reforma Agraria (CMRA)	11
5.2 REQUISITOS CON INCUMPLIMIENTOS – NO CONFORMIDADES	12
Hallazgo No. 1 – Debilidades en la Organización de Archivos de Gestión y conformación de expedientes híbridos - Cosecha Propia	12
Hallazgo No. 2 – Debilidades en el cumplimiento de la Tarea No 7 del procedimiento ACCTI-P-019 (Notificar, comunicar y publicar el Auto de Apertura del Trámite Administrativo)	14
Hallazgo No. 3 – Deficiencia en la articulación entre el Nivel Central (DAE, SUBDAE), la Coordinación UGT Caquetá y la UGT Guainía para la gestión misional en territorios indígenas ...	16
3.1. Observaciones presentadas por la Subdirección de Asuntos Étnicos- SUBDAE	18
3.2. Evaluación de las observaciones formuladas por la Subdirección de Asuntos Étnicos – SUBDAE frente al Hallazgo No. 3 por parte de la Oficina de Control Interno- OCI	20
6. EVALUACIÓN PLAN DE MEJORAMIENTO	22
7. EVALUACIÓN DEL RIESGO Y CONTROLES DEL PROCESO	22
8. CONCLUSIONES	24
9. RECOMENDACIONES	25
10. ANEXOS	26

 Agencia Nacional de Tierras	FORMA	INFORME DETALLADO DE AUDITORÍA INTERNA	CÓDIGO	SEYM-F-007
	ACTIVIDAD	AUDITORÍA INTERNA: ASEGURAMIENTO Y CONSULTA	VERSIÓN	2
	PROCESO	SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y MEJORA	FECHA	26/06/2023

1. INTRODUCCION

En cumplimiento del Plan Anual de Auditorías 2025, la Oficina de Control Interno adelantó la Auditoría Interna a la Unidad de Gestión Territorial Guainía, con el propósito de evaluar el cumplimiento normativo, la adecuada gestión documental, la trazabilidad procedimental y la eficacia de los controles implementados en los procesos misionales y de apoyo ejecutados por la UGT.

El presente documento corresponde al Informe Preliminar, sujeto a observaciones y aportes de evidencia por parte de la UGT Guainía dentro del término establecido.

2. METODOLOGIA

La verificación se llevó a cabo in situ en las instalaciones de la Unidad de Gestión Territorial (UGT) Guainía – Puerto Inírida. Para efectos del ejercicio, se seleccionó una muestra tipo censo del universo total de expedientes propios y delegados, con el fin de garantizar representatividad en el análisis.

La auditoría se desarrolló conforme al Programa de Auditoría aprobado en la presente vigencia, los lineamientos del MECI y las demás normas asociadas aplicables al proceso, utilizando una metodología basada en riesgos que incluyó el análisis del Mapa de Riesgos Institucional, las matrices de riesgos de los procesos de la UGT Guainía y los riesgos críticos definidos para la auditoría.

Se efectuó una revisión normativa y documental (Decreto Ley 902 de 2017, Ley 1437 de 2011, Ley 594 de 2000, procedimientos misionales, propios y delegados a la Unidad de Gestión Territorial Guainía y jurisprudencia relevante); así como la verificación detallada de expedientes físicos y digitales en ORFEO para evaluar integridad, completitud, trazabilidad y cumplimiento de los procedimientos. Adicionalmente, se desarrollaron mesas de trabajo y entrevistas con la UGT Guainía y las Subdirecciones misionales para identificar cuellos de botella y condiciones operativas. La información revisada fue contrastada con los soportes documentales, los avances del Plan de Acción Institucional, conformación de Comités Municipales y Departamental de Reforma Agraria y demás evidencia encontrada en campo, lo que permitió estructurar los hallazgos conforme a los criterios aplicables y al análisis de verificación.

3. OPORTUNIDADES DE MEJORA

Dentro del proceso auditor no se identificaron oportunidades de mejora.

 Agencia Nacional de Tierras	FORMA	INFORME DETALLADO DE AUDITORÍA INTERNA	CÓDIGO	SEYM-F-007
	ACTIVIDAD	AUDITORÍA INTERNA: ASEGURAMIENTO Y CONSULTA	VERSIÓN	2
	PROCESO	SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y MEJORA	FECHA	26/06/2023

4. ALERTAS TEMPRANAS

Dentro del proceso auditor se identificó la siguiente alerta temprana:

Alerta Temprana No 1 – Debilidad en la Gestión Procesal de 23 Expedientes Bajo Régimen de la Ley 2^a de 1959

CRITERIOS

Ley 2^a de 1959

Define el régimen de reservas forestales y establece la inadjudicabilidad de los predios ubicados en dichas áreas, permitiendo únicamente su uso condicionado mediante mecanismos especiales de administración definidos por la autoridad competente.

Ley 70 de 1993

Desarrolla el reconocimiento y protección de los derechos de las comunidades étnicas y refuerza la obligación estatal de garantizar procedimientos diferenciados, oportunos y culturalmente pertinentes en territorios con presencia comunitaria.

Ley 160 de 1994

Crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y establece los principios de oportunidad, continuidad, trazabilidad y función social en los trámites de acceso a tierras y administración de baldíos de la Nación.

Ley 1728 de 2014

Refuerza la obligación del Estado de garantizar mecanismos de acceso a tierras para población campesina bajo criterios de transparencia, eficiencia administrativa y oportunidad.

Decreto-Ley 2363 de 2015

Crea la Agencia Nacional de Tierras y le asigna la función de administrar los baldíos de la Nación, incluidos aquellos sometidos a regímenes especiales como las reservas forestales.

Decreto-Ley 902 de 2017

Regula los procedimientos de acceso y formalización de tierras, precisando que los predios ubicados en reservas forestales no son susceptibles de adjudicación y deben tramitarse por mecanismos alternos de administración.

Acuerdo No. 58 de 2018

Fija el reglamento para el otorgamiento de Contratos de Derechos de Uso sobre predios baldíos inadjudicables.

Acuerdo 315 de 2023

Establece el procedimiento para la regularización de la ocupación campesina en reservas forestales y precisa la competencia de la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación – SATN.

 Agencia Nacional de Tierras	FORMA	INFORME DETALLADO DE AUDITORÍA INTERNA	CÓDIGO	SEYM-F-007
	ACTIVIDAD	AUDITORÍA INTERNA: ASEGURAMIENTO Y CONSULTA	VERSIÓN	2
	PROCESO	SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y MEJORA	FECHA	26/06/2023

Procedimiento ADMTI-P-012 – Asignación de Derechos de Uso

Define las fases, responsables, tiempos y actividades críticas para la gestión de solicitudes sobre baldíos inadjudicables, garantizando trazabilidad, continuidad y oportunidad en la gestión pública.

ANÁLISIS DE VERIFICACIÓN

Durante la auditoría, la Oficina de Control Interno revisó la situación de **23 expedientes de solicitudes de acceso a tierras**, los cuales fueron inicialmente delegados a la UGT Guainía por la Subdirección de Acceso a Tierras por Demanda y Descongestión – SATDD, conforme a lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 3 de la Resolución No. 20221000298926 de 2022 y la Resolución No. 20231030014576 del 17 de febrero de 2023.

Como resultado del análisis territorial y jurídico adelantado por la UGT Guainía, se estableció que los predios objeto de las solicitudes se encuentran ubicados dentro de **zonas de reserva forestal reguladas por la Ley 2^a de 1959**, circunstancia que imposibilita realizar el trámite mediante el procedimiento de adjudicación de baldíos previsto en el Decreto-Ley 902 de 2017 y el procedimiento ACCTI-P-019.

Por lo anterior, la UGT Guainía devolvió los expedientes a la Subdirección de Acceso a Tierras por Demanda y Descongestión- SATDD mediante Memorando No. 202479000473533 del 28 de noviembre de 2024, al no ser los competentes para continuar su trámite bajo el marco normativo inicialmente delegado. Posteriormente, dichos expedientes fueron reasignados a la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación – SATN, conforme al Memorando No. 202542000232953 del 20 de junio de 2025, para su gestión bajo el procedimiento aplicable a **Contratos de Derechos de Uso**, de acuerdo con el Acuerdo 315 de 2023 y el procedimiento ADMTI-P-012.

De la verificación realizada por la OCI se evidenció que, a la fecha de la auditoría, los **23 expedientes registran un tiempo promedio de 816 días sin actuaciones administrativas verificables**, sin que se observe impulso procesal, reconducción normativa efectiva, evaluación técnica, priorización o decisiones de fondo, en el marco de los términos definidos en el procedimiento ADMTI-P-012.

