



Auto 040/17

Referencia: Cumplimiento órdenes emitidas en la sentencia T-488 de 2014 y en el Auto 222 de 2016.

Magistrado Sustanciador:
JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Bogotá D.C., siete (7) de febrero de dos mil diecisiete (2017).

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados JORGE IVÁN PALACIO PALACIO, quien la preside AQUILES IGNACIO ARRIETA (e) y ALBERTO ROJAS RÍOS, atendiendo a las atribuciones conferidas por el artículo 27 del Decreto Estatutario 2591 de 1991, dicta el presente auto, con base en los siguientes

I. ANTECEDENTES:

1. Problemática identificada en el la sentencia T-488 de 2014

Esta Corporación en la sentencia T-488 de 2014 evidenció una falla estructural en la política agraria de identificación, asignación y recuperación de bienes del Estado, la cual estaba permitiendo que se despojara a la Nación de sus terrenos baldíos mediante una figura totalmente distinta a la prevista originalmente por el legislador, es decir, mediante la utilización de procesos de prescripción adquisitiva del dominio. Sobre el particular, la decisión en comento afirmó lo siguiente:

“La prescripción o usucapión es uno de los modos de adquirir el dominio de los bienes corporales, raíces o muebles que están en el comercio, los terrenos baldíos obedecen a una lógica jurídica y filosófica distinta, razón por la cual estos tienen un régimen especial que difiere del consagrado en el Código Civil (...) la adquisición de las tierras baldías, a diferencia de lo que ocurre en materia civil con los inmuebles en general, no se adquiera mediante la

prescripción, sino por la ocupación y posterior adjudicación, previo el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley (...)

El artículo 65 de la ley 160 de 1994, consagra inequívocamente que el único modo de adquirir el dominio es mediante un título traslativo emanado de la autoridad competente de realizar el proceso de reforma agraria y que el ocupante de estos no puede tenerse como poseedor (...) es claro que la única entidad competente para adjudicar en nombre del Estado las tierras baldías es el Incoder, previo cumplimiento de los requisitos legales”.

En lo que respecta a las fallas que dieron origen a la pérdida para ese entonces de un número indeterminado de hectáreas baldías mediante la figura de prescripción adquisitiva del dominio, la sentencia T-488 de 2014 expuso:

“Particularmente, existen dos problemas en torno a la administración de los terrenos de baldíos que denotan especial relevancia para la resolución del presente asunto: (i) la falta de información actualizada y completa por parte de la institución responsable de la administración y adjudicación de los baldíos y (ii) la excesiva concentración de las tierras”.

Teniendo en cuenta lo anterior, esta Sala de Revisión reconoció que la inexistencia de un inventario de bienes baldíos de la Nación desconocía los objetivos constitucionales trazados tanto por la Carta de 1991 como por la Ley 160 de 1994, en la medida que si el Incoder (hoy Agencia Nacional de Tierras-ANT), como entidad responsable de la administración de los bienes baldíos, no posee un registro fidedigno sobre aspectos esenciales de los predios de la Nación, es altamente probable que numerosas hectáreas de tierra estén siendo apropiadas por sujetos no beneficiarios del sistema de reforma agraria.

Así las cosas, la Corte emitió varias órdenes específicas (numerales 5° y 8°) con el fin de remediar las falencias existentes en la política pública de identificación, monitoreo y recuperación de baldíos. Específicamente dispuso:

*“**QUINTO.- ORDENAR** al Incoder, adoptar en el curso de los dos (2) meses siguientes a la notificación de esta providencia, si aún no lo ha hecho, un plan real y concreto, en el cual puedan identificarse las circunstancias de tiempo, modo y lugar, en las cuales habrá de **desarrollarse un proceso nacional de clarificación de todos los bienes baldíos de la nación dispuestos a lo largo y ancho del país**. Copia del anterior plan de trabajo se enviará a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República para que, dentro de sus competencias constitucionales y legales, **evalúen los cronogramas e indicadores de gestión** mediante un informe que presentarán al juez de instancia, en el transcurso del mes siguiente a la recepción del plan. De igual manera, la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional y la Presidencia de la República recibirán copia del plan propuesto por el Incoder y de los comentarios y sugerencias que formulen los órganos de control. Una vez se acuerde y apruebe la versión definitiva del plan de trabajo, a más tardar dentro de los cinco meses siguientes a la notificación de esta providencia, la Procuraduría General de la Nación y la*

Contraloría General de la República vigilarán su cumplimiento y desarrollo, e informarán periódicamente al juez de instancia y a la Corte Constitucional de los avances o correctivos que estimen necesarios (...)

SÉPTIMO.- ORDENAR a la Superintendencia de Notariado y Registro **presentar** al juez de instancia, dentro de los dos (2) meses siguientes a la notificación de esta providencia, **un informe consolidado a la fecha sobre los terrenos baldíos que posiblemente hayan sido adjudicados irregularmente a través de procesos de pertenencia, de acuerdo a la información suministrada por sus oficinas seccionales.** Copia de este informe deberá ser enviado, dentro del mismo término, al Incoder y a la Fiscalía General de la Nación para que investigue en el marco de sus competencias eventuales estructuras delictivas detrás de la apropiación ilegal de tierras de la Nación.

OCTAVO.- ORDENAR al Incoder que adelante, con fundamento en el informe presentado en el numeral anterior, los procedimientos de recuperación de baldíos a los que haya lugar. Dentro de los cinco (5) meses siguientes a la recepción del precitado documento, el Incoder deberá informar a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República los avances en esta orden, especificando, por lo menos, el (i) número de procesos iniciados, (ii) fase en la que se encuentran y (iii) cronograma de actuaciones a ejecutar. Copia de este informe se enviará a la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional”.

2. Informe de seguimiento de la sentencia T-488 de 2014 presentado por la Contraloría General de la República de fecha 20 de octubre de 2015.

El 20 de octubre de 2015, la Contraloría General de la República allegó un informe a esta Corporación por medio del cual expuso los avances, cumplimientos y retrocesos que se habían evidenciado por parte del Gobierno Nacional respecto de las órdenes proferidas en la sentencia T-488 de 2014.

Concluyó que aunque el Gobierno ha realizado varias acciones para dar cumplimiento a lo ordenado, dichas estrategias no habían sido suficientes debido a la deficiente información que reposa en el catastro rural colombiano.

Informó que para materializar adecuadamente las órdenes emitidas por la Sala de Revisión era necesario garantizar el correcto funcionamiento de varios sistemas tales como catastro y registro. Ello por cuanto, de funcionar adecuadamente estas instituciones se lograría estructurar una política rural que permita la vigencia de la Carta del 91, y de paso impedir que mediante la figura de prescripción adquisitiva del dominio se sigan sustrayendo los bienes baldíos del Estado. El órgano de control expuso sobre el particular lo siguiente:

“Se evidencia con meridiana claridad la importancia de desarrollar adecuadamente el punto de formalización y actualización de los baldíos, puesto que de lo contrario se podrían plantear el surgimiento o consolidación de problemas, sociales, económicos y de orden público como:

(i) No hay información suficiente para dimensionar el área sembrada en agricultura o dedicada al pastoreo, y quiénes desarrollan actividades productivas o rentistas, lo que facilita que quienes concentran la propiedad de la tierra, mantengan un statu quo de exclusión y de inequidad, que son combustible para el conflicto.

(ii) No permite que se desarrollen políticas públicas con un enfoque de territorio, que no acentúe el desarrollo únicamente en la agricultura sino en todos los recursos que existan en la zona.

(iii) Expone los territorios y sus habitantes a las fuerzas ilegales del mercado que buscan explotar estos recursos en actividades como el narcotráfico o minería ilegal.

(iv) Al no haber información sobre los predios, éstos pueden caer fácilmente bajo una disputa armada por su control, para amparar intereses que definen qué actores ejercen su control por la fuerza con el fin de imponer la forma de usar el suelo.

(v) Facilita que dentro de la dinámica social del campo, en donde se encuentra asentada población desplazada ésta pueda ser objeto de amenazas o crímenes.

(vi) Sobre territorios sin información catastral, grupos armados de presión irrespetan las formas constituciones de organización del territorio propias de los indígenas y afrodescendientes.

(vii) Todo lo anterior afecta de manera contundente la sustentabilidad, la seguridad alimentaria y los planes de vida, que se constituyen en amenazas directas a la seguridad local, regional y nacional”.

En desarrollo de lo anterior, la Contraloría General de la República concluyó que existe un incumplimiento del deber de construir un plan de clarificación de baldíos que contenga una pertinente batería de indicadores y de actividades a desarrollar tal y como lo ordenó la sentencia T-488 de 2014:

“De la revisión a los informes parciales presentados por el incoder, la Contraloría General de la República observa con corte a julio de 2015, que los avances a ésta orden no cumplen con los términos establecidos en la sentencia, teniendo en cuenta que el plazo concedido para adoptar un plan real del proceso de clarificación de baldíos se encuentra vencido, sin que se hayan establecido las líneas base de los indicadores definidos en la metodología documentada para el plan, respecto de las actividades a desarrollar y a los instrumentos de seguimiento y evaluación de las mismas”.

Por último, el organismo de control manifestó que respecto a las actividades e instrumentos de seguimiento y evaluación, aún no se han establecido las líneas base de los indicadores definidos en las metodologías documentadas para el plan y el seguimiento y control a las mismas, vale decir no se ha estructurado un plan en los

términos referidos en la sentencia y por tanto, la CGR no cuenta a la fecha con el insumo para fijar comentarios y sugerencias respecto al plan.

3. Auto de fecha 1º de diciembre de 2015.

Tras conocerse el informe de la Contraloría General de la República, esta Corporación procedió a correr traslado del mismo a las entidades responsables de garantizar el cumplimiento de la sentencia T-488 de 2014, con el fin de obtener elementos para mejor proveer¹.

4. Informes allegados en respuesta a la expedición del Auto de fecha 1º de diciembre de 2015.

4.1. Primera respuesta del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder en liquidación).

El 10 de diciembre de 2015, la subgerencia de tierras rurales del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) presentó a esta Corporación un escrito en el cual informó que el Plan Nacional de Clarificación, ordenado en el numeral 5º de la parte resolutive de la sentencia T-488 de 2014, se encuentra en etapa de revisión final para ser enviado a la Corte Constitucional y a los entes de control del Estado para su análisis.

4.2. Respuesta del Instituto Geográfico Agustín Codazzi

Mediante documento del 24 de diciembre de 2015, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) manifestó que como responsable del inventario o censo de los bienes inmuebles del Estado y de los particulares, ha venido elaborando un estudio con el fin de obtener una línea base de potenciales predios baldíos en el país, que sirva al Incoder (en liquidación) o a la entidad que haga sus veces para cumplir con la tarea de identificación y administración de los mismos.

Conforme lo reconoció el IGAC, a la fecha no se ha logrado obtener el inventario de bienes baldíos de la Nación. Sin embargo, dicha entidad presentó *“los avances alcanzados en este ejercicio”* mediante un documento titulado *“Aproximación a una línea base de predios baldíos en el país”*.

¹ Sobre el particular específicamente el auto en cuestión dispuso: **“Primero.- Solicitar** al Juzgado Promiscuo de Familia de Paz de Ariporo, que en el término máximo de 10 días contados a partir de la notificación del presente Auto, informe a esta Sala de Revisión sobre todas las actuaciones y medidas adoptadas para verificar el cumplimiento de la Sentencia T-488 de 2014. **Segundo.- Ordenar** a la mesa interinstitucional para el cumplimiento de la sentencia T-488 de 2014 que, en el término de 10 días contados a partir de la notificación de esta providencia, presente un informe conjunto en el cual se detallen si a la fecha se ha dado acatamiento a lo ordenado en los numerales quinto, séptimo y octavo de la sentencia. El referido documento deberá determinar: (i) bajo qué términos se ha dado cumplimiento a las órdenes emitidas en la sentencia T-488 de 2014; (ii) el estado actual en el que se encuentra la construcción del inventario de bienes baldíos de la Nación, (iii) en el evento de que exista incumplimiento cuáles son las barreras que impiden lograr el acatamiento de la sentencia y que correctivos se han tomado o se piensan implementar y (iv) la relación de bienes baldíos presuntamente obtenidos mediante sentencia de prescripción adquisitiva del dominio que se han identificado, al igual que las medidas que se han adelantado para recuperarlos. **Tercero.-** Proceda la Secretaría General a informar al Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, al Superintendente de Notariado y Registro, al Director del Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC, al Director de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria – UPRA, al Director del Incoder y a la Contraloría General de la República de lo decidido”.

Según el referido texto, con el objeto de determinar una línea base de potenciales predios baldíos en el país, se planteó una ruta metodológica que incluye una serie de etapas específicas, tanto de procesamiento de información (cruce, estandarización, depuración) como de análisis. Esta incluye la incorporación y correlación de información de entidades como el Incoder y la Superintendencia de Notariado y Registro, desde el año 1886 hasta la actualidad.

Conforme con el informe presentado, para lograr la identificación de los potenciales predios baldíos del país, fue necesario establecer cuatro criterios para filtrar las bases de datos catastrales. Esto, teniendo en cuenta que dicha información no siempre permite identificar si es o no un predio de dicha naturaleza. Los criterios establecidos son los siguientes: “(i) predios que figuran a nombre del Incoder y/o Incora, (ii) predios que figuran a nombre de otras entidades de la Nación, (iii) predios que aparecen en catastro sin relación aparente con los folios de matrícula inmobiliaria de la Superintendencia de Notariado y Registro, y (iv) mejoras inscritas en el censo, entendidas desde lo catastral como construcciones en suelo ajeno”.

Con fundamento en estos criterios y su aplicación mediante minería de datos², se obtuvieron las siguientes cifras preliminares de lo que “potencialmente podría constituir, desde catastro, indicios de bienes baldíos en el país”. El análisis inicia con 3.547.85 predios rurales³, contenidos en los registros catastrales administrados por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, ubicados en un área total de terreno de 94.693.050 hectáreas

Conforme lo manifestó el estudio, una vez se consoliden los listados depurados de los potenciales baldíos del país será necesario realizar un proceso de corroboración en oficina y campo para validar los resultados. Para tal fin se establecerá una muestra representativa de los posibles predios baldíos, sobre los cuales la Agencia Nacional de Tierras, en coordinación con la Agencia de Desarrollo Rural, y con apoyo del IGAC, adelantará los estudios técnico-jurídicos. Luego del proceso de verificación en campo de los predios presuntamente baldíos, se procederá a evaluar la muestra y se obtendrá el inventario actual de bienes.

4.3. Segunda respuesta del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder en liquidación)

Por medio de documento allegado el 12 de enero de 2016, la subgerencia de tierras rurales del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), remitió a esta

² La minería de datos es un campo de las ciencias de la computación referido al proceso que intenta descubrir patrones en grandes volúmenes de conjuntos de datos.

