

INFORME ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS - ANT (BALDÍOS RESERVADOS ISLAS DEL ROSARIO Y SAN BERNARDO) VIGENCIAS 2021 A 2023

CGR - CDSA No. 01007
JUNIO DE 2024

**INFORME ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN (AEF)
AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS (ISLAS DEL ROSARIO Y SAN
BERNARDO)**

Contralor General de la República	Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Vicecontralor	Carlos Mario Zuluaga Pardo
Contralor Delegado Sector Agropecuario	Anwar Salim Daccarett Alvarado
Director de Estudios Sectoriales	Sonia A. Gaviria Santacruz
Director de Vigilancia Fiscal	Diego Alberto Ospina Guzmán
Supervisora de la Actuación	Luzana Guerrero Quintero
Líder	Fernando Augusto Rodríguez C.
Auditores	Carlos Andrés Peralta Vargas Diana Paola López Pérez Laura Lizeth Contreras Guerrero María Claudia Pertuz Celis
Apoyo Técnico	Luis Fernando Acuña Benítez Tatiana García Aroca

CONTENIDO

1. CARTA DE PRESENTACION DE RESULTADOS	5
1.1 MARCO DE REFERENCIA LEGAL Y REGLAMENTARIO	6
1.2 DEL ASUNTO EN CUESTIÓN.....	8
1.3 OBJETIVOS DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN	11
1.4 ALCANCE DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN	12
1.5 CONCEPTO.....	12
1.6 CONCLUSIONES	12
1.7 PLAN DE MEJORAMIENTO	13
1.8 RELACIÓN DE HALLAZGOS	13
2. RESULTADOS DE LA ACTUACIÓN.....	15
HALLAZGO No. 1 – PREDIOS CON SITUACIÓN JURÍDICA INDETERMINADA (A) (D).....	15
HALLAZGO No. 2 - PREDIOS QUE NUNCA HAN TENIDO CONTRATO EN BALDÍOS RESERVADOS DE SAN BERNARDO. (A) (IP).....	23
HALLAZGO No. 3 – INFRACCIONES AMBIENTALES (A) (D)	35
HALLAZGO No. 4 - CLARIFICACIÓN DE PREDIOS – ISLAS DEL ARCHIPIÉLAGO DE SAN BERNARDO (A) (D)	43
HALLAZGO No. 5 - EJECUCIÓN DE RECURSOS APROPIADOS PARA SER INVERTIDOS EN LAS ISLAS DEL ROSARIO Y SAN BERNARDO (A) 	48
HALLAZGO No. 6 - PREDIOS CON TERMINACIÓN ANTICIPADA DEL CONTRATO Y SIN RECUPERAR. (A) (D).....	53
HALLAZGO No. 7 - BALDÍOS RESERVADOS - PREDIO RECUPERADO POR LA ANT EN ESTADO DE ABANDONO (A)	60
HALLAZGO NO. 8 - CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS A SEIS (6) MESES. (A).....	62
HALLAZGO No. 9 - PRINCIPIO DE COORDINACIÓN ENTRE ACTORES DE LAS ISLAS DEL ROSARIO Y SAN BERNARDO (A).....	65
HALLAZGO No. 10 - PREDIO TECHO ROJO (A).....	71
HALLAZGO No. 11 - PREDIOS CON CONTRATO VENCIDO QUE NO PAGAN ARRIENDO O CONTRAPRESTACIÓN - ARCHIPIÉLAGO SAN BERNARDO. (A) (D) (F).....	77

**HALLAZGO No. 12 - RECUPERACIÓN PREDIOS BALDÍOS RESERVADOS
ISLAS DE SAN BERNARDO (A) (D) 89**

3.RESULTADOS PLAN DE MEJORAMIENTO 93

4. ATENCIÓN DE SOLICITUDES DE ORIGEN CIUDADANO 93

5. ANEXOS 95

1. CARTA DE PRESENTACION DE RESULTADOS

Doctor
JUAN FELIPE HARMAN ORTIZ
Director General
AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS - ANT
Ciudad

Respetado Doctor Harman,

La Contraloría General de la República, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política de Colombia, adelantó Actuación Especial de Fiscalización - AEF (PNVCF 2024, semestre 1) a las diferentes actuaciones surtidas con ocasión de contratos y predios de los bienes baldíos reservados de Islas del Rosario y San Bernardo en la Agencia Nacional de Tierras – ANT (vigencias 2021-2023).

La mencionada Actuación Especial se adelantó bajo los parámetros establecidos en las Resolución 06680 de 2012, modificada por la Resolución No. 024 de 2019, Resolución 0055 de 2022 y el Decreto 403 de 2020, en lo concerniente a las Actuaciones Especiales de Fiscalización en la Contraloría General de la República, con el fin de verificar si los contratos y predios de los bienes baldíos reservados de Islas del Rosario y San Bernardo se ajustaron a los parámetros legales, jurisprudenciales y a los principios de la administración pública.

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

Es obligación de la CGR expresar con independencia una conclusión sobre el cumplimiento de las disposiciones aplicables a los contratos y predios de los bienes Baldíos Reservados de Islas del Rosario y San Bernardo de la Nación en la Agencia Nacional de Tierras – ANT, la cual debe estar fundamentada en los resultados obtenidos en la actuación especial de fiscalización realizada.

La Actuación Especial de Fiscalización es una acción de vigilancia y control fiscal breve, en el que un equipo de trabajo de la CGR aborda la investigación de un hecho o asunto que llegue al conocimiento de la Entidad, por cualquier medio de

información o denuncia ciudadana y de cuyos resultados se podrían establecer

posibles conductas fiscales, penales y disciplinarias.

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

Teniendo en cuenta el objetivo general de la actuación que fue evaluar el proceso de recuperación de baldíos reservados, los negocios jurídicos establecidos entre entidad y contratista, las situaciones jurídicas relevantes y el valor de los arrendamientos de la Nación en la Agencia Nacional de Tierras – ANT, es necesario aclarar que, en el desarrollo de la labor auditora, no se presentaron dificultades que afectaran el debido y oportuno ejercicio auditor.

Los resultados aquí detallados se refieren a las actividades y procesos adelantados por la Agencia Nacional de Tierras ANT, con ocasión de los contratos y predios de los bienes Baldíos Reservados de Islas del Rosario y San Bernardo de la Nación en la Agencia Nacional de Tierras – ANT.

1.1 MARCO DE REFERENCIA LEGAL Y REGLAMENTARIO

En ejercicio de su función constitucional y legal, la Contraloría General de la República realizó Actuación Especial de Fiscalización a la Agencia Nacional de Tierras Islas del Rosario y San Bernardo, cuyos resultados se presentan en el presente informe. Actuación que se enmarcó en los siguientes parámetros:

El acatamiento al fallo de la acción de cumplimiento en contra del INCORA instaurado por parte de la Procuraduría delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, proferido por el Tribunal de Cundinamarca, mediante providencia del 2 de mayo de 2001 y confirmada por el Consejo de Estado, el 6 de junio de 2001, mediante el cual se ordenó al extinto Incoder iniciar los procedimientos administrativos de Clarificación de la Propiedad, Deslinde y Recuperación de Baldíos Indebidamente Ocupados.

De otra parte, con el Decreto 1293 de 2003 se liquida el INCORA, e ingresa a ejercer sus funciones y procedimientos el INCODER, conforme al artículo 24 del decreto 1300 de 2003.

A su vez, mediante el Decreto 2365 de 07 de diciembre de 2015 “se suprime el Incoder y se ordena su liquidación y se dictan otras disposiciones” y al mismo

tiempo se crea la Agencia Nacional de Tierras – ANT, a través de la Ley 1753 de

2015, entidad que se encuentra reglamentada por el Decreto – Ley 2363 del mismo año, como autoridad de tierras en Colombia, cuyo objetivo principal es ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Esta entidad asumió lo ordenado en la sentencia del Consejo de Estado sobre los bienes baldíos ocupados de forma ilegal, así como el seguimiento al cumplimiento de las obligaciones acordadas en los contratos de arrendamiento suscritos, conforme lo enunciado en el Acuerdo 041 de 2006 expedido por el Incoder “por el cual se modifica parcialmente el acuerdo número 033, y se regula la ocupación y aprovechamiento temporal de los terrenos que conforman las islas del archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y San Bernardo”, el Acuerdo 106 del 28 de noviembre de 2019, “Por el cual se establece el reglamento para que la Agencia Nacional de Tierras – ANT, administre los predios baldíos que constituyen reserva territorial del Estado, identificados como islas, islotes y cayos de los mares de la Nación” y el Acuerdo 262 de 27 de febrero de 2023 “por el cual se establece el reglamento para que la Agencia Nacional de Tierras -ANT, administre los bienes baldíos de la Nación y reserva territorial del Estado, identificados como islas, islotes y cayos de los mares de la Nación”.

De conformidad con lo señalado en la Ley 160 de 1994 en el numeral 13 del artículo 12 y en el artículo 75, se faculta al Incoder o quien haga sus veces, para administrar las tierras de Colombia, celebrar contratos y permitir la tenencia sobre tierras baldías.

En su momento, el Incoder expidió el Acuerdo 041 de 2006, con el fin de poder celebrar aproximadamente 112 contratos de arrendamiento en Islas del Rosario y 13 en San Bernardo, con las personas naturales o jurídicas que venían ocupando ilegalmente estos bienes baldíos reservados.

Luego, bajo la administración de la Agencia Nacional de Tierras, el Consejo Directivo derogó el Acuerdo 041 de 2006, al expedir el acuerdo 106 de 2019 “Administración de los predios baldíos que constituyen reserva territorial del Estado. identificados como islas, islotes y cayos de los mares de la Nación”.

Para el año 2023, se reglamentó nuevamente la administración de los Baldíos Reservados mediante el Acuerdo 262 de 2023, que rige para dos Contratos y/o Convenios, entre los cuales se encuentra el de Hotel Rosario de Mar by Tequendama y Techo Rojo.

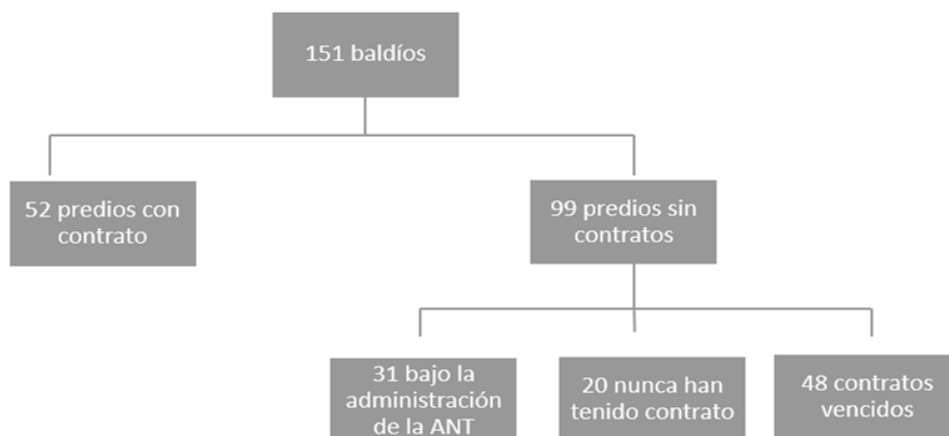
1.2 DEL ASUNTO EN CUESTIÓN

La Agencia Nacional de Tierras, bajo lo enunciado en el artículo 75 de la Ley 160 de 1994 y el artículo 38 del decreto ley 2363 de 2015, cuenta con la facultad para regular la ocupación y aprovechamiento de los bienes reservados. Por lo cual, expidió el acuerdo 106 de 2019, “Administración de los predios baldíos que constituyen reserva territorial del Estado identificados como islas, islotes y cayos de los mares de la Nación”, que comenzó a regir a partir del 4 de marzo de 2020.

Sin embargo, hoy, aproximadamente el 90% de los contratos suscritos se encuentran regulados bajo el acuerdo 041 de 2006, puesto que la entidad dejó a potestad del arrendatario acogerse al nuevo Acuerdo o continuar con el 041 de 2006, conforme al artículo 19 del acuerdo 106 de 2019.

Se establece como término hasta 8 años la duración de los contratos de arrendamientos de los bienes baldíos reservados de Islas del Rosario y San Bernardo; así mismo, se comunica que no tendrán prórroga. Pero se enuncia, que se podrán suscribir nuevos contratos, siempre y cuando el contratista haya cumplido a cabalidad sus obligaciones y los requisitos generales exigidos para la suscripción del contrato.

Islas del archipiélago de Nuestra Señora del Rosario (29 islas)

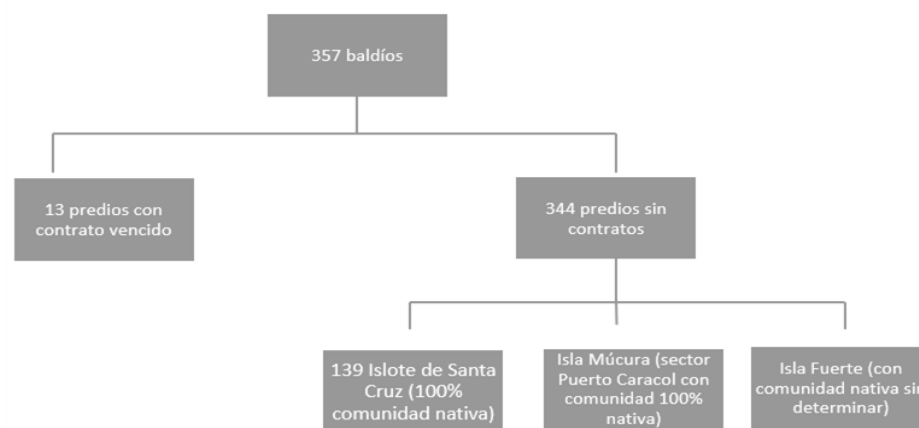


Fuente: PPT A Agencia Nacional de Tierras GGR 08022024

El archipiélago de Nuestra Señora del Rosario se encuentra conformado por 29 islas. En estas, se encuentran 151 baldíos, de los cuales, 52 predios han tenido contrato de arrendamiento y 99 nunca han tenido contrato.

Es de aclarar que los 31 predios denominados como: “Bajo la administración de la ANT” dentro de los 99 predios sin contrato, son predios en su mayoría como senderos peatonales y los gestiona el consejo comunitario de la comunidad Orika.

Islas del archipiélago de San Bernardo (10 islas)



Fuente: PPT A Agencia Nacional de Tierras GGR 08022024

El archipiélago de San Bernardo se encuentra conformado por 10 islas. En ellas, se encuentran 357 baldíos, de los cuales, 13 predios tienen contratos vencidos o terminados y los otros 344 predios no tienen contrato.

La cartera de la Agencia Nacional de Tierras corresponde a las cuentas por cobrar de los contratos de arrendamientos de los predios baldíos ubicados en Islas del Rosario y San Bernardo.

Cartera por vigencias

VIGENCIA	CAPITAL	INTERESES	TOTAL	%
2021	\$ 384.785.231,99	\$ 30.848.895,88	\$ 415.634.127,87	51%
2022	\$ 227.857.108,96	\$ 44.855.323,30	\$ 272.712.432,26	33%
2023	\$ 90.923.685,00	\$ 40.370.604,00	\$ 131.294.289,00	16%
TOTAL	\$ 703.566.025,95	\$ 116.074.823,18	\$ 819.640.849,13	100%



Con respecto a la cartera, se evidencia una disminución significativa de la vigencia 2021, donde se encontraba en \$415.634.127,87 capital e intereses a \$131.294.289,00 para los mismos conceptos en vigencia 2023. Es decir, la reducción fue de un 35%, gran parte de la disminución de la cartera se debió a una depuración contable realizada durante la vigencia 2023.

Composición de la cartera a 31 de diciembre de 2023

ESTADO	No. CONTRATOS	% CONTRATOS
CONTRATOS VIGENTES	44	55%
CONTRATOS VENCIDOS	17	21%
CONTRATOS CARTERA DE DIFÍCIL RECAUDO	19	24%
TOTAL	80	100%

CARTERA TOTAL CON SALDO A 31/12/2023	
CAPITAL	\$ 90.923.685
INTERESES DE MORA	\$ 40.370.604

EDAD	No. CONTRATOS	A 31/12/2023		SALDO A 31/12/2023	% SALDO
		CAPITAL	INTERESES DE MORA		
0-30 DÍAS	7	\$ 13.774.695	\$ 152.478	\$ 13.927.174	11%
31-60 DÍAS	2	\$ 7.398.577	\$ 83.542	\$ 7.482.119	6%
> 90 DÍAS	6	\$ 69.750.413	\$ 40.134.583	\$ 109.884.996	84%
TOTAL	15	\$ 90.923.685	\$ 40.370.604	\$ 131.294.289	100%

No obstante, existen 80 contratos de arrendamiento en los predios de Islas del Rosario y San Bernardo, repartidos en 19 de difícil recaudo, 44 contratos

vigentes y 17 contratos vencidos; entre ellos, existen 6 contratos que presentan mora mayor a 90 días, de los cuales, hay 19 contratos que alcanzan un estado de mora superior a 5 años con corte a 31 de diciembre de 2023.

Adicionalmente, se identificaron predios que se encuentran ocupados sin tener un contrato vigente y, hasta el momento de la culminación de la ACES, no se ha realizado por parte de la entidad recuperación del bien o legalización de su ocupación bajo un contrato.

La Agencia Nacional de Tierras cuenta con contratos de arrendamiento incumplidos que son una obligación clara, expresa y actualmente exigible, y sigue adelantando procesos declarativos encaminados a obtener el incumplimiento del contrato, cuando la misma agencia tiene legalmente establecido un procedimiento administrativo para declarar el incumplimiento del mismo, lo que conlleva a una contradicción en la solución de la problemática de los contratos incumplidos.

La ANT acude a un proceso declarativo al considerar que no existe una obligación clara expresa y exigible, iniciando el camino más largo e incierto. Lo anterior, por cuanto, en palabras del sujeto de control fiscal, los contratos de arrendamiento no se pueden cobrar, ya que corresponden a los clásicos “títulos complejos”; es decir, que el contrato de arrendamiento debe tener muchos documentos adicionales, para que pueda ser cobrado por la vía judicial. Situación que conllevaría prácticamente a la pérdida de todos los recursos públicos que adeudan los arrendatarios de Islas del Rosario y San Bernardo, y que trae como consecuencia, un riesgo de control, pérdida del recurso y falta de gestión de la entidad.

1.3 OBJETIVOS DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

1.3.1. Objetivo General

Evaluar el proceso de recuperación de baldíos reservados, los negocios jurídicos establecidos entre entidad y contratista, las situaciones jurídicas relevantes y el valor de los arrendamientos.

1.3.2. Objetivos Específicos

1. Evaluar el uso de los predios y el proceso precontractual,

- contractual y post contractual de los contratos de arrendamiento celebrados entre la ANT y los arrendatarios.
2. Evaluar la gestión de cartera y las acciones emprendidas por la ANT para su recuperación y cobro.
 3. Establecer las acciones jurídicas y demás acciones emprendidas por la ANT para controlar y administrar los Baldíos Especiales de la Nación y evaluar su gestión.

En desarrollo de la Actuación Especial se adelantarán las actividades complementarias correspondientes a:

- Pronunciamiento sobre la efectividad del plan de mejoramiento relacionado con los asuntos objeto de auditoría.
- Atención de las denuncias que sean incorporadas al proceso auditor.
- Cumplimiento de la normatividad ambiental para el uso del predio, de conformidad con lo establecido en el contrato de arriendo.

1.4 ALCANCE DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

El alcance de la Actuación Especial a los contratos y predios de los bienes baldíos reservados de Islas del Rosario y San Bernardo en la Agencia Nacional de Tierras – ANT, está dado de acuerdo con lo ejecutado por la ANT durante las vigencias auditadas.

1.5 CONCEPTO

La Agencia Nacional de Tierras no ha realizado actividades encaminadas a regularizar la situación de los predios baldíos de la nación ubicados en las Islas del Rosario y San Bernardo en lo relacionado con uso y aprovechamiento de los mismos conforme a los hallazgos que se describen más adelante.

1.6 CONCLUSIONES

De la evaluación a los contratos y predios de los bienes baldíos reservados de Islas del Rosario y San Bernardo en la Agencia Nacional de Tierras – ANT, se puede concluir, que no se ejecutan conforme a las normas de derecho público y privado y las cláusulas contractuales y sus respectivos anexos, conforme los hallazgos aquí expresados.

De igual manera, las acciones correctivas de estos hallazgos permitirán junto con los propios de la auditoría interna de la ANT, mejorar los procesos y procedimientos contractuales con respecto a Baldíos Reservados, conllevando a una mejor gestión institucional que irradiará el quehacer diario de la Agencia.

1.7 PLAN DE MEJORAMIENTO

La entidad deberá elaborar y/o ajustar el Plan de Mejoramiento que se encuentra vigente, con acciones y metas de tipo correctivo y/o preventivo, dirigidas a subsanar las causas administrativas que dieron origen a los hallazgos identificados por la Contraloría General de la República como resultado de la Actuación Especial de Fiscalización y que hacen parte de este informe. Tanto el Plan de Mejoramiento como los avances de este, deberán ser reportados a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes (SIRECI), dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes al recibo de este informe de acuerdo con lo establecido en la Resolución Orgánica No. 0064 del 04 de octubre de 2023, Sistema de Rendición de Cuentas e Informes (SIRECI), que derogó las Resoluciones Orgánicas número 0042 del 25 de agosto de 2020 y 0047 del 29 de abril de 2021, así como las demás disposiciones que le fueran contrarias.

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, debe remitir al correo electrónico soporte_sireci@contraloria.gov.co, el documento en el cual se indique la fecha de envío por parte de la entidad, del presente informe, de ser viable el mismo día de su recepción, con copia a los correos luzana.guerrero@contraloria.gov.co, fernando.rodriguez@contraloria.gov.co y james.tunjano@contraloria.gov.co.

Sobre el plan de mejoramiento elaborado por la entidad interviniente, la Contraloría General de la República, no emitirá pronunciamiento, sino que dentro de la siguiente actuación de vigilancia y control fiscal se evaluará la efectividad de las acciones emprendidas por los diferentes entes objeto de control fiscal, para eliminar la causa de los hallazgos detectados.

1.8 RELACIÓN DE HALLAZGOS

En desarrollo de la presente auditoría, se establecieron doce (12) hallazgos administrativos, de los cuales, seis (6) son disciplinarios, uno (1) con

presunta incidencia fiscal y uno (1) sobre el cual se adelantará Indagación Preliminar (I.P.).

Bogotá, D. C., **25-JUNIO-2024**



ANWAR SALIM DACCARETT ALVARADO
Contralor Delegado para el Sector Agropecuario

Luzana Guerrero Quintero – Supervisor de Auditoría
JAFC

2. RESULTADOS DE LA ACTUACIÓN

De acuerdo con las verificaciones y análisis efectuados a las cláusulas contractuales, cumplimiento de los manuales de contratación y las normas aplicables, se establecieron los hallazgos que se muestran más adelante, al evaluar los contratos y predios de los bienes baldíos reservados de Islas del Rosario y San Bernardo en la Agencia Nacional de Tierras – ANT (vigencias 2021-2023).

Al aplicar tanto el objetivo general, como los específicos en la auditoría, se encuentra que existen contratos de arrendamiento vencidos con carteras pendientes de recaudo por parte de la ANT, siendo necesario que se adelanten las actuaciones administrativas y jurídicas respectivas para su recaudo.

A continuación, se presentan los hallazgos establecidos durante la Actuación Especial:

HALLAZGO No. 1 – PREDIOS CON SITUACIÓN JURÍDICA INDETERMINADA (A) (D1)

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

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

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

Artículo 74. En caso de ocupación indebida de tierras baldías o que no puedan ser adjudicables, el Instituto ordenará la restitución de las extensiones indebidamente ocupadas, previa citación personal del ocupante o de quien se pretenda dueño, en la forma prevista en el artículo 318¹ del Código de Procedimiento Civil. Al efecto, el decreto reglamentario establecerá el procedimiento que habrá de seguirse con audiencia del ocupante o de quien se pretenda dueño. Las autoridades de policía están en la obligación de prestar su concurso para que la restitución se haga efectiva”.

¹ Artículo 318. emplazamiento de quien debe ser notificado personalmente.

El emplazamiento de quien deba ser notificado personalmente procederá en los siguientes casos: 1. Cuando la parte interesada en una notificación personal manifieste que ignora la habitación y el lugar de trabajo de quien debe ser notificado. 2. Cuando la parte interesada en una notificación personal manifieste que quien debe ser notificado se encuentra ausente y no se conoce su paradero. 3. En los casos del numeral 4 del artículo 315.

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

Libro primero

Título I

Reglas generales para su administración y disposición

Capítulo I de la administración de los bienes nacionales.

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

Título II

De los baldíos

Capítulo I

Disposiciones generales.

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

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

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

Título 19 Procedimientos Administrativos Especiales Agrarios de clarificación de la propiedad, delimitación o deslinde de las tierras de la Nación, extinción del derecho de dominio, recuperación de baldíos indebidamente ocupados o apropiados, reversión de baldíos adjudicados y se dictan otras disposiciones.