Esta situación configura un riesgo institucional asociado a la continuidad del trámite y a la oportunidad en la gestión pública, particularmente en un territorio en donde la gran mayoría de la población pertenece a comunidades étnicas, con alta vulnerabilidad rural y social para el campesinado.

De lo verificado por la OCI, se identificó que los siguientes expedientes hacen parte de la evaluación realizada:

CUADRO CONSOLIDADO DE EXPEDIENTES VERIFICADOS

No	No Expediente ORFEO	Departamento	Municipio
1	202122010699815873E	GUAINIA	INIRIDA
2	201760007199800039E	GUAINIA	INIRIDA
3	202022010699803148E	GUAINIA	INIRIDA
4	201922010699830323E	GUAINIA	INIRIDA
5	201922010699833372E	GUAINIA	INIRIDA

 Agencia Nacional de Tierras	FORMA	INFORME DETALLADO DE AUDITORÍA INTERNA	CÓDIGO	SEYM-F-007
	ACTIVIDAD	AUDITORÍA INTERNA: ASEGURAMIENTO Y CONSULTA	VERSIÓN	2
	PROCESO	SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y MEJORA	FECHA	26/06/2023

6	202022010699800150E	GUAINIA	INIRIDA
7	202022010699800328E	GUAINIA	BARRANCO MINAS
8	202022010699801191E	GUAINIA	MAPIRIPANA
9	202022010699802138E	GUAINIA	INIRIDA
10	2023220106998275497E	GUAINIA	INIRIDA
11	2023220106998282345E	GUAINIA	INIRIDA
12	202022010699803931E	GUAINIA	INIRIDA
13	201822010699826319E	GUAINIA	INIRIDA
14	202022010699803930E	GUAINIA	INIRIDA
15	2023220106998279620E	GUAINIA	SAN FELIPE
16	202022010699803924E	GUAINIA	INIRIDA
17	201922010699824672E	GUAINIA	SAN FELIPE
18	2023220106998282381E	GUAINIA	BARRANCO MINAS
19	202122010699820169E	GUAINIA	INIRIDA
20	202022010699800542E	GUAINIA	INIRIDA
21	202022010699803925E	GUAINIA	INIRIDA
22	202022010699803149E	GUAINIA	INIRIDA
23	201922010699828393E	GUAINIA	INIRIDA

Fuente: UGT Guainía

ALERTA TEMPRANA

La Oficina de Control Interno advierte un riesgo relevante en la gestión procesal de los 23 expedientes de solicitudes de acceso a tierras ubicados en el departamento del Guainía, los cuales deben tramitarse bajo el régimen especial de la Ley 2^a de 1959 mediante Contratos de Derechos de Uso, conforme al procedimiento ADMTI-P-012, bajo la competencia de la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación – SATN.

El tiempo promedio de 816 días sin impulso procesal verificable evidencia un posible rezago administrativo que puede afectar:

- El principio de oportunidad previsto en la Ley 160 de 1994.
- La continuidad y trazabilidad del trámite exigidas por el procedimiento ADMTI-P-012.
- La atención adecuada de las solicitudes campesinas en zonas de reserva forestal.
- La eficiencia institucional en la administración de baldíos inadjudicables.

En consecuencia, de lo anterior, la OCI documenta esta situación como Alerta Temprana hacia la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación – SATN, con el propósito de advertir sobre la necesidad de:

- Reactivar la gestión de los expedientes.
- Actualizar su estado procesal.
- Garantizar la aplicación oportuna del procedimiento ADMTI-P-012.
- Asegurar el cumplimiento integral del marco normativo aplicable.

 Agencia Nacional de Tierras	FORMA	INFORME DETALLADO DE AUDITORÍA INTERNA	CÓDIGO	SEYM-F-007
	ACTIVIDAD	AUDITORÍA INTERNA: ASEGURAMIENTO Y CONSULTA	VERSIÓN	2
	PROCESO	SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y MEJORA	FECHA	26/06/2023

5. HALLAZGOS

A continuación, se presentan los resultados con cumplimiento e incumplimiento de los criterios establecidos para la auditoría en la UGT Guainía:

5.1 REQUISITOS CON CUMPLIMIENTO – CONFORMIDADES

Durante el desarrollo del proceso auditor se identificaron fortalezas estructurales en la ejecución de los procesos evaluados, así:

Conformidad No. 1 – Cumplimiento de las metas del Plan de Acción Institucional 2025 por parte de la UGT Guainía

CRITERIOS

Decreto 2363 de 2015

Establece que las Unidades de Gestión Territorial deben ejecutar en el territorio las actividades misionales relacionadas con acceso a tierras, ordenamiento social de la propiedad, administración del Fondo de Tierras y demás funciones asignadas, asegurando el cumplimiento de las metas fijadas por la Agencia Nacional de Tierras.

Ley 2294 de 2023 – Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026 “Colombia Potencia de la Vida”

Dispone que las entidades responsables de la Reforma Agraria deben orientar su gestión hacia el logro de los objetivos definidos en materia de acceso y formalización de tierras, priorizando resultados verificables y articulados con el Sistema Nacional de Reforma Agraria.

Resolución No. 20230010000036 del 12 de abril de 2023

«Por la cual se expide el reglamento operativo de la Agencia Nacional de Tierras»

Resolución No. 20221000298926 del 1 de diciembre de 2022

«Por la cual se delegan unas funciones en los servidores públicos nivel asesor nivel experto código G3, grado 05 de las Unidades de Gestión Territorial – UGT»

Resolución No. 20231030014576 del 17 de febrero de 2023

«Por medio de la cual se efectúan unas asignaciones, se delegan unas funciones y se dictan otras disposiciones»

Plan de Acción Institucional 2025 – Agencia Nacional de Tierras

Instrumento que define las metas, productos y actividades que deben ser desarrollados por cada UGT en la vigencia 2025, en materia de levantamiento predial, análisis técnico-jurídico, producción de insumos técnicos y radicación de solicitudes.

 Agencia Nacional de Tierras	FORMA	INFORME DETALLADO DE AUDITORÍA INTERNA	CÓDIGO	SEYM-F-007
	ACTIVIDAD	AUDITORÍA INTERNA: ASEGURAMIENTO Y CONSULTA	VERSIÓN	2
	PROCESO	SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y MEJORA	FECHA	26/06/2023

ANÁLISIS DE VERIFICACIÓN

El equipo auditor realizó la revisión de los avances reportados por la UGT Guainía en el marco del Plan de Acción Institucional 2025, con corte al 30 de noviembre de 2025, verificando los reportes y evidencias dispuestos por la Oficina de Planeación en la herramienta SharePoint “Seguimiento Estratégico 2025”, registros en el sistema ORFEO, productos técnicos, expedientes asociados y soportes suministrados durante la visita. Los resultados observados son los siguientes:

ITEM No	METAS Y AVANCES 2025		
	Nombre del Indicador	Meta 2025	Avance A 30 de Noviembre 2025
1	Hectáreas con solicitud de enrutamiento	219	251
2	Número de Informes Técnico Jurídicos (ITJ) preliminares entregados	8	13
3	Número de prediagnósticos realizados en fase de viabilidad	8	49
4	Número de formularios integrales de levantamiento de información (FILI) entregados	4	49
5	Número de caracterizaciones agronómicas entregadas	8	13
6	Número de solicitudes de EDP para adjudicación de predios baldíos radicadas	1	3

Fuente: UGT Guainía

Durante la verificación, se evidenció que la UGT Guainía:

- Alcanzó el 100% de las metas establecidas en los 6 indicadores del Plan de Acción Institucional 2025 para el corte auditado, evidenciando una gestión diligente y consistente con los objetivos programados.
- Registró avances superiores a lo inicialmente programados en varios de los indicadores misionales, especialmente en la producción de insumos técnicos (prediagnósticos, formularios FILI y caracterizaciones agronómicas).
- La trazabilidad entre los registros institucionales, los expedientes revisados y los reportes de gestión fue adecuada, incluyendo el cargue oportuno de evidencias en la herramienta dispuesta por la Oficina de Planeación (SharePoint Plan Estratégico/ Plan de Acción – PEPA).
- Finalmente, se verificó que las actividades desarrolladas se ajustaron a los lineamientos técnicos impartidos por las Subdirecciones responsables y se ejecutaron conforme a los procedimientos institucionales aplicables.

 Agencia Nacional de Tierras	FORMA	INFORME DETALLADO DE AUDITORÍA INTERNA	CÓDIGO	SEYM-F-007
	ACTIVIDAD	AUDITORÍA INTERNA: ASEGURAMIENTO Y CONSULTA	VERSIÓN	2
	PROCESO	SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y MEJORA	FECHA	26/06/2023

Estos resultados demuestran una gestión operativa efectiva por parte de la UGT Guainía, con capacidad para cumplir las obligaciones institucionales asignadas en el marco del Plan de Acción Institucional 2025 y contribuir de manera significativa al desarrollo de los objetivos misionales de la Agencia Nacional de Tierras en el territorio.