³ Dicho número se obtiene después de depurar las siguientes consideraciones: (i) predios que figuran a nombre del Incoder y/o Incora: a partir de la búsqueda en la variable propietario de la palabra "Incoder", "Incora" o "Baldío", (ii) predios que figuran a nombre de la Nación: debido a que no se tiene una variable que permita identificarlos, se realiza la búsqueda en la variable "Nombre del propietario" de palabras tales como: Ministerio, alcaldía, gobernación, municipio, etc., (iii) predios que aparecen en catastro sin folio de matrícula inmobiliaria: Son seleccionados los predios sin información o con inconsistencias en la variable "Matricula Inmobiliaria". Las inconsistencias corresponden a atributos como ceros y letras, (iv) Mejoras inscritas en catastro: Seleccionadas a partir del número predial nacional.

Corporación el documento titulado *“Plan Nacional de Clarificación y Recuperación de Tierras Rurales⁴”*.

Según el Incoder, para acreditar el carácter baldío de un bien se debe llevar a cabo un proceso de clarificación cuya finalidad primaria radica en conocer de manera cierta la realidad jurídica de este en términos de propiedad efectiva. Sin embargo, partiendo del supuesto de que la sentencia T-488 de 2014 exige replicar dicho ejercicio, pero a nivel nacional, el informe aseveró que para cumplir dicha orden:

“Debe presentarse un Plan de Clarificación de Tierras con objetivos tendientes a conocer de manera certera el estado de los bienes baldíos en cabeza de la Nación. Sin embargo, al revisar esta situación jurídica, se observa cierta dificultad debido a las imprecisiones e inexactitudes en el número de bienes baldíos, su situación y su ubicación, como quiera que, en ninguna época, se ha realizado o adelantado de forma acuciosa una tarea similar. La finalidad de entregar este Plan Nacional de Clarificación radica en ofrecer pautas, estructuras y mecanismos idóneos que sirvan para materializar, cristalizar y minimizar las irregularidades y deficiencias que se han venido presentando en los procesos de tierras baldías a través de los años, teniendo como horizonte el acceso progresivo a la tierra por parte de los trabajadores campesinos, en el marco de la Constitución y la ley”.

Así mismo, conforme lo estableció el documento, solo hasta el año 2025 será posible lograr la clarificación de las tierras de la Nación. Sobre el particular el Incoder manifestó: *“En el año 2025, el Plan Nacional de Clarificación será una estrategia líder en Colombia, que habrá permitido la conformación de un inventario de bienes baldíos, la clarificación de las tierras de la Nación y la consolidación de una política de administración y custodia de los predios baldíos de la Nación”*. Así mismo, el referido texto adujo:

*“Con el fin de dar cumplimiento a las órdenes impartidas por la Corte Constitucional en la Sentencia T-488 de 2014, el (Incoder) hoy en liquidación ha construido, de manera conjunta con la (SNR), así como las demás instituciones que conforman la mesa de trabajo interinstitucional del Plan Nacional de Clarificación, una estrategia metodológica compuesta por actividades y subactividades que al ser desarrolladas en un corto (1 año), mediano (2 a 4 años) y largo plazo (de 5 años en adelante) se espera permitan abordar la problemática de la clarificación de las tierras baldías del país. **Los plazos establecidos para la ejecución de la metodología propuesta se empezarán a contar a partir de febrero del año 2015 y en algunos casos se ejecutará de manera paralela”***.

Ahora bien, sobre el posible número de procesos que deben ser adelantados por la entidad en el *“Plan Nacional de Clarificación y Recuperación de Tierras Rurales”* se afirmó:

⁴ Consta de 124 folios.

“Es conveniente señalar también que la SNR estimó que como resultado de las verificaciones realizadas, fueron identificados alrededor de 26.929 folios de matrícula inmobiliaria correspondientes a predios presuntamente baldíos que cuentan con sentencia judicial de declaración de pertenencia, los cuales deben ser estudiados por el Incoder o quien haga sus veces en el marco del Plan Nacional de Clarificación de tierras”.

En lo relacionado con el tiempo en el cual se adelantaría esta labor, el citado documento se limitó a afirmar que: *“es importante advertir a la Honorable Corte Constitucional que la verificación y análisis detallado de cada uno de los folios de matrícula inmobiliaria puede llevarse a cabo en el largo plazo, siempre y cuando la Entidad disponga de un equipo de trabajo conformado por profesionales en derecho, ingenieros catastrales, ingenieros agrónomos e ingenieros de sistemas y técnicos en manejo documental y archivo; equipo que debe estar enfocado, exclusivamente, en las actividades de revisión y evaluación de la información suministrada por la SNR y la interposición y seguimiento de las acciones de tutela en los casos en que sea pertinente”.*

En igual medida, según se estableció en el *“Plan Nacional de Clarificación y Recuperación de Tierras Rurales”*, también ingresarán al inventario de baldíos: (i) los bienes fiscales adjudicables propiedad de la Nación; (ii) los indebidamente ocupados o apropiados; (iii) los bienes revertidos con ocasión de la verificación del cumplimiento de una condición resolutoria en virtud del proceso administrativo contemplado en el Decreto 1071 de 2015; (iv) los bienes cuya adjudicación fue revocada de conformidad con lo establecido en los incisos 6° y 7° del artículo 72 de la ley 160 de 1994 y (v) los bienes en los cuales sea decretada la extinción de dominio según el artículo 52 de la Ley 160 de 1994.

Según informó la entidad, una vez culminados los procedimientos de clarificación y recuperación de baldíos indebidamente ocupados, los predios recuperados volverán a ser propiedad de la Nación, situación que amerita su incorporación en el inventario de baldíos y en el sistema de información para administración de tierras. Posteriormente, se procederá a identificar y establecer aquellos que sean susceptibles de adjudicación y sean aptos para conformar el fondo de tierras para la paz.

Ahora bien, conforme lo manifestó el Incoder, la construcción de un inventario de bienes baldíos no solo buscará determinar la relación jurídica de los bienes estatales con la administración, sino también identificará los datos básicos de asignación geográfica y catastral, jurídica y agrológica, para así garantizar la correcta administración de los mismos. Sobre el particular, el citado documento expresó lo siguiente:

“Como se indica en el índice temático del Plan Nacional de Clarificación, la metodología para el cumplimiento de las órdenes contenidas en la Sentencia T-488 del 2014, (proceso administrativo de clarificación de la propiedad y recuperación de predios ocupados indebidamente) está aparejada con la construcción de un plan metodológico para la conformación de un inventario de predios baldíos, en el cual se contemplan actividades como el diseño,

creación e implementación de un sistema para la administración de los predios baldíos.

Por esta razón, una vez en firme las resoluciones administrativas mediante las cuales se decidan los procesos agrarios de clarificación de la propiedad y recuperación de los predios indebidamente ocupados, serán ingresados al sistema de información, especificando datos básicos de identificación geográfica y catastral, jurídica y agrológica. Este sistema debe ser alimentado y actualizado de manera continua, pues de ello depende su eficacia y utilidad para la institución. La implantación de un sistema de información debe ser entendida como un medio que facilite la administración de las tierras de la Nación y sirva como insumo para la conformación de un banco de predios necesario para el cumplimiento de los acuerdos de paz de la Habana y el escenario del post conflicto en Colombia”.

Más allá de las acciones macro desplegadas para dar cumplimiento a la sentencia T-488 de 2014, el Incoder informó que con el objeto de avanzar preliminarmente en la ejecución de las órdenes emitidas, se ejecutará un *“Plan Piloto para el Proceso Agrario de Clarificación y Recuperación de Predios Baldíos”*. Según el referido documento *“la ejecución del plan piloto se llevará a cabo en tres fases o momentos denominados preliminar, concomitante y posterior en las que se abordarán de manera ordenada y sistemática aspectos administrativos, operativos, técnicos y demás gestiones interadministrativas, necesarias para el desarrollo de los procedimientos agrarios establecidos en la Ley 160 de 1994 y regulados por el Decreto 1071 de 2015”*.

Para finalizar, el Incoder (en liquidación), presentó a la Corte Constitucional la batería de indicadores de gestión solicitada en el numeral 5o de la sentencia T-488 de 2014. Específicamente allegó 7 indicadores.

Primer indicador

Indicador	Número de predios identificados como presuntos baldíos para clarificación o como baldíos para recuperación que ingresan a etapa previa común a los procesos agrarios.
Definición:	Un predio será sometido a los procesos de clarificación o recuperación, según corresponda, teniendo como base la metodología diseñada a lo largo de este plan. La identificación de los predios estará atada a las actividades de articulación interinstitucional y será una labor constante durante toda la ejecución del plan. Estos predios se tramitarán de acuerdo a la etapa previa consagrada en el artículo 2.14.19.2.1 del Decreto 1071 de 2015.
Unidad de medida	Número de predios identificados que ingresan a etapa previa.
Desagregado por:	Clase de predio (presunto baldío adjudicable o no adjudicable), ubicación.
Razonamiento	Es importante conocer el número de predios que se identifican como candidatos para trámite de clarificación o recuperación y las zonas donde se encuentran, con el fin de estudiar la asignación de recursos y promover gestión institucional a nivel local.

Fuente de datos:	Incoder, o entidad que lo reemplace, y UPRA.
Frecuencia y tiempo de adquisición de datos	Trimestral

Segundo indicador

Indicador	Número de predios con resolución de inicio de acuerdo al procedimiento común regulado en los capítulos 1, 2 y 3 del título 19 del Decreto 1071 de 2015 o norma que lo modifique
Definición:	A partir de la información interinstitucional se hace la identificación física, jurídica, cartográfica, catastral, de ocupación y explotación del inmueble, y de ser necesario se ordenará la visita previa al mismo. De considerarlo pertinente, el Incoder, o la entidad que asuma sus competencias, expedirá la resolución de inicio de proceso de clarificación o recuperación.
Unidad de medida	No reporta.
Desagregado por:	Clase de predio (presunto baldío adjudicable o no adjudicable), clase de proceso (clarificación o recuperación), ubicación.
Razonamiento	Se requiere conocer el número de predios sobre los cuales se inicia el proceso agrario respectivo y su ubicación, con el fin de evaluar la diligencia por parte de las direcciones territoriales e identificar cuellos de botella para el inicio de los procesos.
Fuente de datos:	Incoder, o la entidad que lo sustituya.
Frecuencia y tiempo de adquisición de datos	Trimestral

Tercer indicador

Indicador	Número de procesos que superan la etapa probatoria del respectivo proceso.
Definición:	La etapa probatoria de los procesos agrarios está regulada en el capítulo 2 del título 19 del Decreto 1071 de 2015. Su finalidad es identificar física y jurídicamente el predio, establecer sus condiciones agrotécnicas, verificar las condiciones de la tenencia y manejo de recursos naturales, además de establecer si el predio ha salido o no del patrimonio de la Nación. Vencido el término establecido, el Incoder, o la entidad que lo releve, deberá proferir auto de cierre.
Unidad de medida	Número de procesos agrarios de clarificación o recuperación con auto de cierre de etapa probatoria.
Desagregado por:	Clase de predio (presunto baldío adjudicable o no adjudicable), clase de proceso (clarificación o recuperación), ubicación.
Razonamiento	Es necesario evaluar la capacidad de las direcciones territoriales para el cumplimiento de los fines de la etapa probatoria, identificando fortalezas y dificultades, amén de verificar el flujo de información interinstitucional.
Fuente de datos:	Incoder, o la entidad competente.

Frecuencia y tiempo de adquisición de datos	Trimestral.
--	-------------

Cuarto indicador

Indicador	Número de procesos con resolución final.
Definición:	Una vez cerrada la etapa probatoria el expediente ingresa al despacho, con el fin de que se tome la decisión final, que deberá ser fundamentada de acuerdo al material recaudado y a la normatividad que regula el proceso. La resolución final deberá pronunciarse sobre el estado de la titularidad del bien; si el Estado se desprendió o no de su propiedad.
Unidad de medida	Número de procesos agrarios de clarificación y recuperación con resolución final ejecutoriada.
Desagregado por:	Clase de resolución (declara como baldío o como propiedad privada, ordena recuperación o no ordena recuperación), clase de predio (presunto baldío adjudicable o no adjudicable), clase de proceso (clarificación o recuperación), ubicación.
Razonamiento	Es de vital importancia medir la eficiencia de la Subgerencia de tierras para tomar decisiones de fondo relativas a los procesos agrarios de clarificación y recuperación y el tipo de decisión, que apunta directamente a los predios que retornan al dominio pleno del Estado.
Fuente de datos:	Incoder, o la entidad que lo reemplace.
Frecuencia y tiempo de adquisición de datos	Trimestral.

Quinto indicador

Indicador	Número de predios que se registran como baldíos a nombre de la Nación y se actualizan catastralmente en el marco del proceso de clarificación.
Definición:	Una vez que se profiere la resolución final del proceso de clarificación, y si no se formulare la acción de revisión, esta fuera rechazada, o no prosperara, se remitirá copia de la providencia al IGAC para formación y/o actualización catastral y a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos con el fin de que se inscriba el bien a nombre de la Nación.
Unidad de medida	Número de predios registrados como baldíos a nombre de la Nación y predios formados o actualizados catastralmente.
Desagregado por:	Clase de predio (presunto baldío adjudicable o no adjudicable), ubicación.
Razonamiento	Cobra especial relevancia verificar la correcta interrelación entre Incoder-SNR e Incoder-IGAC, como quiera que ello facilita el flujo de información entre las entidades y hace pública la realidad jurídica y material de los predios.
Fuente de datos:	Incoder, o la entidad reemplazante, SNR, IGAC.
Frecuencia y tiempo de adquisición de datos	Trimestral.

Sexto indicador

Indicador	Predios que ingresan al inventario de baldíos.
Definición:	El inventario de baldíos reúne todas las tierras del Estado que carecen de otro dueño, distintas de los bienes de uso público y los bienes fiscales propiamente dichos. Se alimenta de los predios identificados en: la base SIDER del Incoder, o de las bases de datos de la entidad que lo sustituya, el ejercicio de recopilación y procesamiento de información la metodología de clarificación y recuperación, la implementación del Decreto 1858 de 2015, los predios identificados como recuperables y los clarificados en virtud de la ejecución de los barridos prediales, los predios que adquieran o se les reconozca su condición baldía en virtud de otros procedimientos agrarios paralelos a la ejecución del plan y, por último, los que se identifiquen como tales en implementación del catastro multipropósito.
Unidad de medida	Número de predios que ingresan al inventario de baldíos.
Desagregado por:	Clase de predio (presunto baldío adjudicable o no adjudicable), ubicación.
Razonamiento	Se requiere verificar la capacidad del Incoder, o la entidad que lo releve, para diseñar y alimentar el inventario conforme el avance de su propia metodología y la de clarificación y recuperación. Así mismo, mide la gestión global del Instituto respecto de la identificación de baldíos de la Nación.
Fuente de datos:	Incoder, o entidad competente.
Frecuencia y tiempo de adquisición de datos	Trimestral.