Capítulo 1

Generalidades

Artículo 2.14.19.1.1. Objeto. El presente título regula los siguientes procedimientos administrativos de competencia del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), de conformidad con Ley 160 de 1994:

(...) 2. Recuperación de baldíos en los casos de indebida ocupación o apropiación por particulares, con el fin de restituirlos al patrimonio del Estado. (...)

Decreto 2363 de 2015 Por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, ANT, se fija su objeto y estructura el presidente de la República de Colombia, En ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere el literal a) del artículo 107 de la Ley 1753 de 2015, y considerando:

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

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

(...) Artículo 25. Subdirección de Administración de Tierras de la Nación.

Son funciones de la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación, las siguientes:

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

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

Artículo 2. Contrato de arrendamiento. Facúltese al Gerente General del Incoder para entregar en arrendamiento los bienes baldíos reservados de conformidad con el artículo 10 del Código Fiscal de 1912, hasta por un término máximo de ocho (8) años, los terrenos de propiedad de la Nación que conforman las islas que integran los archipiélagos Islas Corales de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo, que por disposición del artículo 107 del Código Fiscal, Ley 110 de 1912, constituyen reserva patrimonial o territorial del Estado. Contratos de arrendamiento suscritos por Incoder en el año 2015

Contrato de Arrendamiento

Décima cuarta. - causales de terminación. Se dará por terminado el presente contrato de arrendamiento y el ARRENDADOR exigirá la devolución inmediata del predio, por las siguientes causales: a) Cuando el ARRENDATARIO incumpla cualquiera de las obligaciones o incurra en las prohibiciones aquí señaladas y, b) En los casos estipulados por la ley. La terminación del contrato por vencimiento de su vigencia y el

de sus prórrogas o renovaciones, operará de pleno derecho, sin necesidad de declaración judicial. PARAGRAFO PRIMERO: En todo caso el ARRENDATARIO contará con un término de hasta dos (2) meses contados a partir de la notificación del

Acto de Terminación o del vencimiento del plazo para efectuar la entrega física del inmueble.

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

Artículo 38. Deberes.

Son deberes de todo servidor público:

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.

Efectuado el análisis de la documentación allegada por la Agencia Nacional de Tierras, se evidenció que el antiguo INCODER suscribió cincuenta (50) contratos de arrendamiento que se relacionan a continuación:

No.	NOMBRE PREDIO	No. CONTRATO
1	Isla El Paraíso	001-2015
2	Isla Matamba	002-2015
3	Isla Reina Mora	003-2015
4	Isla Caracolí	004-2015
5	Isla Los Caguamos	005-2015
6	Isla Totumo	006-2015
7	Isla Del Pirata	007-2015
8	Isla Taitao	008-2015
9	Lago de los Sueños	009-2015
10	Isla Cocosolo	010-2015
11	Hotel Ibiza Resort	011-2015
12	Isla Palmarrosa	012-2015
13	Isla Fiesta	013-2015
14	Isla La Perra	014-2015
15	Isla Caleta o Isla Gigi (Isla India 65, Isla Caleta 356)	015-2015
16	Isla La Isleta (La Raya)	016-2015

17	Isla Hai Pao – Hai Pao	017-2015
18	Isla Caribaru	018-2015
19	Isla Punta de las Mantas	019-2015
20	Isla poligamia	020-2015
21	Isla Chía	021-2015
22	La Champetua	022-2015
23	Quebracho 1	023-2015
24	Capriccio	024-2015
25	La Disculpa	025-2015
26	Isla Pelao o Pelicano	026-2015
27	Isla Pavito II Sector	027-2015
28	María Galante	028-2015
29	Isla Hotel San Pedro de Majagua	030-2015
30	Hotel Cocoliso Alcatraz	031-2015
31	No te Vendo	032-2015
32	Isla Punta Bella	033-2015
33	Isla Risa	034-2015
34	Isla Punta Brava	001-2016
35	Isla Latifundio y Minifundio	002-2016
36	Isla Laguna Encantada (Terreno baldío sin nombre conocido)	003-2016
37	Isla Iguana I y II (14 y 15)	004-2
38	Isla Soaxagasta (Estéreo de Canapote)	005-2016
39	Coralina/Jacob 1	006-2016
40	Coralina/Jacob Demidoff2- Los Yacos	007-2016
41	Isla Techo Rojo	008-2016
42	Isla Única	009-2016
43	Isla Suanoga	010-2016
44	Isla Casa Edén	011-2016
45	Isla El Peñón	1177-17
46	Los Sapos	1673-17
47	Isla Macabi	1799-17
48	Isla Kalua	1810-17
49	Isla Amor	3376-17
50	Los argonautas	1765-17

Fuente: Base de datos allegada por la ANT en oficio 202443005510621

De acuerdo con el listado anterior, 33 de esos contratos fueron suscritos en el año 2015, para los predios de las Islas del archipiélago de Nuestra Señora del Rosario, al respecto el equipo auditor, observó que, existe una situación jurídica indeterminada desde diciembre del 2023, debido a que se terminaron los contratos de arrendamiento, y pese a que los ocupantes han solicitado a la Agencia Nacional de Tierras en varias ocasiones la celebración de un nuevo contrato, la entidad no ha realizado ningún trámite contractual, y tampoco ejerció sus funciones como administrador de los bienes baldíos

reservados de la Nación (Islas. Islotes. Cayos) para obtener la restitución material del predio.

La situación anterior, obedece a que la subdirección de administración de tierras de la Nación no ha dado aplicación a lo establecido en Artículo 25 del decreto 2363 de 2015: *“Son funciones de la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación, las siguientes: (...) Celebrar los contratos de aprovechamiento de baldíos con particulares, por delegación del director de la Agencia”*, lo que genera el riesgo de que se dejen de percibir recursos públicos por este concepto.

Hallazgo de carácter administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta de la Entidad

La Entidad respondió en los siguientes términos:

“(...) nos permitimos indicar que la Agencia Nacional de Tierras ha adelantado: (I) los trámites precontractuales para regularizar la ocupación de los predios baldíos insulares y (II) ha ejercido acciones para lograr la restitución de los predios, sobre los cuales se ha determinado la no conveniencia de continuar con su ocupación por parte de los anteriores arrendatarios. Conforme a ello, se pone de presente, respecto de cada ítem, la acciones que ha desarrollado la entidad, en el marco de sus funciones como administradora de los predios. A. Acciones precontractuales para la regularización de la ocupación Conforme se manifestó mediante radicado No. 202443006776931 del 02 de mayo de 2024, la Agencia desde el 2023 ha adelantado las acciones pertinentes para iniciar la regularización de la ocupación, respecto de los anteriores arrendatarios que dieron cumplimiento a sus obligaciones contractuales. Así entonces, se desarrollaron las siguientes actuaciones:

(...)

Conforme requerimiento efectuado por la Dirección General de la Agencia se procedió a realizar la identificación de los arrendatarios, quienes, en la ejecución del contrato vencido, evidenciaron una correcta conducta en cumplimiento de las obligaciones contractuales, con el fin de determinar la posibilidad de celebrar un nuevo contrato con dichos ocupantes, bajo la regularización del Acuerdo 262 de 2023. De esta actividad, se identificó el buen comportamiento de los ocupantes de los siguientes predios:

1) La Disculpa 2) Los Caguamos 3) Punta Bella 4) El Paraíso 5) Matanga 6) Isla Fiesta 7) Isla Hai Pao 8) Taitao 9) La Perra 10) Isla Caleta o Gigi 11) Poligamia 12) Isla Pavitos - Sector 2 13) Isla del Pirata 14) Punta de Las Mantas 15) Caracolí 16) La Palmarrosa 17) La Isleta 18) Isla Chía 19) La Champetúa 20) Isla Cocosolo 21) Lago de los Sueños 22) Hotel San Pedro de Majagua

♣ Una vez identificado el grupo de personas, en la cuales se estimó la continuación de una relación contractual, bajo los términos del nuevo Acuerdo 262 de 2023, esta Subdirección requirió al Grupo Interno para la Gestión Contractual, para la elaboración

de los estudios del mercado y análisis del sector, para lo cual, esta dependencia elaboró las respectivas fichas técnicas de los predios objeto de requerimiento, las cuales fueron adjuntadas al correo que se aporta como prueba.

♣ Por lo anterior, la Agencia se remitió invitación a los anteriores arrendatarios de los citados predios, con el fin de que el entonces Director General de la Agencia estableciera la bases para estudiar la viabilidad de un posible inicio de etapa precontractual. En este sentido, mediante oficios del 28 de diciembre, se requirió a los ocupantes para asistir presencialmente el día 12 de enero de 2024, en la sede del CAN de la Agencia. Las anteriores citaciones, se realizaron mediante los siguientes radicados, los cuales se anexan:

(...) Posteriormente, mediante reuniones desarrolladas entre el 26 y 29 de enero de 2024, se llevó a cabo la etapa de oferta para suscripción de contratos de arrendamiento con los anteriores arrendatarios.

♣ Seguidamente, el 02 de febrero se celebró reunión en la ciudad de Cartagena con presencia de los arrendatarios, y precedida por la Dirección General del ANT. Resultando de dicho encuentro la suscripción de “Cartas de Intención”, que tenían por objeto: “Manifestar interés conjunto de dar inicio al procedimiento tendiente a lograr la eventual celebración de un contrato de arrendamiento (...), y que tenían una vigencia de 10 días calendarios contados a partir de su suscripción, plazo que se cumplió el pasado 12 de febrero de 2024. Sin embargo, dentro del término previsto no se llevó ninguna mesa técnica de seguimiento y tampoco de cerebro reunión alguna con los anteriores arrendatarios, en aras de dar inicio a un procedimiento para la celebración de eventuales contratos de arrendamiento. Ahora bien, resulta importante, que frente las acciones precontractuales anteriormente mencionadas, la Procuraduría Delegada Primera para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública, mediante oficio con radicado ANT No. 202462001430572, radicado Procuraduría No. E-2022-691179; en el marco de la vigilancia preventiva a la gestión contractual de los bienes baldíos pertenecientes a la Nación, que conforman el archipiélago de las Islas del Rosario y San Bernardo, recomendó: “(...) no adelantar gestiones contractuales.”, una vez sea revisadas las acciones, los términos y plazos contenidos en las cartas de intención.

Así entonces, por parte de la suscrita Subdirectora, con ocasión al proceso de empalme, se solicitó al área técnica la elaboración de un informe detallado sobre la situación precontractual de los predios baldíos, cuyos contratos habrían vencido el 03 de diciembre de 2023, con el fin de establecer las acciones encaminadas a definir la situación de los ocupantes. De modo que, una vez verificada la situación precontractual, se programó y desarrolló reunión con los ocupantes y anteriores arrendatarios el pasado 30 de abril de 2024, en la ciudad de Bogotá, sede CAN de la ANT. Dichas invitaciones se efectuaron mediante los siguientes radicados, los cuales se anexan:

(...) En desarrollo de la citada reunión, a la cual asistieron los ocupantes (...) y se llegaron a los siguientes compromisos: a) Remisión por parte de la Agencia de ficha de caracterización, con el fin de ser diligenciada por los ocupantes, con el objeto de

conocer las condiciones de explotación económica de los predios. Dicha ficha está siendo objeto de revisión y ajuste por parte del grupo técnico de la Agencia. b) Análisis por parte de la Agencia de viabilidad de celebración de negocios jurídicos para regularizar la ocupación de los anteriores arrendatarios de manera transitoria. c) La construcción y establecimiento de un procedimiento que reglamente el artículo sexto del Acuerdo 262 de 2023. d) La convocatoria a diferentes sectores institucionales, académicos y gubernamentales, cuyas misionalidades tiene incidencia directa en la conservación, preservación de los archipiélagos de Nuestra Señora del Rosario, desde una perspectiva ambiental, jurídica y predial. Sin embargo, es menester precisar que la Agencia no está obligada a acceder a todas las solicitudes de contratos eventualmente transitorios, toda vez que el comportamiento de los anteriores arrendatarios es variado en cuanto al cumplimiento de normas urbanísticas, ambientales y contractuales propias de la conservación de los inmuebles. Actualmente el equipo de la Subdirección de Tierras de la Nación, junto con la Oficina Jurídica de la Agencia, trabajan en el cumplimiento de la tercero (sic) de los compromisos anteriormente mencionados, entendiendo la imperiosa necesidad de reglamentar de manera clara y transparente las condiciones de uso y de explotación de los inmuebles. B. ACCIONES TENDIENTES A LA RESTITUCIÓN DE LOS PREDIOS Conforme lo estipulado en la cláusula décima cuarta de los contratos de arrendamiento, los arrendatarios, a la terminación del contrato, están obligados a restituir a la Agencia los predios baldíos objeto de arrendamiento. Por lo cual, a la terminación de dichos contratos, esta Subdirección en varias oportunidades ha requerido a los ocupantes la devolución voluntaria del predio, exigiendo el cumplimiento de dicha obligación post-contractual. Por lo anterior, se han remitido los siguientes oficios a cada ocupante quien tuvo contrato de arrendamiento:

Primer requerimiento:

(...) Por su parte, previendo la necesidad de recuperar los predios baldíos, sobre los cuales se determine la imposibilidad de celebrar un nuevo contrato con los anteriores arrendatarios, esta Subdirección incorporó, como línea de acción dentro de PAC de recursos propios de islas, la recuperación de predios. No obstante, la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación, en el marco del incumplimiento de la obligación post-contractual, consistente en la restitución del bien de manera voluntaria, considera pertinente establecer de manera clara la ruta jurídica entorno al desarrollo de la diligencias de recuperación, en ese sentido, se elevó requerimiento a la oficina Jurídica mediante radicado No. 202443000119923 (Ver anexo), por el cual se indagó por la existencia del procedimiento de la recuperación de baldíos de la ANT y a quien corresponde el desarrollo de dicha competencia.”

Análisis de la Respuesta

Analizada la respuesta allegada por la entidad, la observación se ratifica como Hallazgo, por cuanto la Agencia Nacional de Tierras no desvirtúa la misma, e independientemente de que la ANT no este obligada a acceder a todas las solicitudes de contratos eventualmente transitorios, lo cierto es, que a la fecha, no existen contratos de arrendamiento, no se ha definido la continuidad de los arrendatarios, ni se han

restituido los predios y por ende, estos predios no tienen un proceso de regularización (contrato), situación que se traduce en una situación jurídica indeterminada.

Por lo expuesto, se ratifica como hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria por existir una afectación al deber funcional que se impone a los servidores públicos del área involucrada y la misión que les asigna el artículo 218 de la Constitución.

HALLAZGO No. 2 - PREDIOS QUE NUNCA HAN TENIDO CONTRATO EN BALDÍOS RESERVADOS DE SAN BERNARDO. (A) (IP.1)

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

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

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

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

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

(...) Título 19 Procedimientos Administrativos Especiales Agrarios de clarificación de la propiedad, delimitación o deslinde de las tierras de la Nación, extinción del derecho de dominio, recuperación de baldíos indebidamente ocupados o apropiados, reversión de baldíos adjudicados y se dictan otras disposiciones.

Capítulo 1 Generalidades

Artículo 2.14.19.1.1. Objeto. *El presente título regula los siguientes procedimientos administrativos de competencia del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), de conformidad con Ley 160 de 1994:*

(...) 2. *Recuperación de baldíos en los casos de indebida ocupación o apropiación por particulares, con el fin de restituirlos al patrimonio del Estado. (...)*

Decreto 2363 de 2015 Por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, ANT, se fija su objeto y estructura el presidente de la República de Colombia, En ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere el literal a) del artículo 107 de la Ley 1753 de 2015, y CONSIDERANDO:

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

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

Artículo 25. Subdirección de Administración de Tierras de la Nación.

“Son funciones de la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación, las siguientes:

- 1. Administrar los bienes fiscales patrimoniales de la Agencia y las tierras baldías de la Nación de conformidad con los criterios y lineamientos impartidos por el Director General y los procedimientos administrativos adoptados para el efecto.*
- 2. Celebrar los contratos de aprovechamiento de baldíos con particulares, por delegación del Director de la Agencia.*
- 3. Adjudicar los baldíos a las entidades de derecho público de conformidad con la Ley 160 de 1994 y las normas que la reglamenten, modifiquen o sustituyan ”*

(...) *Decreto 403 de 2020 Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal.(...)*

Artículo 3. Principios de la vigilancia y el control fiscal. La vigilancia y el controlfiscal se fundamentan en los siguientes principios:

a) Eficiencia: En virtud de este principio, se debe buscar la máxima racionalidad en la relación costo-beneficio en el uso del recurso público, de manera que la gestión fiscal debe propender por maximizar los resultados, con costos iguales o menores.

b) Eficacia: En virtud de este principio, los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos.

c) Economía: En virtud de este principio, la gestión fiscal debe realizarse con austeridad y eficiencia, optimizando el uso del tiempo y de los demás recursos públicos,

procurando el más alto nivel de calidad en sus resultados. (...)

Acuerdo 41 de 2006

*Instituto Colombiano de Desarrollo Rural <Nota de vigencia:
Acuerdo derogado por el artículo 23 del Acuerdo ANT 116 de 2019> Por el cual se
modifica parcialmente el Acuerdo número 033, “por el cual se regula la ocupación y
aprovechamiento temporal de los terrenos que conforman las islas del archipiélago
de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo”.*

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

*Artículo 4o. precio del contrato de arrendamiento. <Acuerdo derogado por el artículo
23 del Acuerdo ANT 116 de 2019> <Ver Notas de Vigencia> De conformidad con las
disposiciones legales que rigen la materia, el precio o canon mensual de arrendamiento
de las áreas insulares, será equivalente al uno por ciento (1%) del valor del avalúo
catastral del inmueble que para el efecto y a petición del Incoder, realizará el Instituto
Geográfico Agustín Codazzi, IGAC.*

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

*Decreto 403 de 2020 “Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del
Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal.”*

*Artículo 3. Principios de la vigilancia y el control fiscal. La vigilancia y el control fiscal se
fundamentan en los siguientes principios:*

*a) Eficiencia: En virtud de este principio, se debe buscar la máxima racionalidad en la
relación costo-beneficio en el uso del recurso público, de manera que la gestión fiscal
debe propender por maximizar los resultados, con costos iguales o menores.*

*b) Eficacia: En virtud de este principio, los resultados de la gestión fiscal deben guardar
relación con sus objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones
previstos. c) Economía: En virtud de este principio, la gestión fiscal debe realizarse con
austeridad y eficiencia, optimizando el uso del tiempo y de los demás recursos públicos,
procurando el más alto nivel de calidad en sus resultados. (...)*

*Ley 610 de 2000 “Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad
fiscal de competencia de las contralorías. “*

Artículo 3. Gestión Fiscal: “Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales”

(...)

Artículo 6. Daño Patrimonial al Estado. “Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público.”

De acuerdo con los expedientes allegados por la Agencia Nacional de Tierras, se encontró que en el archipiélago de Islas de San Bernardo, existen 357² predios baldíos reservados de la Nación y 346 no tienen contrato.

PREDIO	NOMBRE DEL PREDIO ANT	NOMBRE DEL PREDIO EN CAMPO	ESTADO CONTRATO
ISLA MÚCURA			
3	Hotel Isla Múcura	Hotel Isla Múcura	No tienen Contrato
6	Hotel Punta Faro	Hotel Punta Faro	No tienen Contrato
7	Hotel Múcura Club	Hotel Múcura Club	No tienen Contrato
5	Cabaña PNNCRSB	Cabaña PNNCRSB	No tienen Contrato
ISLA TÍNTIPAN			
8	La Gisela	Hotel Tintipan	No tienen Contrato
18	Casa Cusu - Nayibe	Calypso	No tienen Contrato
33	Quintas del Mar	Quintas del Mar Sunset	No tienen Contrato
36	Secretos del Mar	Secretos del Mar	No tienen Contrato
37	El Gringo	El Gringo	No tienen Contrato
52	Cultivo de coco - SN	Cultivo de coco - SN	No tienen Contrato

² De estos predios, 11 tuvieron contrato de arriendo y son objeto de otra observación.

65	Sal si puedes	Hotel cabaña sal sipuedes	No tienen Contrato
68	Cultivo de coco - SN	Cultivo de coco - SN	No tienen Contrato
ISLA PALMA			
90	Hotel isla Palma	Hotel isla Palma	No tienen Contrato
ISLA CEYCEN			
97	Andrés Riveros 3	Andrés Riveros 3	No tienen Contrato
ISLA FUERTE			
274	Eco Hotel Mar Azul:	Eco Hotel Mar Azul:	No tienen Contrato
278	Hotel La Playita	Hotel La Playita	No tienen Contrato
276	Hostal Cielo Azul	Hostal Cielo Azul	No tienen Contrato
269	Hotel Oceánica	Hotel Oceánica	No tienen Contrato
295	Casa Coral Hotel	Casa Coral Hotel	No tienen Contrato

Fuente: Muestra seleccionada por la CGR, de la base de datos allegada por la ANT en oficio 202443005510621

El equipo auditor seleccionó 30 predios para realizar visitas de campo a los mismos, en la cual, se entrevistó a los ocupantes de estos y cuyo resultado permitió establecer que algunos de ellos no tienen contrato, como se muestra a continuación:

De lo expuesto anteriormente, se evidencia que, los predios no tienen contratos y sus actuales ocupantes no pagan arriendo por el uso y goce de los mismos, sin que la ANT haya adelantado gestiones encaminadas a adelantar procesos contractuales para celebrar contratos enfocados a autorizar su aprovechamiento y regular su ocupación conforme a lo establecido en el numeral 11 del artículo 4 del Decreto 2363 de 2015, ni tomado otras medidas de tipo administrativo o judicial, con el fin de recuperar los Bienes Baldíos de la Nación.

La falta de gestión de la ANT, en cabeza de la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación, de Procesos Agrarios, de Jurídica y de la Dirección General, en el cumplimiento de la función establecida en el numeral 2 del artículo 25 del Decreto 2363 de 2015, conlleva a que la Nación permita el uso de estos bienes por particulares, sin la debida autorización, faltando a los Principios de eficacia, eficiencia y economía, situación que conlleva a un posible detrimento patrimonial por no recibir ingresos por el uso y aprovechamiento de los bienes de propiedad de la nación en cuantía por determinar.

Por lo expuesto, se configura un Hallazgo administrativo y se adelantará una Indagación Preliminar para determinar la cuantía del detrimento.

Respuesta de la Entidad

La Entidad respondió en los siguientes términos, el análisis de la respuesta se realiza por acápite, en razón a los distintos argumentos de cada uno de ellos, así:

“(…) Sin embargo, el ente de control no tiene en cuenta la situación particular que se ha presentado en el Archipiélago de San Bernardo, ya que el extinto INCODER nunca realizó una entrega organizada en la que se identificara los predios ubicados en San

Bernardo. Por lo anterior la ANT, se vio en la necesidad de buscar formas de administrar los baldíos inadjudicables ubicados en las Islas, Islotes y Cayos de la Nación, enfocando la gestión en desarrollar procesos de ordenamiento en el territorio con un abordaje por fases, priorizando los predios que contaban con una situación jurídica definida, entendiéndose esta en términos de procesos de clarificación de la propiedad, procesos de ocupación indebida de baldíos y procesos de regularización (contratos....)”

Análisis de la Respuesta

Para la CGR, no es de recibo este argumento ya que independientemente de que el extinto INCODER no hubiera realizado una entrega organizada en la que se identificara los predios ubicados en San Bernardo, la ANT al ser la entidad creada para reemplazarlo, tenía el deber legal de cumplir con las funciones que le fueron asignadas y así mismo darle cumplimiento a lo ordenado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca mediante providencia del 2 de mayo de 2001, confirmado por el Consejo de Estado mediante sentencia del 6 de junio de 2001, y en las cuales se ordenó al Instituto proceder a adelantar los procesos de clarificación de la propiedad, el deslinde y la recuperación de baldíos indebidamente ocupados de los archipiélagos de Nuestra Señora del Rosario y San Bernardo de conformidad con lo establecido en la Ley 160 de 1994, lo cual no se ha cumplido para este último.

Según la respuesta de la ANT

“La segunda fase se tenía presupuestada para iniciar en el año 2020, cuyo proceso se debía desarrollar en el Archipiélago de San Bernardo, el cual ya contaba con el levantamiento de siete islas de las diez que lo conforman. Sin embargo, se identificó que los levantamientos realizados en el año 2018 se incluyó áreas que no son competencia de la ANT, tales como:

- (I) zonas de competencia de Parques Nacionales Naturales, respecto de las áreas destinadas a la preservación y restauración de los ecosistemas por las zonificaciones de las categorías de manejo especial que existan sobre el territorio insular,*
- (II) las superficies catalogadas como bienes de uso público, tales como las zonas de bajamar, las playas, entre otras, y*
- (III) las definidas por las corporaciones autónomas regionales y otras autoridades ambientales sobre rondas hídricas, máximas crecientes de las ciénagas, depósitos o fuentes internas de agua. Lo anterior, impide la plena identificación de los predios que conforman las Islas del Archipiélago de San Bernardo. Razón por la cual, la Subdirección de Administración de Tierras requirió en varias ocasiones al área de Topografía de la entidad para que realizará nuevamente los levantamientos topográficos del Archipiélago de San Bernardo; sin obtener, respuesta por parte del área de encargada. Aunado a lo anterior, se presentó la época de aislamiento obligatorio, el cual llevo a cancelar las salidas al campo de los profesionales, situación que se*

presentó por casi dos años. En este sentido, esta dependencia con el fin el fin de subsanar dichas imprecisiones, tiene previsto para la actual vigencia el desarrollo de levantamientos topográficos sobre el Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario, en coordinación con la Dirección de Acceso a Tierras, para lo cual, se tiene contemplado la inversión de recursos propios para la ejecución de esta actividad, por lo cual, se incorporó como línea estratégica No. 1 los “Levantamientos planimétricos en las islas del archipiélago de San Bernardo”, dentro del programa anual mensualizado de caja – PAC.