Conformidad No. 2 – Adjudicación y Reconocimiento de Derechos sobre Baldíos En Zonas No Focalizadas – Cosecha Propia.

CRITERIOS

Ley 160 de 1994 – Sistema Nacional de Reforma Agraria

Los artículos 1, 2 y 72–76 establecen que el Estado debe garantizar el acceso progresivo a la propiedad rural, priorizando la adjudicación de baldíos a familias campesinas y comunidades rurales con vocación agraria.

La norma define además la finalidad social de la propiedad y la obligación estatal de promover la formalización y el uso productivo de las tierras.

Ley 2294 de 2023 – Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026

El artículo 2 crea y fortalece el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural, estableciendo metas concretas en acceso, formalización y adjudicación de tierras, especialmente en regiones de rezago histórico como la Amazonía y la Orinoquía.

Decreto Ley 902 de 2017

Regula el procedimiento de Reconocimiento de Derechos sobre Baldíos, estableciendo sus fases técnicas, jurídicas y publicitarias, y definiendo el estándar mínimo de verificación territorial que debe cumplirse antes de emitir una decisión de adjudicación.

Procedimiento ACCTI-P-019 – Reconocimiento de derechos sobre baldíos en zonas no focalizadas

Define las tareas operativas y técnicas para la evaluación de solicitudes, cruce de bases de datos, verificación documental, análisis jurídico y emisión de decisiones administrativas.

ANÁLISIS DE VERIFICACIÓN

Durante la auditoría se analizaron 13 expedientes del procedimiento ACCTI-P-019, gestionados como cosecha propia por la UGT Guainía. De acuerdo con las evidencias aportadas y verificadas en campo, estos expedientes fueron previamente autorizados para su enrutamiento el 11 de marzo de 2025, en el marco de una mesa técnica realizada entre la Subdirección de Acceso a Tierras por Demanda y Descongestión y el equipo técnico de la UGT Guainía. Esta autorización permitió que la Unidad asumiera directamente la ejecución y el trámite administrativo en territorio.

Adicionalmente, se constató que la UGT realizó reportes periódicos sobre el avance de estos expedientes a la Subdirección de Acceso a Tierras por Demanda y Descongestión, según se verificó en los soportes evaluados durante la auditoría, situación que confirma la articulación formal y la trazabilidad de los lineamientos y actuaciones entre la UGT y la Subdirección mencionada.

 Agencia Nacional de Tierras	FORMA	INFORME DETALLADO DE AUDITORÍA INTERNA	CÓDIGO	SEYM-F-007
	ACTIVIDAD	AUDITORÍA INTERNA: ASEGURAMIENTO Y CONSULTA	VERSIÓN	2
	PROCESO	SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y MEJORA	FECHA	26/06/2023

La verificación en el sistema ORFEO permitió confirmar que los 13 expedientes culminaron en decisiones de adjudicación rural, beneficiando a familias campesinas de los municipios de Puerto Inírida y Barrancominas. Se observó que los actos administrativos de reconocimiento y adjudicación se encuentran debidamente expedidos, soportados y registrados ante la ORIP. Con base en la evidencia documental y técnica, se verificó que estos expedientes permitieron la adjudicación de **196 hectáreas y 8.389 metros cuadrados en el departamento del Guainía**, resultado especialmente relevante considerando que, desde la llegada de la ANT al departamento en el año 2023, la Agencia ha entregado 33 títulos de propiedad rural en Puerto Inírida, Barrancominas y San Felipe, de los cuales 13 expedientes fueron gestionados desde cero por la UGT GUAINIA con apoyo de la SATDD.

De igual manera, es importante resaltar que, desde hace más de 17 años, no se registraban procesos de entrega de títulos de propiedad rural en este departamento, lo cual representa el cierre de una brecha histórica en materia de acceso a tierras.

Este hecho adquiere un valor institucional y social relevante por las siguientes razones:

- Reversa una brecha histórica en el acceso a la tierra en uno de los departamentos más aislados y con mayores limitaciones institucionales del país.
- Materializa la función social del Estado prevista en la Ley 160 de 1994, permitiendo que familias campesinas formalicen la tenencia de predios que han ocupado y trabajado por largos años.
- Contribuye al cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo PNDR 2022–2026, orientadas a fortalecer la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra y promover condiciones de vida dignas para las comunidades rurales.
- Refleja la articulación interinstitucional entre la UGT Guainía, entidades territoriales y la Subdirección de Acceso a Tierras por Demanda y Descongestión para cerrar procesos represados históricamente.

La culminación de estos 13 expedientes en decisiones de adjudicación constituye un resultado misional positivo, verificable y alineado con los objetivos de la Agencia Nacional de Tierras en materia de acceso progresivo y equitativo a la tierra.

EXPEDIENTES RELACIONADOS (13)

ITEM	NÚMERO EXPEDIENTE	DEPARTAMENTO	PREDIO	MUNICIPIO	AREA (HA)
1	2023220106998882191E	GUAINÍA	LA MARRANADA	INÍRIDA	23,4532
2	2023220106998740521E	GUAINÍA	LA ESPERANZA	INÍRIDA	9,5669
3	2023220106998741886E	GUAINÍA	BUENAVENTURA	INÍRIDA	5,6491
4	202422010699841315E	GUAINÍA	ANGEL DE SOFIA	INÍRIDA	9,9092
5	2023220106998818224E	GUAINÍA	DON GERONCIO	INÍRIDA	3,2169
6	202422010699854907E	GUAINÍA	LA FORTUNA	INÍRIDA	0,208
7	202022010699803148E	GUAINÍA	LAS BRISAS	INÍRIDA	15,7575
8	202022010699803924E	GUAINÍA	LA MANGA	INÍRIDA	6,9264
9	2023220106998621898E	GUAINÍA	LOS ARENALES	INÍRIDA	2,2727

 Agencia Nacional de Tierras	FORMA	INFORME DETALLADO DE AUDITORÍA INTERNA	CÓDIGO	SEYM-F-007
	ACTIVIDAD	AUDITORÍA INTERNA: ASEGURAMIENTO Y CONSULTA	VERSIÓN	2
	PROCESO	SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y MEJORA	FECHA	26/06/2023

10	2024220106998404157E	GUAINÍA	LAS PALMAS	INÍRIDA	1,6988
11	2024220106998276616E	GUAINÍA	EL PARAISO	INÍRIDA	8,3193
12	202122010699800468E	GUAINÍA	EL BAUDIL	INÍRIDA	4,7192
13	2023220106998797416E	GUAINÍA	EL CHARCON	BARRANCOMINAS	105,1417
TOTAL HECTAREAS					196,8389

Fuente: UGT Guainía

Conformidad No. 3 – Conformación de los Comités Municipales y Departamental de Reforma Agraria (CMRA)

CRITERIOS

Ley 160 de 1994 – Sistema Nacional de Reforma Agraria

Arts. 74–76: Establecen la obligación de conformar los Comités Municipales y Departamentales de Reforma Agraria como instancias de coordinación, participación y seguimiento de la política de tierras, definiendo su integración y funciones esenciales para la materialización de la reforma agraria.

Ley 2294 de 2023 – Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026

Art. 2: Crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural y refuerza la obligatoriedad de articular instancias territoriales para garantizar derechos territoriales y planes de vida de las comunidades rurales.

Decreto 2363 de 2015

Define la estructura y funciones de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) y la responsabilidad de articular y apoyar, desde las UGT, la constitución y funcionamiento de los CMRA en los territorios.

Directrices del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural- MADR y lineamientos internos de la ANT

Establecen la operatividad mínima de los Comités y los mecanismos de articulación interinstitucional con entes territoriales y comunidades.

ANÁLISIS DE VERIFICACIÓN

La conformación y operación efectiva de los Comités Municipales y Departamental de Reforma Agraria son requisitos legales y técnicos para la implementación de la política pública de tierras. Estos comités constituyen espacios obligatorios de coordinación entre la ANT, entidades territoriales y representantes comunitarios que permiten la planificación y seguimiento de procesos misionales (acceso, formalización, ordenamiento social de la propiedad).