Séptimo indicador

Indicador	Personas que participan de procesos de capacitación y recuperación.
Definición:	La metodología de clarificación y recuperación contempla procesos de capacitación a funcionarios y contratistas del Incoder, o de la entidad que lo reemplace, sobre herramientas conceptuales necesarias para la ejecución del Plan Nacional de Clarificación. A su vez, prevé el desarrollo de jornadas de sensibilización en procura de la vinculación de otros funcionarios del Estado y miembros de la sociedad civil.
Unidad de medida	Número de funcionarios y contratistas capacitados y número de otros funcionarios o contratistas y miembros de la sociedad civil que participan de procesos de sensibilización y socialización.
Desagregado por:	Sexo, tipo de persona (funcionario o contratista de Incoder, o de la entidad que lo releve, otro funcionario o contratista, campesino), ubicación, materia (sentencia T-488/2014, legislación y reglamentación, objetivos del plan, entre otros).
Razonamiento	El indicador permite conocer del fortalecimiento de la capacidad institucional y humana a partir de procesos de capacitación, sensibilización y socialización. De igual manera, permite conocer del

	acceso a la información a nivel regional y la participación de otras entidades del Estado.
Fuente de datos:	Incoder, o entidad reemplazante.
Frecuencia y tiempo de adquisición de datos	Trimestral.

Se debe destacar que el Incoder, en relación con el Plan Nacional de Clarificación y Recuperación de Tierras Rurales, expuso que a pesar de la presentación de la batería de indicadores se debía tener en cuenta que: *“su cumplimiento está sometido a evaluaciones de desempeño constantes, a través de criterios reales, definidos, relevantes y verificables, que permitirán hacer las correcciones y modificaciones a que haya lugar en la debida ocasión”*.

Así mismo, el informe expresó las dificultades que se han observado en el cumplimiento de la sentencia T-488 de 2014. Estas son principalmente, a saber, tres: (i) la inobservancia por parte de varios jueces de la República a las subreglas contenidas en la sentencia T-488 de 2014, (ii) las restricciones presupuestales decretadas para años futuros y (iii) la inexistencia de reglamentación que permita la recuperación material de los bienes baldíos.

Sobre las restricciones presupuestales decretadas por el Gobierno Nacional, el informe de respuesta asevera que: *“la ejecución de los procesos requiere un alto costo económico que debe ser tenido en cuenta al momento de establecer la asignación presupuestal de la Subgerencia de Tierras Rurales del Incoder. Algunas de las tareas que generan mayor desgaste económico y requieren la realización de actividades previas o de preparación, son el desplazamiento a terreno para la verificación de las condiciones de los inmuebles rurales, el pago de publicaciones en medios radiales o escritos mediante las cuales se comunica la resolución de inicio entre otras actuaciones procesales. Por lo tanto, las restricciones presupuestales que existen actualmente para las entidades del sector público en la vigencia del 2015 permiten pensar que la clarificación y recuperación de predios es una actividad desde el punto de vista financiero riesgosa y que se convierte en reto para el Incoder”*.

Finalmente en lo que respecta a la inexistencia de reglamentación que permita la recuperación material de los bienes baldíos, el informe asevera que: *“A pesar de que la Ley atribuye al Incoder o quien haga sus veces la potestad para adelantar los procesos de recuperación jurídica de los baldíos, actualmente no se cuenta con una reglamentación clara que determine un procedimiento para la recuperación material y efectiva de estos predios”*.

Esta última situación, (la falta de recuperación material de bienes baldíos una vez finalizados los procesos agrarios) es particularmente grave si se tiene en cuenta que conforme al Plan Nacional de Clarificación y Recuperación de Tierras Rurales, la *“inseguridad jurídica podría ser generadora de mayores dificultades para el país. Aunque actualmente se desconoce la cifra total de baldíos que existen en Colombia, es posible — como lo señalan algunos expertos — que muy pocos de ellos se encuentren sin ocupación. Por tal motivo, con los mecanismos jurídicos existentes en*

la materia, es difícil su recuperación y podría ser un foco para la generación de nuevos conflictos sobre la tierra”.

4.4. Respuesta de la Unidad de Planeación Rural Agropecuaria (UPRA).

Mediante oficio de fecha 13 de enero de 2016, la Unidad de Planeación Rural Agropecuaria (UPRA) presentó a esta Corporación el informe de avances solicitado. Este específicamente manifestó que las principales barreras para acatar la sentencia T-488 de 2014 son las siguientes:

“No existe una base de datos completa, consistente e interoperable que dé cuenta de la información de la propiedad rural, esto es, no se conoce de manera completa y precisa, cuáles son los predios baldíos y aprovechados de manera ilegal, cuál el área exacta, sus linderos, área de cabida, ubicación precisa, vocación y estado.

La ausencia de un sistema de información interoperable que permita que las entidades que participan de manera directa en la elaboración de insumos, procedimientos o acciones específicas puedan actualizar de manera continua las condiciones, acciones o eventos en cada uno de los predios rurales, objeto del plan nacional de clarificación y recuperación de baldíos de la nación

A pesar del trabajo de las entidades de acuerdo a las competencias específicas de cada una, se precisa que la comunicación sea fluida y oportuna y que se coordinen las acciones en relación con cada uno de los casos. Esto, en razón a que cada entidad tiene metas específicas y territorios objetivo priorizados, que no coinciden en la mayoría de casos.

El esfuerzo realizado por la mesa interinstitucional para la coordinación del plan nacional de clarificación y recuperación de baldíos de la nación, permitió plasmar con el acuerdo de la mayoría de los participantes las acciones a seguir para el cumplimiento de las órdenes establecidas en la sentencia T-488 de 2014, no obstante lo anterior y el trabajo aportado por la UPRA en el cruce y análisis de la información, se precisa la vinculación activa de la información y actualización catastral que por competencia corresponde al Instituto Geográfico Agustín Codazzi y los recursos para que éste intervenga en los territorios de acuerdo al plan de trabajo”.

4.5. Respuesta de la Superintendencia de Notariado y Registro.

Mediante oficio de fecha 19 de enero de 2016, el Superintendente Delegado para la Protección, Restitución y Formalización de tierras allegó a esta Corporación un informe en el cual señaló que para dar cumplimiento a las órdenes impartidas en la sentencia T-488 de 2014, fue necesario depurar varias bases de datos y recopilar información especializada. Las conclusiones de dicho proceso fueron presentadas a la Corte Constitucional bajo el título *“Informe consolidado de terrenos presuntamente baldíos posiblemente adjudicados irregularmente a través de procesos de*

pertenencia - cumplimiento de ordinal séptimo del resuelve de la Sentencia T- 488 de 9 de julio de 2014⁵”.

Como elemento común del referido texto se debe destacar que la Superintendencia de Notariado y Registro en varios apartes del documento reconoció el incumplimiento de los términos estipulados en la sentencia T-488 de 2014, a tal punto, que solo hasta octubre de 2015 se pudo tener un estimativo de bienes presuntamente baldíos adjudicados mediante procesos de prescripción adquisitiva del derecho. Sin embargo, asevera que dicha situación se originó debido: (i) a que la búsqueda de la información era dispendiosa y requería un tratamiento que excedía las funciones normales de las oficinas de instrumentos públicos y (ii) a que el cumplimiento de la orden requirió de la contratación de personal especializado para la revisión.

En lo que respecta al universo de posibles bienes baldíos a recuperar, conforme lo estableció el citado documento, *“se solicitó información a la oficina de informática de la Superintendencia de Notariado y Registro, para que enviara las bases de datos que contuvieran, los folios de matrícula inmobiliaria (FMI) de predios rurales de las 193 Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos (ORIP) del país. Se solicitaron los datos de los folios de matrícula inmobiliaria, que a partir del 5 de agosto de 1974⁶, tuvieran publicitados los códigos de naturaleza jurídica de tradición, modo de adquirir y falsa tradición”.*

Según aseveró el informe, una vez se depuró la información solicitada a las 193 Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos se obtuvo como resultado un total de 65.445 folios de matrícula inmobiliaria de los cuales 48.605 son rurales⁷.

Teniendo en cuenta lo anterior, mediante circular número 1684 del 24 de noviembre de 2014, se solicitó información a los Registradores de Instrumentos Públicos acerca de todos aquellos casos registrados o en trámite de los siguientes procesos: (i) declaración judicial de pertenencia; (ii) decretos de posesión efectiva; (iii) declaratoria de prescripción adquisitiva de dominio - artículo 10 Ley 1183 de 2008; (iv) demanda en proceso de pertenencia; (v) declaratoria de posesión regular Art.1 Ley 1183 de 2008 y (vi) declaración judicial de prescripción como excepción. Todas estas situaciones jurídicas vinculadas a predios que carecían de antecedente registral o con antecedente registral sobre mejoras plantadas en terrenos presuntamente baldíos de la Nación, a partir del 5 de agosto de 1974.

El documento asevera que una vez fueron establecidos los folios de matrícula inmobiliaria que presentaron las características ya mencionadas, se realizó una labor de estudio de la tradición de los mismos, con el fin de establecer si el predio podía ser o no presuntamente baldío. Según reportó el citado informe solo hasta el mes de octubre de 2015, concluyó el proceso de análisis de folios de matrícula, evidenciándose la posible existencia de más de 26.926 predios adjudicados bajo la

⁵ Consta de 1.947 folios.

⁶ Se debe precisar que la fecha de partida, es decir, 5 de agosto de 1974, fue determinada como punto de partida teniendo en cuenta que para probar la propiedad privada se debe demostrar cadenas traslaticias del derecho de dominio, debidamente inscritas 20 años atrás de la entrada en vigencia de la Ley 160 de 1994 (artículo 48 de la ley 160 de 1994), o un título originario expedido por el Estado.

⁷ Sin embargo en algún momento se tuvo como valor estimativo de folios de matrícula a analizar un total de 41.647.

figura de prescripción adquisitiva del dominio, afectando así a más de 1`202.366 hectáreas presuntamente baldías⁸.

5. Auto 222 de 2016, proferido por la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional.

Mediante Auto 222 de fecha 23 de mayo de 2016, esta Sala de Revisión asumió la competencia para conocer del cumplimiento de la sentencia T-488 de 2014. Las razones que justificaron dicha decisión fueron las siguientes:

“Esta corporación considera necesario avocar el conocimiento del cumplimiento de dicha decisión (T-488 de 2014), ello teniendo en cuenta: (i) La gravedad de la problemática descrita en los informes de respuesta presentados por diversas entidades estatales en cumplimiento del auto de fecha 01 de diciembre de 2015; (ii) Que a pesar de que la Corte le solicitó al Juez Promiscuo de Familia de Paz de Ariporo copia de “todas las actuaciones y medidas adoptadas para verificar el cumplimiento de la Sentencia T-488 de 2014”, dicho juzgado solo se limitó a allegar copia de los informes presentados por el Incoder y la Superintendencia de Notariado y Registro, lo cual denota que dicha autoridad judicial no ha adoptado los correctivos necesarios para garantizar el cumplimiento de las órdenes emitidas por este tribunal; (iii) Que tal y como lo reconocieron varias entidades estatales a la fecha es claro el incumplimiento a los términos inicialmente emitidos en la sentencia T-488 de 2014; y (iv) Que las decisiones emitidas por esta Corporación en la sentencia T-488 de 2014 puede catalogarse como órdenes complejas”.

Así mismo, el Auto 222 de 2016 precisó que en razón a los informes allegados en cumplimiento de la sentencia T-488 de 2014 y al Auto de fecha 1º de diciembre de 2015, se pudieron identificar varios problemas que impiden ejecutar las órdenes proferidas por esta Sala. Sobre el particular específicamente la decisión en comento manifestó:

“(i) A lo largo de la historia no se ha construido una base de datos completa, consistente e interoperable que dé cuenta bajo criterios de confiabilidad, calidad, actualización y precisión la información de la propiedad rural.

(ii) El Gobierno Nacional considera que solo hasta el año 2025 será posible lograr la clarificación de las tierras de la Nación

(iii) Aún persisten jueces de la República que se niegan a acatar las subreglas contenidas en la sentencia T-488 de 2014, agravando así el problema de indebida asignación de baldíos.

(iv) No existe un procedimiento claro y efectivo que garantice la recuperación material de los baldíos de la Nación, razón por la cual los actos de recuperación en el común de los casos quedan en letra muerta.

⁸ El territorio sustraído mediante sentencias de prescripción adquisitivo del dominio es superior a la totalidad del área del Departamento de Caldas y Risaralda juntos.

(v) *No existe una fluida y oportuna coordinación entre las entidades encargadas de ejecutar la gobernanza de la tierra. Esto, en razón a que cada una de ellas tiene metas, visiones y territorios priorizados que en el común de los casos no coinciden entre sí.*

(vi) *Posiblemente existen más de 26.926 predios adjudicados bajo la figura de prescripción adquisitiva del dominio, los cuales han sustraído a la Nación de más de 1.202.366 hectáreas baldías.*

(vii) *Los indicadores presentados en el Plan Nacional de Clarificación y Recuperación de Tierras Rurales, al solo identificar metas de resultado (goce efectivo de derecho) excluyeron indicadores complementarios y sectoriales, los cuales permiten medir el avance, superación o retroceso de las órdenes emitidas en la sentencia T-488 de 2014.*

(viii) *El Plan Nacional de Clarificación y Recuperación de Tierras Rurales prima facie, parece enfocarse exclusivamente en la recuperación de las más de 1.202.366 hectáreas baldías sustraídas de la Nación, sin establecer mecanismos de titulación masiva que permitan garantizar a las personas sujetos de reforma agraria, la inmediata adjudicación de la tierra que han explotado desde hace décadas bajo la convicción de ser propietarias (buena fe exenta de culpa). En este orden de ideas, la ejecución de dicha política sin un programa masivo de titulación o compensación podría ser el detonante de mayores conflictos en el campo”.*

Ahora bien, en lo que respecta al cumplimiento de las órdenes emitidas en la sentencia T-488 de 2014, esta Corporación en el Auto 222 de 2016 precisó que el Plan Nacional de Clarificación y Recuperación de Tierras Rurales tal y como originalmente estaba redactado al carecer de un referente cronológico que permitiera observar su evolución a través del tiempo no permitía materializar los mandatos proferidos por esta Corporación. En este sentido expuso:

“Al no establecer con precisión y claridad el rango de tiempo en el cual se ejecutaran dichas actividades o sub actividades (se refiere a las contenidas en el Plan Nacional de Clarificación y Recuperación de Tierras Rurales), trae como consecuencia que la Sala y los organismos de Control no puedan adelantar adecuadamente el seguimiento a las metas referidas”

En igual medida, precisó que las metas trazadas por el Incoder (en liquidación) carecían de la adecuada justificación que permitieran ilustrar la necesidad de conceder más de una década en la ejecución de las acciones a implementar. Sobre el particular afirmó:

“Aunque la administración allegó a esta Corporación un documento en el cual se comprometió a dar cumplimiento a las órdenes en una fecha determinada (año 2025), esta Sala considera que una tardanza de más de 11 años (teniendo como punto de partida la sentencia T-488 de 2014) debe ser sustentada y debe estar acompañada de un detallado cronograma de

actividades que permita justificar y monitorear el avance, retroceso y grado de cumplimiento de las diversas acciones desplegadas. Solo así es posible que las autoridades competentes y los órganos de control desplieguen las acciones o correctivos necesarios para evaluar la idoneidad y pertinencia del plazo estipulado.