En consonancia con lo anterior, esta Subdirección está coordinando la gestión de los levantamientos topográficos sobre el Archipiélago de San Bernardo con la Dirección de Acceso a Tierras para esta vigencia, para lo cual, mediante memorando con radicado No. 202443000148623, el cual se anexa, se solicitó a dicha dependencia reunión para concertar aspectos técnicos de la actividad de levantamiento”.

En este acápite, manifiesta la Agencia que los levantamientos topográficos incluyeron áreas que no son competencia de la ANT, lo cual impide la plena identificación de los predios que conforman las Islas del Archipiélago de San Bernardo y la Subdirección de Administración de Tierras requirió en varias ocasiones al área de Topografía de la entidad para que realizara nuevamente los levantamientos topográficos del archipiélago de San Bernardo; sin obtener, respuesta por parte del área encargada.

Lo anterior, demuestra la falta de gestión por parte del área encargada de realizar los levantamientos topográficos.

Ahora bien, argumenta la ANT que el aislamiento obligatorio llevo a cancelar las salidas de campo por casi dos años, es decir el 2020 y parte del 2021, sin embargo, el equipo auditor evidenció que para este último año se asignaron recursos para ser ejecutados en las Islas del Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y San Bernardo, ejecución que se llevó a cabo a través de contrato interadministrativo, sin que se incluyera las islas de San Bernardo. Así mismo, para las vigencias 2022 y 2023, se asignó presupuesto para las Islas sin que se hubieran ejecutado dichos recursos, lo que ratifica la falta de gestión de la Agencia para regularizar los predios de San Bernardo.

“(…) Así mismo, es importante que el ente del control entienda que de lo entregado por el extinto INCODER, la Entidad ha tenido que asumir responsabilidades frente a predios que no hacían parte de la entrega inicial, tal como sucede con Isla Fuerte, que solo desde el año 2021, se tuvo conocimiento de que es competencia de la Agencia Nacional de Tierras. Sin embargo, a la fecha no contamos con proceso de clarificación, ni con procesos de ocupación indebida de baldíos, mediante el cual se declare si sobre un predio se ejerce debida o indebida ocupación, evaluando además el reconocimiento o no de las mejoras implantadas de buena o mala fe.

Por consiguiente, mediante comunicación interna No 202443000165103, se solicitó a la Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica de Tierras, se informara:

“(...) 1. Naturaleza jurídica correspondiente a los predios ubicados en el “Isla Fuerte”, Toda vez que, en las visitas realizadas por esta dependencia, la población que ocupa los predios que conforman Isla Fuerte, desconoce la naturaleza de baldíos reservados de estos predios, y, por consiguiente, a la Agencia Nacional de Tierras como máxima autoridad de Tierras y como administradora de los baldíos ubicados en las islas, islotes y cayos de los mares de la Nación.

2. Existencia de procesos especiales agrarios que decretan la indebida ocupación de predios baldíos inadjudicables, iniciados o por iniciarse sobre los predios que conforman “Isla Fuerte”. En caso de no existir proceso alguno sobre Isla Fuerte, solicitamos de manera respetuosa, conforme sus competencias, se inicien las actuaciones administrativas que considere pertinente, con el fin de que esta Subdirección pueda iniciar acciones de administración en territorio, lo cual no ha sido posible con ocasión al desconocimiento por parte de los ocupantes sobre la naturaleza de los predios, pues alegan la propiedad privada sobre los estos.

Así mismo, se observa que existen tramites de compra y venta sobre dicho territorio”.

Señala la ANT en este aparte que solo hasta el 2021, se tuvo conocimiento que los predios ubicados en Isla Fuerte eran de competencia de la Agencia, argumento que no es de recibo para la CGR, por cuanto esta es la máxima autoridad de tierras y es la administradora de los baldíos ubicados en las islas, islotes y cayos de los mares de la nación y por lo tanto, Isla Fuerte es competencia de la entidad desde el momento de su creación, es decir desde el 2015, con el agravante de que la Agencia ha observado que existen tramites de compra y venta en Isla Fuerte, sin que se hayan tomados las acciones que le corresponde para la regularización del territorio a través de los procesos de clarificación de la propiedad o de recuperación de baldíos indebidamente ocupados.

“(...) Ahora bien, para realizar una adecuada regulación de la ocupación por medio de las modalidades contractuales, es necesario que el predio este bajo nuestra administración (...)

Al respecto, hay que señalar que no le asiste la razón cuando señala *“(...) que para realizar una adecuada regulación de la ocupación por medios contractuales, es necesario que el predio este bajo nuestra administración (...)*”, ya que de conformidad con el numeral 11 del artículo 4 del Decreto 2363 de 2015, la ANT debe administrar las tierras baldías de la nación y en este contexto todos los predios ubicados en las islas del Archipiélago de San Bernardo se encuentran bajo la administración de la Agencia por su calidad de Baldíos reservados tal como lo reconoce cuando señala en la respuesta:

“(...) 1. Naturaleza jurídica correspondiente a los predios ubicados en el “Isla Fuerte”, Toda vez que, en las visitas realizadas por esta dependencia, la población que ocupa los predios que conforman Isla Fuerte, desconoce la naturaleza de baldíos reservados de estos predios, y, por consiguiente, a la Agencia Nacional de Tierras como máxima

autoridad de Tierras y como administradora de los baldíos ubicados en las islas, islotes y cayos de los mares de la Nación (...). (Negrita y subraya de nuestra autoría)

De otra parte, la Agencia manifiesta:

“(...) situación que no se presenta actualmente en los predios resultantes de la muestra por parte del Ente de Control, ya que, según lo informado por la Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica de Tierras, los predios cuentan con proceso de recuperación (...)

Esta afirmación no concuerda con la respuesta dada a la observación 4 donde se señala:

“(...) y en lo que respecta al Archipiélago de San Bernardo, la autoridad de tierras considero necesario su inicio, no en toda la extensión insular del Archipiélago, sino en algunos predios en específico: (i). Predio Punto Fijo ubicado en Isla Tintipan, decidido a través de Resolución 163 del 5 de marzo de 2008, en el sentido de declarar la naturaleza baldía reservada; (ii). Predio Camellón, ubicado en Isla Tintipan, decidido a través de Resolución 1768 del 9 de julio de 2007, en el sentido de declarar la naturaleza baldía reservada; (iii). Predio Bernardina, Pueblo Viejo, Hobo, Hijas Jiménez y Naranjo, ubicado en Isla Múcura, decidió mediante Resolución 1549 del 8 de junio de 2007. Solo en relación con un predio, denominado Isla Palma, aún no se ha culminado el proceso de Clarificación de la Propiedad, en estado procesal probatorio”.

Como se puede ver en esta respuesta, solamente 7 predios del Archipiélago de San Bernardo, fueron objeto de un proceso de clarificación y con excepción de Isla Palma (el único que se encuentra incluido dentro de la muestra) todos fueron declarados de naturaleza baldía desde el 2007 y 2008, es decir han transcurrido 17 años sin que se haya iniciado un proceso de regularización (contrato) o de recuperación del predio indebidamente ocupado.

En este contexto, no le asiste razón a la ANT cuando afirma que todos los predios de la muestra cuentan con procesos de recuperación.

(...)” En línea con lo anterior, mediante oficio No 202443007213961 del 20 de mayo de 2024, se requirió a la Dirección General Marítima Autoridad Marítima Colombia -DIMAR, para que, en virtud de los compromisos adquiridos por la DIMAR, allegue a la entidad la resolución que define la jurisdicción de las zonas conocidas como Santa Cruz del Islote e Isla Tintipan ubicadas en el Archipiélago de San Bernardo, zonas que han sido consideradas como emergentes de arrecife coralino y rellenadas por la población que las habitan, ya que al definir la jurisdicción la Agencia Nacional de Tierras no tendría competencia para intervenir en este territorio.

Todas las situaciones anunciadas anteriormente conllevan a que la entidad no identifique los límites perimétricos de cada predio, para de esta manera regularizar la ocupación temporal, mediante las diferentes modalidades de contratación que se

encuentran reguladas por el Acuerdo 262 de 2023.

(...)Por su parte, respecto de los predios ubicados en “Tintipan”, referente a: (I) La Gisela, (II) Casa Cusu – Nayibe, (III) Quintas del Mar, (IV) Secretos del Mar, (V) El Gringo, (VI) Cultivo de coco – SN, (VII) Sal si puedes, (VIII) Cultivo de coco – SN, corresponden a predios que no son parte de la competencia de la Agencia Nacional de Tierras, ello de conformidad con las mesas interinstitucionales desarrolladas con la Dirección General Marítima, en las cuales se determinó que Tintipan es zona de baja mar.

En este sentido, en reunión del 23 de agosto de 2023, se identificó finalmente que la Isla Tintipan es zona de baja mar, y, por tanto, solo un pequeño porcentaje corresponde a terreno consolidado, con ocasión a las intervenciones de tala de manglar y procesos de compactación que se ha realizado en la isla. Por lo anterior, está pendiente que la DIMAR mediante resolución asuma la competencia sobre esta zona del Archipiélago de San Bernardo, conforme los compromisos acordados. En virtud de ello, se adjunta las actas de las mesas interinstitucionales llevadas a cabo con la DIMAR, en la cual se evidencia la trazabilidad de lo expuesto.

Así mismo, con el fin de dar cumplimiento a lo descrito, mediante radicado No. 202443007213961, se solicitó a la DIMAR: “La Subdirección de Administración de Tierras de la Nación, de la Agencia Nacional de Tierras, actuando como máxima autoridad de Tierras, en cumplimiento de sus funciones legales designadas mediante el Decreto 2363 de 2015, se permite solicitar de su colaboración, allegando la resolución que define la jurisdicción de las zonas conocidas como Santa Cruz del Islote e Isla Tintipan ubicadas en el Archipiélago de San Bernardo, zonas que han sido consideradas como emergentes de arrecife coralino y rellenadas por la población que las habitan” En consecuencia, respecto de los predios ubicados en Isla Tintipan, respetuosamente me permito solicitar el retiro de la observación del informe final de auditoría.

Por último, queremos referirnos a la posible incidencia fiscal que se informa en el alcance a la observación No 2, queremos informar que para que la función de administración de la entidad sea ejerza de manera completa, se debe contar con la plena identificación de los predios ubicados en San Bernardo, situación que ha impedido que se adelanten negocios jurídicos que versan sobre el uso y aprovechamiento de los predios. Sea esta la oportunidad para indicar que esta dependencia considera que no se puede afirmar categóricamente que todos los predios baldíos reservados de la Nación tienen una vocación intrínseca para ser explotados y arrendados. La existencia de ocupación en dichos predios no implica necesariamente que la Agencia Nacional de Tierras, dentro del marco de sus competencias, los destinará para aprovechamiento oneroso o que se entregarán los derechos de uso y goce a terceros. Esta determinación depende de múltiples factores, incluidos el contexto geográfico, ambiental y social de cada predio, así como las políticas específicas de la Entidad en cuestión. La competencia para regular y celebrar contratos de aprovechamiento de predios baldíos reservados de la Nación está sujeta a normas

específicas y a las políticas establecidas por la Entidad correspondiente. La celebración de contratos de arrendamiento no constituye una destinación predefinida ni un desenlace inevitable para todos los predios baldíos reservados ubicados en zonas insulares. En varios casos, esta situación es más bien accidental y condicionada por circunstancias particulares. Afirmar que todos los predios baldíos insulares reservados de la Nación deben ser destinados al aprovechamiento oneroso es un error lógico. Esta afirmación implica una simplificación excesiva que no toma en cuenta la variabilidad inherente a cada predio, y de lo cual derivaría la idea de que todos los predios baldíos reservados del territorio nacional deben ser fuentes de ingresos para la Nación, lo cual no es correcto. La realidad muestra una diversidad de usos y destinaciones, ajustados a las características y necesidades de cada predio en función del territorio que están inmersos.

Por ejemplo, en 2023, de nueve predios regularizados, solo dos fueron objeto de contratos de arrendamiento. Los siete restantes se otorgaron en comodato gratuito al Consejo Comunitario de Islas del Rosario, lo que demuestra que no todos los predios se destinan al aprovechamiento oneroso. Asimismo, existen planes específicos para algunos predios, como aquellos ubicados en el Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario, que se destinarán para la conservación. En estos casos, se busca mantener los predios en su estado natural, lo que implica no celebrar contrato alguno sobre ellos. Esta orientación hacia la conservación subraya la multifuncionalidad de los predios baldíos y la necesidad de considerar cada caso en su contexto particular. En conclusión, la destinación de los predios baldíos reservados de la Nación no es homogénea y su aprovechamiento oneroso no es una consecuencia automática de su ocupación. La regulación y celebración de contratos están condicionadas por normativas específicas y políticas institucionales que buscan el equilibrio entre el desarrollo y la conservación, atendiendo a las particularidades de cada predio. Así entonces, conforme lo manifestado, esta dependencia pretende demostrar que se han realizado actividades que buscan una efectiva gestión en los terrenos insulares, por lo cual, no se puede manifestar per se la existencia de un detrimento, cuando el desarrollo de las competencias de las Agencia no se limitan a la suscripción de un contrato de arrendamiento sobre cada predio, sino también a las gestiones en materia de recuperación y seguimiento de cada baldío, las cuales se han narrado en el presente escrito. Por lo cual, se solicita al Ente de Control el retiro de esta observación en su informe final de auditoría.

(...) Sea esta la oportunidad para indicar que esta dependencia considera que no se puede afirmar categóricamente que todos los predios baldíos reservados de la Nación tienen una vocación intrínseca para ser explotados y arrendados (...) Afirmar que todos los predios baldíos insulares reservados de la Nación deben ser destinados al aprovechamiento oneroso es un error lógico. Esta afirmación implica una simplificación excesiva que no toma en cuenta la variabilidad inherente a cada predio, y de lo cual derivaría la idea de que todos los predios baldíos reservados del territorio nacional deben ser fuentes de ingresos para la Nación, lo cual no es correcto (...)

En el texto de la observación comunicada, no se indica en ninguna parte que todos los

predios baldíos insulares reservados de la nación deben ser destinados al aprovechamiento oneroso, en la misma se hace referencia a los 30 predios seleccionados en la muestra y que fueron objeto de visita por parte de la CGR de los cuales 11 tuvieron en algún momento contrato y los 29 restantes no han tenido contrato.

Como resultado de la vista se verificó que en la mayor parte de los predios se encuentra una infraestructura para el desarrollo de una actividad hotelera y turística, la cual están desarrollando actualmente y en menor proporción otros para vivienda vacacional de sus ocupantes, lo cual significa que contrario a lo manifestado por la ANT si tienen una vocación intrínseca para ser explotados y arrendados.

Señala así mismo, la ANT en su respuesta:

“(...) “Ahora, tratándose de las islas marítimas, la Ley 110 de 1912, Código Fiscal Vigente, prevé en los artículos 45 y 107 una presunción legal; son bienes baldíos reservados. Esta condición jurídica denota su carácter público, imprescriptible e inadjudicable, y, por su especial relevancia, el análisis en términos de validación de la propiedad se hace más riguroso conforme el artículo 48 de la Ley 160 de 1994,

Manifiesta la ANT que en términos de validación de la propiedad se hace más riguroso conforme el artículo 48 de la Ley 160 de 1994, sin embargo, la agencia no ha realizado un proceso de clarificación de la propiedad para todos los predios de las islas de San Bernardo como lo ordena la Ley y las sentencias del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y el Consejo de Estado, no obstante tener conocimiento de que en Isla Fuerte existen tramites de compra y venta sobre dicho territorio.

La ANT manifiesta que no tiene plena identificación de los predios Baldíos Reservados ubicados en el archipiélago de San Bernardo, así:

” Por último, queremos referirnos a la posible incidencia fiscal que se informa en el alcance a la observación No 2, queremos informar que para que la función de administración de la entidad sea ejerza de manera completa, se debe contar con la plena identificación de los predios ubicados en San Bernardo, situación que ha impedido que se adelanten negocios jurídicos que versan sobre el uso y aprovechamiento de los predios”.

Con esta respuesta, la ANT confirma que no ha realizado las gestiones encaminadas a contar con una plena identificación de los predios ubicados en San Bernardo, lo que ha impedido que se adelanten negocios jurídicos que versen sobre el uso y aprovechamiento de los mismos, y ante la imposibilidad de realizar estos no ha iniciado los procesos de recuperación de baldíos indebidamente ocupados en los cuales se están realizando actividades de turismo (Hoteles) y de vivienda para uso vacacional, sin que el estado como propietario de los mismos, este recibiendo una contraprestación, se mantiene como un posible detrimento y para determinar la cuantía real del mismo se adelantará una indagación preliminar (I.P.).

Por lo expuesto, se valida como hallazgo administrativo, se retira la connotación disciplinaria por no existir una afectación al deber funcional que se impone a los servidores públicos del área involucrada y la misión que les asigna el artículo 218 de la Constitución y se adelantara una indagación preliminar para determinar la cuantía del daño patrimonial.

HALLAZGO No. 3 – INFRACCIONES AMBIENTALES (A) (D2)

Constitución Política.

Artículo 79. “Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.”

Artículo 80. “El estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Asimismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.”

Ley 1474 de 2011, “Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública,” específicamente en sus efectividades del control de la gestión pública,” específicamente en sus Artículos: “83 y 84.”

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

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.

La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del

contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría “Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual, en el contrato respectivo de interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del supervisor.

El contrato de Interventoría será supervisado directamente por la entidad estatal.”

Artículo 84. “La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.

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

Ley 80 de 1993. Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

Artículo 26. “Del principio de responsabilidad. En virtud de este principio: 1o...”los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato...”los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato...”

Ley 99 del 1993. “Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones.”

Artículo 31. “Funciones. Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones:

“1) Ejecutar las políticas, planes y programas nacionales en materia ambiental definidos por la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan Nacional de Inversiones o por el Ministerio del Medio Ambiente, así como los del orden regional que le hayan sido confiados conforme a la ley, dentro del ámbito de su jurisdicción.

2) Ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente.

3) Promover y desarrollar la participación comunitaria en programas de protección ambiental, de desarrollo sostenible y de manejo adecuado de los recursos naturales renovables. (...)

9) Otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas por la Ley para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables o para el desarrollo de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente. Otorgar permisos y concesiones para aprovechamientos forestales, concesiones para el uso de aguas superficiales y subterráneas y establecer vedas para la caza y pesca deportiva. (...)

11) Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de las actividades de exploración, explotación, beneficio, transporte, uso y depósito de los recursos naturales no renovables, incluida la actividad portuaria con exclusión de las competencias atribuidas al Ministerio del Medio Ambiente, así como de otras actividades, proyectos o factores que generen o puedan generar deterioro ambiental. Esta función comprende la expedición de la respectiva licencia ambiental. Las funciones a que se refiere este numeral serán ejercidas de acuerdo con el artículo 58 de esta Ley.”

Decreto Ley 1333 de 2009, “Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones.

Artículo 5. *Infracciones.* “Se considera infracción en materia ambiental toda acción u omisión que constituya violación de las normas contenidas en el Código de Recursos Naturales Renovables, Decreto-ley 2811 de 1974, en la Ley 99 de 1993, en la Ley 165 de 1994 y en las demás disposiciones ambientales vigentes en que las sustituyan o modifiquen y en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente. (...)”

Artículo 7. “Son circunstancias agravantes en materia ambiental las siguientes: (...)

2. Que la infracción genere daño grave al medio ambiente, a los recursos naturales, al paisaje o a la salud humana.

3. Cometer la infracción para ocultar otra. (...)

7. Realizar la acción u omisión en áreas de especial importancia ecológica.

8. Obtener provecho económico para sí o un tercero. (...)

11. Que la infracción sea grave en relación con el valor de la especie afectada, el cual se determina por sus funciones en el ecosistema, por sus características particulares y por el grado de amenaza a que esté sometida.

Parágrafo. Se entiende por especie amenazada, aquella que ha sido declarada como tal por Tratados o Convenios Internacionales aprobados y ratificados por Colombia o haya sido declarada en alguna categoría de amenaza por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.”

Ley 2243 de 2022. Por medio de la cual se protegen los ecosistemas de Manglar y se dictan otras disposiciones

Artículo 5. “Uso y aprovechamiento de los manglares. Según la zonificación definida para cada área, en los ecosistemas de manglar se deberán establecer los usos y sus consecuentes actividades permitidas como uso principal, compatible y condicionado. En ningún caso se permitirán actividades mineras, exploración, explotación de hidrocarburos, acuicultura y pesca industrial de arrastres, o cualquier otra que derive en el cambio de uso del suelo en las zonas de manglares o sus zonas amortiguadoras y de transición.

Artículo 6. “Obligación de restauración de ecosistemas de manglar intervenidos por proyectos, obras o actividades de utilidad pública e interés social. En los casos en que sea estrictamente necesario realizar proyectos, obras o actividades de utilidad pública e interés social que intervengan áreas de manglar, y no exista otra alternativa para dar solución a la problemática, las entidades públicas o privadas deberán elaborar, presentar e implementar acciones de compensación por pérdida de biodiversidad que contemplen la restauración ecológica en áreas de manglar, para lo cual deberán tener en consideración las reglamentaciones y orientaciones definidas en documentos técnicos y/o guías por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que regulen la materia o las normas que la modifique o la sustituya.”

Decreto 1076 del 2015 Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Artículo 2.2.1.2.4.2. “El aprovechamiento de la fauna silvestre y de sus productos solo podrá adelantarse Modos de aprovechamiento. mediante permiso, autorización o licencia que se podrán obtener en la forma prevista por este capítulo.”

Artículo 2.2.1.2.4.3. “Los permisos, autorizaciones o licencias para el aprovechamiento de ejemplares o Permiso, autorizaciones o licencias. productos de la fauna silvestre son personales e intransmisibles y no autorizan el ejercicio de actividades cuyo control corresponda a otras entidades o agencias del Estado, ni menos aún la extracción de elementos, productos o bienes cuya vigilancia y control corresponda a ellas.”

Artículo 2.2.2.3.9.1. “Control y seguimiento. Los proyectos, obras o actividades sujetos a licencia ambiental o plan de manejo ambiental, serán actividades sujetas a licencia ambiental o plan de manejo ambiental, serán objeto de control y seguimiento por parte de las autoridades ambientales, con objeto de control y seguimiento por parte de las autoridades ambientales, con el propósito de: (...)

1. Verificar la eficiencia y eficacia de las medidas de manejo implementadas en relación con el plan de manejo ambiental, el programa de seguimiento y en relación con el plan de manejo ambiental, el programa de seguimiento y monitoreo, el plan de contingencia, así como el plan de desmantelamiento y monitoreo, el plan de contingencia, así como el plan de desmantelamiento y abandono y el plan de inversión del 1 %, si aplican.

2. Corroborar el comportamiento de los medios bióticos, abióticos y socioeconómicos y de los recursos naturales frente al desarrollo del proyecto.

3. Verificar el cumplimiento de los permisos, concesiones o autorizaciones ambientales por el uso y/o utilización de los recursos naturales renovables, ambientales por el uso y/o utilización de los recursos naturales renovables, autorizados en la licencia ambiental.
4. Verificar el cumplimiento de la normatividad ambiental aplicable al proyecto, obra o actividad.
5. Imponer medidas ambientales adicionales para prevenir, mitigar o corregir impactos ambientales no previstos en los estudios ambientales del proyecto.”

Artículo 2.2.3.2.5.1. “Disposiciones generales. El derecho al uso de las aguas y de los cauces se adquiere de conformidad con el Artículo 51 del Decreto y de los cauces se adquiere de conformidad con el Artículo 51 del Decreto Ley 2811 de 1974:

- a. Por ministerio de la ley
- b. Por concesión
- c. Por permiso”

Artículo 2.2.3.2.8.5. “Obras de captación. En todo caso las obras de captación de aguas deberán estar provistas de los elementos de control necesarios que de aguas deberán estar provistas de los elementos de control necesarios que permitan conocer en cualquier momento la cantidad de agua derivada por la permitan conocer en cualquier momento la cantidad de agua derivada por la bocatoma, de acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 121 del Decreto – Ley bocatoma, de acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 121 del Decreto – Ley 2811 de 1974.”