Durante la auditoría se revisó la documentación soporte aportada por la UGT Guainía: actas de conformación, resoluciones o actos administrativos, listas de asistencia, órdenes del día y evidencias de instalación y se verificó que:

 Agencia Nacional de Tierras	FORMA	INFORME DETALLADO DE AUDITORÍA INTERNA	CÓDIGO	SEYM-F-007
	ACTIVIDAD	AUDITORÍA INTERNA: ASEGURAMIENTO Y CONSULTA	VERSIÓN	2
	PROCESO	SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y MEJORA	FECHA	26/06/2023

- Los tres (3) comités que deben conformarse en el Departamento del Guainía se encuentran formalmente constituidos y cuentan con la documentación mínima que acredita su existencia y puesta en operación, conforme a los requisitos normativos señalados.
- Las actas y listados de asistencia muestran la participación de los representantes institucionales y de las comunidades previstos en la Ley 160 de 1994 y en los lineamientos del Sistema Nacional de Reforma Agraria.
- Existe evidencia de articulación entre la UGT Guainía y las autoridades locales, así como registros de seguimiento inicial a los temas misionales.

La verificación realizada demuestra que la UGT Guainía cumplió con las obligaciones de conformación e instalación de los CMRA, aportando insumos clave para la gobernanza territorial de la política de tierras y facilitando los mecanismos de participación y control social previstos en la normativa.

COMITÉS VERIFICADOS (3)

Ítem	Nombre del Comité
1	Comité Municipal de Reforma Agraria – Inírida
2	Comité Municipal de Reforma Agraria – Barrancominas
3	Comité Departamental de Reforma Agraria – Guainía

Fuente: UGT Guainía

5.2 REQUISITOS CON INCUMPLIMIENTOS – NO CONFORMIDADES

Dentro del proceso auditor se identificaron las siguientes debilidades en el desarrollo de los procesos asociados con la Auditoría a la Unidad de Gestión Territorial Guainía:

Hallazgo No. 1 – Debilidades en la Organización de Archivos de Gestión y conformación de expedientes híbridos - Cosecha Propia

CRITERIOS

Ley 594 de 2000 – Ley General de Archivos

Establece el marco general de la función archivística del Estado y dispone que las entidades públicas deben organizar, conservar, custodiar y garantizar el acceso oportuno a los documentos producidos y recibidos en el ejercicio de sus funciones, asegurando su integridad, autenticidad, fiabilidad y disponibilidad como soporte de la gestión administrativa, la toma de decisiones y el control institucional.

- Artículo 10. Obligatoriedad de la creación de archivos.

Dispone que la creación de los archivos públicos es obligatoria, comprendiendo los archivos de gestión, central e histórico, los cuales deben existir y operar de manera articulada conforme al ciclo vital del documento, como condición indispensable para la adecuada administración documental.

 Agencia Nacional de Tierras	FORMA	INFORME DETALLADO DE AUDITORÍA INTERNA	CÓDIGO	SEYM-F-007
	ACTIVIDAD	AUDITORÍA INTERNA: ASEGURAMIENTO Y CONSULTA	VERSIÓN	2
	PROCESO	SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y MEJORA	FECHA	26/06/2023

- **Artículo 11. Obligatoriedad de la conformación de los archivos públicos.**

Establece que el Estado está obligado a la creación, organización, preservación y control de los archivos, observando los principios archivísticos de **procedencia y orden original**, así como el ciclo vital de los documentos y la normatividad expedida por el Archivo General de la Nación, lo cual implica que los expedientes deben originarse y organizarse en la dependencia productora desde la etapa de gestión.

Acuerdo AGN 02 de 2014

Establece los criterios técnicos para la organización de expedientes de archivo, definiendo lineamientos relacionados con la foliación, ordenación cronológica, estructura documental, identificación, control, conservación y consulta de los documentos, con el fin de garantizar la integridad del expediente y la adecuada reconstrucción de las actuaciones administrativas.

Decreto 1080 de 2015

Compila la normativa archivística vigente y establece la obligación de las entidades públicas de implementar y aplicar los principios de la gestión documental, incluyendo la adecuada organización de los archivos de gestión, la administración del ciclo vital de los documentos y la articulación entre documentos físicos y electrónicos, garantizando su disponibilidad, acceso y valor probatorio.

Instructivo ADMBS-I-003 – Organización de Archivos de Gestión

Documento institucional que adopta los lineamientos técnicos del Archivo General de la Nación para la organización de los archivos de gestión de la Agencia Nacional de Tierras, definiendo responsabilidades de las dependencias productoras en la creación, conformación, organización, custodia y control de expedientes físicos, electrónicos e híbridos. Establece, entre otros aspectos, los procedimientos para la foliación, ordenación, descripción documental, uso de hojas de control, referencias cruzadas y la obligatoriedad de crear y administrar los expedientes en el Gestor Documental ORFEO, asegurando la correspondencia entre los distintos soportes documentales.

ANÁLISIS DE VERIFICACIÓN

La gestión documental constituye un componente esencial para garantizar la legalidad, trazabilidad, continuidad y transparencia de las actuaciones misionales de la Agencia Nacional de Tierras, particularmente en los procedimientos asociados al acceso y formalización de la tierra, cuyos expedientes representan evidencia administrativa y soporte jurídico de las decisiones adoptadas.

Durante la auditoría se revisaron trece (13) expedientes registrados en el Gestor Documental ORFEO, correspondientes al Procedimiento ACCTI-P-019 – Reconocimiento de Derechos, evidenciándose que, si bien los expedientes se encuentran creados en medio electrónico, no cuentan con su correspondiente expediente físico, pese a tratarse de trámites cuya gestión inicia con documentos en soporte análogo. De conformidad con la normativa archivística vigente y con lo establecido en el Instructivo ADMBS-I-003 – Organización de Archivos de Gestión, cuando un trámite produce o recibe documentos en soporte físico, estos deben dar origen a su respectivo expediente en el archivo de gestión de la dependencia productora y articularse con el expediente electrónico, conformando un expediente híbrido, entendido como una única unidad documental integrada por documentos análogos y electrónicos.

 Agencia Nacional de Tierras	FORMA	INFORME DETALLADO DE AUDITORÍA INTERNA	CÓDIGO	SEYM-F-007
	ACTIVIDAD	AUDITORÍA INTERNA: ASEGURAMIENTO Y CONSULTA	VERSIÓN	2
	PROCESO	SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y MEJORA	FECHA	26/06/2023

En este sentido, la inexistencia del expediente físico impidió verificar directamente aspectos fundamentales de la organización archivística exigidos para los archivos de gestión, tales como la foliación, el orden cronológico conforme al principio de orden original, la existencia y completitud de carátulas técnicas, la integridad de la secuencia documental del procedimiento, así como la incorporación de hojas de control, notas de responsabilidad y mecanismos de referencia cruzada que permitan articular los distintos soportes documentales.

Esta situación afecta la integridad del archivo de gestión y limita el acceso a la información de primera mano que soporta la actuación administrativa, toda vez que, conforme a la Ley 594 de 2000, los expedientes deben originarse, organizarse, custodiarse y conservarse inicialmente en la dependencia que los produce, respetando el ciclo vital del documento. Adicionalmente, desconoce los lineamientos definidos por el Archivo General de la Nación y por el Instructivo ADMBS-I-003, los cuales establecen que la adecuada conformación de expedientes híbridos es obligatoria para garantizar la autenticidad, integridad, disponibilidad y consulta de la documentación.

La ausencia del expediente físico en el archivo de gestión de la UGT Guainía dificulta la reconstrucción integral de la actuación administrativa, restringe la trazabilidad del trámite, debilita los mecanismos de control interno y compromete la seguridad jurídica del proceso, al no contar con la totalidad de los soportes documentales que acreditan el desarrollo, sustento y legalidad de las decisiones adoptadas.

EXPEDIENTES AFECTADOS (13)

ITEM	NÚMERO EXPEDIENTE	DEPARTAMENTO	PREDIO	MUNICIPIO	AREA (HA)
1	2023220106998882191E	GUAINÍA	LA MARRANADA	INÍRIDA	23,4532
2	2023220106998740521E	GUAINÍA	LA ESPERANZA	INÍRIDA	9,5669
3	2023220106998741886E	GUAINÍA	BUENAVENTURA	INÍRIDA	5,6491
4	202422010699841315E	GUAINÍA	ANGEL DE SOFIA	INÍRIDA	9,9092
5	2023220106998818224E	GUAINÍA	DON GERONCIO	INÍRIDA	3,2169
6	202422010699854907E	GUAINÍA	LA FORTUNA	INÍRIDA	0,208
7	202022010699803148E	GUAINÍA	LAS BRISAS	INÍRIDA	15,7575
8	202022010699803924E	GUAINÍA	LA MANGA	INÍRIDA	6,9264
9	2023220106998621898E	GUAINÍA	LOS ARENALES	INÍRIDA	2,2727
10	2024220106998404157E	GUAINÍA	LAS PALMAS	INÍRIDA	1,6988
11	2024220106998276616E	GUAINÍA	EL PARAISO	INÍRIDA	8,3193
12	202122010699800468E	GUAINÍA	EL BAUDIL	INÍRIDA	4,7192
13	2023220106998797416E	GUAINÍA	EL CHARCON	BARRANCOMINAS	105,1417
TOTAL HECTAREAS					196,8389

Fuente: UGT Guainía

Hallazgo No. 2 – Debilidades en el cumplimiento de la Tarea No 7 del procedimiento ACCTI-P-019 (Notificar, comunicar y publicar el Auto de Apertura del Trámite Administrativo).