Así las cosas, este Tribunal ordenará que en el término de diez (10) días contados a partir de la notificación de esta providencia la mesa interinstitucional para el cumplimiento de la sentencia T-488 de 2014, precise, justifique y determine en un detallado cronograma un estimativo de los costos, formas de financiación, tiempo, personal, tecnología, responsables y esfuerzos institucionales que se requieren desplegar para cumplir las metas trazadas en el Plan Nacional de Clarificación y Recuperación de Tierras Rurales desagregado año por año”.

En lo que respecta a la recuperación de los bienes baldíos indebidamente ocupados, el Auto 222 de 2016 precisó que la autoridad encargada de gestionar las tierras rurales y los bienes baldíos debía al momento de ejecutar el Plan Nacional de Clarificación y Recuperación de Tierras Rurales “*adelantar los procedimientos correspondientes tendientes a lograr que estos predios regresen al dominio del Estado o se legalice su situación ante los actuales ocupantes*”.

Ahora bien, teniendo en cuenta lo anterior, y ante la certeza de que los informes presentados por las distintas entidades encargadas de garantizar el cumplimiento de la sentencia T-488 de 2014 no allegaron o precisaron qué acciones se estaban desplegando en esta materia, el Auto 222 de 2016 ordenó que en el término de diez (10) días contados a partir de la notificación de esta providencia, la mesa interinstitucional para el cumplimiento de la providencia en comento, precisaron:

“(i) El número exacto de procesos, acciones o actuaciones administrativas adelantadas con el objeto de recuperar los bienes baldíos indebidamente asignados a particulares por sentencias de prescripción adquisitiva del dominio.

(ii) Estos procesos, acciones o actuaciones administrativas en qué etapa se encuentran.

(iii) Qué acciones está adelantando el Incoder o la entidad que haga sus veces para garantizar a los sujetos de reforma agraria afectados con las anteriores determinaciones, la inmediata adjudicación de la tierra que han explotado desde hace décadas bajo la convicción de ser privadas”⁹

6. Informes allegados en respuesta del Auto 222 de 2016.

⁹ Este cuestionamiento es particularmente importante si se tiene en cuenta que conforme al Plan Nacional de Clarificación y Recuperación de Tierras Rurales, la “*inseguridad jurídica podría ser generadora de mayores dificultades para el País. Aunque actualmente se desconoce la cifra total de baldíos que existen en Colombia, es posible — como lo señalan algunos expertos — que muy pocos de ellos se encuentren sin ocupación. Por tal motivo, con los mecanismos jurídicos existentes en la materia, es difícil su recuperación y podría ser un foco para la generación de nuevos conflictos sobre la tierra*”.

6.1. Respuesta de la Unidad de Planeación Rural Agropecuaria.

La Unidad de Planeación Rural Agropecuaria mediante informe allegado a esta Corporación el 1 de julio de 2016 resaltó que no es una entidad ejecutora y que en su momento prestó un apoyo al Incoder en la ejecución del Plan Nacional de Clarificación y Recuperación de Tierras Rurales, sin embargo *“la ejecución del mismo quedará a cargo de las entidades competentes”*.

Una vez establecido lo anterior, la UPRA precisó que le entregó al Incoder una estimación de las áreas inadjudicables de cara a la construcción de un censo de baldíos. En esta medida expuso que sumadas: (i) las restricciones ambientales, (ii) las restricciones de territorios étnicos, (iii) las restricciones por explotación de recursos no renovables, (iv) las restricciones viales y (v) otras restricciones, *“se concluye que del territorio nacional existen 47.016.185 ha, donde se podrían titular los predios baldíos que aun existan”*.

Así mismo puntualizó que con el propósito de dar cumplimiento a los principios de la función administrativa de economía, eficiencia y celeridad, para optimizar recursos, para la ejecución del Plan Nacional de Clarificación se propone trabajar en los municipios donde se desarrollarán los pilotos del Catastro Multipropósito, considerando que en el desarrollo de este se obtendrá información completa y exacta sobre la situación legal y real de los predios, anulando la separación entre el catastro y el registro, eliminando los errores e inconsistencias sobre la identificación e individualización de predios y la titularidad de los mismos, e identificando las diferentes formas o relaciones de tenencia de la tierra. Estos municipios son: Anorí, Armenia, Barranquilla, Buenaventura, Dibulla, Lebrija, Puerto Gaitán, Puerto Leguízamo, Santa Marta, San Vicente del Caguán y Topaipi.

6.2. Respuesta de la Superintendencia de Notariado y Registro.

Mediante escrito de fecha 1 de julio de 2016, la Superintendencia de Notariado y Registro allegó a la Corte un informe en el cual expuso respecto a la sub actividad contenida en el Plan Nacional de Clarificación *“Predios inscritos a nombre de la Nación – Incoder, en las bases de datos de la Superintendencia de Notariado y Registro”* lo siguiente:

“En relación con esta actividad es oportuno precisar que el servicio público registral está regido por el principio de rogación, según el cual los asientos en el registro se practican a solicitud de parte interesada, del notario o por orden de autoridad judicial o administrativa. (Ley 1579 de 2012 artículo 3, literal a). Mediante el Decreto 1858 de Septiembre 16 de 2015 se estableció el procedimiento para la apertura de matrícula de bienes baldíos. Conforme a las normas citadas, a la fecha de este informe la Superintendencia de notariado y registro, no ha recibido solicitudes de inscripción de predios baldíos a nombre de la Nación”

En lo que respecta a la construcción de metas y plazos objetivamente verificables, la Superintendencia de Notariado y Registro afirmó que dicha entidad no tiene la

competencia de precisar, justificar o determinar un cronograma estimativo para el Plan Nacional de Clarificación, toda vez que la puesta en marcha de las acciones administrativas tendientes a clarificar los predios rurales a lo largo y ancho del país, están en cabeza de la entidad encargada de administrar los bienes baldíos de la Nación.

6.3. Respuesta de la Procuraduría General de la Nación.

A través de oficio 1081 de fecha 7 de julio 2016, la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios precisó su preocupación por la actual institucionalidad encargada de materializar los mandatos proferidos en la sentencia T-488 de 2014. En esta medida el informe presentado por el organismo de control ilustró las falencias que históricamente se han presentado en las instituciones encargadas de administrar y adjudicar los bienes rurales de la Nación y expuso su preocupación por la continuidad de las mismas.

Respecto a las deficiencias que se presentaron en el Incoder, la Procuraduría expuso que en dicha entidad se presentaron importantes casos de corrupción y negligencia administrativa. En este sentido adujo:

“Mediante el Decreto 1300 de 2003, se creó el INCODER, el cual absorbió funciones de las siguientes entidades: INCORA, Instituto Nacional de Adecuación de Tierras (INAT), INPA y el programa de Desarrollo Rural Integrado (DRS). El aludido decreto estableció que el INCODER tendría como función principal "ejecutar la política de desarrollo rural" en el país, tarea que difícilmente podría cumplirse al concentrar en una entidad débil las funciones de las entidades suprimidas, con el agravante de la corrupción imperante en una entidad cooptada por el paramilitarismo en muchas regiones del país, heredera de los vicios del antiguo INCORA, cuyo desmonte facilitaría el despojo de tierras por vía administrativa, entre otras por la pérdida de archivos y documentación oficial.

La nueva institución (INCODER) nació entonces sobrecargada de funciones, sin personal suficiente y muchos de sus funcionarios delinquieron asociados con el paramilitarismo hasta el 2010 para consolidar el proceso de usurpación de tierras mediante la legalización de despojo de estas a particulares, como la apropiación de baldíos de la Nación.

El INCORA heredó al INCODER en el 2003 aproximadamente 50.000 expedientes de titulación de baldíos, extinción de derecho de dominio, clarificación y deslinde de la propiedad, recuperación de baldíos indebidamente ocupados”.

Según precisó el órgano de control disciplinario uno de los vicios detectados en el extinto Incoder era la existencia de plantas de contratistas externos que adelantaban las funciones misionales o de contratistas con varios contratos sin dedicación exclusiva y poca productividad altamente remunerados. Sobre el particular expuso:

“Los contratistas muchas veces no reunían el perfil requerido por falta de estudios y experiencia, acarreando múltiples fallas en los trámites de los expedientes, hecho que genera demoras. Estas contrataciones irregulares e ilegales obedecían muchas veces al pago de favores políticos que evidenciaban situaciones de tráfico de influencias y corrupción. (En el análisis realizado en diciembre de 2015 por la Procuraduría General de la Nación de los perfiles de los contratistas vinculados a INCODER para atender los procesos agrarios se encontró la vinculación como contratistas de dos licenciadas una en preescolar y la otra en educación básica, situación que muestra el folclorismo con el que se realizaban las vinculaciones de contratistas en INCODER)”

Ahora bien, en lo que respecta a las funciones institucionales del Incoder de cara a la materialización de los procesos agrarios consagrados en la Ley 160 de 1994, la Procuraduría precisó que existió un importante rezago institucional. Téngase lo expuesto sobre el particular:

“Como lo determinó la Procuraduría General de la Nación los procesos agrarios fueron una de las áreas con menor gestión del INCODER, debido al escaso personal y presupuesto para llevar a cabo esa misión (...) Los procesos agrarios más complejos y con mayores dificultades para sustanciar son los de deslinde y recuperación de baldíos por cuanto las territoriales necesitan la aprobación de recursos por parte del nivel central.

Durante el año 2014 se realizaron 607 actos administrativos relacionados con procesos agrarios que permitieron la intervención de 558.416 hectáreas. Teniendo en cuenta que para octubre de 2014 la Dirección Técnica de Procesos Agrarios reportó que se estaban tramitando 2.902 expedientes de procesos agrarios a nivel nacional, con un área intervenida de aproximadamente 1.063.694 hectáreas, se observa una baja gestión, lo que se evidencia con exigua cifra de 18 resoluciones finales para un total de 73.165 hectáreas y 4 resoluciones de recursos contra resoluciones finales para un total de 1.455 hectáreas”

De igual forma la Procuraduría precisó que para la fecha en la cual se decretó la liquidación del Incoder se encontraban en trámite 2.950 procesos agrarios a nivel nacional, dentro de los cuales 1.352 correspondían a procesos de clarificación de la propiedad y 576 de recuperación. Sin embargo, ante este panorama la respuesta institucional del Incoder y de la ANT no estuvo a la altura de los derechos constitucionales en juego, ya que durante parte del año 2015 y 2016 las autoridades encargadas de gestionar la materialización del Plan Nacional de Clarificación no adelantaron actividades para cumplir con las metas trazadas. Al respecto precisó:

“En los dos primeros meses del año 2015 se observó total inactividad en los procesos agrarios en INCODER, debido a la falta de personal tanto a nivel central como territorial, y no se realizaron visitas de topografía en conjunto con el IGAC por cuanto no se había suscrito convenio interadministrativo.

En agosto y septiembre del 2015 todas las territoriales de INCODER suspendieron actividades para adelantar inventario previo a la remisión de expedientes hacia Bogotá. En noviembre se dio la orden de remitir los expedientes desde las territoriales hacia el nivel central de INCODER y se les quitó las facultades a los directores territoriales. El 7 de diciembre de 2015 mediante decreto 2365 se ordenó la liquidación de INCODER, y mediante el Decreto 2363 se creó la agencia Nacional de Tierras ANT.

Ante la suspensión de los procesos misionales en materia de tierras que adelantaba INCODER y que fueron asignados a la ANT, el 9 de marzo de 2016 la Procuraduría General de la Nación requirió al ministro de agricultura y desarrollo rural, alertando sobre la crisis de la institucionalidad rural, resaltando entre otros aspectos el retraso de la implementación de la sentencia T 488 de 2014, ante lo cual el ministro respondió que desde el momento de la expedición de los respectivos actos administrativos hasta el pleno funcionamiento de la respectiva entidad, este proceso toma en promedio (8) meses”

En desarrollo de lo anterior, el Ministerio Público precisó que no es posible adelantar ejercicios de evaluación, idoneidad y pertinencia del plazo estipulado de 11 años en el Plan Nacional de Clarificación si no se cuenta con información sobre costos, formas de financiación, tiempo, personal, tecnología, responsables y esfuerzos institucionales.

En igual medida el ente de control precisó que durante el primer semestre del 2016 no se implementaron acciones destinadas a la materialización de las órdenes proferidas en la sentencia T-488 de 2014. En este sentido expuso:

“Sin embargo solo hasta la expedición del decreto 419 del 7 de marzo de 2016 el gobierno estableció la planta de personal de la Agencia Nacional de Tierras ANT. El 26 de mayo fue nombrado el director de la ANT, y un mes después tan solo se habían vinculado al secretario general y a 42 funcionarios de la planta de 85 aprobados, que corresponden a exfuncionarios de INCODER.

Si bien el Plan Nacional de Clarificación y Recuperación de Tierras Rurales fue presentado por el INCODER (en liquidación) el 12 de enero de 2016, es claro que la ANT es la entidad responsable de su implementación, pero, la nueva entidad a fecha del 26 de junio de 2016 ni siquiera no ha abierto sus puertas al público”.

Finalmente, en lo que respecta al cumplimiento de los mandatos constitucionales de distribución y asignación progresiva de la propiedad rural, la Procuraduría precisó que *“ante la falta de celeridad de este proceso y dada la conculcación de derechos fundamentales ante la omisión de las autoridades de la institucionalidad pública agraria, falta de celeridad, e incluso negligencia que conlleva la parálisis de los procedimientos agrarios que adelantaba INCODER, se advierte a la Corte Constitucional sobre la existencia de un estado de cosas inconstitucional en el sector agrario que se evidencia por la parálisis que afecta a la institucionalidad pública*

agraria ante el incumplimiento de los objetivos constitucionales y legales de garantía de derechos a la población rural”.

6.4. Respuesta de la Contraloría General de la República.

Mediante informe de fecha 7 de julio de 2016 la Contraloría General de la República precisó las deficiencias identificadas en los indicadores, metas, actividades y sub actividades presentadas en el Plan Nacional de Clarificación.

Según el ente de control fiscal: *(i)* el Plan Nacional de Clarificación no tiene referentes temporales ciertos; las connotaciones de corto, mediano y largo plazo no son criterios válidos para efectuar seguimiento al instrumento, *(ii)* el Plan carece de costos reales que le permitan acceder a los recursos del Presupuesto General de la Nación directamente y/o acceder a recursos de cooperación internacional y no constituirse en una actividad secundaria de los programas misionales de las entidades involucradas: Incoder, SNR, IGAC y UPRA, *(iii)* el Plan no presenta línea base ni metas reales para los indicadores propuestos que permitan determinados baldíos de la Nación, en términos de áreas a clarificar o a recuperar, *(iv)* los indicadores propuestos son insuficientes para el seguimiento de los resultados, estos tienden a ser indicadores de gestión y no se enfocan en los resultados; es decir, la clarificación y la recuperación de baldíos y *(v)* el Plan prevé que para su ejecución se han de elaborar instrumentos de recaudo de información, los cuales no se han presentado.