Artículo 2.2.3.3.1.4. “Ordenamiento del Recurso Hídrico. El Ordenamiento del recurso hídrico es un proceso de planificación mediante el cual se fija la destinación y usos de los cuerpos de agua continentales superficiales y marinos, se establecen las normas, las condiciones y el programa de seguimiento para alcanzar y mantener los usos actuales y potenciales y conservar los ciclos biológicos y el normal desarrollo de las especies. Para el ordenamiento la autoridad ambiental competente deberá:

1. Establecer la clasificación de las aguas.
2. Fijar su destinación y sus posibilidades de uso, con fundamento en la priorización definida por el artículo 2.2.3.2.7.6.
3. Definir los objetivos de calidad a alcanzar en el corto, mediano y largo plazo.
4. Establecer las normas de preservación de la calidad del recurso para asegurar la conservación de los ciclos biológicos y el normal desarrollo de las especies.
5. Determinar los casos en que deba prohibirse el desarrollo de actividades como la pesca, el deporte y otras similares, en toda la fuente o en sectores de ella, de manera temporal o definitiva.
6. Fijar las zonas en las que se prohibición o condicionara, la descarga de aguas residuales o residuos líquidos o gaseosos, provenientes de fuentes industriales o domésticas, urbanas o rurales, en las aguas superficiales y marinas.
7. Establecer el programa de seguimiento al recurso hídrico, con el fin de verificar la eficiencia y efectividad del ordenamiento del recurso.”

Contrato de arrendamiento.

Clausula Sexta: “Obligaciones del arrendatario: El arrendatario se obliga a: a) Pagar oportunamente el canon de arrendamiento pactado en la forma convenida desde el momento en que las partes suscriban el contrato, b) Mantener el predio en buen estado, sin tener en cuenta el deterioro natural proveniente del tiempo y de uso legítimo y norma, c) Efectuar las reparaciones necesarias a que hubiera lugar, pagando las expensas para su conservación, de manera que pueda restituirlo a la terminación del contrato en las mismas condiciones que le fue entregado, d) Pagar los servicios públicos, las multas en firmes que se generen con violación de las normas ambientales, f) Observar las normas sobre conservación de los recursos naturales y medio ambiente, g) Suscribir acta de recibió y entrega del predio, en la cual se consignaran los aspectos relevantes del predio, entre otros, identificación, ubicación, áreas, linderos, actividad a la cual está dedicado y su estado de conservación actual, h) Cumplir con las normas consagradas para el tipo de bien objeto de este contrato y con las demás obligaciones consagradas para el arrendatario en el capítulo III, Título XXVI, libro 4 del código civil colombiano.”

Clausula Novena: “Funcionamiento y Mejoras: los arrendatarios en los costos de funcionamiento de las instalaciones y se encargará de contratar, bajo su cuenta y riesgo, el personal necesario para ello no podrá realizar mejoras sin la autorización escrita y expresa del arrendador. Para el efecto los arrendatarios presentaran la respectiva solicitud acompañada de los planos y el proyecto que pretende realizar, así como los planes de manejo ambiental, permisos, licencias, concesiones o autorizaciones, que según las normas legales se requieran para construir las obras proyectadas. Las mejoras o adaptaciones realizadas por los arrendatarios serán propiedad del arrendador, una vez vencido el plazo del contrato y por este concepto no se reconocerá indemnización p contraprestación alguna.”

Clausula Decima Segunda – “Supervisión: Parágrafo – Funciones del supervisor.

a) supervisar el cumplimiento idóneo y oportuno de las cláusulas y todos los aspectos relacionados con el objeto del contrato, en especial, verificar la entrega del inmueble, junto con su inventario, b) verificar el uso y el estado del bien y hacer las observaciones pertinentes, c) suscribir el acta de recibo y restitución del bien d) estudiar y resolver las consultas y peticiones formuladas por los arrendatarios e) actuar como interlocutor entre las partes contratantes, f) poner en conocimiento a la administración sobre cualquier irregularidad, falla o incumplimiento de las partes, con el fin de que se tomen las medidas pertinentes, g) las demás, propias de la labor de supervisión.

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

Artículo 38. Deberes.

Son deberes de todo servidor público:

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.

En visita de campo realizada a una muestra seleccionada de los predios baldíos reservados ubicados en el Archipiélago de Islas del Rosario, el equipo auditor de la CGR constató que los siguientes predios no cuentan con permisos ambientales, incumpliendo lo establecido en la cláusula 6 y 9 del contrato de arrendamiento.

PREDIO	TIPO DE INFRACCIÓN AMBIENTAL
Isla Matamba	Vertimiento de Agua residual
Isla Matamba	Captación de agua marítima
Isla Coco Liso	Captación de agua marítima
Isla Bora Bora	Extracción de suelo
Isla Matamba	Construcción de muelle
Isla Poligamia	Captación de agua Marítima

Fuente: cuadro preparado por Equipo Auditor con información suministrada por la entidad.

Esta situación, obedece a debilidades en el control y seguimiento del cumplimiento de las obligaciones ambientales por parte de los arrendatarios, pactadas en el contrato de arrendamiento, lo que conlleva a la generación de impactos negativos sin prevenir, mitigar, compensar o corregir los mismos, así como de la Subdirección de Administración de Tierras para la fecha en que se había realizado la visita de campo del 1 al 5 de abril de 2024 al no realizar el traslado total de estas infracciones a las autoridades ambientales correspondientes, lo que redundo en un deterioro ambiental.

Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta de la Entidad

La Entidad respondió en los siguientes términos:

“(…) Por lo anterior, nos permitimos manifestarle que, conforme a las visitas de inspección ocular realizadas por la ANT en los predios objeto de esta observación, se han presentado denuncias a las entidades competentes, tal y como se demuestra en la siguiente tabla:

(…) De lo anterior, le manifestamos que estas denuncias presentadas a las diferentes entidades, son el resultado de lo evidenciado en las últimas visitas de inspección ocular realizadas por esta Agencia en el Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario durante

los años 2023 y 2024. Por lo cual, se anexa las denuncias en comento, así como los informes de visita de inspección ocular que dieron origen a dichas denuncias.

Por su parte, es importante precisar que, conforme las competencias establecidas en el Decreto 2363 de 2024, la Agencia no es autoridad ambiental para determinar la tipificación o no de una infracción ambiental, pues dicha competencia recae sobre Cardique, quien es la autoridad ambiental en el territorio, ello conforme lo indica la Ley 1333 de 2009, “Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones”, que establece en su artículo primero que: “Titularidad de la potestad sancionatoria en materia ambiental. El Estado es el titular de la potestad sancionatoria en materia ambiental y la ejerce sin perjuicio de las competencias legales de otras autoridades a través del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, las Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos a que se refiere el artículo 66 de la Ley 99 de 1993, los establecimientos públicos ambientales a que se refiere el artículo 13 de la Ley 768 de 2002 y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, UAESPNN, de conformidad con las competencias establecidas por la ley y los reglamentos.” Conforme lo anterior, el artículo 31, numeral segundo, de la Ley 99 de 1993, prescribe que: “ARTICULO 31. Funciones. Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones: (...) 2) Ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente;” Por tanto, la Agencia no puede iniciar un proceso sancionatorio por incumplimiento de las obligaciones ambientales estipuladas en el contrato de arrendamiento, hasta tanto la autoridad ambiental competente, conforme proceso sancionatorio adelantado, haya declarado responsable al presunto infractor. Manifestamos el compromiso de esta Entidad respecto del seguimiento por el respeto del medio ambiente y el estado de conservación de los predios, por lo cual, ha dispuesto en territorio de dos profesionales con el perfil de Ingeniera Geodesta y Ambiental, para el desarrollo de las visitas de inspección ocular. Así las cosas, con esta información esperamos desvirtuar las debilidades en el control y seguimiento de las obligaciones contractuales que dieron origen a la observación No. 3, por cuanto, la Agencia, en el marco de sus compromisos y obligaciones, ejerce la supervisión sobre los predios reservados de la Nación, realizando las respectivas denuncias, con el fin de que la autoridad competente inicie el procedimiento sancionatorio correspondiente.

Análisis de la Respuesta

Analizada la respuesta de la entidad, la observación se mantiene debido a que la agencia en su respuesta no desvirtúa la comunicación de las infracciones relacionadas en la observación emitida por la CGR, al no allegar la documentación del traslado o debida notificación a las entidades competentes, de las relacionadas a continuación:

PREDIO	TIPO DE INFRACCIÓN
Isla Matamba	Vertimiento de Agua residual
Isla Matamba	Captación de agua marítima
Isla Coco Liso	Captación de agua marítima
Isla Bora Bora	Extracción de suelo
Isla Matamba	Construcción de muelle
Isla Poligamia	Captación de agua Marítima

Fuente: cuadro preparado por Equipo Auditor con información suministrada por la entidad.

Se mantiene como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por existir una afectación al deber funcional que se impone a los servidores públicos del área involucrada y la misión que les asigna el artículo 218 de la Constitución.

HALLAZGO No. 4 - CLARIFICACIÓN DE PREDIOS – ISLAS DEL ARCHIPIÉLAGO DE SAN BERNARDO (A) (D3)

Ley 160 de 1994 “por la cual se crea el sistema nacional de reforma agraria y desarrollo rural campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el instituto colombiano de la reforma agraria y se dictan otras disposiciones.

Capítulo x: Clarificación de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos

Artículo 48. de conformidad y para efectos de lo establecido en los numerales 14, 15 y 16 del artículo 12 de la presente ley, el instituto colombiano de la reforma agraria, previa obtención de la información necesaria, adelantará los procedimientos tendientes a:

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

A partir de la vigencia de la presente ley, para acreditar propiedad privada sobre la respectiva extensión territorial, se requiere como prueba el título originario expedido por el estado que no haya perdido su eficacia legal, o los títulos debidamente inscritos otorgados con anterioridad a la vigencia de esta ley, en que consten tradiciones de dominio por un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria.

Lo dispuesto en el inciso anterior sobre prueba de la propiedad privada por medio de títulos debidamente inscritos con anterioridad a la presente ley, no es aplicable respecto de terrenos no adjudicables, o que estén reservados, o destinados para cualquier servicio o uso público.

- 1. Delimitar las tierras de propiedad de la nación de las de los particulares.*

- 2. Determinar cuándo hay indebida ocupación de terrenos baldíos.*

parágrafo. para asegurar la protección de los bienes y derechos conforme al artículo 63 de la constitución política y la ley 70 de 1993, el INCORA podrá adelantar procedimientos de delimitación de las tierras de resguardo, o las adjudicadas a las comunidades negras, de las que pertenecieren a los particulares.

Decreto 1071 de 2015 por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo agropecuario, pesquero y de desarrollo rural.

Título 19

Procedimientos administrativos especiales agrarios de clarificación de la propiedad, delimitación o deslinde de las tierras de la nación, extinción del derecho de dominio, recuperación de baldíos indebidamente ocupados o apropiados, reversión de baldíos adjudicados y se dictan otras disposiciones

Capítulo 1

Generalidades

Artículo 2.14.19.1.1. objeto. el presente título regula los siguientes procedimientos administrativos de competencia del instituto colombiano de desarrollo rural - incoder, de conformidad con ley 160 de 1994:

Procedimientos agrarios

(...)6. Recuperación de baldíos en los casos de indebida ocupación o apropiación por particulares, con el fin de restituirlos al patrimonio del estado.

7. Clarificación de la situación de las tierras desde el punto de vista de su propiedad, para identificar las que pertenecen al estado y facilitar el saneamiento de la propiedad privada.

(...) Capítulo 6

Clarificación de la propiedad

Artículo 2.14.19.6.1. objeto. el objeto de este procedimiento es clarificar la situación jurídica de las tierras desde el punto de vista de la propiedad, para identificar si han salido o no del dominio del estado y facilitar el saneamiento de la propiedad privada.

Decreto 2363 de 2015 por el cual se crea la agencia nacional de tierras, ANT, se fija su objeto y estructura

(...) Artículo 4°. funciones. son funciones de la agencia nacional de tierras, las siguientes:

24. adelantar los procedimientos agrarios de clarificación, extinción del derecho de dominio, recuperación de baldíos indebidamente ocupados deslinde, de tierras de la nación, reversión de baldíos y reglamentos de uso y manejo de sabanas y

playones comunales.

Artículo 20. subdirección de seguridad jurídica. son funciones de la subdirección de seguridad jurídica, las siguientes:

- 1. hacer seguimiento a la gestión de la formalización y a la ejecución de los procesos agrarios de clarificación, extinción del derecho de dominio, recuperación de baldíos indebidamente ocupados, deslinde de tierras de la nación y reversión de baldíos, que se adelanten en las zonas de barrido predial focalizadas por el ministerio de agricultura y desarrollo rural.*

Artículo 21. subdirección de procesos agrarios y gestión jurídica. son funciones de la subdirección de procesos agrarios y gestión jurídica, las siguientes:

- 1. adelantar y decidir en primera instancia los procesos agrarios de clarificación de la propiedad, recuperación de baldíos indebidamente ocupados, extinción del derecho de dominio y deslinde de tierras de la nación que a la fecha de entrada en operación de la agencia nacional de tierras se encuentren en trámite y no hayan sido resueltos por el instituto colombiano de desarrollo rural”.*

analizada la información allegada por la ANT en respuesta al oficio no 2024ee0067262 de la contraloría general de la república, el equipo auditor evidenció que, en los baldíos reservados de la nación ubicados en las islas del archipiélago de san bernardo, no se ha realizado el proceso de clarificación conforme a lo establecido en el artículo 2.14.19.6.1. del decreto 1071 de 2015, que establece: “objeto. el objeto de este procedimiento es clarificar la situación jurídica de las tierras desde el punto de vista de la propiedad, para identificar si han salido o no del dominio del estado y facilitar el saneamiento de la propiedad privada”.

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

Artículo 38. Deberes.

Son deberes de todo servidor público:

- 1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.*

Lo anterior, fue corroborado en visita de campo realizada a varios predios ubicados en

este Archipiélago de una muestra seleccionada para tal efecto, donde se realizó entrevista a los ocupantes de estos, quienes manifestaron ser dueños de estos.

Esta situación obedece, a la falta de gestión de la Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica de la ANT, al no adelantar los procesos agrarios de clarificación de la propiedad y deslinde de tierras de la Nación respecto de los predios sobre los que el antiguo INCODER no realizó el proceso de clarificación o de recuperación de Baldíos indebidamente ocupados, circunstancia que ha imposibilitado la recuperación de las tierras baldías inadjudicables de las Islas del Archipiélago San Bernardo, que se encuentren indebidamente ocupadas por los particulares, los cuales, como se evidenció, en la visita fiscal, son destinados a actividades de carácter turístico y/o comercial de alto impacto, sin que se genere algún tipo de contraprestación al Estado por dicha explotación económica.

Por lo expuesto, se configura un Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta de la Entidad

Conforme al tema de la observación, por tratarse de una actividad competencia de la Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica, la misma se trasladó a dicha dependencia mediante memorando No. 202443000155473, el cual fue respondido por dicha dependencia mediante memorando No. 202432000159823.

“3. Sobre los procesos de clarificación de la propiedad en el Archipiélago de San Bernardo. El proceso de Clarificación de la Propiedad tiene por objeto esclarecer “la situación de las tierras desde el punto de vista de su propiedad, con el objeto de identificar las que pertenecen al Estado y facilitar el saneamiento de la propiedad privada” 2. Considerando que la legislación agraria establece unos criterios para acreditar la propiedad de los bienes inmuebles rurales, la activación de esta actuación administrativa obedece a la existencia de duda razonable sobre el no cumplimiento de los mismos. Ahora, tratándose de las islas marítimas, la Ley 110 de 1912, Código Fiscal Vigente, prevé en los artículos 45 y 107 una presunción legal: son bienes baldíos reservados. Esta condición jurídica denota su carácter público, imprescriptible e inadjudicable, y, por su especial relevancia, el análisis en términos de la validación de la propiedad se hace más riguroso conforme al artículo 48 de la Ley 160 de 1994: debe necesariamente demostrarse la existencia de un título originario que no haya perdido eficacia legal. En consecuencia, para el inicio del proceso de clarificación de la propiedad, debe allegarse prueba, al menos indiciaria, de un título de esta naturaleza. Lo anterior, justifica con suficiencia la procedencia de los procesos de Recuperación de Baldíos Indebidamente Ocupados sin que previamente se surta una Clarificación, salvo que, se reitera, la Administración considere que amerita su inicio por las razones expuestas. (...) y, en lo que respecta al Archipiélago de San Bernardo, la autoridad de tierras consideró necesario su inicio, no en toda la extensión insular del Archipiélago, sino en algunos predios en específico: (i). Predio Punto Fijo, ubicado en Isla Tintipan, decidido a través de Resolución 163 del 5 de marzo de 2008, en el sentido de declarar

la naturaleza baldía reservada; (ii). Predio Camellón, ubicado en Isla Tintipan, decidido a través de Resolución 1768 del 9 de julio de 2007, en el sentido de declarar la naturaleza baldía reservada; (iii). Predio Bernardina, Pueblo Viejo, Hobo, Hijas Jiménez y Naranjo, ubicado en Isla Múcura, decidió mediante Resolución 1549 del 8 de junio de 2007. Solo en relación con un predio, denominado Isla Palma, aún no se ha culminado el proceso de Clarificación de la Propiedad, en estado procesal probatorio. Ahora, cabe precisar que, en el marco de los procesos de recuperación de baldíos, el Decreto 1071 de 2015, en su artículo 2.14.19.5.2., parágrafo 1, el particular puede allegar las pruebas conducentes, útiles y pertinentes orientadas a demostrar la consolidación del derecho de dominio privado⁴. Así las cosas, dando cumplimiento a lo ordenado por el Consejo de Estado en el año 2001, en relación con el inicio de los procesos agrarios que se estimaran pertinentes para resolver la situación jurídica de los Archipiélagos, la Administración adelantó, en mayor medida, procesos de recuperación de baldíos indebidamente ocupados, y en menor proporción, de Clarificación de la Propiedad, conforme al criterio jurídico expuesto. No estima entonces esta Subdirección que haya una “falta de gestión (...) al no adelantar los procesos de clarificación de la propiedad (...) a la fecha de entrada en operación de la Agencia Nacional de Tierras”, cuando: (i). No es dable iniciar procesos de esta índole reabriendo discusiones jurídicas sobre el asunto (caso del Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario); (ii). Existe una presunción legal contenida en el Código Fiscal sobre la condición jurídica baldía reservada de las islas marítimas, que justifica de manera directa el inicio de procesos de recuperación de baldíos salvo prueba indiciaria de la existencia de título originario, aspecto que podría dar mérito a un proceso de Clarificación de la Propiedad; y (iii). La orden del Consejo de Estado contenida en providencia del año 2001, indica que la Administración debe iniciar los procesos que estime pertinentes. La interpretación que esa misma Corporación le ha dado a esta orden es que, en el marco funcional de la autoridad de tierras, se evaluará cuál proceso es necesario conforme a la situación fáctica y jurídica de los predios, más no implica que, necesariamente, deban iniciarse todos los procesos, incluyendo el de Clarificación de la Propiedad.”

Análisis de la Respuesta

Para la CGR, no es de recibo este argumento, toda vez que en la observación comunicada no se habla de reabrir procesos que ya fueron decididos, y los cuales se refieren a predios que no están incluidos en la muestra con excepción de Isla Palma.

Ahora bien, señala la Agencia en la respuesta:

“(...) Lo anterior, justifica con suficiencia la procedencia de los procesos de Recuperación de Baldíos Indebidamente Ocupados sin que previamente se surta una Clarificación, salvo que, se reitera, la Administración considere que amerita su inicio por las razones expuestas (...)”

En este contexto, llama la atención que la ANT manifieste que se justifica con suficiencia la procedencia de los procesos de Baldíos Indebidamente Ocupados sin que a la fecha haya iniciado un solo proceso y de otra parte señale en la respuesta a la observación

2:

“(…) Así mismo, se observa que existen tramites de compra y venta sobre dicho territorio”, lo cual va en contravía de lo establecido en la Ley 110 de 1912, Código Fiscal Vigente, la cual prevé en los artículos 45 y 107 una presunción legal; son bienes baldíos reservados. Esta condición jurídica denota su carácter público, imprescriptible e inadjudicable, salvo cuando se demuestre la existencia de un título originario que demuestre que el predio es propiedad de un particular y por lo tanto con base en la respuesta se mantiene como Hallazgo Administrativo

Del análisis de lo expuesto en el párrafo anterior, se evidencia que la ANT no ha dado cumplimiento a lo ordenado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y confirmada por el Consejo de Estado en la sentencia del año 2001, ni a lo establecido en el numeral 2 del artículo 2.14.19.1.1. del Decreto 1071 de 2015, al no iniciar los procesos de recuperación de baldíos indebidamente ocupados en las Islas del Archipiélago de San Bernardo, sobre los cuales no procede un proceso de declaración de la propiedad, situación que fue corroborada en las visitas de campo realizadas a las islas del Archipiélago de San Bernardo, de una muestra seleccionados para la misma, donde se evidenció que los predios propiedad de la nación se encuentran ocupados por personas que usan y aprovechan los mismos y no tienen un contrato de arrendamiento que les autorice el uso y aprovechamiento de los mismos.

De igual manera, se menciona en respuesta a observación 11:

“Como es de conocimiento de la Contraloría, actualmente no se cuenta con levantamientos topográficos que se puedan utilizar para la delimitación de los predios baldíos reservados ubicados en el Archipiélago de San Bernardo. Lo cual implica que no se pueda celebrar contratos que regulen el aprovechamiento de los inmuebles.”

Con esta respuesta, la ANT confirma que no han realizado las gestiones encaminadas a contar con una plena identificación de los predios ubicados en San Bernardo, lo que ha impedido que se adelanten negocios jurídicos que versen sobre el uso y aprovechamiento de los mismos, ni ha realizado procesos de clarificación de la propiedad en la totalidad de los predios de las Islas de San Bernardo.

Por lo expuesto, se valida como hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria por existir una afectación al deber funcional que se impone a los servidores públicos del área involucrada y la misión que les asigna el artículo 218 de la Constitución.

HALLAZGO No. 5 - EJECUCIÓN DE RECURSOS APROPIADOS PARA SER INVERTIDOS EN LAS ISLAS DEL ROSARIO Y SAN BERNARDO (A)

Constitución Política de Colombia

(…) 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.

La función administrativa del Estado busca la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política.

(...) Decreto 403 de 2020 Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal

(...) Artículo 3. Principios de la vigilancia y el control fiscal. La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios:

a) Eficiencia: En virtud de este principio, se debe buscar la máxima racionalidad en la relación costo-beneficio en el uso del recurso público, de manera que la gestión fiscal debe propender por maximizar los resultados, con costos iguales o menores.

b) Eficacia: En virtud de este principio, los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos.

d) Economía: En virtud de este principio, la gestión fiscal debe realizarse con austeridad y eficiencia, optimizando el uso del tiempo y de los demás recursos públicos, procurando el más alto nivel de calidad en sus resultados.

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

Artículo 12. Oficina de Planeación. Son funciones de la Oficina de Planeación, las siguientes: (...)

2. Realizar el seguimiento a la ejecución presupuestal de la entidad, gestionar las modificaciones presupuestales a los proyectos de inversión y adelantar el trámite ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación, de conformidad con el estatuto orgánico del Presupuesto y las normas que lo reglamenten.

(...) Artículo 31. Subdirección Administrativa y Financiera. Son funciones de la Subdirección Administrativa y Financiera, las siguiente:

(...)5. Controlar la ejecución del presupuesto, expedir los certificados de disponibilidad presupuestal, los registros presupuestales y efectuar los demás trámites presupuestales que le correspondan para desarrollo de las funciones de la Agencia, de conformidad con el Estatuto orgánico de Presupuesto y las normas que lo reglamenten.

(...) Corte Constitucional, Sentencia C-442/01

“La ejecución presupuestal es regulada por la Ley Orgánica del Presupuesto Nacional, pues a ello se refiere expresamente el artículo 352 de la Constitución cuando dice: “Además de lo señalado en esta Constitución, la ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la ... ejecución de los presupuestos de la Nación...” En desarrollo de la anterior norma superior, el Estatuto Orgánico actualmente vigente ha establecido distintas normas que regulan la manera en la cual debe ejecutarse el presupuesto. Los artículos 79 y siguientes de dicho Estatuto - Decreto 111 de 1996-, se refieren al presupuesto anual en su fase de ejecución”

*- Consejo de Estado
Sala de lo Contencioso Administrativo sección primera*

*Consejero ponente: Hernando Sánchez Sánchez
Bogotá D.C., veintidós (22) de febrero de dos mil veinticuatro (2024) Referencia: Medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho Número único de radicación: 470012333000 2015 00029 01 Demandante: Sandra Rubiano Layton
Demandado: Contraloría General del Departamento del Magdalena Asunto: Proceso de responsabilidad fiscal: Régimen probatorio.*

“II. Consideraciones de la sala

(...)137. Al respecto, esta Sala resalta que el principio de planeación, es uno de los pilares en la actividad contractual, el cual impone que la decisión de contratar no puede ser el resultado de la imprevisión, la improvisación o la discrecionalidad de las autoridades, sino que obedezca a las necesidades reales de la comunidad, y en ese sentido, tal principio emerge con obviedad de los deberes, la diligencia, el cuidado, la eficiencia y la responsabilidad con que ha de conducir sus actuaciones todo administrador público a quien se le confía el manejo de dineros y recursos, que son de carácter oficial, que han de destinarse a la satisfacción del interés general, en desarrollo de las funciones y precisas competencias, con miras al cumplimiento de los fines estatales y la satisfacción del interés general.