 Agencia Nacional de Tierras	FORMA	INFORME DETALLADO DE AUDITORÍA INTERNA	CÓDIGO	SEYM-F-007
	ACTIVIDAD	AUDITORÍA INTERNA: ASEGURAMIENTO Y CONSULTA	VERSIÓN	2
	PROCESO	SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y MEJORA	FECHA	26/06/2023

CRITERIOS

Procedimiento ACCTI-P-019 – Reconocimiento de Derechos sobre Baldíos en Zonas No Focalizadas

Define las actividades, responsabilidades y tiempos para el desarrollo del procedimiento, estableciendo como tarea obligatoria la Tarea No. 7 – Notificar, comunicar y publicar el Auto de Apertura del Trámite Administrativo, la cual constituye tareas críticas y de control para la verificación preliminar y la fase publicitaria del trámite.

Decreto Ley 902 de 2017 – Artículo 70

Dispone que la autoridad agraria debe efectuar una verificación preliminar completa y garantizar la publicidad de la apertura del procedimiento, dejando evidencia documental de las actuaciones adelantadas dentro del expediente.

Ley 1437 de 2011 – CPACA

- **Artículo 73:** Establece que los actos, documentos y soportes que fundamentan las decisiones administrativas deben reposar en el expediente y ser públicos.
- **Artículos 63 y 69:** Ordenan el uso de medios electrónicos para garantizar la transparencia, el acceso a la información pública y la publicidad de las actuaciones administrativas.

ANÁLISIS DE VERIFICACIÓN

Durante la auditoría se revisaron trece (13) expedientes de Cosecha Propia asociados al procedimiento ACCTI-P-019 – Reconocimiento de Derechos sobre Baldíos en Zonas No Focalizadas, evidenciándose debilidades en el cumplimiento de la fase publicitaria del procedimiento, la cual es determinante para la legalidad, trazabilidad y seguridad jurídica de la actuación administrativa.

Se evidenció el incumplimiento de la Tarea No. 7 – “Notificar, comunicar y publicar el Auto de Apertura del Trámite Administrativo”, a cargo de la UGT Guainía, correspondiente a la fase publicitaria del procedimiento. Durante la revisión de los expedientes no se encontraron soportes que acreditaran la publicación del Acto Administrativo de Inicio en medios de comunicación masiva, ni constancias que demostrarán su publicación electrónica en la página web del ente territorial correspondiente. No se identificaron certificaciones de emisoras o medios locales, copias de publicaciones impresas, registros de difusión comunitaria, capturas de pantalla, URL oficiales, certificaciones de publicación ni cargues en el Gestor Documental ORFEO que acreditaran el cumplimiento de esta tarea.

El incumplimiento de la Tarea No. 7 limita la transparencia del procedimiento, vulnera el principio de publicidad, restringe el derecho de terceros a conocer y participar en la actuación administrativa y debilita los mecanismos de control ciudadano. Las debilidades identificadas en esta actividad evidencian falencias en el cumplimiento de los tiempos, fases y controles establecidos en el procedimiento ACCTI-P-019, lo cual compromete la seguridad jurídica del proceso y puede generar cuestionamientos sobre la validez de las actuaciones administrativas adelantadas.

 Agencia Nacional de Tierras	FORMA	INFORME DETALLADO DE AUDITORÍA INTERNA	CÓDIGO	SEYM-F-007
	ACTIVIDAD	AUDITORÍA INTERNA: ASEGURAMIENTO Y CONSULTA	VERSIÓN	2
	PROCESO	SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y MEJORA	FECHA	26/06/2023

EXPEDIENTES AFECTADOS (13)

ITEM	NÚMERO EXPEDIENTE	DEPARTAMENTO	PREDIO	MUNICIPIO	AREA (HA)
1	2023220106998882191E	GUAINÍA	LA MARRANADA	INÍRIDA	23,4532
2	2023220106998740521E	GUAINÍA	LA ESPERANZA	INÍRIDA	9,5669
3	2023220106998741886E	GUAINÍA	BUENAVENTURA	INÍRIDA	5,6491
4	202422010699841315E	GUAINÍA	ANGEL DE SOFIA	INÍRIDA	9,9092
5	2023220106998818224E	GUAINÍA	DON GERONCIO	INÍRIDA	3,2169
6	202422010699854907E	GUAINÍA	LA FORTUNA	INÍRIDA	0,208
7	202022010699803148E	GUAINÍA	LAS BRISAS	INÍRIDA	15,7575
8	202022010699803924E	GUAINÍA	LA MANGA	INÍRIDA	6,9264
9	2023220106998621898E	GUAINÍA	LOS ARENALES	INÍRIDA	2,2727
10	2024220106998404157E	GUAINÍA	LAS PALMAS	INÍRIDA	1,6988
11	2024220106998276616E	GUAINÍA	EL PARAISO	INÍRIDA	8,3193
12	202122010699800468E	GUAINÍA	EL BAUDIL	INÍRIDA	4,7192
13	2023220106998797416E	GUAINÍA	EL CHARCON	BARRANCOMINAS	105,1417
TOTAL HECTAREAS					196,8389

Fuente: UGT Guainía

Hallazgo No. 3 – Deficiencia en la articulación entre el Nivel Central (DAE, SUBDAE), la Coordinación UGT Caquetá y la UGT Guainía para la gestión misional en territorios indígenas.

CRITERIOS

Constitución Política de 1991 – Arts. 1, 2, 7, 286 y 330

Obliga al Estado a garantizar la atención oportuna y coordinada en territorios de alta presencia indígena, asegurando un enfoque diferencial, protección de la diversidad étnica y fortalecimiento territorial para la gestión pública.

Ley 160 de 1994

Reconoce a los pueblos indígenas como sujetos especiales de atención en los procesos de acceso y protección territorial, lo cual demanda capacidades institucionales articuladas entre nivel central y territorial.

Ley 2294 de 2023 – PND 2022–2026

Ordena a las entidades del sector agropecuario fortalecer la gestión territorial con pertinencia étnica y presencia institucional continua, especialmente en zonas donde la población es mayoritariamente indígena.

Decreto 2363 de 2015

Establece la responsabilidad de la ANT de garantizar atención territorial efectiva en formalización, protección de territorios y ordenamiento social de la propiedad para comunidades étnicas.

 Agencia Nacional de Tierras	FORMA	INFORME DETALLADO DE AUDITORÍA INTERNA	CÓDIGO	SEYM-F-007
	ACTIVIDAD	AUDITORÍA INTERNA: ASEGURAMIENTO Y CONSULTA	VERSIÓN	2
	PROCESO	SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y MEJORA	FECHA	26/06/2023

Decreto Ley 902 de 2017

Dispone que los trámites administrativos deben realizarse con enfoque territorial, oportunidad y acompañamiento adecuado a comunidades étnicas, lo cual supone coordinación permanente entre las áreas técnicas responsables.

Resolución No. 20221000298926 del 1 de diciembre de 2022

«Por la cual se delegan unas funciones en los servidores públicos nivel asesor nivel experto código G3, grado 05 de las Unidades de Gestión Territorial – UGT»

ANÁLISIS DE VERIFICACIÓN

A partir del Memorando No. 202579000541633 del 26 de noviembre de 2025 con el asunto “Solicitud de Equipo de Trabajo de la Subdirección de Asuntos Étnicos para la UGT Guainía” y de las evidencias recopiladas del trabajo de campo en la UGT auditada, se identificaron elementos que muestran que la articulación entre el nivel central (DAE, SUBDAE), la Coordinación UGT Caquetá y la UGT Guainía presenta limitaciones que afectan la gestión misional en territorios indígenas del departamento del GUAINIA.

Los principales aspectos verificados son los siguientes:

1. Alta composición étnica del departamento

El 90% de la población del Guainía es indígena, lo que hace indispensable una coordinación fluida entre las áreas del nivel central y la UGT para garantizar atención oportuna, acompañamiento culturalmente pertinente y gestión directa de sus solicitudes.