En igual medida, la Contraloría precisó que el Plan Nacional de Clarificación carece de un adecuado diagnóstico institucional que permita establecer con precisión las capacidades presupuestales, técnicas y logísticas necesarias para dar cumplimiento a las órdenes proferidas en la sentencia T-488 de 2014. En este sentido expuso: *“el único requerimiento considerado es la colaboración interinstitucional lo que indica que no se dio un verdadero ejercicio de planeación que permitiera determinar los requerimientos reales de cada actividad y subactividad en cuanto a talento humano, trabajo de campo, medios tecnológicos y TICS”.*

Así mismo, el órgano de control fiscal precisó que el Plan Nacional de Clarificación y Recuperación de Tierras Rurales *“no tiene referentes temporales ciertos; las connotaciones de corto, mediano y largo plazo no son criterios válidos para efectuar seguimiento al instrumento. Además, el cronograma sugerido no explica la relación entre las actividades y las causas por las cuales su ejecución en el tiempo es diferida; por igual, no confiere certeza sobre fechas para concreción de actividades”.*

La Contraloría considera que el tránsito (Incoder - ANT) no ha sido pacífico, evidenciando falencias en su planeación: desajustes presupuestales y administrativos que han implicado una afectación sensible a la continuidad en la prestación del servicio público; desatención de las demandas rurales, (escasa o nula presencia institucional en las regiones) y represamiento de nuevos requerimientos.

En lo que respecta a los procedimientos administrativos agrarios (inherentes a la misión del Plan Nacional de Clarificación y Recuperación de Tierras Rurales) la Contraloría afirmó que su curso también se ha afectado: meses sin tramitárselas ante

la falta de funcionarios o condiciones materiales para su debida atención. En este sentido expuso:

“La precariedad de la planta ha obligado al Incoder a valerse de contratistas, que con ocasión de las bajas remuneraciones y los constantes cambios de administración suelen durar poco en la entidad, de forma que al rotar con tanta frecuencia contribuyen a aumentar la mora en la finalización de los procesos; seriamente afectados por falta de continuidad del personal una vez es asignado. Sumado a la falta de recursos para realizar los traslados hasta el predio, explican que los procesos duren décadas sin ser resueltos”.

Finalmente puso de presente que aunque el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (como órgano rector del Sector Agropecuario de la Nación, actor preponderante en el ordenamiento social de la propiedad rural), señaló su rol en actividades en torno de la formulación de Plan, en la práctica no se evidenció su acompañamiento durante el primer semestre de 2016.

6.5. Respuesta del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

El Instituto Geográfico Agustín Codazzi mediante escrito de fecha 27 de julio de 2016 puso de presente que le solicitó respetuosamente al Director del Incoder que por su conducto se dieran instrucciones a los gerentes técnicos de las áreas bajo su competencia, con el fin de garantizar mayor rigurosidad técnica para el manejo de la información que registran y manejan, dado que las entregas duplicadas de la información y la ausencia de unicidad de criterios en los datos remitidos han retrasado el análisis de la información.

Así mismo, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi afirmó que *“no posee responsabilidad alguna en cumplimiento de la sentencia T-488 de 2014, sin embargo bajo el principio de colaboración armónica entre las entidades del Estado y ante la necesidad de orientación técnica del Incoder para el cumplimiento de sus responsabilidades misionales en materia de baldíos y de las órdenes impartidas por la sentencia en mención, se ha brindado toda la colaboración en el marco de la disponibilidad institucional y de nuestras competencias”.*

6.6. Respuesta de la Agencia Nacional de Tierras.

6.6.1. Mediante informe allegado a esta Sala Sexta de Revisión el día 5 de agosto de 2016, la Agencia Nacional de Tierras allegó un documento titulado *“Cumplimiento fallo sentencia T-488 de 2014”* en el cual precisó los correctivos adoptados con posterioridad a la expedición del Auto 222 de 2016.

En primer lugar, la ANT precisó la dificultad de la tarea a adelantar. En este sentido expresó: *“Nunca en la historia de Colombia se había adelantado algo como un Plan Nacional de Clarificación. Se trata de una actividad estructural según los mismos términos de la sentencia T-488 de 2014, considerando que debe abarcar todos los baldíos a lo largo y ancho de la geografía colombiana. Es cierto que los procedimientos agrarios, entre ellos los de Clarificación y Recuperación no son una*

novedad, pero sí identificar los predios baldíos mediante un método de barrido predial, al menos a nivel nacional”.

Precisó que en el año 2016 se ha avanzado en la elaboración de una base de información del Incoder, respecto de los predios baldíos titulados, para ello expuso que fue necesario reconstruir y sistematizar varios de los archivos del Sistema de Información de Desarrollo Rural (SIDER) y los documentos históricos de los procedimientos administrativos de adjudicación de baldíos (personas naturales, jurídicas y grupos étnicos), al igual que los registros correspondientes a los procedimientos administrativos de clarificación y recuperación de bienes baldíos adelantados por el Nivel Central y las 31 Direcciones Territoriales, que estén en curso, cerrados o finalizados, en el periodo comprendido entre 1886 y 2015.

Una vez finalizada dicha tarea se entregó un informe denominado “Análisis y consolidación de bases de datos para la creación de un inventario de predios adjudicados”. En este se concluyó que *“de un total de 681.866 registros válidos, se incluyeron en el inventario de baldíos adjudicados 425.793 registros, debido a que cuentan con una resolución de adjudicación. Se excluyeron los restantes 256.073 debido a que no cuentan con dicha resolución, bien sea porque la decisión fue negativa, porque se encuentran en trámite o porque hacen parte de otros procesos agrarios”.*

Así mismo, el informe presentado por la ANT precisó que a pesar de la expedición del Decreto 1858 de 2015 el cual estableció un procedimiento para la apertura de folios de matrícula a predios baldíos. Dicha tarea no ha podido ser adelantada aun, ello *“debido a la magnitud de información que conforma el fondo de tierras de la Nación y la identificación de los mismos a favor de Nación”.*

6.5.2. Dicho informe igualmente precisó que en cumplimiento de los mandatos proferidos en el Auto 222 de 2016, las fechas de cumplimiento de varias de las actividades y sub actividades a desarrollar en el Plan Nacional de Clarificación fueron debidamente precisadas. Estas son:

Actividad o sub actividad	Fecha
Recopilación de la información secundaria - actualizaciones prediales que se produzcan a partir del 2015.	Diciembre de 2018 se debe haber realizado el barrido del 25 % del territorio nacional. Año 2023 se habrá realizado el barrido predial de todo el país.
Depuración o análisis jurídico de la totalidad de los registros inmobiliarios identificados por la SNR.	Diciembre de 2017, se debe haber finalizado la depuración y análisis de registros enviados por la Superintendencia de Notariado y Registro cuya primera anotación son sentencias de pertenencia o falsas tradiciones. Diciembre de 2018 se debe haber finalizado la valoración de folios que contienen complementaciones o provienen de un folio matriz.
Digitalización de la	5 de noviembre de 2016 se realizará la digitalización de los

información o registros encontrados - Bases de información del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder).	registros de los departamentos de Sucre, Meta, Tolima, Cauca, Bolívar y Cesar, entes que contienen más del 20 % de las bases a nivel nacional Se proyecta tener consolidada la digitalización del 100 % de los registros en un término que no sobrepase el mes de diciembre de 2018.
Tabulación de la información recolectada y de los productos generados.	Diciembre de 2016.
Realizar el diagnóstico para la determinación de las zonas priorizadas.	Diciembre de 2017.
Definición de los pilotos para realizar la comprobación en campo.	Diciembre de 2017.
Ejecutar el plan piloto para el proceso agrario de clarificación y recuperación de predios baldíos.	Diciembre de 2018.
Construir las memorias del plan piloto de clarificación y recuperación.	Diciembre de 2018.

6.5.3. Sin embargo, el documento allegado por la Agencia precisó que no puede establecer una fecha aproximada respecto de varias actividades y sub actividades contempladas en el Plan Nacional de Clarificación por cuanto *“Estas actividades están sujetas a la verificación de los resultados de los pilotos del Plan Nacional, por lo que en estos momentos no existen los elementos de juicio para proyectar un cronograma detallado. En todo caso, a medida que se va avanzando en las actividades de mediano plazo se entregarán las proyecciones del largo plazo”*.

Las actividades y sub actividades que respecto de las cuales abiertamente la ANT reconoció la imposibilidad de establecer cronogramas son las siguientes:

- “(i) Determinar la procedencia de los procesos de recuperación de predios baldíos, y diseñar una ruta geográfica mediante la cual se realice la recuperación material de los predios que posteriormente serán ingresados al inventario de baldíos*
- (ii) Definir la estrategia para la identificación de baldíos en las regiones en las cuales no se cuenta con la información secundaria del censo catastral.*
- (iii) Adelantar la estrategia de capacitación, sensibilización y socialización*
- (iv) Ingresar los predios identificados como baldíos recuperables*
- (v) Ingresar los predios clarificados como baldíos”*.

6.5.4. Ahora bien, el informe presentado por la Agencia Nacional de Tierras en igual medida precisó que se habían replanteado varios indicadores con el objeto de poder garantizar su adecuada medición y determinación. Debido a su extensión y complejidad serán ilustrados y valorados en la parte motiva de este Auto.

6.5.6. Finalmente, en lo que respecta al valor aproximado de la labor a adelantar, el informe presentado por la Agencia Nacional de Tierras, precisó que *“teniendo en cuenta que los insumos obtenidos en la ejecución del Catastro Multipropósito servirán para la ejecución del Plan Nacional de Clarificación es necesario recordar que el documento Conpes “política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano” establece que los costos asociados a este ascienden a 2.6 billones de pesos. Se aclara, en todo caso, que el Plan Nacional de Clarificación no dependerá de dicha financiación, pero sí la aprovechará, de acuerdo a los principios de economía, eficiencia y eficacia que rigen la administración del presupuesto público”*.

7. Auto de fecha 22 de noviembre de 2016.

Esta Corporación ante la documentación allegada procedió a requerir a la ANT que aclarará varios aspectos que no fueron abordados en el informe de respuesta al Auto 222 de 2016¹⁰.

Así mismo, solicitó a la Procuraduría General de la Nación como a la Contraloría General de la República que precisaran las acciones adelantadas en el marco del cumplimiento de la sentencia T-488 de 2014 desde la expedición del Auto 222 de 2016.

8. Informes allegados en respuesta del Auto 222 de 2016.

8.1. Respuesta de la Agencia Nacional de Tierras.

Mediante informe de fecha 1 de diciembre de 2016, la ANT allegó un informe a esta Corporación en el cual precisó que el Plan Nacional de Clarificación se encuentra insertado a las nuevas políticas de atención agraria sobre las cuales se estructurará el posconflicto. En ese sentido afirmó que si bien la Agencia debe seguir operando por demanda conforme a los instrumentos de la Ley 160 de 1994, tal y como lo venía haciendo el Incoder, *“primordialmente la ANT debe centrarse en intervenir el territorio por oferta, es decir la institucionalidad va a ir hacia los campesinos y a los hogares rurales, y no esperar hasta que ellos toquen la puerta de la institucionalidad*

¹⁰ . Específicamente se solicitó información respecto a: 1) ¿Cuáles son las herramientas de política pública que han adoptado las entidades del Estado para garantizar que los procesos de prescripción adquisitiva del dominio de bienes rurales no se vean suspendidos hasta el año 2025, fecha en la cual se podrá tener certeza de cuales bienes son o no baldíos?, 2) ¿Una vez que el Incoder (en liquidación) o la ANT manifiestan en los estrados judiciales que existe la presunción de que el bien a prescribir puede ser baldío, qué acciones se adelantan para tener mayor claridad o certeza de la naturaleza del predio (más allá de reafirmar el deber de inversión de la carga de la prueba)? 3) ¿Qué acciones está adelantando el Incoder o la entidad que haga sus veces para garantizar que a los sujetos de reforma agraria afectados con las determinaciones del Plan Nacional de Clarificación de Baldíos les sea garantizado la inmediata adjudicación de la tierra que han explotado desde hace décadas bajo la convicción de ser privada?, 4) ¿Por qué razón el Plan Nacional de Clarificación partió del 5 de agosto de 1974 como fecha para recopilar y hacer el análisis jurídico de los folios de matrícula inmobiliaria, sin tener en cuenta la existencia de actos de registro posteriores tales como los reconocidos en el Título 43 del Libro Cuarto del Código Civil, el artículo 1o. de la Ley 39 de 1890, los artículos 38 y 39 de la Ley 95 de 1890 y la Ley 40 de 1932?, ¿qué validez jurídica se le está dando a los actos de registro realizados con anterioridad al 5 de agosto de 1974? Y 5) (i) sí se cumplieron varias actividades y sub actividades que a la fecha ya debían haber finalizado (ii) qué resultados se obtuvieron de dicho análisis y (iii) en caso de no haber finalizado qué razones llevaron a su incumplimiento, (iv) los costos totales que se necesitaran para ejecutar el Plan Nacional de Clarificación, (v) cómo estos se asignarán durante las vigencias 2017-2025 y (vi) sus fuentes específicas de financiación, se ordenará a la Agencia Nacional de Tierras que allegue a esta Corporación la información requerida.

para garantizarles sus derechos. La operación por demanda generó desorden en materia de propiedad y uso de la tierra y no ha permitido saber cuál es el inventario de baldíos de la Nación entre otros”.

Precisó que la Agencia planea intervenir el territorio implementando la metodología de barrido predial masivo. Dicha metodología busca realizar una intervención planeada, barrer todo el territorio nacional, predio por predio, con el fin de resolver los conflictos jurídicos sobre la tierra llevando seguridad jurídica, acceso a tierras, recuperando los baldíos e identificando cuáles son y garantizando el uso adecuado de la misma.

Ahora bien, en lo que respecta al cuestionamiento elevado por esta Corporación, en el Auto de fecha 1 de diciembre de 2016 en el cual se indagó por ¿las herramientas de política pública que han adoptado las entidades del Estado para garantizar que los procesos de prescripción adquisitiva del dominio de bienes rurales no se vean suspendidos hasta el año 2025, fecha en la cual se podrá tener certeza de cuáles bienes son o no baldíos?, la ANT precisó lo siguiente:

“Los procesos de prescripción adquisitiva del dominio de bienes rurales no se encuentran suspendidos hasta el año 2025, en razón a lo anterior, la Agencia está solicitando la información de planimetría, el certificado especial de pertenencia y el folio de matrícula del predio demandado en pertenencia, para realizar un cruce de información catastral que permita determinar sus colindancias, ubicación, afectaciones, y antecedentes jurídicos, para posteriormente realizar con esta información el estudio de títulos de los predios que allí se relacionan. Este procedimiento permitirá detectar de forma temprana la carencia de derechos reales y facilitara a la Agencia participar de forma asertiva en los procesos de pertenencia que se adelantan sobre predios baldíos”.