Cláusula décima de los contratos de arrendamiento suscritos por el Incoder - obligaciones del arrendador

(...)(j) Los recursos provenientes de los arrendamientos se reinvertirán en el desarrollo sostenible de las islas, en inversiones para su sostenimiento, cuidado y mantenimiento, en inversiones con otras entidades públicas que tengan como fin garantizar la seguridad y sostenibilidad ambiental de las islas, financiar el observatorio de las islas del Rosario y San Bernardo, o la entidad que para tal fin se cree, convenios de apoyo con el fin de realizar estudios, análisis y propuestas de contenido social, económico, ambientales y de sostenibilidad que se requieran. (...)

Del análisis de la información suministrada por la ANT, se observa que para cada una

de las vigencias del 2022 y 2023, vía Presupuesto General de la Nación se apropió la suma de mil seiscientos millones de pesos m/cte. (\$1.600.000.000) a través del rubro “*Proyectos de inversión, 1704-110018 implementación del ordenamiento social de la propiedad rural a nivel nacional*”, para ser invertidos en las Islas del Archipiélago del Rosario y San Bernardo,

La ejecución del presupuesto para estas vigencias fue aprobada mediante Acuerdos 230 del 2022 y 260 del 2023, a través de los cuales se aprobó el Plan Anual de Caja (PAC), evidenciándose por parte del equipo auditor, que los recursos apropiados no fueron ejecutados de conformidad con este Plan, tal como lo expresa la Entidad: “*Por su parte, respecto de los rubros en favor de islas, durante los años (...) 2022, 2023, no hubo ejecución*”.

Lo anterior, denota que la entidad no cuenta con una planeación para la ejecución de los recursos asignados, lo que pone en riesgo el cumplimiento de su objeto misional como máxima autoridad de las tierras de la Nación, por cuanto, al no ejecutar el presupuesto propio asignado, no logra la seguridad jurídica y administrativa sobre los predios baldíos reservado de la nación ubicados en las Islas del Rosario y San Bernardo, ni promueve su uso en cumplimiento de la función social de la propiedad.

Respuesta de la Entidad

Conforme a la aprobación del Plan Anual de Caja para la vigencia 2022 y 2023, esta Subdirección ha adelantado todas las acciones tendientes a ejecutar el presupuesto de recursos propios asignados, con el fin de ser invertidos en la gestión de la administración de los predios baldíos reservados de la Nación ubicados en las islas, islotes y cayos de los mares de la Nación. En este sentido respecto de cada anualidad, se desarrollaron las siguientes gestiones: A. Vigencia 2022 Referente a las acciones para ejecutar el presupuesto 2021 para el año 2022, se desarrollaron todas las acciones tendientes a la aprobación del PAC para poder invertir los recursos propios en temas de islas, proceso que culminó el 22 de junio de 2022 con la aprobación del Acuerdo 230 de 2022. Sin embargo, tal recurso, con ocasión al cambio de Gobierno para dicho año, se tomó la decisión de no disponer del mismo por la administración de expresidente Duque, con el fin de cautos en el proceso de transición y empalme con el Gobierno del presidente Petro. Es importante indicar, que la propuesta de inversión de recursos propios aprobada en el PAC, se desarrolló en el marco de la planeación de celebrar un convenio con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito -ONUDC-, entidad que contaba con una trayectoria con la Agencia en la ejecución de proyectos en temas de tierras. Una vez culminados los procesos de empalme, la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación puso en conocimiento la posibilidad de celebrar un convenio de cooperación internacional con ONUDC, el cual fue sometido a comité de contratación, sin embargo, finalmente no fue aprobado por dicho comité. B. Vigencia 2023 Así entonces, para la vigencia 2023, conforme las acciones adelantadas en el 2022, para la ejecución de dicho presupuesto aprobado por el Acuerdo 230 de 2022, se intentó por parte de esta dependencia retomar la propuesta de celebración de un convenio de cooperación internacional con

la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito -ONUDD-. En este sentido, con el aval del Director General de la Agencia, se procedió a estructurar los estudios previos, conforme las observaciones realizadas por la Oficina para la Gestión Contractual, así como Secretaría General y demás miembros de comité de contratación. Sin embargo, a pesar de haberse adelantado todas las gestiones, hasta la aprobación de los estudios previos por parte del Comité de Contratación de la Agencia, e iniciando con los trámites para la elaboración de minuta contractual entre las partes. Sin embargo, en la primera semana de junio se informa a la Subdirección de manera verbal, la imposibilidad de continuar con el trámite precontractual, por instrucciones de Dirección General. Por lo cual, esta Dependencia inicia la revisión de otras alternativas para la ejecución del presupuesto y el desarrollo de las actividades previstas en el PAC aprobado para islas. Para tal efecto, se analizó la existencia de otros negocios jurídicos celebrados por la Agencia, con el fin de identificar la posibilidad de adicionar el presupuesto de Islas a dichos contratos o convenios. Sin embargo, finalmente ellos no fueron posible, con ocasión a objeto cerrado de los convenios y contratos ya celebrados. (Ver anexo 2, Carpeta Observación 2). Posteriormente, respecto de la necesidad de adelantar los levantamientos topográficos, se intentó ejecutar el presupuesto de manera directa, contratando un grupo de profesionales en la materia para que desarrollara dicha actividad. Sin embargo, luego de haber adelantado gestiones, no fue autorizado por el Director General dicha contratación.

Así mismo, se estudió la posibilidad de ejecutar el presupuesto a través de otros cooperantes, por lo cual, se requirió propuesta al Comité Internacional para el Desarrollo de los Pueblos -CIPS- e Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos -ILSA-, quienes remitieron respectivamente sus propuestas. Finalmente, no fue aprobado por parte del Director General estas propuestas. Por último, en el mes de septiembre, ante la existencia de un contrato interadministrativo con entidad Central de Inversiones S.A. – CISA-, se solicitó presentación de oferta para la celebración de un nuevo contrato para ejecutar las actividades de islas, conforme PAC aprobado. Sin embargo, CISA retiró la propuesta por el corto tiempo para el desarrollo de las actividades requeridas. Así entonces, la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación gestionó actividades tendientes a lograr la ejecución de los recursos propios asignados, planeando la ejecución las actividades en las cuales se invertiría el respectivo recurso de cada vigencia. Prueba de ello está las líneas estratégicas contempladas en los acuerdos, así como el plan de desembolsos estructurados. Sin embargo, por causas exógenas a esta Dependencia, no fue posible su ejecución. Por tanto, por parte de la Subdirección existe una planeación para la inversión de sus recursos, prueba de ello es la aprobación misma del PAC de islas, para lo cual se requiere el desarrollo de todas las acciones y gestiones tendientes a definir la forma en que será invertido.

Análisis de la Respuesta

Para la Contraloría General de la República, independientemente de que la Subdirección de Tierras haya realizado las acciones necesarias para la asignación de

los recursos en el PAC, lo cierto es que la ANT no fue diligente en la ejecución de estos, tal como la misma entidad lo señala en respuesta a solicitud de información: “(...) respecto de los rubros en favor de las islas, durante los años 2021, 2022, 2023 no hubo ejecución (...)”

Por lo expuesto, se valida como hallazgo administrativo y se retira la connotación disciplinaria por no existir una afectación al deber funcional que se impone a los servidores públicos del área involucrada y la misión que les asigna el artículo 218 de la Constitución Política de Colombia.

HALLAZGO No. 6 - PREDIOS CON TERMINACIÓN ANTICIPADA DEL CONTRATO Y SIN RECUPERAR. (A) (D4)

Constitución Política de Colombia.

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

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

Artículo 209 establece: “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.”

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

- Código Civil – Ley 57 de 1887.

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

- Ley 110 de 1912 - Código Fiscal vigente.

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

Artículo 44: Consagró que la noción de los predios baldíos de la Nación, y en este sentido indicó que son baldíos, y en tal concepto pertenecen al Estado, los terrenos

dentro de los límites del territorio nacional que carecen de otro dueño, y los que, habiendo sido adjudicados con ese carácter, deban volver al dominio del Estado.

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

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

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

- Ley 135 de 1961 - Sobre reforma social agraria

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

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

- Decreto 403 de 2020, Artículo 3º-. “Principios de la vigilancia y el control fiscal.

La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios:

“(...) a) Eficacia: En virtud de este principio, los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos.

b) Equidad: En virtud de este principio, la vigilancia fiscal debe propender por medirel impacto redistributivo que tiene la gestión fiscal, tanto para los receptores del bien servicio público considerados de manera individual, colectivo, o por sector económico o social, como para las entidades o sectores que asumen su costo.

c)Economía: En virtud de este principio, la gestión fiscal debe realizarse con austeridad y eficiencia, optimizando el uso del tiempo y de los demás recursos públicos, procurando el más alto nivel de calidad en sus resultados. (...)

(...) Efecto disuasivo: En virtud de este principio, la vigilancia y el control fiscal deben propender a que sus resultados generen conciencia en los sujetos a partir de las consecuencias negativas que les puede acarrear su comportamiento apartado de las normas de conducta que regulan su actividad fiscal.”

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

Artículo 4. Funciones. Son funciones de la Agencia Nacional de Tierras, lassiguientes:

(...)11. “Administrar las tierras baldías de la nación, adelantar los procesos generales

yespeciales de titulación y transferencias a las que haya lugar, delimitar y constituir reservas sobre éstas, celebrar contratos para autorizar su aprovechamiento y regular su ocupación sin perjuicio de lo establecido en los parágrafos 5º y 6º del artículo 85 de la Ley 160 de 1994”.

Artículo 25. Subdirección de Administración de Tierras de la Nación.

“Son funciones de la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación, las siguientes:

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

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

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

-Contrato No. 003 de 2015 suscrito entre INCODER y Juan David Uribe Hurtado, predio REINA MORA, ubicado en el archipiélago de nuestra señora delrosario.

Clausula Decima Cuarta:

(...) Parágrafo Primero: En todo caso el arrendatario contara con un término de dos (2) meses contados a partir de la notificación del acto de terminación o del vencimiento del plazo para ejecutar la entrega física del inmueble.

-Resolución No. 202340007519976 con fecha 2023-11-09: “Por medio del cual se decide la actuación administrativa sancionatoria adelantada en cumplimiento del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 por el incumplimiento del contrato no. 003 de 2015 REINA SOFIA del 4 de diciembre de 2015”.

-Resolución No. 202340007317656 con fecha 2023-11-7: “Por medio del cual se decide la actuación administrativa sancionatoria adelantada en cumplimiento del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 por el incumplimiento del contrato no. 003 de 2015 HOTEL IBIZA RESORT del 2 de diciembre de 2015”.

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

Artículo 38. Deberes.

Son deberes de todo servidor público:

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.

La Agencia Nacional de Tierras como administradora de los Baldíos Reservados de la Nación, realizó actuación administrativa sancionatoria adelantada en cumplimiento del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 por el incumplimiento del contrato No. 003 del 4 de diciembre de 2015, predio “REINA MORA” y el incumplimiento del contrato No. 011 del 2 de diciembre de 2015. “HOTEL IBIZA RESORT”.

Mediante Resolución No. 202340007519976 con fecha 2023-11-09 y la No. 202340007317656 con fecha 2023-11-07, resolvió el proceso sancionatorio de incumplimiento de las obligaciones contractuales, estableció las acciones correspondientes y tendientes para hacer efectiva la entrega física del predio “REINA MORA” y “HOTEL IBIZA RESORT” a la Agencia Nacional de Tierras de conformidad con lo establecido en la cláusula decima cuarta del contrato 003 – 2015 y décima cuarta del contrato 011 de 2015.

En desarrollo de la Actuación Especial a la Agencia Nacional de Tierras – ANT, Islas del Archipiélago Islas del Rosario y San Bernardo, el equipo auditor revisó los expedientes contractuales de los citados predios y realizó visita de campo a los mismos en la primera semana del mes de abril de la presente anualidad, observando que los predios “REINA MORA” y “HOTEL IBIZA RESORT” aún se encuentran ocupados por los arrendatarios, sin que la ANT haya realizado las actividades encaminadas a la recuperación del predio, evidenciándose el incumplimiento de lo establecido en la cláusula decimacuarta de los contratos 003 de 2015 y 011 de 2015, respectivamente y que establece: “*En todo caso el ARRENDATARIO contará con un término de hasta dos (2) meses contados a partir de la notificación del Acto de Terminación o del vencimiento del plazo para efectuarla entrega física del inmueble.*”

Lo anterior obedece, a la falta de gestión por parte de la ANT para dar cumplimiento a lo establecido en el contrato como consecuencia de la terminación del mismo.

Por lo expuesto, se configura como hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria por existir una afectación al deber funcional que se impone a los servidores

públicos del área involucrada y la misión que les asigna el artículo 218 de la Constitución.

Respuesta de la Entidad

La Agencia Nacional de Tierras como administradora de los Baldíos Reservados de la Nación, realizó actuación administrativa sancionatoria adelantada en cumplimiento del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, por el incumplimiento del contrato No. 003 del 4 de diciembre de 2015, predio “REINA MORA” y el incumplimiento del contrato No. 011 del 2 de diciembre de 2015. “HOTEL IBIZA RESORT”. Mediante Resoluciones Nos. 202340007519976 del 09 de noviembre de 2023 y 202340007317656 del 11 de noviembre de 2023, resolvió el proceso sancionatorio de incumplimiento de las obligaciones contractuales, y estableció las acciones correspondientes y tendientes para hacer efectiva la entrega física del predio “REINA MORA” y “HOTEL IBIZA RESORT” a la Agencia Nacional de Tierras, de conformidad con lo establecido en la cláusula decima cuarta del contrato 003 – 2015 y décima cuarta del contrato 011 de 2015. En desarrollo de la Actuación Especial a la Agencia Nacional de Tierras ANT, el equipo auditor revisó los expedientes contractuales de los citados predios y realizó visita de campo a los mismos en la primera semana del mes de abril de la presente anualidad, observando que los predios “REINA MORA” y “HOTEL IBIZA RESORT” aún se encuentran ocupados por los arrendatarios, sin que la ANT haya realizado las actividades encaminadas a la recuperación del predio, evidenciándose el incumplimiento de lo establecido en la cláusula decimocuarta de los contratos 003 de 2015 y 011 de 2015, respectivamente y que establece: “En todo caso el ARRENDATARIO contará con un término de hasta dos (2) meses contados a partir de la notificación del Acto de Terminación o del vencimiento del plazo para efectuar la entrega física del inmueble.” Afirmando que ello constituye “falta de gestión por parte de la ANT para dar cumplimiento a lo establecido en el contrato como consecuencia de la terminación del mismo”. Frente a esta observación, nos permitimos informar que la entidad elabora un cronograma que incluye las fechas específicas en las que se puede adelantar las diligencias de recuperación material, debido a las condiciones climáticas que se presentan en la región del Caribe; por lo anterior, podemos adelantar diligencias de recuperación de predios en los meses de marzo a noviembre de cada anualidad, meses en los que se supone la marea es más controlada, y de esta forma lograr movilizar lanchas de gran tamaño, que trasladan a los uniformados de la Policía Nacional de Cartagena junto con sus equipos e indumentarias según la especialidad (GOES y UNDMO). Ahora bien, antes de proceder con el operativo de recuperación material del predio, es necesario realizar un llamado a la entrega voluntaria del predio, ello por cuanto: (I) Se da una oportunidad a los ocupantes para que se haga la entrega de la manera más concertada, coordinando los tiempos razonables para la restitución del predio, y (II) es una etapa que implica la posibilidad de hacer más eficiente el recurso, pues el desarrollo de un operativo de recuperación implica una inversión importante de dinero, que puede variar entre los treinta millones de pesos (\$30.000.000) hasta trescientos millones de pesos (\$300.000.000), valores que dependen de la dificultad de cada operativo. Así entonces, con ocasión a la necesidad de una correcta planeación de las recuperaciones de los predios objeto de observación, con ocasión a

las fechas de las respectivas resoluciones, las cuales refieren a la segunda semana de noviembre, no fue posible su recuperación en dicho momento, por cuento: 1. Conforme lo estipula el contrato, los arrendatarios tenían hasta dos meses para restituir el predio a la Agencia, luego de la terminación por cualquier causa, tiempo que se cumplía hasta el mes de enero. 2. Como es de conocimiento, en los meses de enero y febrero, por parte de la Agencia Nacional de Tierras, así como las demás entidades del orden Nacional, se adelantan los procesos de contratación del personal de apoyo a la gestión de la Entidad, en específico los profesionales del Grupo de Islas, que inició su contrato hasta la última semana de enero de 2024. Lo que implica que durante dicho periodo no se puedan desarrollar comisiones. 3. Por su parte, para el desarrollo de los operativos de recuperación, se requiere la disponibilidad de presupuesto, con ocasión a los gastos que implica dicha actividad, y que están en cabeza de la Agencia, tales como: (I) Transporte en lancha de los funcionarios y contratistas que participarán en el operativo, (II) comidas y refrigerios de los funcionarios y contratistas que participarán en el operativo, (III) Cerrajero con implementos para cambio de guardas y chapas, (IV) hospedaje de los funcionarios y contratistas que participarán en el operativo, (V) logística para identificación de bienes muebles, entre otros gastos. Por lo cual, para el desarrollo de la recuperación de los predios, es indispensable contar con un operador logístico, el cual, para los meses de diciembre y enero, en virtud del cronograma contractual de la entidad, no se tenía la disponibilidad de este operador. Así entonces, para esta vigencia se prevé que dicho presupuesto se ejecute a partir de los recursos propios de islas a cargo de esta Subdirección, por lo cual, para poder disponer del mismo, es necesario, con ocasión a la naturaleza del recurso, contar con la aprobación del Consejo Directivo, mediante Acuerdo por el cual se apruebe el PAC de islas. 4. Es importante precisar que, para el desarrollo de los operativos, se requiere la participación de: (I) Policía Nacional, (II) Defensoría del Pueblo, (III) Personería municipal, (IV) Migración Colombia e (V) ICBF. Por lo cual, no el desarrollo del operativo no solo implica la disponibilidad de los funcionarios y contratistas de la Agencia, sino también, los profesionales de cada una de las entidades enunciadas. Respecto de la participación de los agentes de la Policía, quienes presentan su apoyo a los operativos, su disponibilidad en los meses de noviembre a febrero es limitada, por cuanto son meses de temporada vacacional, así como de festividades y carnavales en diferentes partes del territorio Nacional, que implica el desplazamiento del cuerpo policial a diferentes áreas.

En este orden de ideas, esta Subdirección con el fin de adelantar las gestiones para la recuperación de los predios objeto de observación, ha adelantado las siguientes gestiones: 1. Con el fin de contar con un presupuesto fijo para el desarrollo de las actividades que implican la recuperación de los predios, se presentó proyecto de Acuerdo ante la mesa técnica del Consejo Directivo, y ante el Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras, en el cual se contempló, como uno de las líneas de acción, “Recuperación material de los predios baldíos indebidamente ocupados, con procesos de recuperación finalizados”, en la cual, conforme el documento técnico de soporte, se incluyó la necesidad de recuperar predios en los cuales su contrato terminó anticipadamente por incumplimiento contractual. El citado proyecto de Acuerdo fue aprobado por el Consejo Directivo en sesión del 29 de abril de 2019. Por lo cual, a partir

de junio, se espera el inicio de las etapas precontractuales para contar con un operador logístico para el desarrollo de dichos operativos. Es importante precisar que, para la aprobación por parte del Consejo Directivo del PAC de recursos propios de islas, el mismo tiene que contar primero con la aprobación de: (I) Oficina Jurídica, (II) Dirección de Accesos a Tierras, (III) Subdirección Administrativa y Financiera y (IV) Secretaría General. Por lo cual, dicho proyecto, junto con el Documento Técnico de Soporte, desde su creación por parte de la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación, surte un proceso de revisión y ajuste, lo cual implica la inversión de tiempo.

2. La Subdirección de Administración de Tierras de la Nación, ha realizado dos solicitudes de entrega voluntaria, con el fin de iniciar el proceso de restitución voluntaria del predio, para así, posteriormente, en caso de no resultar dicho proceso, proceder con los operativos de recuperación. Al respecto, sobre cada predio, se ha adelantado las siguientes gestiones:

- **PREDIO IBIZA:** En razón a respetar el derecho constitucional de los ocupantes se una vez cumplido el plazo de 2 meses, se requiero a los ocupantes del predio para realizar la entrega voluntaria, comunicación externa 202443006348141 del 15 de abril de 2024 así mismo, se invitó a la reunión presencial en las instalaciones de la Agencia Nacional de Tierras que se llevó a cabo el pasado 2 de mayo de comunicación externa No 202443006680571 del 25 de abril de 2024.
- **PREDIO REINA MORA:** En razón a respetar el derecho constitucional de los ocupantes se una vez cumplido el plazo de 2 meses, se requiero a los ocupantes del predio para realizar la entrega voluntaria, comunicación externa 202443006348381 del 15 de abril de 2024, así mismo, se invitó a la reunión presencial en las instalaciones de la Agencia Nacional de Tierras que se llevó a cabo el pasado 2 de mayo de comunicación externa No 202443006679101 del 25 de abril de 2024. En consecuencia, es claro que, respecto de la resolución que declara el incumplimiento de un contrato, no procede de forma inmediata la recuperación del predio, puesto que previo a ello se debe adelantar una serie de actuaciones, con el fin de dar garantías al proceso de recuperación.

Por su parte, con ocasión a las fechas en las que se emitieron los actos administrativos de incumplimiento, ha implicado una dilación de tiempo para materializar el contenido de las mismas, pues, como se expuso, se debe contar con un presupuesto importante, por el valor considerable de los operativos, así como la necesidad de contar con un aliado que apoye a la Entidad en aspectos logísticos fundamentales de la recuperación. En este orden de idas, la Agencia Nacional de Tierras respetuosamente se permite solicitar el retiro de la observación del informe final de auditoría”.

Análisis de la Respuesta

La ANT manifiesta que elabora un cronograma con fechas específicas en las que se pueden adelantar las diligencias de recuperación material de los predios; sin embargo, a la fecha, mayo de 2024, solo se han recuperado Techo Rojo y el predio San Quintín.

Dentro del cronograma y la planeación establecida por la ANT, la CGR no evidenció

que los predios HOTEL IBIZA y REINA MORA, se encontrarán con fechas para su recuperación, siendo concededores que el proceso administrativo de incumplimiento finalizó en el mes de noviembre de 2023.

Lo anterior obedece, a la falta de gestión por parte de la ANT para dar cumplimiento a lo establecido en el contrato como consecuencia de la terminación de este.

Por lo expuesto, se ratifica como hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria por existir una afectación al deber funcional que se impone a los servidores públicos del área involucrada y la misión que les asigna el artículo 218 de la Constitución Política de Colombia.

HALLAZGO No. 7 - BALDÍOS RESERVADOS - PREDIO RECUPERADO POR LA ANT EN ESTADO DE ABANDONO (A)

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

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

En desarrollo de la Actuación Especial que realiza la Contraloría General de la República a la Agencia Nacional de Tierras Islas del Rosario y San Bernardo, se seleccionó una muestra de los predios Baldíos Reservados de la Nación ubicados en las Islas del Rosario, a los cuales el equipo auditor les realizó una visita, y se evidenció, que el predio San Quintín fue recuperado en octubre de 2023, presentando abandono en sus instalaciones sin que la ANT, haya realizado ninguna acción para su debida administración, situación que genera el riesgo de deterioro de las mismas y trae como consecuencia la pérdida de valor de las infraestructuras recibidas por la Agencia.

Respuesta de la Entidad

En cuanto a esta observación es importante aclarar al Ente de Control, que en el predio “San Quintín” se encuentran personas de la comunidad quienes cuidan, protegen y custodian el mismo. Igualmente, al habitar una de las estructuras se evita su deterioro interno. Sin embargo, siendo que el inmueble presenta la particularidad de encontrarse rodeado por el mar caribe, por ser un islote, se encuentra expuesto a las dinámicas ambientales. En la visita realizada al territorio, se evidenció que el muelle y la zona de pasarela fueron golpeados por el “MAR DE LEVA”, fenómeno que se viene presentando en la región Caribe desde el mes de enero de presente anualidad. Los efectos de este fenómeno son el aumento de la velocidad del viento y la altura de las olas, así como el cambio de la dirección del viento y del oleaje, la interacción de varios

sistemas de presión y un frente frío que se desplaza por la región, presentando vientos de hasta 35 nudos (64 kilómetros por hora) y una altura significativa de la ola próxima a los 3.6 metros. Esto puso en alerta El Centro de Investigaciones Oceanográficas e Hidrográficas del Caribe, de la Dirección Marítima Dimar. Dicha situación se puede consultar los boletines de dicha entidad correspondientes a los meses de enero y febrero de 2024. Así entonces, este fenómeno natural ha golpeado las estructuras de los predios ubicados en el mar Caribe, entre ellas las Islas del rosario, causando daños en los muelles y en las zonas de protección costera. El predio “Isla San Quintín” no fue ajeno a estos fenómenos naturales. (Se aportan los boletines de la DIMAR correspondientes a los meses de enero y febrero y comunicado de prensa <https://www.dimar.mil.co/comunicado-de-prensa-197>).

En consecuencia, se puede evidenciar que, por la ubicación de los predios baldíos reservados de la Nación, se presentan situaciones que son inevitables e impredecibles, y que afectaron a todos los predios administrados por la Nación, ya que los mismos colindan con el Mar Caribe”.