2. Condiciones geográficas y logísticas especiales

El Guainía es un territorio remoto, de difícil acceso y con restricciones de transporte y conectividad. Estas condiciones requieren sincronización institucional continua para evitar que los trámites deban trasladarse innecesariamente al nivel central o a la UGT Caquetá, lo que genera demoras significativas.

3. Ausencia de coordinación permanente especializada en Asuntos Étnicos en territorio

Aunque la UGT Guainía mantiene operatividad en el territorio, no cuenta con un equipo técnico especializado en Asuntos Étnicos, lo que obliga a depender de la coordinación entre SUBDAE, DAE y la UGT Caquetá para avanzar en acompañamientos, verificaciones y actuaciones administrativas requeridas por las comunidades.

4. Incremento de requerimientos misionales sin una respuesta articulada suficiente

La auditoría evidenció múltiples solicitudes de comunidades étnicas entre las más comunes están:

- Constitución y ampliación de resguardos.
- Clarificación de linderos y saneamiento de resguardos

 Agencia Nacional de Tierras	FORMA	INFORME DETALLADO DE AUDITORÍA INTERNA	CÓDIGO	SEYM-F-007
	ACTIVIDAD	AUDITORÍA INTERNA: ASEGURAMIENTO Y CONSULTA	VERSIÓN	2
	PROCESO	SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y MEJORA	FECHA	26/06/2023

- Información y avances de procesos étnicos en las mesas de concertación Indígenas y compromisos de los avances.
- Copias de resoluciones de adjudicación de resguardos.
- Asesoría Jurídica a población AFRO en cuanto a consejos comunitarios.
- Requerimientos del Ministerio Público como defensoría del Pueblo y Procuraduría Regional, quienes han demandado acompañamiento y atención oportuna a la población indígena en los distintos espacios (comités, mesas técnicas, mesas de concertación entre otros.), en los cuales la UGT tiene participación como miembro.
- Debilidad en la presentación de información real y oportuna en las mesas técnicas en donde la UGT representa a la ANT.
- Debilidad en trámites de reconocimiento y protección territorial que demoran su atención por ausencia de una articulación continua y operativa entre las áreas involucradas.

5. Impacto en la oportunidad de la gestión

Las brechas en la coordinación generan:

- Atrasos en la atención de requerimientos comunitarios.
- Dificultades en el relacionamiento institucional con autoridades tradicionales.
- Mayores tiempos en la toma de decisiones.
- Retrocesos en el principio de descentralización operativa definido en el Plan Nacional de Desarrollo- PND y la Constitución.

Las evidencias verificadas permiten establecer que la sincronización operativa entre el nivel central (DAE, SUBDAE), la Coordinación UGT Caquetá y la UGT Guainía no se encuentra plenamente ajustada a las necesidades misionales del territorio, particularmente en lo referente a la gestión de procesos étnicos en un departamento cuya población es mayoritariamente indígena y cuyas condiciones geográficas exigen presencia y articulación institucional constante.

3.1. Observaciones presentadas por la Subdirección de Asuntos Étnicos- SUBDAE

En ejercicio del derecho a la réplica, la Subdirección de Asuntos Étnicos – SUBDAE remitió observaciones mediante correo institucional del 22 de diciembre de 2025, en las cuales expone consideraciones relacionadas con la asignación formal de competencias, el marco procedural aplicable a los trámites étnicos y el estado jurídico-administrativo de 15 solicitudes a favor de comunidades étnicas en el departamento del Guainía, así:

(...) “La Subdirección de Asuntos Étnicos (SDAE) de la Agencia Nacional de Tierras, en atención al Hallazgo No. 3 del Informe Preliminar de Auditoría Interna de la UGT Guainía, presenta las siguientes precisiones y observaciones:

1. La SDAE no ha delegado en la UGT Guainía ningún procedimiento de formalización ni de seguridad jurídica de comunidades indígenas o negras. Por lo tanto, esta Unidad de Gestión Territorial no debe adelantar tarea misional alguna que implique la gestión, desarrollo o acompañamiento de procedimientos administrativos de constitución o ampliación de resguardos indígenas, o de titulación de Consejos Comunitarios. La premisa del hallazgo desconoce la arquitectura procedural de la

 Agencia Nacional de Tierras	FORMA	INFORME DETALLADO DE AUDITORÍA INTERNA	CÓDIGO	SEYM-F-007
	ACTIVIDAD	AUDITORÍA INTERNA: ASEGURAMIENTO Y CONSULTA	VERSIÓN	2
	PROCESO	SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y MEJORA	FECHA	26/06/2023

Agencia, pues la SDAE no ha delegado en la UGT Guainía la sustanciación de procedimientos étnicos porque los manuales vigentes asignan esa competencia exclusivamente al Nivel Central.

Especificamente, los procedimientos ACCTI-P-023 (Constitución de Resguardos) y ACCTI-P-024 (Ampliación y Saneamiento) designan como responsable de la proyección técnica, jurídica y sustanciación a la SDAE y reservan la decisión de fondo al Consejo Directivo. Por lo tanto, exigir a la UGT Guainía resultados sobre tareas que el procedimiento asigna a la SDAE implicaría una violación al debido proceso administrativo y al manual de funciones.

2. Al no tener delegado procedimiento administrativo alguno de formalización étnica, no se justifica la presencia de un equipo especializado de la SDAE en el territorio, actuando conforme a los principios de economía, austeridad y eficiencia que rigen la función administrativa. Dichos principios exigen optimizar al máximo los recursos, procurando el más alto nivel de calidad en las actuaciones y la protección de los derechos.

3. En el marco de sus funciones de formalización y seguridad jurídica de territorios étnicos, la SDAE mantiene un diálogo y concertación constante con las comunidades solicitantes, y realiza acompañamiento directo en los espacios de seguimiento territoriales y nacionales, garantizando así una respuesta institucional articulada que avanza en el reconocimiento de los derechos territoriales étnicos.

4. La SDAE actualmente adelanta, dentro de su Plan de Atención, 15 solicitudes a favor de comunidades étnicas en el departamento del Guainía, las cuales presentan los siguientes estados:

- 4 procedimientos de ampliación de resguardos indígenas se encuentran suspendidos por órdenes de jueces de restitución.
- 2 procedimientos de ampliación de resguardos han sido presentados ante el Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras durante la vigencia 2025.
- 2 procedimientos de ampliación de resguardos fueron desistidos tácitamente porque las pretensiones territoriales ya se encontraban formalizadas.
- 3 solicitudes de ampliación de resguardo no cumplen con los requisitos mínimos del Decreto 1071 de 2015 para iniciar el procedimiento administrativo.
- 1 procedimiento de ampliación de resguardo indígena se encuentra en consolidación del Estudio Socioeconómico, Jurídico y de Tenencia Territorial (ESJTT), próximo a presentarse ante el Consejo Directivo de la ANT en la vigencia 2026.
- 2 procedimientos de constitución de resguardos se encuentran en consolidación del ESJTT, también próximos a presentarse ante el Consejo Directivo de la ANT en la vigencia 2026.
- 1 solicitud de titulación de Consejo Comunitario no ha cumplido con los requisitos mínimos establecidos en el Decreto 1066 de 2015 para gestionar el procedimiento administrativo.

Atendiendo a lo anterior, no puede afirmarse que existan procedimientos de formalización o seguridad sin atención, dado que, de los 15 procedimientos susceptibles de formalización dentro del plan de atención de la SDAE, 4 ya se encuentran finalizados con reconocimiento de derechos territoriales y 3

 Agencia Nacional de Tierras	FORMA	INFORME DETALLADO DE AUDITORÍA INTERNA	CÓDIGO	SEYM-F-007
	ACTIVIDAD	AUDITORÍA INTERNA: ASEGURAMIENTO Y CONSULTA	VERSIÓN	2
	PROCESO	SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y MEJORA	FECHA	26/06/2023

están en consolidación del ESJTT para su presentación al Consejo Directivo, lo que representa una atención del 100% en los procedimientos de formalización a comunidades indígenas.

Respecto a los 4 procedimientos de ampliación restantes, estos no son aptos para continuar por la vía administrativa dentro de las competencias de la SDAE-ANT, ya que se encuentran suspendidos y se adelantan preferentemente por la ruta judicial de restitución de tierras, lo cual obliga a suspender cualquier actuación administrativa. Esta situación no es imputable como desatención a las solicitudes de las comunidades indígenas.