Ahora bien, en lo que respecta a la forma en la cual el Plan Nacional de Clarificación garantizará que los sujetos de reforma agraria afectados con las determinaciones del Plan Nacional de Clarificación de Baldíos les sea garantizado la inmediata adjudicación de la tierra que han explotado desde hace décadas bajo la convicción de ser privada, el informe precisó que una vez se determina a través de un procesos de clarificación de la propiedad, la naturaleza jurídica baldía de un predio se activa una ruta para determinar las acciones a adelantar.

Así las cosas una vez se tiene la certeza de estar en un bien baldío, según precisó la ANT procede a realizarse la toma material del mismo (a través de procesos policivos y administrativos) en caso de que no se logre la entrega voluntaria del bien. Seguidamente se realiza el procedimiento establecido en el Decreto 1858 de 2015, relacionado con la apertura de folios de matrícula inmobiliaria. En igual medida se estudia si el bien puede ser a futuro eventualmente adjudicado debido a las características ambientales o geográficas de la zona o por el contrario posee algún tipo de prohibición o restricción.

Precisó que de llegar a determinar que el bien está siendo ocupado por un sujeto de reforma agraria y la extensión del mismo no supera la Unidad Agrícola Familiar

“resultaría procedente adjudicar en cada caso”. Sobre la operatividad del proceso de adjudicación en estos casos el informe presentado por la ANT precisó que existen dos rutas a adelantar. En este sentido expuso:

“Sobre la operatividad del proceso de adjudicación, si el predio se encuentra ubicado en una zona focalizada para la implementación del Barrido Predial Integral, el expediente conformado se entregará a la Subdirección de Acceso a Tierras en Zonas Focalizadas para ser atendido mediante la mencionada metodología, de lo contrario la adjudicación se atiende mediante los mecanismos de atención a la demanda que no está focalizada”.

Respecto a la prioridad que debe dársele a estos procesos la Agencia Nacional de Tierras precisó que *“se encuentra estructurando en su operación y sus sistemas de información la manera como se deben resaltar este tipo de solicitudes en el aplicativo de baldíos, con el fin de identificar el origen del mismo como parte del Plan Nacional de Clarificación y proceder a atenderlo prioritariamente”.*

Así mismo el citado informe aclaró que: *“la Agencia Nacional de Tierras en cumplimiento de su función de ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad ha considerado necesario integrar el Plan Nacional de Clarificación a la metodología de barrido predial masivo, con el fin de resolver los conflictos de la propiedad rural identificando y recuperando los predios baldíos de la Nación, pero al mismo tiempo garantizando su adjudicación a los sujetos de reforma agraria previo cumplimiento de lo establecido en la Ley 160 de 1994”.*

Vale la pena resaltar que según precisó la ANT la sentencia T-488 de 2014 será usada para normalizar la propiedad de pequeños y medianos ocupantes de baldíos sujetos de reforma agraria que han venido explotando los predios, ello a través de un trámite “prioritario”. En este sentido expuso:

“Ahora bien, si de lo que se trata es del caso emblemático del campesino o mediano ocupante de tierras de las cuales ha venido derivando su sustento de bastante tiempo atrás, y que inicia una acción de pertenencia, pero con resultados adversos, por motivaciones del juez o la intervención de la Agencia cuando es convocada al proceso, se estudiará prioritariamente esa situación para definirle la situación (...) se procedería a ofrecerles a los ocupantes de tierras promotores de acciones prescriptivas del dominio que resulten baldías, en las situaciones anotadas, la opción legítima de la adjudicación definida de su predio”.

En lo que respecta a la validez jurídica que se le está dando a los actos de registro realizados con anterioridad al 5 de agosto de 1974, la ANT precisó que hasta 1932, el sistema registral colombiano se aplicó con base en las normas del Título 43 del Libro Cuarto —artículos 2637 a 2682— del Código Civil y en esa medida el Registrador debía llevar varios libros, entre ellos el número 1 que contenía los títulos que

contuvieran el traslado, modificación o gravamen sobre el dominio de los inmuebles¹¹.

Precisó que en cuanto al mecanismo de inscripción comprendido en el Código Civil, este *“se hacía por orden cronológico, y si se quería conocer la situación jurídica de un predio, debían consultarse diversos libros y asientos, y en cuanto a establecer el verdadero dueño, el examen debía verificar con cuidado los asientos del Libro Primero. La Ley 40 de 1932 organizó la matrícula de la propiedad inmueble¹². Aunque no se derogó el Código Civil en esta materia —multiplicidad de libros-, se introdujo la matrícula al lado del viejo sistema, creándose a partir del señalado año dos sistemas: el de los libros múltiples con asientos cronológicos y el libro de matrícula y así duró esta situación hasta 1970, pero no debe dejar de expresarse que los dos sistemas eran contradictorios desde el punto de vista técnico y no podían subsistir”*. Por eso fue que con la expedición del Decreto-Ley 1250 de 1970 se reemplazó el libro de matrículas de 1932 y se creó el folio real, centralizándose en un solo folio lo relativo a la titularidad del inmueble, sus gravámenes y limitaciones.

Ahora bien, en lo que respecta a una de las actividades primarias a adelantar para garantizar la operación del Plan Nacional de Clarificación, la cual consiste en finalizar *“la Digitalización de la información o registros encontrados - Bases de información del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder)”* precisó la ANT lo siguiente:

“El INCODER en Liquidación debe transferir a la Agencia Nacional de Tierras 35.000 cajas de archivo, de las cuales 5.300 se entregarán

¹¹ Anteriormente, el artículo 1° de la Ley 39 de 1890 había establecido el Libro de Registro de Instrumentos Privados, para la inscripción de todos los documentos de esta clase que los interesados querían revestir de la formalidad del registro en busca de su "autenticidad". En efecto el artículo 1° de la Ley 39 de 1890 (sobre reformas civiles), estableció: *"Artículo 1° Los Registradores de Instrumentos Públicos llevarán, además de los libros prescritos en el artículo 2641 del Código Civil, un titulado Libro de Registro de Instrumentos Privados, para la inscripción de todos los documentos de esta clase que los interesados quieran revestir de la formalidad del registro, con el fin de darles mayor autenticidad y obtener la prelación que las leyes confieren a los documentos privados que tengan aquella formalidad.*

¹² De la Ley 40 de 1932 se reproducen las siguientes normas relacionadas con el tema, de invaluable importancia por las exigencias que estableció en orden a demostrar o complementar el dominio de predios rurales frente al Estado: ARTÍCULO 16. *En todo acto, instrumento y sentencia, sobre traspaso o transferencia del dominio de un inmueble se relacionará el título del tradente o causante, o se hará la declaración expresa de que se carece de título. Sin el cumplimiento de este requisito no se hará el registro del acto o título. En la inscripción o registro respectivo se relacionará siempre el título anterior.* ARTÍCULO 20. *Establécese la matrícula de la propiedad inmueble en las condiciones y forma que se determinan en los artículos siguientes (...)* ARTÍCULO 22. *La matrícula se hará de oficio por el Registrador o a solicitud de parte, del modo siguiente... Igualmente será matriculado todo inmueble a solicitud del poseedor regular, o del que haya obtenido a su favor el fallo que lo declare dueño, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 120 de 1928.* ARTÍCULO 23. *El libro de matrículas será de gran formato;....." Debajo del encabezamiento, la doble página se dividirá en seis columnas, destinadas a los objetos siguientes: 3 En la segunda columna se hará en párrafos separados una reseña cronológica de la tradición o historia del dominio, en forma análoga a la acostumbrada en los certificados de tradición, principiando cada párrafo con el año, mes y día de la respectiva inscripción, libro, tomo, página y número de la misma con indicación, en seguida del título, fecha de su otorgamiento, Notaría, Juzgado, etc., de procedencia; y extendiendo tal reseña a los últimos treinta años, si fuere posible, en forma que dicha reseña concluya, al quedar sentada la matrícula, con el nombre del dueño actual.* ARTÍCULO 29. *Los protocolos existentes hoy en la Notarías, anteriores a 1801, serán enviados al Archivo Nacional, para que allí se guarden con las debidas seguridades, y bajo la custodia del Jefe de tal Oficina, quien expedirá dado el caso, copias de los documentos de que se hace cargo por medio de la presente Ley, ciñéndose a lo dispuesto en el Capítulo 3o., Título 42, Libro 4o., del Código Civil, y para el cobro de derechos, a los fijados para los Notarios en las disposiciones legales respectivas. Las copias expedidas por el Jefe del Archivo Nacional, de acuerdo con lo que dispone la presente Ley, tendrán los mismos efectos y fuerza de las autorizadas por los Notarios.*

organizadas y digitalizadas. 18.924 cajas se encuentran con inventario en estado natural y 10.776 cajas se encuentran solo con proceso de organización. Dentro de la entrega que se encuentra realizando el INCODER no se han recibido expedientes digitalizados, ni sistema de información que lo contenga, hasta el momento del presente informe”.

La ANT expresó su preocupación por la falta de información primaria necesaria para adelantar el Plan Nacional de Clarificación. Sobre el particular expuso:

“De otra parte, verificadas por la Agencia las bases de datos en formato Excel reportadas por la SNR se advierte que contienen información básica de los predios sin precisar su ubicación georreferenciada y sin verificar si la misma fue cotejada con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC, así mismo, tal información sólo ha sido remitida mediante bases de datos, razón por la cual para el adelantamiento de un procedimiento de clarificación de la propiedad e incluso para la apertura de folios de matrícula inmobiliaria para predios sin antecedente registral previsto en el artículo 57 del Estatuto Registral Ley 1579 de 2012 y reglamentado por el Decreto 1858 de 2015, se requiere contar con el original del folio de matrícula inmobiliaria, acompañado de las copias de las escrituras públicas, providencias judiciales o demás documentos que dieron lugar a las anotaciones realizadas en el registro, además de requerir, como lo afirma la Superintendencia en su informe, la verificación de los folios relacionados en cada folio entregado, la georreferenciación de los predios realizada por el IGAC con el plano correspondiente y el adelantamiento de un procedimiento administrativo por parte del INCODER en el que se garantice el derecho de audiencia o de defensa de los terceros que puedan tener interés en el proceso.

En esta línea de pensamiento la ANT igualmente precisó que si bien el reporte remitido por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos puede advertir un cierto orden de la magnitud de la tarea que se debe adelantar en la identificación de bienes baldíos, tal análisis deja por fuera los predios sin antecedente registral alguno.

8.2. Respuesta de la Procuraduría General de la Nación.

Mediante documento de fecha 11 de enero de 2017, la Procuraduría General de la Nación allegó un informe a esta Corporación en el cual ilustró una serie de inconvenientes que han afectado la implementación de las órdenes proferidas en la sentencia T-488 de 2014 y el Auto 222 de 2016. En este sentido afirmó que el tránsito entre la institucionalidad Incoder-ANT llevó a la paralización de los procesos agrarios durante gran parte del año 2015-2016:

“El proceso de entrega de expedientes por parte de INCODER -en liquidación- a las nuevas agencias apenas está culminando, lo que hace que los procesos agrarios relacionados con baldíos se encuentren paralizados, amén de la centralización de la gestión de la ANT que no está haciendo adecuada presencia en las regiones donde se requiere solucionar los problemas de tierras que afectan al campesinado, revictimizado hoy por la omisión de la autoridad estatal”.

Así mismo, el ente de control precisó que en gran medida será imposible cumplir con los objetivos institucionales delimitados en el Plan Nacional de Clarificación si entidades como el IGAC no sistematizan y entregan los insumos necesarios para que la ANT cumpla con su labor. En este sentido precisó:

“Si bien la implementación del Plan Nacional de Clarificación está en cabeza de la ANT esa entidad no cuenta aún con la capacidad de cumplir esa responsabilidad hasta que los insumos para la ejecución del mismo se obtengan por parte de otras entidades como la UPRA y el IGAC principalmente”.

Ahora bien, en lo que respecta a la implementación del Plan Nacional de Clarificación se debe precisar que para la Procuraduría, a pesar de la existencia de un documento de trabajo presentado a la Corte, en la práctica no existe ni a corto plazo será posible implementarlo ello por cuanto este depende en gran medida de: (i) la existencia de un catastro actualizado, (ii) el avance del programa de formalización de la propiedad rural por barrido y (iii) la implementación de varios planes pilotos de operación. En este sentido expuso:

“Como lo reconoce la ANT solo hasta que se implementen los pilotos de barrido predial y de catastro multipropósito se contará con una metodología definitiva que será implementada respondiendo a la focalización previamente realizada que estará articulada con la de catastro multipropósito. Es decir, que existe una condición previa a que se produzcan avances en la identificación de baldíos; pues la misma estará sujeta a los pilotos y a la focalización, lo que implica que no se avanzará en los territorios no focalizados”.

En conclusión manifiesta su preocupación por la imposibilidad de adelantar procesos de clarificación trazados en el plan por fuera de áreas no focalizadas.

9. Análisis de la respuesta institucional desplegada con posterioridad a la expedición del Auto 222 de 2016.

El Auto 222 de 2016 precisó que *“para lograr el cumplimiento de las órdenes emitidas en la sentencia T-488 de 2014 las autoridades estatales han tenido que identificar las principales falencias que se presentan en la administración, ejecución y titulación de baldíos en el país. Muchas de estas fallas han sido recurrentes a lo largo de la historia de la República y denotan una alarmante situación, tal y como lo evidenciaron el Incoder, la Superintendencia de Notariado y Registro y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi”.*

Específicamente la providencia en comento, afirmó que se pudieron identificar, entre otros, los siguientes problemas que impiden ejecutar las órdenes contenidas en la sentencia T-488 de 2014:

“(i) A lo largo de la historia no se ha construido una base de datos completa, consistente e interoperable que dé cuenta bajo criterios de confiabilidad, calidad, actualización y precisión la información de la propiedad rural (...)

(vii) Los indicadores presentados en el Plan Nacional de Clarificación y Recuperación de Tierras Rurales, al solo identificar metas de resultado (goce efectivo de derecho) excluyeron indicadores complementarios y sectoriales, los cuales permiten medir el avance, superación o retroceso de las órdenes emitidas en la sentencia T-488 de 2014.

(viii) El Plan Nacional de Clarificación y Recuperación de Tierras Rurales prima facie, parece enfocarse exclusivamente en la recuperación de las más de 1.202.366 hectáreas baldías sustraídas de la Nación, sin establecer mecanismos de titulación masiva que permitan garantizar a las personas sujetos de reforma agraria, la inmediata adjudicación de la tierra que han explotado desde hace décadas bajo la convicción de ser propietarias (buena fe exenta de culpa). En este orden de ideas, la ejecución de dicha política sin un programa masivo de titulación o compensación podría ser el detonante de mayores conflictos en el campo”.

Teniendo en cuenta lo anterior el Auto 222 de 2016, ordenó a las entidades que conforman la mesa interinstitucional para el cumplimiento de la sentencia T-488 de 2014 (es decir al Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, el Superintendente de Notariado y Registro, el Director del Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC, al Director de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria – UPRA, el Director del Incoder (en liquidación), y el Director de la Agencia Nacional de Tierras) adoptar los correctivos necesarios para garantizar la adecuada superación de las falencias identificadas. En igual medida elevó varios cuestionamientos los integrantes de la mesa de cara a medir al avance en el cumplimiento de las órdenes proferidas.