Análisis de la respuesta

Con respecto a la infraestructura implementada en el predio, no se relacionan las autorizaciones de la Autoridad Competente, UAESPNN, Acuerdo CARDIQUE 0046 del 18 de septiembre de 1998 de acuerdo con la Resolución 0163 de 2009, para su construcción. El inventario de la infraestructura, así como las especificaciones de los elementos y equipos existentes, son necesarios para poder establecer el programa de mantenimiento de las instalaciones: motobombas, tuberías y redes, unidades sanitarias y pozos sépticos, muelle, muro de contención, etc.

Es entendible el deterioro derivado de las condiciones climáticas propias de la zona y las de carácter extraordinario que se presentan ocasionalmente, pero, ello no exime a la administración que está a cargo de la ANT de la realización de las actividades de mantenimiento de la infraestructura y la apropiación e inversión de los recursos económicos requeridos para ello.

El Mar de Leva en la zona es una situación climática periódica, la cual cambia en intensidad de acuerdo a diferentes condiciones ambientales y que por lo tanto afecta de manera variable a la infraestructura, pero no se constituye en un evento extraordinario fortuito. Esto conlleva, a que es necesario tener un plan de cuidado y protección a la infraestructura que incluya la incidencia de esta situación natural, sumado a otros fenómenos climáticos naturales (Fenómenos del Niño, La Niña, tormentas tropicales y huracanes del mar Caribe).

La respuesta suministrada por la ANT a la pregunta sobre los resultados de la inversión de los recursos destinados en el Presupuesto General de la Nación – PGN para la ANT en los periodos 2022 y 2023 para las Islas de Nuestra Señora del Rosario y San Bernardo, es que los mismos no se pudieron ejecutar por decisión de la Dirección de la Entidad, y con ello se presume que no hubo asignación de recursos para el desarrollo

de actividades de mantenimiento en el predio Isla San Quintín.

Por lo expuesto, se valida como hallazgo administrativo y se retira la connotación disciplinaria por no existir una afectación al deber funcional que se impone a los servidores públicos del área involucrada y la misión que les asigna el artículo 218 de la Constitución.

HALLAZGO NO. 8 - CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS A SEIS (6) MESES. (A)

*Consejo de Estado
Sala de lo Contencioso Administrativo
Sección Primera*

“ii. Consideraciones de la sala

(...)137. Al respecto, esta Sala resalta que el principio de planeación, es uno de los pilares en la actividad contractual, el cual impone que la decisión de contratar no puede ser el resultado de la imprevisión, la improvisación o la discrecionalidad de las autoridades, sino que obedezca a las necesidades reales de la comunidad, y en ese sentido, tal principio emerge con obviedad de los deberes, la diligencia, el cuidado, la eficiencia y la responsabilidad con que ha de conducir sus actuaciones todo administrador público a quien se le confía el manejo de dineros y recursos, que son de carácter oficial, que han de destinarse a la satisfacción del interés general, en desarrollo de las funciones y precisas competencias, con miras al cumplimiento de los fines estatales y la satisfacción del interés general.” La regla general en la vinculación del personal a las Entidades del Estado, de acuerdo con el artículo 125 Constitucional, es el ingreso por concurso público en la carrera administrativa, el cual, es un Principio Constitucional de aplicación inmediata. De manera excepcional, las Entidades pueden contratar por prestación de servicios.

Para el caso específico, la Agencia Nacional de Tierras, realiza este tipo de vinculación cada seis (6) meses, situación que no permite la continuidad de las obligaciones establecidas en los mencionados contratos debido a que los procesos de contratación, no se estructuran, suscriben y se ejecutan a tiempo, lo que conlleva a un estancamiento de los procesos de la ANT, que tiene como consecuencia que los recursos no se ejecuten y afectación en los procesos internos administrativos.

Lo mencionado se demuestra, entre otros, con los siguientes contratos prestación de servicios suscritos durante la vigencia 2023 por la ANT:

AÑO	NÚMERO DE CONTRATO	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
2023	ANT-CPS-20230002	5/01/2023	25/07/2023
2023	ANT-CPS-20230048	13/01/2023	01/07/2023
2023	ANT-CPS-20230093	17/01/2023	31/08/2023

2023	ANT-CPS-20230099	12/01/2023	01/07/2023
2023	ANT-CPS-20230152	12/01/2023	31/08/2023
2023	ANT-CPS-20230299	14/01/2023	18/07/2023
2023	ANT-CPS-20230334	13/01/2023	18/08/2023
2023	ANT-CPS-20230339	14/01/2023	31/08/2023
2023	ANT-CPS-20230350	17/01/2023	09/07/2023
2023	ANT-CPS-20230354	17/01/2023	09/07/2023
2023	ANT-CPS-20230365	17/01/2023	01/08/2023
2023	ANT-CPS-20230380	16/01/2023	26/07/2023
2023	ANT-CPS-20230388	14/01/2023	01/08/2023
2023	ANT-CPS-20230410	25/01/2023	09/07/2023
2023	ANT-CPS-20230413	21/01/2023	25/07/2023
2023	ANT-CPS-20230452	17/01/2023	05/07/2023
2023	ANT-CPS-20230458	16/01/2023	9/07/2023
2023	ANT-CPS-20230512	25/01/2023	15/07/2023
2023	ANT-CPS-20230536	16/01/2023	15/07/2023
2023	ANT-CPS-20230545	18/01/2023	9/07/2023
2023	ANT-CPS-20230552	17/01/2023	18/08/2023
2023	ANT-CPS-20230555	17/01/2023	15/07/2023
2023	ANT-CPS-20230588	20/01/2023	15/07/2023

Fuente: Información ANT contratos de prestación de servicios 2023

Por lo expuesto se configura un Hallazgo administrativo.

Respuesta de la Entidad

Con ocasión al tema de la observación, la misma fue trasladada a la Subdirección de Procesos Agrarios, mediante memorando No. 202443000158403. Quienes dieron respuesta mediante memorando No. 202432000165423, y sé que anexa a la presente respuesta. Es de aclarar que el traslado de dicha observación se realizó a la Subdirección de Procesos Agrarios, pues la gran mayoría de los contratos citados por el Ente de Control, están a cargo de dicha dependencia.

Acorde con el hallazgo en mención, la Agencia Nacional de Tierras celebró algunos contratos de prestación de servicios a seis (6) meses, lo que, a su juicio, “conlleva a un estancamiento de los procesos de la ANT, que tiene como consecuencia que los recursos no se ejecuten y afectación en los procesos internos administrativos”. Se observa en el oficio una relación de 23 contratos de prestación de servicios, de los cuales, diez (10) fueron de supervisión de la Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica. Sobre el asunto, cabe indicar:

1. El Plan de Acción de la vigencia anual 2023 apuntó al cumplimiento de unos indicadores en términos de la correcta gestión de los procesos administrativos agrarios (Clarificación de la Propiedad, Deslinde de Tierras de la Nación, Recuperación de Baldíos Indebidamente Ocupados y Extinción del Derecho de Dominio). Las metas

inicialmente fijadas fueron modificadas en el segundo semestre como a continuación se detalla:

(...) Como puede observarse en la ilustración 2, en la columna “gestión 2023”, hubo un efectivo cumplimiento a las metas propuestas del año 2023.

2. Lo expuesto indica que, la vinculación de contratistas a un término de seis (6) meses, no generó parálisis alguna en el impulso de los procesos administrativos agrarios, particularmente de recuperación de baldíos, pues: (i). Se dio cumplimiento a las metas propuestas en la vigencia anual, incluso aumentadas para el segundo semestre de 2023; y (ii). Sólo un grupo reducido de personas fue contratado a ese término, que no implicó disminución de la capacidad de gestión de la Subdirección. 3. Prescindir de algunos contratistas para el segundo semestre del año 2023 obedeció a un ejercicio de planeación conforme a la estructura y necesidades de la dependencia. Precisamente, esta circunstancia obedece al adecuado manejo y aprovechamiento del recurso público, diciendo además en términos de eficiencia administrativa en la gestión de la dependencia que, aun cuando hubo algunos contratos de prestación de servicios a seis (6) meses, se aumentaron las metas del Plan de Acción anual y se cumplieron a cabalidad las mismas.”

Análisis de la respuesta

La enunciación de los contratos que se realizó al comunicar la observación es meramente ilustrativa y no significa que dejara por fuera los demás contratos de la Entidad. Es por ello, que la observación va dirigida a la ANT en general y no podía tomarse solamente los contratos de la Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica. Es evidente que en entidades cuyo funcionamiento depende de contratistas de prestación de servicios se presentan dificultades de tipo administrativo para la contratación de personal y tiempos que se consideran “improductivos”.^{3 4}

Además de lo anterior, se debe resaltar, que la ANT, en la respuesta a la observación 6, prueba la afectación que tiene la vinculación del personal por contratos de prestación de servicios profesionales:

“2. Como es de conocimiento, en los meses de enero y febrero, por parte de la Agencia Nacional de Tierras, así como las demás entidades del orden Nacional, se adelantan los procesos de contratación del personal de apoyo a la gestión de la Entidad, en

³ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA Sentencia de unificación por importancia jurídica Bogotá, D. C., nueve (9) de septiembre de dos mil veintiuno (2021) Asunto: SENTENCIA DE UNIFICACIÓN DE JURISPRUDENCIA CONFORME AL ARTÍCULO 271 DE LA LEY 1437 DE 2011 Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho Radicado: 05001-23-33-000-2013-01143-01 (1317-2016) Demandante: Gloria Luz Manco Quiroz Demandado: municipio de Medellín - Personería de Medellín y otro Temas: Contrato estatal de prestación de servicios, relación laboral encubierta o subyacente, temporalidad, solución de continuidad, pago de prestaciones sociales, aportes al sistema de Seguridad Social en salud.

⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-102/22: “72. Por lo anterior, la carrera adquiere relevancia en el Estado colombiano desde tres criterios: (...) la carrera debe ser entendida como un principio constitucional que cumple con dos objetivos: (i) ser el estándar y método por excelencia para ingresar al servicio público y; (ii) generar una fórmula de interpretación de las reglas relativas al acceso a cargos del Estado que deben comprenderse a tal punto que cumplan los requisitos y finalidades de la carrera, especialmente el acceso de acuerdo al mérito de los aspirantes.”

específico los profesionales del Grupo de Islas, que inició su contrato hasta la última semana de enero de 2024. Lo que implica que durante dicho periodo no se puedan desarrollar comisiones.”

Situación similar a la descrita anteriormente, se presenta en la respuesta a la observación 10, donde se evidencia de manera clara que se afecta el proceso misional de la ANT, con respecto a la visita de predio Techo Rojo para verificar sus condiciones de recibo y entrega al arrendatario Sociedad Princesas S.A.S.:

“(l) En el mes de enero a febrero se desarrolló los procesos de contratación del equipo de islas y demás profesionales de la Agencia, por lo cual, hasta tanto los profesionales del equipo no tuviesen contrato, no era posible desarrollar comisión alguna. El inicio de los contratos del equipo de islas y de la Subdirección, data de la última semana de enero.”

Por lo expuesto, se valida como hallazgo administrativo.

HALLAZGO No. 9 - PRINCIPIO DE COORDINACIÓN ENTRE ACTORES DE LAS ISLAS DEL ROSARIO Y SAN BERNARDO (A)

Constitución Política de Colombia de 1991

“CAPITULO V.

De la función administrativa

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.

<Concordancias>

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.”

- Corte Constitucional, Sentencia SU095/18

3.1 Principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en materia de explotación del subsuelo y recursos naturales no renovables –RNNR-.

Frente al principio de coordinación, la Corte Constitucional ha establecido que este se refiere a: “... la existencia de competencias concurrentes entre distintas autoridades del Estado, lo cual impone que su ejercicio se haga de manera armónica, de modo que

la acción de los distintos órganos resulte complementaria y conducente al logro de los fines de la acción estatal. Esa coordinación debe darse desde el momento mismo de la asignación de competencias y tiene su manifestación más clara en la fase de ejecución de las mismas” (negrilla fuera de texto original).

- Corte Constitucional, Sentencia C-822/04

Coordinación en la constitución política-Modalidades

La Constitución Política consagra dos modalidades de coordinación: una, como principio que admite la concertación entre entidades u organismos, evento en que no se presentan relaciones jerárquicas o de subordinación entre ellos (arts. 48, 209, 246, 288, 298 y 329, por ejemplo), (...) "

Principio de coordinación administrativa-Alcance

Se entiende por coordinación las acciones de concertación de medios o esfuerzos para llevar a cabo, de manera coherente, una acción común. Asumida de esa manera, la coordinación se presenta entonces cuando, por disposición constitucional o legislativa, hay competencias comunes entre dos o más autoridades públicas. A través de la coordinación se expresan los principios de unidad y de participación y sirve de fundamento para ponderar otros principios como la eficacia, la celeridad y la economía, que son igualmente propios de la función administrativa.

(...)Principio de coordinación administrativa-Aplicación(...)

el principio de coordinación no está supeditado a consideraciones coyunturales de carácter político, social o cultural de los empleados sino al diseño institucional de la estructura de la administración y al cumplimiento de los fines del Estado.

En desarrollo de la Actuación Especial que realiza la Contraloría General de la República a los predios baldíos reservados de Islas del Rosario y San Bernardo para las vigencias 2021 a 2023, se pudo identificar, que no existe articulación y coordinación de la Agencia Nacional de Tierras, con otros actores que puedan estar relacionadas de algún modo con estas islas, como lo son la Dirección Marítima – Dimar, Parques Nacionales Naturales, Alcaldía de Cartagena, Inspección de Policía de Cartagena y de San Bernardo, Empresa de Aseo Veolia, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Superintendencia de Notariado y Registro y Sociedad de Activos Especiales, entre otras.

Lo anterior; por cuanto, se evidenció que, por ejemplo, los levantamientos topográficos de Islas del Rosario con los que cuenta la ANT, no fueron elaborados correctamente porque incluyeron las playas, las cuales, son competencia de Dimar y otros aspectos como senderos peatonales que no forman parte del predio.

En este contexto, sino se tienen levantamientos topográficos de los predios debidamente elaborados, y sin la clarificación de la propiedad y demás elementos

técnicos que definen la extensión de los mismos, no se podría llegar a suscribir contratos de arrendamiento; por cuanto, no se conoce la delimitación exacta de estos y no se cuenta con los avalúos para cada uno de ellos.

Esta situación se debe a la falta de articulación y coordinación de la ANT con los demás actores que intervienen en los predios baldíos reservados ubicados en las Islas del Rosario y San Bernardo, que trae como consecuencia, que tanto la ANT, como las demás entidades, no tengan del todo clara sus competencias y límites.

Respuesta de la Entidad

“OBSERVACIÓN 9: PRINCIPIO DE COORDINACIÓN ENTRE ACTORES DE LAS ISLAS DEL ROSARIO Y SAN BERNARDO (A)” Respecto de la observación, por la cual se manifiesta que: “(...) los levantamientos topográficos de Islas del Rosario con los que cuenta la ANT, no fueron elaborados correctamente porque incluyeron las playas, las cuales, son competencia de Dimar y otros aspectos como senderos peatonales que no forman parte del predio. (...) Esta situación se debe a la falta de articulación y coordinación de la ANT con los demás actores que intervienen en los predios baldíos reservados ubicados en las Islas del Rosario y San Bernardo, que trae como consecuencia, que tanto la ANT, como las demás entidades, no tengan del todo clara sus competencias y límites.” (Negrilla fuera de texto) Por lo anterior, es menester indicar que los levantamientos Topográficos desarrollados en el 2018, se realizó por medio del Convenio Interadministrativo N° 288 de 2016, suscrito entre la Agencia Nacional de Tierras y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi -IGAC-, cuyo objeto fue “Anuar recursos técnicos y administrativos para obtener, disponer e intercambiar información, servicios y productos cartográficos, agrológicos y catastrales requeridos para fortalecer y agilizar los procesos misionales del IGAC y de la ANT, cuando las entidades lo consideren necesario.”, y que contó con prórroga del 30 julio de 2019. Una de las obligaciones de la ANT era de realizar los levantamientos topográficos, aunque por temas técnicos, en dichos levantamientos se tuvieron en cuenta las zonas de uso público (zonas de baja mar, senderos y zonas de playa), encontrándose errores en el resultado de los levantamientos. Este error en el proceso de levantamiento no obedeció a un desconocimiento de las competencias de la Agencia o falta de articulación entre entidades, sino a un error de especificación técnica por parte del equipo que desarrolló las actividades de levantamiento en su momento. En este sentido, esta dependencia con el fin el fin de subsanar dichas imprecisiones, tiene previsto para la actual vigencia el desarrollo de levantamientos topográficos sobre el Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario, en coordinación con la Dirección de Acceso a Tierras, para lo cual, se tiene contemplado la inversión de recursos propios para la ejecución de esta actividad, por lo cual, se incorporó como línea estratégica No. 1 los “Levantamientos planimétricos en las islas del archipiélago de San Bernardo”, dentro del programa anual mensualizado de caja – PAC. En consonancia con lo anterior, esta Subdirección está coordinando la gestión de los levantamientos topográficos sobre el Archipiélago de San Bernardo con la Dirección de Acceso a Tierras para esta vigencia, para lo cual, mediante memorando con radicado No. 202443000148623, el cual se anexa, se solicitó a dicha dependencia reunión para concertar aspectos técnicos de la actividad de levantamiento. Por su parte,

referente al principio de coordinación, y en consideración a las competencias de las diferentes entidades, en el año 2018, en el marco del Convenio de Cooperación entre la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura – FAO y la ANT, para el desarrollo del proceso de ordenamiento del territorio y desarrollo sostenible en la administración de los predios baldíos de la Nación ubicados en el Archipiélago Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo, se expidió la Cartilla “HERRAMIENTAS INFORMATIVAS ACTUALIZADAS”, con la participación de las entidades, Ministerio de Ambiente y desarrollo Sostenible, Parque Nacional Natural Corales del Rosario y San Bernardo, Alcaldía Distrital de Cartagena, Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique, Corporación Autónoma Regional de Los Valles del Sinú y del San Jorge, Corporación Autónoma Regional de Sucre, Capitanía del Puerto Cartagena, Capitanía del Puerto de Coveñas, Curaduría 2 y Fundación Islas del Rosario. En dicha cartilla se compila los aspectos importantes de las islas del Rosario y San Bernardo, en torno a las competencias institucionales de cada entidad. Este documento es una guía para los arrendatarios como para los ocupantes y demás interesados sobre los temas relevantes sobre islas y cuáles son las entidades responsables de acuerdo con sus competencias. Por otro lado, dentro del Convenio con la Organización de Estados Iberoamericanos - OEI, sobre el cumplimiento de la Sentencia que ordena la Recuperación del equilibrio ecológico y sostenible en el archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y San Bernardo, se realizó matriz con el compilado normativo de las competencias de las entidades públicas. En esta matriz se observa la entidad encargada, los temas estructurales, la descripción general y la norma que otorga la competencia, esto con el fin de establecer que las tareas que llevará a cabo cada entidad de acuerdo con las competencias establecidas. Respecto a este Convenio, se han venido realizando unas mesas técnicas en las que se observa las actas incorporadas al presente escrito, como son:

(...)1. Mesa del 01 de octubre de 2021 cuyo objeto de la mesa fue, “trabajo de articulación interinstitucional de ejercicios de ordenamiento y estudios de capacidad en el PNNCRSB y su zona de influencia (Archipiélagos de Rosario, San Bernardo y Barú) en el marco de procesos de gestión para el cumplimiento de la sentencia de protección de las islas y la ruta de seguimiento establecida por la procuraduría ambiental”.

2. Mesa del 22 de noviembre, en donde el objeto de esta fue “Seguimiento a la actualización de los Instrumentos Ambientales para los predios baldíos reservados de la nación en las islas del Rosario y San Bernardo”

3. Mesa del 2 de marzo de 2022, en donde el objeto fue “aunar esfuerzos técnicos, operativos y financieros para el ordenamiento del territorio insular y el fortalecimiento a los procesos de preservación y conservación.”

5. Mesa de fecha 22 de marzo de 2024 el objeto de este fue “Reunión talleres comunitarios compromisos PGN - Sentencia AMP” 5. Mesa de fecha 2 de abril de 2024, el objeto fue “Revisión metodología y apoyo logístico de taller con comunidades - Sentencia AMP” Así mismo, en el marco de la articulación entre entidades, se han desarrollado mesas técnicas interinstitucionales, con el fin de definir las competencias

sobre el territorio, respecto casos complejos, como lo es las zonas de Isla Tintinan a Islote de Santa Cruz. Al respecto se han desarrollado diferentes encuentros para definir competencia sobre estos terrenos (Se anexa actas), tales como:

- *Primera reunión mesa técnica DIMAR.*

Esta mesa fue citada por la Agencia Nacional de Tierras invitando a la DIMAR, se realizó el 10 de julio de 2023, a la cual asistieron tres (3) profesionales: Angélica Duque Granada, Jeimy Andrea Rodríguez y Raúl Pumarejo Herrera de la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación de la Agencia Nacional de Tierras, y por parte de la Dirección General Marítima, asistieron cuatro (4) profesionales: Capitán Iban Castro Mercado, María Escudero, Elkin Barros y Juan Camilo Jaramillo de Capitanía De Puerto. En cuanto al desarrollo de la reunión, por parte de la Agencia Nacional de tierras se expuso el Atlas Ambiental para los Archipiélagos de Nuestra Señora del Rosario y San Bernardo, con el fin de establecer los estudios oceanográficos. Posteriormente, se le preguntó al Capitán Iván Castro, si la Dirección General Marítima ejerce competencias en Islote de Santa Cruz e Isla Tintipan, el cual respondió que las islas en mención se encuentran sobre terrenos de baja mar. Así mismo, se nombraron los delitos ambientales que estaban alterando el ecosistema y el territorio, razón por la cual, se llegó a la conclusión de realizar una segunda mesa interinstitucional, invitando a Parques Nacionales Naturales.

- *Segunda reunión mesa técnica DIMAR – Interinstitucional*

En ese orden de ideas, se programó nueva mesa técnica interinstitucional, que se llevó a cabo el 26 de julio de 2023, en la que asistieron cuatro (4) profesionales en representación de la ANT: Angélica Duque Granada, Jeimy Andrea Rodríguez, Raúl Pumarejo Herrera y Lina María Sarmiento de la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación de la Agencia Nacional de Tierras; por parte de la Dirección General Marítima asistieron tres (3) profesionales: Capitán Iván Castro Mercado, Elkin Barros y Capitán de Fragata Alejandro Sarin Capitanía de Puerto de Coveñas, y por parte de Parques Nacionales Naturales asistieron dos (2) profesionales: Luis Aurelio Martínez y Teniente Jhon Deiver Jiménez. En desarrollo de la reunión, el teniente Jhon Deiver Jiménez manifestó que de acuerdo a un estudio realizado años atrás, la línea de más alta marea definida en la actualidad para Isla Tintipan estaría errada, en el sentido de que Isla Tintipan no es una Isla, sino varias Islas interconectadas por manglar. De acuerdo a la ilustración de diapositivas, efectivamente se demostró que Isla Tintipan es inundable en más de un 80%, por consiguiente, por parte de la Agencia Nacional de Tierras se reiteró que la fecha no se tenía certeza de que la Isla Tintipan fuera inundable, razón por la cual, no se habían suscrito contratos en los predios baldíos allí ubicados, por tanto, se mencionó la necesidad de realizar una tercera mesa institucional presencial para comparar los estudios con cartografía de las entidades con competencia actual en Isla Tintipan, con la finalidad de que la DIMAR determinará de manera oficial que la Isla Tintipan es inundable. Quedando como compromiso, realizar un nuevo espacio en el cual la DIMAR debe dejar en claro la jurisdicción de la Islas Tintipan.