En cuanto a los 3 procedimientos de ampliación de resguardo indígena y el procedimiento de titulación colectiva de comunidades negras, se precisa que, para que sean considerados procedimientos de formalización y puedan avanzar, deben cumplir obligatoriamente con los requisitos de los Decretos 1071 y 1066 de 2015, respectivamente. En efecto, el procedimiento vigente ACCTI-P-030 tiene como objetivo expreso "Adelantar los procedimientos administrativos de Titulación Colectiva, Ampliación y Saneamiento de los Territorios Colectivos de las Comunidades Negras". Por tanto, cualquier actuación de la UGT o la SDAE debe ceñirse estrictamente a este flujo de trabajo.

La Actividad No. 1 del procedimiento ACCTI-P-030, denominada "Revisión Jurídica preliminar de la solicitud", impone a la entidad la obligación de verificar que la petición cumpla con los requisitos del Decreto 1066 de 2015. En consecuencia, al no cumplir la solicitud con los requisitos mínimos del Decreto 1066, la SDAE se encuentra en imposibilidad jurídica y técnica de dar inicio formal a la actuación administrativa.

5. El hallazgo planteado no debe ser atribuido a la SDAE, ya que es responsabilidad de los funcionarios y colaboradores de la UGT Guainía contar con los conocimientos jurídicos y técnicos en la ruta étnica diferenciada que permita un diálogo efectivo con los actores territoriales y una presencia institucional adecuada, aspecto que trasciende el ámbito específico de los procedimientos de formalización y seguridad jurídica.

6. Es importante recordar a la UGT Guainía que la competencia de la ANT en materia étnica se limita a adelantar procedimientos de formalización y seguridad jurídica sobre territorios no formalizados. No corresponde a la ANT brindar atención o asesoría a resguardos indígenas ya constituidos y ampliados, intervenir en conflictividades internas, ni participar en espacios de concertación propios de las comunidades étnicas, ya que ello podría vulnerar su autonomía y generar afectaciones a su autogobierno y desarrollo integral".

3.2. Evaluación de las observaciones formuladas por la Subdirección de Asuntos Étnicos – SUBDAE frente al Hallazgo No. 3 por parte de la Oficina de Control Interno- OCI.

Al respecto, la Oficina de Control Interno precisa que el Hallazgo No. 3 no cuestiona la titularidad de las competencias legalmente asignadas a la SUBDAE ni la legalidad de los procedimientos sustantivos a su cargo, ni efectúa valoración alguna sobre la procedencia jurídica de actos administrativos específicos. El alcance del hallazgo se circunscribe exclusivamente a la evaluación de la articulación funcional y operativa entre el nivel central (DAE y SUBDAE), la Coordinación UGT Caquetá y la UGT

 Agencia Nacional de Tierras	FORMA	INFORME DETALLADO DE AUDITORÍA INTERNA	CÓDIGO	SEYM-F-007
	ACTIVIDAD	AUDITORÍA INTERNA: ASEGURAMIENTO Y CONSULTA	VERSIÓN	2
	PROCESO	SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y MEJORA	FECHA	26/06/2023

Guainía, en el marco de la gestión misional de la Agencia Nacional de Tierras en territorios con alta concentración de población indígena.

Desde la perspectiva del Sistema de Control Interno, la auditoría evaluó el grado de observancia de los principios de coordinación, eficacia, oportunidad, enfoque territorial y atención diferenciada, consagrados en la Constitución Política, la Ley 87 de 1993 y la normativa sectorial vigente. Dichos principios deben materializarse no solo mediante la asignación formal de competencias, sino, de manera sustantiva, a través de mecanismos efectivos de articulación interdependencial, que aseguren una gestión pública integral, coherente y alineada con las particularidades y necesidades del territorio, garantizando así el cumplimiento de los fines institucionales y la adecuada prestación del servicio.

Si bien, la SUBDAE manifiesta que determinados procedimientos misionales corresponden de manera exclusiva al nivel central, dicha circunstancia no desvirtúa los hechos advertidos por la OCI, en tanto la auditoría no se orientó a evaluar la delegación de funciones ni la sustanciación técnica de los expedientes. El análisis se centró, más bien, en el impacto que genera la posible ausencia de una articulación operativa en el día a día sobre aspectos que pueden ser críticos de la gestión institucional, tales como la adecuada atención de requerimientos por las comunidades étnicas, la interlocución efectiva con autoridades a nivel departamental y nacional, la participación activa en espacios de concertación y la oportunidad y suficiencia de la respuesta frente a solicitudes formuladas por los entes de control y el Ministerio Público.

Durante el trabajo de campo, se constató que la UGT Guainía cumple el rol de instancia territorial de presencia institucional de la ANT, con participación activa en mesas técnicas, comités, requerimientos interinstitucionales y escenarios de diálogo con comunidades indígenas. En este contexto, las limitaciones en la coordinación permanente con el nivel central generan riesgos operativos relevantes, tales como reprocesos, demoras en la atención de trámites y requerimientos, inconsistencias en la información suministrada y dificultades en la adecuada gestión de expectativas de las comunidades. Estas situaciones no se explican exclusivamente por la delimitación de competencias, sino que se evidencian por la ausencia de esquemas formales, sistemáticos y sostenidos de trabajo articulado entre los niveles central y territorial.

Por su parte, las observaciones remitidas por la SUBDAE se orientan a la descripción de actuaciones administrativas puntuales y al marco normativo que define sus competencias, sin abordar de manera directa los aspectos estructurales evaluados por la Oficina de Control Interno, particularmente aquellos asociados a la sincronización interinstitucional, la gestión territorial integrada y la necesidad de fortalecer los canales de coordinación con las unidades territoriales. Dichos elementos resultan críticos en contextos geográficos y culturales de alta complejidad, como el departamento del Guainía, donde la articulación efectiva es un factor determinante para el cumplimiento de los fines institucionales.

En consecuencia, la Oficina de Control Interno concluye que las observaciones presentadas no desvirtúan el hallazgo formulado, en la medida en que este se fundamenta en evidencias objetivas y verificadas durante el trabajo de campo, así como en el análisis integral del funcionamiento del Sistema de Control Interno. En particular, el hallazgo se soporta en la evaluación de los mecanismos de articulación entre los distintos niveles de la entidad, los cuales resultan determinantes para asegurar

 Agencia Nacional de Tierras	FORMA	INFORME DETALLADO DE AUDITORÍA INTERNA	CÓDIGO	SEYM-F-007
	ACTIVIDAD	AUDITORÍA INTERNA: ASEGURAMIENTO Y CONSULTA	VERSIÓN	2
	PROCESO	SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y MEJORA	FECHA	26/06/2023

una gestión coordinada, oportuna y eficaz, orientada al cumplimiento efectivo de los fines del Estado en territorios indígenas, en coherencia con los principios de la función administrativa y las responsabilidades institucionales.

Por lo anterior, la OCI mantiene el Hallazgo No. 3 en el informe final, al considerar que la problemática identificada trasciende la discusión sobre delegaciones formales y se ubica en el ámbito del funcionamiento integral del Sistema de Control Interno, particularmente en lo relacionado con los principios de coordinación, eficacia, enfoque territorial y atención diferenciada establecidos en la normatividad vigente.

6. EVALUACIÓN PLAN DE MEJORAMIENTO

El equipo auditor verificó las acciones de mejora asociadas al alcance de la auditoría, observando que:

(X) No hay acciones de mejora a la espera de determinar su efectividad: No se evaluó la efectividad de las acciones contenidas en el Plan de Mejoramiento Institucional relacionadas con los procesos evaluados durante la vigencia 2024 y 2025, por cuanto, a la fecha del presente ejercicio auditor, dichas acciones aún se encuentran dentro de los plazos establecidos para su ejecución.

7. EVALUACIÓN DEL RIESGO Y CONTROLES DEL PROCESO

La Oficina de Control Interno realizó la verificación del Mapa de Riesgos de Gestión de la Agencia Nacional de Tierras (versión vigente), así como la validación con los procedimientos y actuaciones asociados al trámite ACCTI-P-019 ejecutado por la UGT Guainía. El análisis permitió identificar los riesgos institucionales aplicables al proceso auditado y los controles definidos para su mitigación, así como brechas relevantes y riesgos no contemplados que deberían incorporarse en la matriz institucional conforme a la Guía Integral de Gestión del Riesgo – Versión 7.