Así mismo, el Auto 222 de 2016 decidió asumir directamente la competencia para conocer del trámite de cumplimiento de la sentencia T-488 de 2014 ello: (i) debido a la incapacidad del juez de primera instancia de lograr la materialización de las órdenes proferidas y (ii) ante la existencia de un problema estructural de política pública que desde hace más de dos siglos le ha impedido al Estado conocer la ubicación y caracterización de sus bienes baldíos (ello a pesar de los diversos requerimientos de la rama judicial y legislativa).

En este orden de ideas, esta Corporación procederá a valorar la respuesta institucional desplegada con posterioridad a la expedición del Auto 222 de 2016, ello con el fin de determinar si se ha avanzado o no en el cumplimiento de las metas diseñadas en el Plan Nacional de Clarificación y Recuperación de Tierras Rurales ordenado en el numeral 5° de la sentencia T-488 de 2014. En caso de que esta Sala determine que las falencias identificadas fueron debidamente acatadas e incorporadas al Plan Nacional de Clarificación.

10. Lineamientos bajo los cuales se valorará la respuesta institucional.¹³

¹³ Ver Auto 411 de 2015. Reiteración de jurisprudencia.

Es claro que una de las razones que justifica que este Tribunal aboque conocimiento para analizar el cumplimiento de las ordenes estructurales proferidas por esta Corporación, es la evaluación de las condiciones bajo las cuales se están ejecutando sus mandatos ello con el propósito de identificar si se ha presentado un avance, retroceso o estancamiento en el cumplimiento de las metas propuestas para lograr el goce efectivo de los derechos que llevaron a la intervención judicial.

En este orden de ideas, la evaluación de los resultados obtenidos después de ser declarada la competencia de la Corte para conocer el cumplimiento de una de sus decisiones, en algunos eventos es una acción indispensable a la hora de determinar el impacto material de las órdenes proferidas por esta Corporación, ya que de lo contrario, sería imposible identificar si la intervención de las autoridades judiciales y estatales alcanzó el avance en el goce efectivo de los derechos de la población respecto de la cual se quería intervenir. Para ello en determinados casos la Corte podrá acudir a la emisión de nuevas órdenes complejas al momento de adelantar el incidente de cumplimiento de una de sus decisiones.

Son muchos los casos de la jurisprudencia constitucional en los cuales se ha hecho patente la necesidad de impartir remedios judiciales complejos, para resolver complejas situaciones en las que, evidentemente, se está violando derechos fundamentales, de forma grave. Para ello debe permitir al juez armonizar su labor con la perspectiva que debe asumir la administración pública, estableciendo órdenes como la generación de indicadores de goce efectivo del derecho. Es una forma de lograr el resultado exigido judicialmente por la Constitución, en clave de políticas públicas¹⁴.

En otras palabras, la perspectiva de las políticas públicas, permite al juez proteger los derechos desde una perspectiva amplia y de largo aliento, buscando un estado de cosas acorde a la Constitución, que asegure el goce efectivo de los derechos fundamentales de forma sostenible. El juez de tutela, se insiste, debe adoptar remedios que protejan los derechos concretos y específicos de las personas que interponen las acciones de tutela, así como de sus comunidades inmediatas en que viven, cuando se trata de condiciones violatorias que amenazan los derechos de todos, no sólo de los accionantes¹⁵.

Así las cosas, tratándose de órdenes estructurales de política pública el juez de tutela debe establecer medios (seguramente con la ayuda de auxiliares y amigos de la justicia) para determinar cuál es el nivel de cumplimiento verificado, ya que su respuesta debe ser acorde a éste. Se aclara que el propósito del juez de tutela no es suplantar o adquirir una suerte de papel de guía permanente de la Administración.

¹⁴ Ver sentencia T-388 de 2013.

¹⁵ En este sentido la sentencia T-388 de 2013 precisó que *“el juez de tutela debe impartir sus órdenes teniendo en cuenta la finalidad y el propósito que se busca en cada caso concreto. En cuanto a las medidas que buscan atender obligaciones urgentes e inmediatas, protegiendo la dignidad humana de manera concreta y específica, el juez de tutela debe actuar con celeridad, verificando que los resultados se materialicen. En cuanto a las medidas complejas que buscan atender facetas prestacionales de realización progresiva de un derecho fundamental, el juez de tutela debe propender por alcanzar un estado de cosas en el que su intervención no sea necesaria; esto es, grado de cumplimiento alto o medio, según lo ha establecido la jurisprudencia constitucional y fue resaltado previamente en la consideraciones de la presente sentencia”*.

Sus órdenes deben estar encaminadas a que las autoridades correspondientes dejen de omitir sus funciones o de realizar acciones en contra de ellas; su éxito consistirá en que las autoridades y actores sociales respectivos retomen la senda constitucional y se encarguen de continuar con la labor de asegurar el goce efectivo de facetas prestacionales de realización progresiva de un derecho fundamental¹⁶.

Ahora bien, en el marco del seguimiento de órdenes estructurales de política pública la Corte debe garantizar que los correctivos institucionales que adopte la administración cumplan con los postulados necesarios para superar las deficiencias constitucionales que dieron origen a la intervención por parte de este tribunal constitucional. Estos fueron descritos en la sentencia T-388 de 2013 en los siguientes términos:

(i) Las políticas públicas deben establecer términos temporales y plazos. Esto es, claramente, un mínimo constitucional que deben observar las políticas públicas de las cuales depende el goce efectivo de un derecho fundamental. Para que una política pública asegure la realización progresiva de una faceta prestacional de un derecho debe contar por lo menos, con plazos y tiempos que le permitan al Estado, y a la sociedad en general, saber si se está avanzando o no según lo presupuestado. Cuando el goce efectivo de un derecho fundamental depende de los programas y de los planes que se diseñen e implementen con tal objeto, se viola la Constitución Política si no se cumple con el mínimo requisito de fijar un cronograma básico, en el que se establezca los ritmos y los tiempos en los que se avanzará en la protección del derecho. Es una de las condiciones mínimas que se requiere con relación a las facetas de realización progresiva de los derechos fundamentales, para asegurar que, en efecto, se avance¹⁷.

(ii) Las políticas públicas de las que depende el goce efectivo de los derechos fundamentales, no pueden ser eventuales o depender de la buena voluntad de terceros; el Estado debe asegurar que sean adecuadas y sostenibles. Las medidas de choque y urgencia, para garantizar el goce efectivo de derechos fundamentales requiere medidas que efectivamente permitan conseguir este resultado mediante programas y planes de acción sostenible. Una política pública de la cual depende el goce efectivo el derecho fundamental de una persona que recibe especial protección de la Constitución Política, sobre todo, cuando ésta ha fallado en sus cometidos y los derechos en cuestión se encuentran ampliamente desprotegidos, no puede depender de acciones eventuales de actores que están levemente vinculados al Estado. El Estado debe contar con los recursos suficientes y necesarios para garantizar poder implementar la política, y asegurar su sostenibilidad en el tiempo¹⁸.

(iii) Toda política pública debe buscar una finalidad, pero establecer un fin a buscar no implica en forma alguna definir o establecer una política pública. Enunciar la finalidad o los objetivos que busca una política pública, es tan sólo una parte de dicha política. en tanto una política pública es el conjunto de acciones y omisiones de las autoridades públicas (o de quienes ejercen sus funciones), orientadas a resolver un problema público, enunciar cuál es la finalidad buscada por el Estado,

¹⁶ Ibídem.

¹⁷ Cfr. T-388 de 2013.

¹⁸ Ibídem.

decir que se busca no es una descripción completa de la política. Las políticas públicas no son un conjunto de enunciados y promesas de los que se cree que se puede hacer. Lo que se haga o se deje de hacer, y los impactos que se logren, son aspectos definitorios de una política¹⁹.

Así las cosas, es menester que esta Sala compruebe los resultados concretos que se han logrado en la política agraria de identificación, asignación y recuperación de bienes del Estado, la cual según se precisó en la sentencia T-488 de 2014, estaba permitiendo que se despojara a la Nación de sus terrenos baldíos mediante una figura totalmente distinta a la prevista originalmente por el legislador.

Bajo este entendido solo se declarará la superación de la problemática identificada en la providencia en comento cuando la institucionalidad agraria demuestre: *i*) unas transformaciones en el funcionamiento del sector que llevan a la superación de las falencias que dieron origen a la intervención de este Tribunal; *ii*) que esos cambios implicaron con alto grado de certeza la consecución de las condiciones para lograr las metas trazadas en el Plan Nacional de Clarificación; y por último *iii*) que esas soluciones tuvieron la virtud de ser coherentes y duraderas, como lo ha exigido la jurisprudencia de la Corte²⁰.

Además se debe precisar que transcurridos casi tres años desde la primera decisión que indagó por la falla estructural en la política de tierras (T-488 de 2014), se hace más riguroso el examen atendiendo el lapso del que han dispuesto las entidades vinculadas al caso para cumplir efectivamente las órdenes impuestas.

En esta medida, la Sala Sexta de Revisión esperaba que existieran resultados concretos emanados de cada una de las decisiones cuyo cumplimiento es objeto del trámite de cumplimiento. Al momento de valorar la ejecución de cada mandato, esta Corporación hará una calificación de las medidas adoptadas y las acciones efectuadas por las autoridades, aunado a que determinará su impacto o efectividad en la construcción de el Plan ordenado en el numeral 5° de la sentencia T-488 de 2014. Ello teniendo en cuenta que toda política pública debe construirse y tener impactos en la realidad social, ya que de lo contrario sería un ejercicio meramente retórico²¹.

11. Acciones institucionales destinadas a superar las deficiencias existentes en los sistemas de información primaria y secundaria utilizadas por la institucionalidad rural.

11.1. Deficiencias en los sistemas de información identificados en el Incoder-ANT.

La sentencia T-488 de 2014 y el Auto 222 de 2016, reconocieron que era indispensable que la institucionalidad agraria del país identificara: *(i)* las causas que han llevado a que el Incoder (hoy Agencia Nacional de Tierras) no cuente con un adecuado inventario de baldíos, *(ii)* la magnitud del despojo a los bienes del Estado y

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Cfr. Sentencia C-351 de 2013 y Auto 411 de 2015.

²¹ Auto 411 de 2015.

(iii) los correctivos institucionales que debían implementarse de cara a la recuperación de los mismos.

La emisión de estas órdenes tenía unos objetivos constitucionales particularmente definidos. Buscaban que el Incoder (hoy en liquidación) adelantara un programa de alcance nacional destinado a intervenir y conjurar los factores que dieron origen a las pérdida de aproximadamente 1.200.000 hectáreas de bienes del Estado. Ello por cuanto, conocer las causas, efectos y magnitud de una situación que se considera problemática puede llevar a que la administración replantee los objetivos y metas de una política pública, y así enfoque sus esfuerzos en conjurar desde la fuente el origen de los mismos.

Sobre el particular, la doctrina especializada ha manifestado que:

“Hay políticas públicas que atacan síntomas y políticas que atacan causas (...) en efecto las políticas o alternativas de solución que solo atacan síntomas son ineficientes en la medida que no curan la enfermedad, mientras que aquellas alternativas que atacan la enfermedad eliminando sus causas son más eficientes, (...) es de gran importancia establecer los objetivos de la intervención y, con ello, establecer de paso los ámbitos de aplicación de las alternativas de solución por proponer. Tener claro tanto los objetivos como los ámbitos de aplicación de las alternativas permite que los procesos posteriores de establecimiento de criterios de decisión y de identificación de alternativas de solución sean más coherentes y efectivos²²”.

En este sentido, tal y como lo reconoció el Incoder en la sentencia T-488 de 2014 y lo confirmó esta Corporación en el Auto 222 de 2016 una de las razones que han llevado a que la institucionalidad agraria no cuente con un adecuado inventario de baldíos se debe a la existencia de múltiples deficiencias en los sistemas de información primaria y secundaria utilizadas. En este sentido expuso la última de las providencias referidas que: *“A lo largo de la historia no se ha construido una base de datos completa, consistente e interoperable que dé cuenta bajo criterios de confiabilidad, calidad, actualización y precisión la información de la propiedad rural”.*

Esta situación ha llevado a que a la fecha no exista certeza respecto a: (i) cuales son los bienes a nivel nacional que tienen la naturaleza de baldía, (ii) cuáles son sus características físicas y agrológicas, (iii) si los mismos se encuentran indebidamente ocupados o contrarían los límites de acumulación, (iv) si existe un título originario que válidamente entrego la titularidad del mismo, (v) su ubicación precisa, o (vi) si fueron ilegalmente sustraídos del dominio del Estado.

Ahora bien, conforme a la información allegada al trámite de cumplimiento adelantado por la Sala Sexta de Revisión, solo hasta cuando la Agencia Nacional de Tierra tenga claridad de los actos, resoluciones y adjudicaciones que han realizado entidades como el Incora y el Incoder será posible determinar en qué casos existe un título originario mediante el cual válidamente el Estado se desprendió de la

²² Cfr. Manual de análisis y diseño de políticas públicas, Gonzalo Ordoñez Matamoros, editorial Externado, 2013.

titularidad de sus bienes. Para cumplir dicho objetivo es indispensable entonces lograr la depuración, clasificación y digitalización de todo el archivo histórico del Incoder, ya que una vez finalizada esta tarea será posible tener un panorama aproximado de la totalidad de bienes baldíos adjudicados, reversados o clarificados en el último siglo.

Con base en lo anterior, para la Corte resulta particularmente preocupante la información allegada por la Agencia Nacional de Tierras en informe de fecha 1 de diciembre de 2016, según la cual:

“18.924 cajas se encuentran con inventario en estado natural y 10.776 cajas se encuentran solo con proceso de organización. Dentro de la entrega que se encuentra realizando el INCODER no se han recibido expedientes digitalizados, ni sistema de información que lo contenga, hasta el momento del presente informe”.

Así las cosas, para la Sala Sexta de Revisión es claro que solo hasta cuando se logre depurar, clasificar y digitalizar el archivo histórico del Incoder en un 100% se podrá en gran parte reconstruir (desde el punto de vista jurídico) la historia agraria del último siglo. En este orden de ideas, el archivo histórico del Incoder no puede ser considerado como un simple cúmulo de información histórica carente de relevancia para la nueva institucionalidad creada, por el contrario la información contentiva en dichos documentos es considerada la piedra angular de los procesos de clarificación y recuperación que la ANT debe adelantar en cumplimiento de las metas trazadas en el Plan Nacional de Clarificación y Recuperación de Tierras Rurales.