• *Tercera mesa técnica DIMAR - Interinstitucional Esta reunión se realizó el 23 de agosto de 2023, a la cual asistieron cuatro (4) profesionales por parte de la ANT: Angélica Duque Granada, Jimmy Andrea Rodríguez, Raúl Pumarejo Herrera y Lina María Sarmiento de la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación de la Agencia Nacional de Tierras, por parte de la Dirección General Marítima asistieron seis (6) profesionales: Fernando Afanador, María Luisa Durán del Centro de Investigaciones Oceanográficas e Hidrográficas del Caribe, Juan Camilo Jaramillo, Kevin Ruiz, Bernardo Ballesteros, Capitán de Fragata Alejandro Sanin de la Capitanía Puerto de Coveñas y Cartagena. Con relación al desarrollo de la mesa interinstitucional, se realizó una presentación por parte del profesional Fernando Afanador de la CIOH, con relación al resumen límite de los terrenos con características técnicas de bienes de uso público en el archipiélago de Nuestra Señora de Rosario y San Bernardo, en el que se identificó que la Isla Tintipan es zona de baja mar. Por consiguiente, se abrió un espacio para la aclaración de dudas por parte de la DIMAR y PNNCRSB, en la cual se oficializó la información de la línea de más alta marea con el fin de definir las competencias de cada entidad, sin embargo, se manifestó por parte de las entidades la necesidad de articular de manera mancomunada toda la información referente a las Islas. Finalmente, se obtuvo que efectivamente la Isla de Tintipan en su gran mayoría es un terreno no consolidado, de modo que, la Agencia Nacional de Tierras solicitó de manera muy respetuosa el inicio de los trámites por parte de la Dirección General Marítima, con el fin de aclarar que la jurisdicción y competencia sobre la Isla Tintipan, ya que esta sería su competencia. En conclusión, de acuerdo con la observación 9, no se evidencia falta de aplicación del principio de Cooperación entre entidades, ya que la Agencia ha venido realizando labores y mesas con entidades que tienen competencia en islas, islote y cayos de la Nación, como se observa en las pruebas allegadas al ente de control. En atención a lo expuesto, la Agencia Nacional de Tierras respetuosamente se permite solicitar el retiro de la observación del informe final de auditoría.”*

Análisis de la respuesta

Si bien es cierto, se han realizado labores de Coordinación con distintas entidades para establecer las competencias con respecto a los Baldíos Reservados ubicados en el Archipiélago de Islas del Rosario y San Bernardo, finalmente, no se cuenta con una ubicación con coordenadas donde se especifique predio a predio las mencionadas competencias que corresponden a cada Entidad. Sin embargo, se reconoce, el esfuerzo realizado con la Dimar, por ejemplo, con el fin de establecer si Tintipan es o no competencia de la ANT. Aunque, se evidencia también, una total descoordinación con el Inspector de Policía de Islas del Rosario, el cual, depende de la Alcaldía de Cartagena y parece actuar de manera independiente, sin superior jerárquico que le ordene cumplir con sus funciones.

Por lo expuesto, se valida como hallazgo administrativo.

HALLAZGO No. 10 - PREDIO TECHO ROJO (A)

Constitución Política de Colombia.

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

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

Artículo 209 establece: “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.”

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

- Código Civil – Ley 57 de 1887.

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

- Ley 110 de 1912 - Código Fiscal vigente.

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

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

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

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

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

- Ley 135 de 1961 - Sobre reforma social agraria

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

a) Administrar a nombre del Estado las tierras baldías de propiedad nacional, adjudicar las o constituir reservas y adelantar colonizaciones sobre ellas, de acuerdo con las normas vigentes y con las disposiciones de esta Ley. (...)

b) Administrar el Fondo Nacional Agrario; (...)

- Decreto 403 de 2020, Artículo 3º-. “Principios de la vigilancia y el control fiscal. La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios:

“(...) b) Eficacia: En virtud de este principio, los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos.

c) Equidad: En virtud de este principio, la vigilancia fiscal debe propender por medir el impacto redistributivo que tiene la gestión fiscal, tanto para los receptores del bien

o servicio público considerados de manera individual, colectivo, o por sector económico o social, como para las entidades o sectores que asumen su costo.

d) Economía: En virtud de este principio, la gestión fiscal debe realizarse con austeridad y eficiencia, optimizando el uso del tiempo y de los demás recursos públicos, procurando el más alto nivel de calidad en sus resultados. (...)

(...)Efecto disuasivo: En virtud de este principio, la vigilancia y el control fiscal deben propender a que sus resultados generen conciencia en los sujetos a partir de las consecuencias negativas que les puede acarrear su comportamiento apartado de las normas de conducta que regulan su actividad fiscal.”

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

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

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

Artículo 25. Subdirección de Administración de Tierras de la Nación.

“Son funciones de la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación, las siguientes:

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

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

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

- Contrato de arrendamiento suscrito entre la ANT y Sociedad Delicias de Procesas S.A.S 20236300.

Clausula Segunda. – valor del contrato

(...)

Lo anterior, de conformidad con la propuesta de EL ARRENDATARIO, consistente en un pago mensual por concepto de canon de arrendamiento, por la suma de CINCO MILLONES TRESCIENTOS DIECISEIS MIL QUINIENTOS SESENTA Y CINCO PESOS M/CTE (\$5.316.565), IVA incluido. Por tanto, el valor presentado, es un cálculo a partir de la operación aritmética, consistente en multiplicar el canon mensual por el plazo del contrato. En todo caso, el valor pactado, será actualizado conforme a la vigencia de Índice de Precios al Consumidor -IPC, de cada anualidad.

Clausula Tercera. – plazo de ejecución:

(...) El Contrato tendrá una vigencia de seis (6) años contados a partir del cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución.

Parágrafo primero: Como requisito de perfeccionamiento se tiene la suscripción del contrato entre las partes. Como requisito de ejecución se estipula la aprobación de las garantías constituidas por el arrendatario y la suscripción del acta de entrega del predio baldío.

Clausula Vigésima Quinta. - perfeccionamiento y requisitos de ejecución:

El presente contrato se entiende perfeccionado con la firma electrónica de las partes mediante la plataforma SECOP II y para su ejecución se requiere la aprobación de la

garantía y el acta de entrega del inmueble.

La Agencia Nacional de Tierras como administradora de los baldíos reservados de la Nación, suscribió contrato de arrendamiento con la Sociedad Delicias de Princesas S.A.S para el uso y goce del predio TECHO ROJO ubicado en la Isla Nuestra Señora del Rosario.

El contrato fue suscrito el día 15 de diciembre de 2023 mediante la plataforma de SECOP II, con un canon de arrendamiento mensual de \$5.316.565, dentro del mismo en las cláusulas tercera y vigésima quinta fueron estipulados los requisitos de perfeccionamiento y ejecución.

El grupo auditor de la CGR en desarrollo de la actuación especial realizada a la ANT Islas del Rosario y San Bernardo, con base en la información aportada por la Agencia sobre los predios baldíos reservados de la nación ubicados en islas, seleccionó 30 predios para realizar visitas de campo a los mismos, entre los cuales se escogió el predio TECHO ROJO.

Como resultado de la visita, se observó que el predio a la fecha no se encuentra a cargo del arrendatario Sociedad Delicias de Princesas S.A.S, toda vez que la subdirección de tierras no ha realizado el acta de entrega del bien inmueble, lo anterior, se debe a la falta de diligencia y planeación por parte de esta y conlleva que, a la fecha, la ANT no haya realizado una buena administración del predio presentadas por debilidades en control interno.

Por lo expuesto se configura un Hallazgo administrativo.

Respuesta de la Entidad

Conforme lo observado, es importante precisar que, si bien es cierto, el pasado 15 de diciembre de 2024 se suscribió contrato de arrendamiento No. 20236300 con la Sociedad Delicias de Princesas S.A.S., por un término de seis (6) años contados a partir del cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución, tal perfeccionamiento aún no se ha dado con ocasión a que: 1. De conformidad con la cláusula quinta del referente Contrato, el arrendatario tenía como obligación constituir una garantía a favor de la Agencia, según lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 1150 de 2007, el numeral 7 del artículo 2.2.1.1.2.1.1 y el Libro 2, Parte 2 Capítulo I, Sección 3 del Decreto 1082 de 2015; para lo cual, contaba con un término de veinte (20) días hábiles siguientes a la suscripción del contrato, los cuales se cumplían el 17 de enero de 2024. 2. Mediante comunicación escrita de fecha 17 de enero de 2024, el Arrendatario solicitó la ampliación del plazo previsto en la cláusula quinta del Contrato de Arrendamiento No. ANT-20236300, para la entrega de la póliza argumentando: “muy amablemente solicitamos una prórroga para poder entregar la póliza del seguro de garantías solicitada para formalizar el contrato firmado con ustedes con ID CO1.PCCNTR.5666491, ya que la aseguradora está demorada en el estudio y la emisión de la misma. Adjuntamos correo como evidencia de que la póliza está en

trámite y aceptada por la aseguradora, pero aún pendiente de emisión.” 3. Situación que fue acogida por la Agencia, dando lugar a la primera modificación del Contrato de Arrendamiento No. ANT-20236300, y por la cual, se amplió el plazo para la constitución de la garantía de cumplimiento a veinticinco (25) días hábiles, los cuales se cumplieron el 24 de enero. 4. Aunado a lo anterior, en los meses de diciembre de 2023 y enero de 2024, las Compañías de Seguros cerraron sus procesos técnicos y actuariales, lo que dificultó que el arrendatario expidiera a tiempo dicha garantía, dejando pospuesto uno de los requisitos de ejecución del contrato. 5. Por su parte, a pesar de haberse constituido la póliza en el mes de enero, el proceso de suscripción del acta de entrega, segundo requisito para dar inicio a la ejecución del contrato, implica el desplazamiento del profesional encargado hasta el predio objeto de arrendamiento, con el fin de verificar las condiciones de entrega y que el acta sea suscrita por el arrendatario. Por lo anterior, la mentada visita se vio aplazada con ocasión a que:

(I) En el mes de enero a febrero se desarrolló los procesos de contratación del equipo de islas y demás profesionales de la Agencia, por lo cual, hasta tanto los profesionales del equipo no tuviesen contrato, no era posible desarrollar comisión alguna. El inicio de los contratos del equipo de islas y de la Subdirección, data de la última semana de enero.

(II) El 8 de febrero de 2024, como es de público conocimiento, hubo cambio del Director General de la entidad, así como posterior a ello, se dio cambio del Subdirector de Administración de Tierras de la Nación. Esta situación llevó a un proceso de empalme entre los subdirectores en cargo. Por tanto, hasta el mes de marzo de 2024, fue posible, bajo el encargo del doctor Julio Cesar Cuastumal, proceder con la comisión, para la visita al predio y proceder con la diligencia de suscripción del acta por parte de los arrendatarios.

(III) El 12 de marzo de 2024, a través de Resolución No. 202461002368216, y posteriormente a través de Resolución No. 202461002567806 del 15 de abril de 2024 fue nombrada subdirectora la doctora Lina María Salcedo Mesa, quien, en el ejercicio de empalme y revisión de todos los procesos recibidos a su cargo, procedió con la verificación de actuaciones que actualmente se encuentran en curso, donde se incluye la contratación y el acta de entrega de los contratos suscritos para el año 2023. En dicha revisión, se comprobó que, en el contrato suscrito con Sociedad Delicias de Princesas S.A.S., en los documentos de acreditación del contratista, se presentan falencias en la documentación aportada; en concreto: - La Declaración Juramentada del contratista, sobre “Ausencia de Inhabilidades, Incompatibilidades e Impedimentos o Prohibición para contratar con la Agencia Nacional de Tierras”, se declaró no estar incurso en ninguna causal, conforme a lo establecido en los artículos 150 y 151 de la Ley 270 de 1996, pero, al contrastar el contenido de esta norma y los articulados citados, encontramos que la misma refiere a las Inhabilidades e Incompatibilidades para Ejercer Cargos en la Rama Judicial. Es de aclarar, que la normativa que ampara este tipo de preceptos en la contratación son la Ley 80 de 1993 y la Ley 1474 de 2011. Por lo tanto, una vez evidenciada esta anomalía, la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación, procederá a requerir al contratista para que subsane el error observado. Ahora bien, no se puede desconocer que las actuaciones adelantadas se encuentran enmarcadas en los principios de planeación y diligencia, toda vez que, por

parte de la Agencia se adelantaron las acciones para propender el perfeccionamiento y ejecución del contrato en los términos establecidos. Por tanto, respecto de la observación del detrimento para los meses de enero a mayo del año 2024, no es viable argumentar un daño patrimonial por el menoscabo, disminución, perjuicio y/o detrimento de los recursos del Estado, puesto que se presentaron situaciones ajenas que directa e indirectamente han afectado el inicio de la ejecución del contrato de Arrendamiento ANT-20236300; sin embargo, se han venido ejecutando acciones por la nueva subdirección, tendientes a la puesta en marcha y cumplimiento de requisitos de ejecución.

Además, dicho predio no ha sido explotado u ocupado por los arrendatarios y ante el no inicio del contrato, no es dable afirmar el detrimento patrimonial, por cuanto el plazo de ejecución del contrato y el valor de este no se ha afectado ni disminuido. Es decir, una vez se inicie la ejecución del contrato de arrendamiento, el mismo tendrá una duración de 6 años y se pagará el canon de arrendamiento mensual pactado por dicho plazo. Lo anterior se observa en la cláusula Tercera del contrato, cuando señala: TERCERA. – PLAZO DE EJECUCIÓN: - El Contrato tendrá una vigencia de seis (6) años contados a partir del cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución. PARÁGRAFO PRIMERO: Como requisito de perfeccionamiento se tiene la suscripción del contrato entre las partes. Como requisito de ejecución se estipula la aprobación de las garantías constituidas por el arrendatario y la suscripción del acta de entrega del predio baldío. PARÁGRAFO SEGUNDO: En el evento de requerirse una prórroga en el plazo de ejecución del Contrato, el ARRENDATARIO deberá manifestar por escrito su interés en tal sentido, sin perjuicio de la limitación establecida en el inciso segundo del párrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993. Por ende, la duración del contrato va conforme al cumplimiento del término pactado; reiterando así, que en ningún momento se dejará de percibir los cánones acordados. De esta forma, la Agencia Nacional de Tierras respetuosamente se permite solicitar el retiro de la observación del informe final de auditoría.

Análisis de la Respuesta

Se aceptan los argumentos de la ANT con respecto al tema de la demora en la expedición de la póliza; sin embargo, se valida la observación como hallazgo administrativo; por cuanto, se presentan debilidades en el control interno de la ANT al momento de cumplir con los procedimientos y obligaciones propias con respecto a la verificación de los documentos soporte para la celebración del contrato.

Se valida como hallazgo administrativo y se retira la connotación disciplinaria, por no existir una afectación al deber funcional que se impone a los servidores públicos del área involucrada y la misión que les asigna el artículo 218 de la Constitución, así mismo, se retira la connotación fiscal.

**HALLAZGO No. 11 - PREDIOS CON CONTRATO VENCIDO QUE NO PAGAN
ARRIENDO O CONTRAPRESTACIÓN - ARCHIPIÉLAGO SAN BERNARDO. (A) (D5)
(F1)**

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

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

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

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

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

Título 19 Procedimientos Administrativos Especiales Agrarios de clarificación de la propiedad, delimitación o deslinde de las tierras de la Nación, extinción del derecho de dominio, recuperación de baldíos indebidamente ocupados o apropiados, reversión de baldíos adjudicados y se dictan otras disposiciones.

*Capítulo 1
Generalidades*

Artículo 2.14.19.1.1. Objeto. El presente título regula los siguientes procedimientos administrativos de competencia del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), de conformidad con Ley 160 de 1994:

(...) 2. Recuperación de baldíos en los casos de indebida ocupación o apropiación por particulares, con el fin de restituirlos al patrimonio del Estado. (...)

*(..) Capítulo 6
Clarificación de la propiedad*

Artículo 2.14.19.6.1. objeto. el objeto de este procedimiento es clarificar la situación jurídica de las tierras desde el punto de vista de la propiedad, para identificar si han

salido o no del dominio del estado y facilitar el saneamiento de la propiedad privada.

Decreto 2363 de 2015 Por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, ANT, se fija su objeto y estructura el Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere el literal a) del artículo 107 de la Ley 1753 de 2015, y considerando:

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

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

(...) 24. adelantar los procedimientos agrarios de clarificación, extinción del derecho de dominio, recuperación de baldíos indebidamente ocupados deslinde, de tierras de la nación, reversión de baldíos y reglamentos de uso y manejo de sabanas y playones comunales.

Artículo 20. subdirección de seguridad jurídica. son funciones de la subdirección de seguridad jurídica, las siguientes:

1. hacer seguimiento a la gestión de la formalización y a la ejecución de los procesos agrarios de clarificación, extinción del derecho de dominio, recuperación de baldíos indebidamente ocupados, deslinde de tierras de la nación y reversión de baldíos, que se adelanten en las zonas de barrido predial focalizadas por el ministerio de agricultura y desarrollo rural.

Artículo 21. subdirección de procesos agrarios y gestión jurídica. son funciones de la subdirección de procesos agrarios y gestión jurídica, las siguientes:

1. adelantar y decidir en primera instancia los procesos agrarios de clarificación de la propiedad, recuperación de baldíos indebidamente ocupados, extinción del derecho de dominio y deslinde de tierras de la nación que a la fecha de entrada en operación de la agencia nacional de tierras se encuentren en trámite y no hayan sido resueltos por el instituto colombiano de desarrollo rural”. (Subrayado fuera de texto)

Decreto 403 de 2020 Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal. (...)

Artículo 3. Principios de la vigilancia y el control fiscal. La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios:

- a) Eficiencia: En virtud de este principio, se debe buscar la máxima racionalidad en la relación costo-beneficio en el uso del recurso público, de manera que la gestión fiscal

debe propender por maximizar los resultados, con costos iguales o menores.

- b) Eficacia: En virtud de este principio, los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos.*
- c) Economía: En virtud de este principio, la gestión fiscal debe realizarse con austeridad y eficiencia, optimizando el uso del tiempo y de los demás recursos públicos, procurando el más alto nivel de calidad en sus resultados. (...)*

Acuerdo 41 de 2006

Instituto colombiano de desarrollo rural <nota de vigencia: Acuerdo derogado por el artículo 23 del Acuerdo ANT 116 de 2019> Por el cual se modifica parcialmente el Acuerdo número 033, “por el cual se regula la ocupación y aprovechamiento temporal de los terrenos que conforman las islas del archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo”.

(...)

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

Artículo 4. Precio del contrato de arrendamiento. <Acuerdo derogado por el artículo 23 del Acuerdo ANT 116 de 2019> <Ver Notas de Vigencia> De conformidad con las disposiciones legales que rigen la materia, el precio o canon mensual de arrendamiento de las áreas insulares, será equivalente al uno por ciento (1%) del valor del avalúo catastral del inmueble que para el efecto y a petición del Incode, realizará el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC.

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

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

Artículo 38. Deberes.

Son deberes de todo servidor público:

- 1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los*

tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.

(...) Artículo 25. Subdirección de Administración de Tierras de la Nación.

"Son funciones de la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación, las siguientes:

- 1. Administrar los bienes fiscales patrimoniales de la Agencia y las tierras baldías de la Nación de conformidad con los criterios y lineamientos impartidos por el director general y los procedimientos administrativos adoptados para el efecto.*
- 2. Celebrar los contratos de aprovechamiento de baldíos con particulares, por delegación del director de la Agencia.*
- 3. Adjudicar los baldíos a las entidades de derecho público de conformidad con la Ley 160 de 1994 y las normas que la reglamenten, modifiquen o sustituyan " (...)*

Decreto 403 de 2020 Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal.(...)

Artículo 3. Principios de la vigilancia y el control fiscal. La vigilancia y el controlfiscal se fundamentan en los siguientes principios:

d) Eficiencia: En virtud de este principio, se debe buscar la máxima racionalidad en la relación costo-beneficio en el uso del recurso público, de manera que la gestión fiscal debe propender por maximizar los resultados, con costos iguales o menores.

e) Eficacia: En virtud de este principio, los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos.

f) Economía: En virtud de este principio, la gestión fiscal debe realizarse con austeridad y eficiencia, optimizando el uso del tiempo y de los demás recursos públicos, procurando el más alto nivel de calidad en sus resultados. (...)

Acuerdo 41 de 2006

Instituto colombiano de desarrollo rural <nota de vigencia: Acuerdo derogado por el artículo 23 del Acuerdo ANT 116 de 2019> Por el cual se modifica parcialmente el Acuerdo número 033, "por el cual se regula la ocupación y aprovechamiento temporal de los terrenos que conforman las islas del archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo".

(...)

Artículo 2. Contrato de arrendamiento. Facúltese al Gerente General del Incodepara

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

Artículo 4. Precio del contrato de arrendamiento. <Acuerdo derogado por el artículo 23 del Acuerdo ANT 116 de 2019> <Ver Notas de Vigencia> De conformidad con las disposiciones legales que rigen la materia, el precio o canon mensual de arrendamiento de las áreas insulares, será equivalente al uno por ciento (1%) del valor del avalúo catastral del inmueble que para el efecto y a petición del Incoder, realizará el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC.

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

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

Artículo 38. Deberes.

Son deberes de todo servidor público:

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.

Decreto 403 de 2020 “Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal.”

Artículo 3. Principios de la vigilancia y el control fiscal. La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios:

a) Eficiencia: En virtud de este principio, se debe buscar la máxima racionalidad en la relación costo-beneficio en el uso del recurso público, de manera que la gestión fiscal debe propender por maximizar los resultados, con costos iguales o menores.

b) Eficacia: En virtud de este principio, los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos. d) Economía: En virtud de este principio, la gestión fiscal debe realizarse con austeridad y eficiencia, optimizando el uso del tiempo y de los demás recursos

públicos, procurando el más alto nivel de calidad en sus resultados. (...)

Ley 610 de 2000 “Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías. “

Artículo 3. Gestión Fiscal: “Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales”

(...) Artículo 6. Daño Patrimonial al Estado. “Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público.”

De acuerdo con los expedientes allegados por la Agencia Nacional de Tierras, se encontró que en el archipiélago de Islas de San Bernardo, existen 357 predios baldíos reservados de la Nación, de los cuales 11 tienen contrato vencido y no realizan el pago del canon de arrendamiento pactado contractualmente.

El equipo auditor seleccionó 30 predios para realizar visitas de campo a los mismos, en la cual se entrevistó a los ocupantes de estos y cuyo resultado permitió establecer que algunos de ellos no pagan por el uso y goce del predio, como se muestra a continuación:

NOMBRE DEL PREDIO ANT	UBICACIÓN	CONTRATO	NO. CONTRATO
Dahlandia	Isla Múcura	Vencido	013-2008
Isla Roots o Isla Arca	Isla Tintipan	Vencido	003-2009
La Goleta	Isla Boquerón	Vencido	010-2009
Nuevo Mundo	Isla Boquerón	Vencido	007-2009
La Dichosa	Isla Boquerón	Vencido	030-2008

La Candelita	Isla Boquerón	Vencido	011-2009
Antares	Isla Boquerón	Vencido	012-2009
Los Corales	Isla Boquerón	Vencido	009-2009
El Picadero	Isla Boquerón	Vencido	008-2009
Estrella de mar	Isla Boquerón	Vencido	014-2009
Baja Mar	Isla Boquerón	Vencido	001-2009

Fuente: Base de datos allegada por la ANT en oficio 202443005510621

De lo expuesto anteriormente, se evidencia que, los predios tienen contratos vencidos y sus actuales ocupantes no pagan el canon de arrendamiento por el aprovechamiento de estos, ni contraprestación alguna, a pesar de seguir usufructuando el predio. Además, cuentan con actividad turística que genera ingresos al ocupante, sin que la ANT haya generado acciones para percibir recursos por el aprovechamiento de estos baldíos llevando a cabo los procesos contractuales necesarios para la celebración de un contrato.

Lo anterior se presentó por la falta de diligencia, eficiencia y eficacia de la Subdirección de Seguridad Jurídica y Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica en el cumplimiento de la función establecida en el artículo 20 y 21 del Decreto 2363 de 2015, al no haber adelantado las gestiones tendientes a la recuperación de los predios sobre los cuales se están haciendo uso y aprovechamiento del mismo, situación que conlleva a que la nación deje de recibir recursos, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías, por los ingresos dejados de percibir por concepto de aprovechamiento de las predios baldíos de la nación ubicados en el Archipiélago de San Bernardo en los últimos 5 años, el cual se estima en un valor de SEISCIENTOS OCHENTA Y CUATRO MILLONES DIEZ MIL SETECIENTOS NOVENTA Y OCHO PESOS M/CTE (\$684.010.798), discriminados como se muestra a continuación:

NOMBRE DEL PREDIO ANT	UBICACIÓN	CONTRATO	NO. CONTRATO
Dahlandia	Isla Múcura	Vencido	\$24.667.443
Isla Roots o Isla Arca	Isla Tintipan	Vencido	\$455.088.528
La Goleta	Isla Boquerón	Vencido	010-2009
Nuevo Mundo	Isla Boquerón	Vencido	\$6.689.493
La Dichosa	Isla Boquerón	Vencido	\$22.237.241
La Candelita	Isla Boquerón	Vencido	\$31.393.577
Antares	Isla Boquerón	Vencido	\$26.052.876
Los Corales	Isla Boquerón	Vencido	\$18.245.332
El Picadero	Isla Boquerón	Vencido	\$22.237.241
Estrella de mar	Isla Boquerón	Vencido	\$29.711.053
Baja Mar	Isla Boquerón	Vencido	\$47.688.013
		TOTAL	\$684.010.798

Fuente: Base de datos allegada por la ANT en oficio 202443005510621

Por lo expuesto, se configura hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria y fiscal.

Respuesta de la entidad

Frente a esta observación, sea lo primero resaltar al ente de control que los contratos mencionados, corresponden a los suscritos por la Unidad Nacional de Tierras Rurales, UNAT en virtud de la Resolución 44 de 7 de febrero de 2008, expedida por dicha entidad, y por la cual se reglamentó la ocupación y el aprovechamiento de los terrenos que conforman las islas del archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y San Bernardo. La citada Resolución, fue declarada nula según la sentencia proferida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera – Subsección A, de fecha 12 de marzo de 2015, consejero Ponente Hernán Andrade Rincón. Por cuanto la entidad nunca contó con las facultades legales para suscribir contratos de arrendamiento, y mucho menos para ejercer administración sobre los mismos. En este sentido, dichos contratos debieron ser objeto de una declaratoria judicial de nulidad absoluta, pues desde un principio los contratos debieron ser suscritos con el INCODER y no por la UNAT. Sin embargo, esta gestión no fue adelantada por el INCODER, y los mismos fueron entregados vencidos a la Agencia Nacional de Tierras por parte de dicha entidad.