7.1. Riesgos del Mapa Institucional asociados al proceso evaluado

La verificación evidenció que varios riesgos del mapa institucional tienen relación directa con las actividades desarrolladas en la UGT Guainía, especialmente en lo relacionado con la verificación técnica, el análisis jurídico, la integridad documental y la emisión de decisiones administrativas en el marco del Decreto Ley 902 de 2017. Dichos riesgos y sus controles se sintetizan a continuación:

 Agencia Nacional de Tierras	FORMA	INFORME DETALLADO DE AUDITORÍA INTERNA	CÓDIGO	SEYM-F-007
	ACTIVIDAD	AUDITORÍA INTERNA: ASEGURAMIENTO Y CONSULTA	VERSIÓN	2
	PROCESO	SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y MEJORA	FECHA	26/06/2023

Tabla 1. Riesgos del mapa institucional relacionados con el proceso ACCTI-P-019

Código del Riesgo	Nombre del Riesgo	Relación con el proceso auditado
R29	Incumplimiento de los procedimientos administrativos de acceso y adjudicación	Afecta directamente la ejecución del procedimiento ACCTI-P-019, especialmente la secuencia técnica, jurídica y de publicidad de los expedientes de reconocimiento de derechos en Guainía.
R28	Información documental insuficiente o desactualizada	Conexión directa con la revisión física y digital del expediente; riesgo crítico en zonas de baja conectividad.

7.2. Controles institucionales asociados a los riesgos identificados

La revisión permitió identificar los controles definidos en el Mapa de Riesgos; sin embargo, la OCI verificó que estos se caracterizan por ser controles **nominales**, con ausencia de atributos esenciales exigidos por la Guía Integral de Riesgos v7, lo que limita su efectividad.

Tabla 2. Controles asociados y evaluación técnica

Riesgo	Código del Control	Tipo de Control	Evaluación de la OCI
R29	C29.1 – C29.2 – C29.3	Preventivos y correctivos	Controles nominales; ausencia de responsable, verbo de acción, periodicidad y evidencia. No reducen probabilidad ni impacto del riesgo.
R28	Sin controles formales definidos en la matriz	—	La ausencia de controles alineados al proceso ACCTI-P-019 limita la prevención de errores técnicos y documentales.

7.3. Síntesis narrativa de los riesgos relacionados

La OCI determinó que los riesgos R29 y R28 guardan relación directa con las tareas auditadas, toda vez que se asocian a la verificación documental, la ejecución técnica en campo, la evaluación jurídica y la integridad de la información utilizada para emitir decisiones de adjudicación bajo el Decreto Ley 902 de 2017. No obstante, los controles definidos en el mapa presentan deficiencias de diseño (falta de atributos mínimos), lo que limita la capacidad de la entidad para prevenir, detectar o corregir desviaciones durante la gestión de expedientes.

 Agencia Nacional de Tierras	FORMA	INFORME DETALLADO DE AUDITORÍA INTERNA	CÓDIGO	SEYM-F-007
	ACTIVIDAD	AUDITORÍA INTERNA: ASEGURAMIENTO Y CONSULTA	VERSIÓN	2
	PROCESO	SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y MEJORA	FECHA	26/06/2023

8. CONCLUSIONES

El análisis de evidencias por parte del equipo Auditor permitió identificar resultados positivos, situaciones que requieren fortalecimiento y riesgos asociados a la operación territorial, insumos que fundamentan las siguientes conclusiones y recomendaciones.

1. Gestión procesal de solicitudes de acceso a tierras en áreas bajo régimen de la Ley 2^a de 1959

Se evidencia la necesidad de fortalecer el impulso procesal y la trazabilidad administrativa de las solicitudes de acceso a tierras que deben tramitarse mediante contratos de derechos de uso, con el fin de garantizar la continuidad del trámite, la oportunidad en la gestión y el cumplimiento del marco normativo aplicable.

2. Cumplimiento misional en el proceso ACCTI-P-019 con resultados significativos para el territorio

La UGT Guainía culminó 13 expedientes de reconocimiento de derechos sobre baldíos (cosecha propia), con decisiones de adjudicación que consolidaron la formalización y el reconocimiento de derechos en 196,8389 hectáreas. Este logro es especialmente relevante considerando que el departamento llevaba más de 17 años sin avances tangibles en titulación rural.

3. Gestión documental con fortalezas y oportunidades de mejora

Se verificó disponibilidad de soporte digital en ORFEO, sin embargo, se identificaron diferencias entre los expedientes físicos y los digitales, así como ausencia de algunos documentos requeridos por el procedimiento ACCTI-P-019. Esto implica riesgo legal y documental en la validez de algunos actos.

4. Cumplimiento del 100% de las metas del Plan de Acción Institucional (PAI) 2025

La UGT Guainía acreditó el cumplimiento integral de los indicadores auditados, con evidencia consistente, trazable y cargada oportunamente en PEPA. En varios casos, la ejecución superó lo programado para la fecha de corte.

5. Conformación adecuada de los Comités Municipales y Departamental de Reforma Agraria

La auditoría confirmó que se encuentran debidamente integrados y documentados los comités de Inírida, Barrancominas y el Departamento del Guainía, conforme al marco de la Ley 160 de 1994 y el Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026.

6. Insuficiencia de controles en el Mapa de Riesgos de Gestión

Los controles asociados a los riesgos misionales aplicables no cumplen con la estructura mínima definida en la Guía Integral de Riesgos V7 (responsable, verbo, periodicidad y evidencia).

 Agencia Nacional de Tierras	FORMA	INFORME DETALLADO DE AUDITORÍA INTERNA	CÓDIGO	SEYM-F-007
	ACTIVIDAD	AUDITORÍA INTERNA: ASEGURAMIENTO Y CONSULTA	VERSIÓN	2
	PROCESO	SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y MEJORA	FECHA	26/06/2023

7. Presencia misional y articulación en materia de Asuntos Étnicos

Se identifica la necesidad de fortalecer los mecanismos de articulación y la presencia técnica territorial como condición indispensable para garantizar el cumplimiento efectivo de las obligaciones estatales en materia étnica.

9. RECOMENDACIONES

La Oficina de Control Interno en ejercicio de su rol de aseguramiento y asesoría sugiere las siguientes recomendaciones, que se derivan del análisis integral de los hallazgos expuestos y de las conclusiones consignadas en este informe. Su propósito es cerrar las brechas identificadas, fortalecer el Sistema de Control Interno y mitigar los riesgos materializados conforme a la metodología del Departamento Administrativo de la Función Pública (Guía V.7).

1. Reactivación y priorización del trámite administrativo

Se recomienda a la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación adelantar las acciones necesarias para reactivar y priorizar la gestión de los expedientes, asegurar la aplicación del procedimiento ADMTI-P-012 y mantener actualizada la información procesal, de manera que se garantice una atención oportuna y verificable a los solicitantes.

2. Fortalecer la Gestión Documental en las UGT

Asegurar la armonización entre expediente físico y expediente digital, reforzar procesos de foliado, carátulas técnicas, orden secuencial y custodia institucional.

3. Mejoramiento de la supervisión y acompañamiento técnico de las subdirecciones.

Reforzar los lineamientos, asistencia técnica y supervisión de las subdirecciones responsables sobre las UGT, mediante la definición de indicadores de efectividad, reportes periódicos de avance y sesiones de retroalimentación que permitan identificar oportunamente desviaciones y tomar medidas correctivas inmediatas.

4. Fortalecimiento de protocolos de empalme y transferencia de conocimiento.

Diseñar e implementar un protocolo institucional estandarizado para el empalme de personal en las Unidades de Gestión Territorial, que contemple responsables, tiempos, entregables documentales y un repositorio digital único, con el fin de garantizar la memoria institucional y la continuidad de los procedimientos misionales.

5. Garantizar la articulación entre la subdirección de Asuntos Étnicos, la Dirección de Asuntos Étnicos y la coordinación UGT Caquetá y UGT Guainía para la gestión misional en territorios indígenas.

Planificar una atención asertiva real, evitando que las comunidades se desplacen hacia Bogotá u otras UGTs a realizar sus trámites y consultas, con el fin de mejorar la atención y los tiempos

 Agencia Nacional de Tierras	FORMA	INFORME DETALLADO DE AUDITORÍA INTERNA	CÓDIGO	SEYM-F-007
	ACTIVIDAD	AUDITORÍA INTERNA: ASEGURAMIENTO Y CONSULTA	VERSIÓN	2
	PROCESO	SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y MEJORA	FECHA	26/06/2023

de respuesta de las necesidades de la población étnica, favoreciendo la percepción de cercanía e imagen de la institución en el departamento y de este modo contribuir a la construcción de territorios en paz.

10. ANEXOS

El presente informe no contiene anexos.

Aprobó,

(Original firmado)

CARLOS ALBERTO CORTES RIAÑO

Jefe de Oficina de Control Interno (E)

Elaboró,

(Original firmado)

DOLLY NAYIBE OJEDA HERNANDEZ

Funcionaria Gestor T1 Grado 10

(Original firmado)

JORGE YOBANI MARTIN ROA

Contratista Oficina de Control Interno

(Original firmado)

ANDRES CHIQUIZA CUERVO

Contratista Oficina de Control Interno