Así entonces, frente a la respuesta a la observación, en primera medida se hará un recuento de las acciones desarrolladas por la Agencia, en el marco de la entrega de los expedientes contractuales, para así exponer los argumentos puntuales, con el fin de que el ente de control retire la observación del informe final de auditoría. En este sentido, se presentará la información así: (I) Consideraciones sobre entrega de expedientes contractuales por parte del Incoder a la Agencia, (II) Acciones de la Agencia frente a la cartera morosa identificada y (III) argumentos en contra de la observación. 1. Entrega de expedientes contractuales del Incoder a la Agencia Nacional de Tierras. Al respecto es necesario indicar que la información que fue entregada por el extinto INCODER a la Agencia Nacional de Tierras - ANT, carecía de un orden o estructura clara, pues se recibió un inventario de predios sin que en sus expedientes se observara información relacionada con su estado actual o el cumplimiento de sus obligaciones. De igual forma, se desconocía la información real relacionada con el estado de ocupación, conservación o conformación física de los predios. Esta situación también se presentó con los expedientes de los contratos que se encontraban vigentes, correspondientes a predios ubicados en Islas del Rosario y San Bernardo. En este contexto el INCODER realizó cuatro entregas documentales entre el 09 de noviembre y el 06 de diciembre de 2016 al Grupo de Gestión Documental de la ANT, que se relacionan a continuación:

(...) Como resultado de las entregas efectuadas, y una vez se pudo verificar la confusa información que nos fue trasladada en el proceso de empalme, se llegó a las siguientes conclusiones:

- *El extinto INCODER entregó 30 contratos vencidos en las vigencias 2014 y 2015, sin*

que esa entidad hubiese adelantado las acciones necesarias para la declaratoria de incumplimiento de las obligaciones contractuales, existiendo las causales para su procedencia.

- Durante el periodo de entrega del INCODER, esto es, del 7 de diciembre de 2015 al 6 diciembre de 2016, se vencieron 17 contratos de arrendamiento, sin que obrará declaratoria de incumplimiento por parte del INCODER, existiendo las causales para su procedencia.

- Así mismo, a finales del año 2016, se vencieron 14 contratos más, sin que obrará declaratoria de incumplimiento por parte del INCODER, pese a que existían las causales para su procedencia. Con el panorama un poco claro, la Subdirección Administrativa y Financiera, la Secretaria General y la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación, procedieron a dividir los expedientes según sus competencias, entregando para Administración de Tierras todas las carpetas correspondientes a contratos vigentes para su correcta supervisión. Los contratos que se encontraban vencidos, quedaron a cargo de la Subdirección Administrativa y Financiera para determinar la cartera por cobrar y el estudio de estrategias para el debido recaudo y recuperación de la misma. 2. Acciones frente a Cartera Morosa Por lo anterior, la Subdirección Administrativa y Financiera, mediante los memorandos No 20179730075653 9 de agosto de 2017 y 20179730099983 del 22 de septiembre de 2017, remitió el listado de 46 contratos que presentaban morosidad en la cartera a la Oficina Jurídica para que desde esa dependencia se realizarán los trámites pertinentes al cobro coactivo, en vista de que durante el proceso de cobro persuasivo adelantado por la Subdirección Administrativa y Financiera no se había logrado el pago, entre los que se encontraban:

- Goleta
- Isla Roots o Arca de Noé
- Antares
- Bajamar
- Estrella de Mar
- Picadero.

La cartera entregada por INCODER de cada predio correspondió a:

(...)Es decir, el extinto INCODER trasladó estos predios con cartera vencida y sin cobrar, correspondiente a la suma de \$ 523.734.930,52. Para el recaudo de esta cartera se realizaron todas las acciones tendientes para la recuperación, esta función se centralizó en la Subdirección Administrativa y Financiera y la Oficina Jurídica; toda vez que la Subdirección de Administración de Tierras no podía ejercer la administración de los predios por encontrarse interrumpida por la ocupación y adicionalmente no se podía regularizar temporalmente la ocupación debido a que los contratos presentaban incumplimiento. Sin embargo, el extinto INCODER nunca inició procesos para decretar el incumplimiento de los mismos. Es importante mencionar que las funciones de esta dependencia se encuentran supeditadas al pago de las obligaciones por parte de los

ocupantes, y a la existencia de procesos especiales de ocupación indebida de baldíos. Por lo anterior, en diciembre de 2017 se realizó la conformación del comité de cartera mediante la Resolución 2137 de 2017, integrado por la Secretaría General, la Oficina Jurídica, la Dirección de Acceso a Tierras, la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación y la Subdirección Administrativa y Financiera, además de contar con la Oficina de Control interno como invitado permanente. Este comité se encargó de determinar los pasos a seguir para el cobro de la cartera. Para el año 2019, la entidad había recaudado lo correspondiente a 24 contratos, quedando por cobrar el saldo de 22 contratos que no realizaron ningún pago a favor de la entidad, entre estos contratos se encontró:

(...) Razón por la cual se tomaron medidas financieras y judiciales. Así, en junio de 2021, se realizó una reunión entre las áreas involucradas con la cartera a cargo de 22 arrendatarios de predios ubicados en las Islas del Rosario y San Bernardo, los cuales presentaban mora mayor a 90 días, y cuyos contratos de arrendamiento finalizaron en vigencia del extinto INCODER o en el transcurso de empalme de las entidades. Debido al deterioro de la cartera, y al análisis por parte de la Oficina Jurídica en las obligaciones derivadas de estos contratos terminados, no podría iniciarse acciones de cobro coactivo ni procesos ejecutivos, debido a la no conformación de un título ejecutivo complejo. Por consiguiente, la Subdirección Administrativa y Financiera propuso la reclasificación de la cuenta contable denominada Arrendamiento Operativo a la cuenta contable Otras Cuentas por Cobrar de Difícil Recaudo e iniciar la depuración de la cartera reclasificada. Propuesta que fue cogida por los miembros del Comité de Cartera sobre los 22 arrendatarios de los predios ubicados en los archipiélagos de Nuestra Señora del Rosario y San Bernardo, que presentaban mora mayor a 90 días, cuya deuda ascendía a \$4.593.888.561,56. Parte de estos contratos corresponde a predios ubicados en San Bernardo. Se adjuntan las resoluciones No 20226000265936 y 202360009090976 mediante las cuales se depura los saldos contables de la cartera de difícil recaudo. Ahora bien, paralelamente a la gestión financiera, la Oficina Jurídica, en el año 2018 optó por la ruta jurídica tendiente a lograr la declaratoria judicial de incumplimiento, el reconocimiento y pago de los respectivos cánones de arrendamiento, la recuperación del predio, y la indemnización de los perjuicios causados e imputables a los particulares tenedores de los predios. Razón por la cual, se inició las acciones correspondientes a controversias contractuales y acción de reparación directa en los siguientes contratos:

Demandas presentadas en el 2019:

(...) Demandas presentadas en el 2021:

(...) Demandas presentadas en el año 2022:

(...) Así entonces, se presentaron demandas en el medio de control de reparación directa ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, a efectos de que se declare el enriquecimiento sin justa causa por el hecho de no restituir los predios baldíos de la Nación, y como consecuencia de ello, se condene los perjuicios de orden material causados. Así mismo, se inició el medio de control de controversias contractuales ante

la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, tendiente a que se declare la terminación de los contratos de arrendamiento, se declare el incumplimiento de los contratos, y como consecuencia, que se condene al pago adeudado por concepto de cánones de arrendamiento, los intereses causados, y finalmente que se ordene la restitución del bien baldío reservado de la Nación. En línea con lo anterior, mediante memorando No. 202410300129963 de fecha 26 de abril de 2024, radicado a esta dependencia el 5 de mayo de 2024, la Oficina Jurídica solicitó información de los predios que se pasan a enlistar, para iniciar las acciones jurídicas según la ruta definida por dicha dependencia.

- *Dahlandia*
- *La Dichosa*
- *Nuevo Mundo*
- *Estrella Del Mar*

Actualmente esta Subdirección está organizando la información para dar respuesta a cada uno de estos memorandos con sus respectivos adjuntos.

3. Argumentos gestión ANT En este orden de ideas, conforme a lo expuesto, es importante precisar que estos predios presentan dos situaciones que impiden la regularización de su ocupación:

- *Como es de conocimiento de la Contraloría, actualmente no se cuenta con levantamientos topográficos que se puedan utilizar para la delimitación de los predios baldíos reservados ubicados en el Archipiélago de San Bernardo. Lo cual implica que no se pueda celebrar contratos que regulen el aprovechamiento de los inmuebles.*

- *Aunado lo anterior, en Acuerdo 106 de 2019, el cual rigió hasta el 27 de febrero de 2023, impedía la celebración de contratos con los anteriores arrendatarios, por cuanto su artículo cuarto prescribió que: Artículo 4. Ocupación previa: Teniendo en cuenta las condiciones particulares de los predios, relacionadas con su tenencia, condiciones favorables y/o estratégicas para la conservación y preservación de los ecosistemas, evidenciadas en el ejercicio de administración de las Islas, islotes y cayos de los mares de la Nación, la Agencia podrá suscribir contratos de arrendamiento para aprovechamiento de los bienes baldíos inadjudicables con:*

1. Aquellas personas que hayan tenido una relación contractual previa con la Agencia o sus entidades predecesoras para la ocupación de los predios ubicados en las islas, islotes y cayos de los mares de la Nación. Serán excluidas las personas que pese a acreditar dicha relación, no se encuentren al día en el pago de las obligaciones derivadas de la misma.” (Negrilla fuera de texto) Así mismo, el actual Acuerdo 262 de 2023, indica que, respecto la selección de terceros para la celebración de contratos: “Artículo 10. Terceros. Cualquier persona natural o jurídica que, cumpla con la idoneidad suficiente, podrá contratarse o asociarse para apoyar o ejecutar las actividades requeridas para que la Agencia Nacional de Tierras realice la administración los bienes baldíos que constituyen reserva territorial del Estado identificados como

islas, islotes y cayos de los mares de la Nación. Parágrafo: La idoneidad suficiente se determinará para cada contrato conforme a las reglas establecidas en la ley 80 de 1993, ley 1150 de 2007, decreto 092 de 2021 y demás normas que las desarrollan y complementan. (...)”. Por tanto, un tercero que haya tenido una relación contractual con la Agencia y se encuentre en mora, e incluso de los cuales cursan demandas en contra de ellos, no es idóneo para suscribir un nuevo contrato. Por su parte, y dando cumplimiento a lo establecido en el Manual de Cobro Persuasivo y Coactivo, en el momento en que cualquier contratista presenta mora en sus obligaciones, y las mismas son castigadas, se realiza el reporte en el boletín de deudores morosos del Estado Publicado por la Contaduría General de la Nación. Por otra parte, en la consolidación de la cartera entre el extinto INCODER y la Agencia Nacional de Tierras, se evidenció que existen contratos vencidos durante la administración del INCODER o durante el empalme de las entidades, cuyos ocupantes han venido realizando pagos a favor de la entidad, situación que es conocida por el ente de control, razón por la cual, se adjunta el estado de cuenta correspondiente a los siguientes predios:

(...)Así mismo, en cuanto a los a los predios que actualmente se encuentran demandados, se ha explicado a la Contraloría que la presentación de los medios de control correspondiente a reparación directa y controversias contractuales, ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, es con el fin de que se declare la terminación de los contratos de arrendamiento, el incumplimiento de los contratos, y como consecuencia que se condene al pago adeudado por concepto de cánones de arrendamiento dejados de percibir, los intereses causados, y finalmente que se ordene la restitución del bien baldío reservado de la Nación. Por tanto, no es dable afirmar un detrimento patrimonial en los términos establecidos por el ente de control, por cuanto la entidad, respecto de los predios objeto de observación, ha gestionado las siguientes acciones: 1. Ha informado a los ocupantes sobre el estado de cuenta, generado mes a mes, desde el año 2019. Situación que ha derivado en el pago de un valor por parte de los anteriores arrendatarios de seis predios, con ocasión a la ocupación que vienen ejerciendo. 2. Así mismo, se ha presentado demandas de controversias contractuales, así como de reparación directa, con el de recaudar los valores dejados de percibir por parte del Incoder por el no pago de los cánones de arrendamiento causados en la vigencia del contrato, y así mismo el reconocimiento por el daño ocasionado por la ocupación del predio, durante la ocupación no regularizada en conocimiento de la ANT.”

Análisis de la Respuesta

La ANT manifiesta que no se puede celebrar contratos que regulen el aprovechamiento de los inmuebles por dos razones: 1) por no contar con levantamientos topográficos que se puedan utilizar para la delimitación de los predios y 2) por que no se pueden celebrar contratos con quienes no se encuentren al día con el pago de sus obligaciones, sin embargo, al no ser posible hacerlo por las razones expuestas, la agencia no ha realizado gestiones encaminadas a recuperar los predios sobre los cuales se continua haciendo uso y aprovechamiento de los mismos sin que se reciba un pago por parte de los actuales ocupantes, lo cual implica una disminución de los recursos de la nación y por lo tanto, se configura un hallazgo con incidencia fiscal en cuantía por valor de

SEICIENTOS OCHENTA Y CUATRO MILLONES DIEZ MIL SETECIENTOS NOVENTA Y OCHO PESOS M/CTE (\$684.010.798).

Por lo expuesto, se confirma como Hallazgo Administrativo con incidencia disciplinaria y fiscal.

HALLAZGO No. 12 - RECUPERACIÓN PREDIOS BALDÍOS RESERVADOS ISLAS DE SAN BERNARDO (A) (D6)

Ley 160 de 1994 “por la cual se crea el sistema nacional de reforma agraria y desarrollo rural campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el instituto colombiano de la reforma agraria y se dictan otras disposiciones.”

Decreto 1071 de 2015 por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo agropecuario, pesquero y de desarrollo rural

Título 19 procedimientos administrativos especiales agrarios de (...) recuperación de baldíos indebidamente ocupados o apropiados (...)

Capítulo 1

Generalidades

Artículo 2.14.19.1.1. Objeto. El presente título regula los siguientes procedimientos administrativos de competencia del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER, de conformidad con Ley 160 de 1994:

Procedimientos agrarios

(...) 2. Recuperación de baldíos en los casos de indebida ocupación o apropiación por particulares, con el fin de restituirlos al patrimonio del Estado.

Sentencia Consejo de Estado No 25000-23-26-000-2001-0619-01

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

Artículo 38. Deberes.

Son deberes de todo servidor público:

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.

Analizada la respuesta allegada por la ANT a la observación No. 4, comunicada por la

CGR mediante oficio con radicado N° 2024EE0087949, se observa que la Agencia no ha realizado la recuperación de los predios baldíos de la nación en las islas del Archipiélago de San Bernardo, sobre los cuales no procede un proceso de clarificación de la propiedad, al no existir una prueba indiciaria de la existencia de un título originario.

La falta de acción de la ANT para la recuperación de los predios, se corrobora en la respuesta ya citada cuando señala: “(...) *Lo anterior, justifica con suficiencia la procedencia de los procesos de Recuperación de Baldíos Indebidamente Ocupados sin que previamente se surta una Clarificación, salvo que, se reitera, la Administración considere que amerita su inicio por las razones expuestas (...)*”

Del análisis de lo expuesto en el párrafo anterior, se evidencia que la ANT no ha dado cumplimiento a lo ordenado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y confirmada por el Consejo de Estado en la sentencia del año 2001, ni a lo establecido en el numeral 2 del artículo 2.14.19.1.1. del Decreto 1071 de 2015, al no iniciar los procesos de recuperación de baldíos indebidamente ocupados en las Islas del Archipiélago de San Bernardo, sobre los cuales no procede un proceso de clarificación de la propiedad, situación que fue corroborada en las visitas de campo realizadas a las islas del Archipiélago de San Bernardo, de una muestra seleccionados para la misma, donde se evidenció que los predios propiedad de la nación se encuentran ocupados y no tienen un contrato de arrendamiento.

Hallazgo administrativo con connotación disciplinaria.

Respuesta de la entidad

En el oficio en mención, señala la Contraloría: “se evidencia que la ANT no ha dado cumplimiento a lo ordenado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y confirmada por el Consejo de Estado en la sentencia del año 2001, ni a lo establecido en el numeral 2 del artículo 2.14.19.1.1. del Decreto 1071 de 2015, al no iniciar los procesos de recuperación de baldíos indebidamente ocupados en las Islas del Archipiélago de San Bernardo, sobre los cuales no procede un proceso de clarificación de la propiedad, situación que fue corroborada en las visitas de campo realizadas a las islas del Archipiélago de San Bernardo, de una muestra seleccionados para la misma, donde se evidencio que los predios propiedad de la nación se encuentran ocupados y no tienen un contrato de arrendamiento”. Sobre este particular, le informo que, en lo que respecta a los procesos de Recuperación de Baldíos Indebidamente Ocupados adelantados sobre el Archipiélago de San Bernardo, ubicado en jurisdicción del Distrito de Cartagena de Indias, Bolívar, se han adelantado por parte de la Autoridad de Tierras, los siguientes:

(...)

Con el fin de facilitar el análisis, se abordarán por grupos los procesos atendiendo a un criterio territorial, así: a. Procesos de recuperación de baldíos adelantados sobre “Isla Ceycén b. Procesos de recuperación de baldíos adelantados sobre “Santa Cruz del Islote”. c. Procesos de recuperación de baldíos adelantados sobre los predios ubicados

en isla Múcura. d. Procesos de recuperación de baldíos adelantados sobre los predios ubicados en isla Tintipán. e. Procesos de recuperación de baldíos adelantados sobre los predios ubicados en Isla Boquerón Sobré la denominada isla “Ceycén” cursan 20 expedientes de recuperación de baldíos indebidamente ocupados. Con relación a 13 procesos, se han proferido decisiones que culminan el procedimiento de recuperación de baldíos, en el siguiente sentido: (i). 12 con decisión que declaró la indebida ocupación de baldíos. (ii). 1 con decisión que declaró la inexistencia de ocupación. Los siete (7) procesos restantes que no han sido objeto de decisión administrativa, requerirán de un examen que indague sobre la ubicación de los predios y la ocupación actualmente ejercida. Esto, considerando que a través de oficio de radicado interno 20236200810212, la Dirección General Marítima -DIMAR- remitió información sobre la ubicación de cuerpos de bajamar y zonas de playa en Isla Ceysén, de su típica jurisdicción, aspecto que incide en la competencia de la ANT para recuperar de manera efectiva los bienes. (...) c. Procesos de recuperación de baldíos adelantados sobre predios ubicados en Isla Múcura. Con relación a Isla Múcura, versan dos (2) procesos de recuperación de baldíos indebidamente ocupados: (i). Predio Casablanca-Casa Tabla: para emisión de la decisión final. (ii). Predio Puerto Viejo: decidido en el año 2022, en trámite de notificación. d. Procesos de recuperación de baldíos adelantados sobre predios ubicados en Isla Tintipán. En la denominada Isla Tintipán se adelantan 30 procesos de recuperación de baldíos indebidamente ocupados: 10 tramitados por el Decreto Ley 902 de 2017 y 20 por Decreto 1071 de 2015. Presentan los siguientes estados procesales:

(...)

(i). 15 procesos fueron decididos declarando la indebida ocupación del inmueble. (ii). 3 procesos fueron decididos declarando que la ANT no tiene competencia, en razón a que son de jurisdicción de la DIMAR. (iii). 12 procesos se hallan en estado procesal inicial y probatorio, avanzado en trámites de notificación y registro, a fin de proceder con la práctica de una visita de inspección ocular. e. Procesos de recuperación de baldíos adelantados sobre predios ubicados en Isla Boquerón Sobre Isla Boquerón se adelantan 19 procesos de recuperación de baldíos indebidamente ocupados, con los siguientes estados procesales: (i). 18 procesos fueron decididos declarando la indebida ocupación del inmueble. (ii). 1 proceso en etapa probatoria. Según lo expuesto, a juicio de esta Subdirección, no le asiste la razón a la Contraloría General de la República al afirmar la inexistencia de procesos administrativos de recuperación de baldíos indebidamente ocupados sobre el Archipiélago San Bernardo. Precisamente, su activación obedeció al cumplimiento de lo ordenado en sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, confirmada por el Consejo de Estado en la sentencia del año 2001. Ahora bien, lo anterior no obsta para que, en coordinación con la Subdirección de Administración de Tierras la Nación, esta dependencia pueda tener conocimiento de ocupaciones irregulares en el Archipiélago, que ameriten el inicio de nuevas actuaciones administrativas orientadas a la restitución efectiva de estos bienes baldíos reservados, conforme a la facultad contenida en el numeral 2 del artículo 21 del Decreto 2363 de 2015: “Adelantar y decidir en primera instancia los procesos agrarios que se inicien por demanda fuera de las zonas focalizadas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural”.

Análisis de la Respuesta

La ANT señala que, si existen procesos de Recuperación de Baldíos en la Islas de San Bernardo, sin embargo, no allegaron en la respuesta los soportes que permitan evidenciar a la CGR la existencia de los mismos, por lo cual el argumento de la agencia no tiene sustento y por consiguiente se confirma como Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

3.RESULTADOS PLAN DE MEJORAMIENTO

La Agencia Nacional de Tierras a 31 de diciembre de 2023, cuenta con acciones de mejoramiento correspondientes a la actuación Especial de Fiscalización Procesos contractuales, fijación de precios y control de ocupación de los bienes baldíos de la nación en la Agencia Nacional de Tierras – ANT (vigencias 2019-2020), donde fueron reportados 6 hallazgos de los cuales 5 están a cargo de la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación, correspondientes a:

Hallazgo No. 1- Irregularidades en la ejecución del contrato 002-08 – Disciplinario (D1).

Hallazgo No. 2 - Contrato 003-16 Procedimiento Administrativo –Disciplinario (D2).

Hallazgo No. 3 - Arrendatarios Islas del Rosario y San Bernardo – Cesión del contrato – Ocupación Indebida – Indagación Preliminar (I.P.) y Disciplinario (D3).

Hallazgo No. 7- El valor mensual del canon de arrendamiento de los predios arrendados no corresponde al valor estipulado por la normatividad en relación con su uso. – presunto Fiscal (F1) y Disciplinario (D4).

Hallazgo No. 9 - Gestión Documental –presunto Disciplinario (D6).

En resumen, de las acciones de mejora sobre los 5 hallazgos relacionados con el alcance de la auditoría objeto del presente informe, se estableció que 2 acciones fueron ineficaces por cuanto se volvieron a presentar hallazgos relacionados con las mismas deficiencias identificadas en vigencias anteriores.

Respecto a las deficiencias que aún persisten en la vigencia 2023, se encuentran la recuperación de los predios “Isla Pelicano” y “No te vendo”, identificando que los controles aplicados y las acciones adelantadas por la ANT no evidencian un mejor ejercicio en la materia.

4. ATENCIÓN DE SOLICITUDES DE ORIGEN CIUDADANO

Durante el año 2024 se recibieron en la Contraloría General de la República las siguientes peticiones vía SIPAR:

Radicación SIPAR	Nombre del Predio en Islas del Rosario o San Bernardo
2024-302219-82111-SE	Lago de los sueños
2024-302239-82111-SE	Coralina
2024-302245-82111-SE	Punta de las Mantas

2024-302279-82111-SE	Isla Chía
2024-302302-82111-SE	Paraíso
2024-302303-82111-SE	Isla Única
2024-302331-82111-SE	Latifundio minifundio
2024-302363-82111-SE	Isla Caleta o Gigi
2024-302399-82111-SE	La Disculpa
2024-302570-82111-SE	Isla Fiesta
2024-302574-82111-SE	Isla Pirata
2024-302596-82111-SE Y 2024-302607-82111-SE	Punta Brava
2024-302744-82111-SE	Isla Iguana
2024-302746-82111-SE	Caracolí
2024-302747-82111-SE	Punta Bella
2024-302772-82111-SE	Quebracho I
2024-302789-82111-SE	Baldío sin nombre
2024-303148-82111-SE	Los Caguamos
2024-303344-82111-SE	Hotel San Pedro de Majaqua

Fuente: Cuadro realizado por equipo auditor de Información allegada a la Contraloría General de la República 2024.

Mediante estos Derechos de Petición, los tenedores de los predios solicitan reunión con la Agencia Nacional de Tierras para tratar el tema de los contratos en Islas del Rosario y San Bernardo. Las peticiones de origen ciudadano, fueron presentadas a través de abogados o a título propio.

Las mencionadas peticiones se respondieron manifestando que los hechos expuestos no tienen relación con una conducta de carácter fiscal, que permita evidenciar un presunto daño fiscal que de origen a una actuación de la Contraloría General de la República.

5. ANEXOS

Anexo 1.

TABLA CONSOLIDADA DE HALLAZGOS

TIPO DE HALLAZGO	NÚMERO	VALOR (\$)
ADMINISTRATIVOS	12	-
DISCIPLINARIOS	6	-
PENALES	0	-
FISCALES	1	\$684.010.798
INDAGACION PRELIMAR	1	