En igual medida, tal y como lo precisó el Auto de fecha 3 de julio de 2012 proferido por la Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 recuperar, mantener, proteger, y conservar los archivos físicos y microfilmados que reposan en el archivo histórico del Incoder no solo es un deber propio de la entidad sino también es una acción indispensable para: *“garantizar el derecho a la memoria y esclarecer la verdad de la magnitud del despojo y del abandono de tierras, que sirva como insumo para proteger y restituir los territorios despojados y/o abandonados, así como los derechos de las víctimas”.*

Específicamente en el auto en mención dicha Sala precisó que el *“archivo histórico del INCODER, contiene los expedientes de las líneas misionales de ese instituto y que están relacionados con la titulación y adjudicación de tierras y territorios, así como los planos respectivos. Más precisamente, se trata de los expedientes (archivos físicos o microfilmados del INCORA, DRI, UNAT, INAT, e HIMAT), en los cuales se encuentra un fragmento importante de la historia nacional en materia de adjudicación y titulación de predios, que se empezó a recoger a partir de la década de los años treinta²³”.*

Ahora bien, esta Sala debe precisar que si bien la reconstrucción del archivo histórico del Incoder puede ser considerada como un insumo valioso para reconstruir la

²³<http://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/AUTOS%202012/235.%20Auto%20del%2003-07-2012-%20Medida%20cautelar%20tierras.pdf>

historia agraria del país en el último siglo, esta carecería de sentido si igualmente no logran ubicarse, sistematizarse y digitalizarse los títulos originarios y adjudicaciones que reposan en el Archivo General de la Nación. En este sentido no debe olvidarse que conforme lo precisaba el Artículo 29 de la Ley 40 de 1932:

“Los protocolos existentes hoy en la Notarías, anteriores a 1801, serán enviados al Archivo Nacional, para que allí se guarden con las debidas seguridades, y bajo la custodia del Jefe de tal Oficina, quien expedirá dado el caso, copias de los documentos de que se hace cargo por medio de la presente Ley, ciñéndose a lo dispuesto en el Capítulo 3o., Título 42, Libro 4o., del Código Civil, y para el cobro de derechos, a los fijados para los Notarios en las disposiciones legales respectivas. Las copias expedidas por el Jefe del Archivo Nacional, de acuerdo con lo que dispone la presente Ley, tendrán los mismos efectos y fuerza de las autorizadas por los Notarios”.

En este orden de ideas, la Sala Sexta de Revisión después de analizar la información allegada a esta Corporación en cumplimiento de lo ordenado en el Auto 222 de 2016, considera que a pesar de las acciones implementadas por el Incoder (en liquidación) al igual que por el Programa de Tierras y Desarrollo Rural Integral de USAID, aún no se ha logrado depurar, clasificar y digitalizar tanto el archivo histórico del Incoder como los documentos que reposan en el Archivo General de la Nación y que permitirían reconstruir la historia agraria del país.

11.2. Deficiencias en los sistemas de información primaria y secundaria que reposa en el IGAC y en la Superintendencia de Notariado y Registro.

Para esta Corporación tal y como lo precisó la Contraloría General de la República en el informe de fecha 7 de julio de 2016, el Plan Nacional de Clarificación tiene una importante deficiencia que puede llevar al fracaso de toda la estrategia ordenada en la sentencia T-488 de 2014. Ello debido a que el referido Plan prevé para su adecuada ejecución *“la construcción de instrumentos de recaudo de información”*, sin embargo, a la fecha no existe claridad de si: (i) estos insumos indispensables en los procesos de clarificación por lo menos existen o si (ii) eventualmente pueden ser allegados a esa entidad.

Esta preocupación fue igualmente respaldada por la Procuraduría General de la Nación en el informe de fecha 11 de enero de 2017. En dicho documento el ente de control precisó que en gran medida será imposible cumplir con los objetivos institucionales delimitados en el Plan Nacional de Clarificación si entidades como el IGAC no sistematizan y entregan los insumos necesarios para que la ANT cumpla con su labor. En este sentido precisó: *“si bien la implementación del Plan Nacional de Clarificación está en cabeza de la ANT esa entidad no cuenta aún con la capacidad de cumplir esa responsabilidad hasta que los insumos para la ejecución del mismo se obtengan por parte de otras entidades el IGAC principalmente”.*

La Agencia Nacional de Tierras en exactos términos expresó su preocupación por la falta de información primaria necesaria para adelantar el Plan Nacional de Clarificación. Sobre el particular expuso:

“verificadas por la Agencia las bases de datos en formato Excel reportadas por la SNR se advierte que contienen información básica de los predios sin precisar su ubicación georreferenciada y sin verificar si la misma fue cotejada con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC, así mismo, tal información sólo ha sido remitida mediante bases de datos, razón por la cual para el adelantamiento de un procedimiento de clarificación de la propiedad e incluso para la apertura de folios de matrícula inmobiliaria para predios sin antecedente registral previsto en el artículo 57 del Estatuto Registral Ley 1579 de 2012 y reglamentado por el Decreto 1858 de 2015, se requiere contar con el original del folio de matrícula inmobiliaria, acompañado de las copias de las escrituras públicas, providencias judiciales o demás documentos que dieron lugar a las anotaciones realizadas en el registro, además de requerir, como lo afirma la Superintendencia en su informe, la verificación de los folios relacionados en cada folio entregado, la georreferenciación de los predios realizada por el IGAC con el plano correspondiente y el adelantamiento de un procedimiento administrativo por parte del INCODER en el que se garantice el derecho de audiencia o de defensa de los terceros que puedan tener interés en el proceso. (Negrilla fuera de texto)

Para este Tribunal fue precisamente la falta de coordinación interinstitucional existente entre la autoridad de tierras, la Superintendencia de Notariado y Registro y el IGAC, lo que facilitó la pérdida de más de 1,200.000 hectáreas de la Nación. Y en esa medida es claro que el fin de las órdenes proferidas por la Corte Constitucional en la sentencia T-488 de 2014, buscan mediante la vigilancia rigurosa y el uso focalizado de los mecanismos sancionatorios que la ley establece (cumplimiento y desacato) superar la desidia e inacción institucional que en las últimas décadas ha reinado en las entidades encargadas de llevar el catastro y el registro de la propiedad rural en Colombia.

En esa medida, afirmaciones como las elevadas por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi mediante escrito de fecha 27 de julio de 2016 según la cual *“no posee responsabilidad alguna en cumplimiento de la sentencia T-488 de 2014, sin embargo bajo el principio de colaboración armónica entre las entidades del Estado y ante la necesidad de orientación técnica del Incoder para el cumplimiento de sus responsabilidades misionales en materia de baldíos y de las órdenes impartidas por la sentencia en mención, se ha brindado toda la colaboración en el marco de la disponibilidad institucional y de nuestras competencias”* no pueden ser de recibo para esta Corporación.

Es claro que el Instituto Geográfico Agustín Codazzi al ser integrante de la mesa interinstitucional para el cumplimiento de la sentencia T-488 de 2014 (mesa avalada y reconocida como sujeto procesal en el Auto 222 de 2016) es uno de los directos responsables de la materialización del Plan Nacional de Clarificación y Recuperación de Tierras Rurales y en esa medida su intervención en el cumplimiento no obedece a la simple colaboración armónica entre las entidades del Estado, sino nace de su función y vocación institucional de elaborar el catastro nacional de la propiedad inmueble.

Así mismo, es claro que las entidades encargadas de llevar el registro de la propiedad en Colombia han incumplido reiterada y sistemáticamente sus obligaciones constitucionales y legales al no haber migrado toda la información existente en el antiguo sistema registral. En este sentido, se debe resaltar que hasta 1932, el sistema registral colombiano se aplicó con base en las normas del Título 43 del Libro Cuarto —artículos 2637 a 2682 — del Código Civil y en esa medida el Registrador debía llevar varios libros, entre ellos el número 1 que contenía los títulos que contuvieran el traslado, modificación o gravamen sobre el dominio de los inmuebles²⁴.

El sistema de registro comprendido en el Código Civil, se hacía por orden cronológico, y si se quería conocer la situación jurídica de un predio, debían consultarse diversos libros y asientos, y en cuanto a establecer el verdadero dueño, el examen debía verificar con cuidado los asientos del Libro Primero. La Ley 40 de 1932 organizó la matrícula de la propiedad inmueble²⁵ introduciendo la matrícula al lado del viejo sistema, creándose a partir del señalado año dos sistemas: el de los libros múltiples con asientos cronológicos y el libro de matrícula, sistema que duró hasta la expedición del Decreto-Ley 1250 de 1970.

Sin embargo, actualizar y migrar la información existente en el anterior sistema registral sigue siendo una deuda histórica que termina afectando a la actual institucionalidad agraria, la cual en muchos casos se ve obligada a paralizar los procesos agrarios en curso, por carecer de un completo y actualizado sistema de registro que le permita tener claridad sobre la naturaleza de la primera anotación registrada en el Libro Primero (si es que existe).

²⁴ Anteriormente, el artículo 1° de la Ley 39 de 1890 había establecido el Libro de Registro de Instrumentos Privados, para la inscripción de todos los documentos de esta clase que los interesados querían revestir de la formalidad del registro en busca de su "autenticidad". En efecto el artículo 1° de la Ley 39 de 1890 (sobre reformas civiles), estableció: "*Artículo 1° Los Registradores de Instrumentos Públicos llevarán, además de los libros prescritos en el artículo 2641 del Código Civil, un titulado Libro de Registro de Instrumentos Privados, para la inscripción de todos los documentos de esta clase que los interesados quieran revestir de la formalidad del registro, con el fin de darles mayor autenticidad y obtener la prelación que las leyes confieren a los documentos privados que tengan aquella formalidad.*"

²⁵ De la Ley 40 de 1932 se reproducen las siguientes normas relacionadas con el tema, de invaluable importancia por las exigencias que estableció en orden a demostrar o complementar el dominio de predios rurales frente al Estado: ARTICULO 16. *En todo acto, instrumento y sentencia, sobre traspaso o transferencia del dominio de un inmueble se relacionará el título del tradente o causante, o se hará la declaración expresa de que se carece de título. Sin el cumplimiento de este requisito no se hará el registro del acto o título. En la inscripción o registro respectivo se relacionará siempre el título anterior.* ARTICULO 20. *Establécese la matrícula de la propiedad inmueble en las condiciones y forma que se determinan en los artículos siguientes (...)* ARTICULO 22. *La matrícula se hará de oficio por el Registrador o a solicitud de parte, del modo siguiente... Igualmente será matriculado todo inmueble a solicitud del poseedor regular, o del que haya obtenido a su favor el fallo que lo declare dueño, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 120 de 1928.* ARTICULO 23. *El libro de matrículas será de gran formato;....." Debajo del encabezamiento, la doble página se dividirá en seis columnas, destinadas a los objetos siguientes: 3 En la segunda columna se hará en párrafos separados una reseña cronológica de la tradición o historia del dominio, en forma análoga a la acostumbrada en los certificados de tradición, principiando cada párrafo con el año, mes y día de la respectiva inscripción, libro, tomo, página y número de la misma con indicación, en seguida del título, fecha de su otorgamiento, Notaría, Juzgado, etc., de procedencia; y extendiendo tal reseña a los últimos treinta años, si fuere posible, en forma que dicha reseña concluya, al quedar sentada la matrícula, con el nombre del dueño actual.* ARTICULO 29. *Los protocolos existentes hoy en la Notarías, anteriores a 1801, serán enviados al Archivo Nacional, para que allí se guarden con las debidas seguridades, y bajo la custodia del Jefe de tal Oficina, quien expedirá dado el caso, copias de los documentos de que se hace cargo por medio de la presente Ley, ciñéndose a lo dispuesto en el Capítulo 3o., Título 42, Libro 4o., del Código Civil, y para el cobro de derechos, a los fijados para los Notarios en las disposiciones legales respectivas. Las copias expedidas por el Jefe del Archivo Nacional, de acuerdo con lo que dispone la presente Ley, tendrán los mismos efectos y fuerza de las autorizadas por los Notarios.*

Por lo anteriormente expuesto, esta Corporación declarará que en lo que respecta a la existencia de una serie de acciones institucionales destinadas a superar las deficiencias identificadas en los sistemas de información primaria y secundaria utilizadas por la institucionalidad rural, a la fecha no se ha presentado una superación de la problemática identificada, ello por cuanto, a pesar de que se mencionó a lo largo de las intervenciones presentadas que la elaboración de estrategias como el catastro multipropósito y la metodología de barrido predial permitirían superar las deficiencias en las bases de datos existentes, en la práctica (y por elementales razones) la simple mención y alistamiento de dichos programas no han logrado unas transformaciones en el funcionamiento del sector que lleven a la superación de las falencias que dieron origen a la intervención de este Tribunal, al igual que tampoco se logró probar que esos cambios implicaron con alto grado de certeza la consecución de las condiciones para lograr las metas trazadas en el Plan Nacional de Clarificación y Recuperación de Tierras Rurales.

Para esta Sala lograr la consecución en el plano material de las actividades y subactividades trazadas en el Plan Nacional de Clarificación y Recuperación de Tierras Rurales es uno de los aspectos más relevantes de la política pública a adelantar, esto por cuánto de nada sirve que la administración construya en abstracto mecanismos de evaluación y seguimiento de sus actividades, si no logra transformar la realidad de los destinatarios ejecutando algún tipo de acción para mejorar los resultados que existen. En este sentido la doctrina especializada ha manifestado lo siguiente:

“El proceso de implementación es visto como una etapa fundamental en el ciclo de una política pública, en la cual hay un ejercicio de Gobierno donde la técnica, o lo administrativo, y la política interactúan, y en donde los caminos del diseñador y del implementador confluyen. De esta manera, la implementación se convierte en el resultado material de la acción del hacedor de política pública, y es la correcta aplicación de este paso lo que determinará el éxito o fracaso de la misma. (...) El proceso de implementación de una política pública es definitivo en la medida que es en este punto donde el discurso se transforma en una realidad palpable, y es aquí donde se va a vislumbrar el resultado del ciclo de la política²⁶”.
(Negrilla fuera de texto).

La Corte Constitucional ha manifestado que toda política estatal debe estar acompañada de una ejecución eficaz, o de lo contrario aquella estará destinada al fracaso. Sobre el particular recientemente mediante sentencia T-466 de 2016 este Tribunal expuso lo siguiente: *“a pesar de que se formulen las políticas nacionales más ambiciosas, si ellas no están acompañadas en el terreno por una gestión eficaz, no se conseguirá un beneficio para las comunidades más necesitadas, y con ello el restablecimiento de los derechos se frustraría”.*

Así las cosas, para esta Corporación es claro que cuando la administración se compromete a adoptar determinados correctivos a la forma en la cual se ejecuta un programa público mediante la construcción de metas e indicadores, debe ejecutar a la

²⁶ Cfr. Manual de análisis y diseño de políticas públicas, Gonzalo Ordoñez Matamoros, pág. 47 editorial Externado.

par acciones que tengan la idoneidad y potencialidad de obtener los objetivos buscados, de lo contrario la respuesta institucional sería simplemente teórica y no tendría la viabilidad de superar los problemas identificados.

Teniendo en cuenta lo anterior, esta Corporación ordenará a los integrantes de la mesa interinstitucional para el cumplimiento de la sentencia T-488 de 2014 que en el término de veinte días (20) contados a partir de la notificación de esta providencia incorporen al Plan Nacional de Clarificación una estrategia de contingencia destinada a lograr en su totalidad la depuración, clasificación y digitalización tanto del archivo histórico del Incoder como de los documentos y resoluciones de titulación que reposan en el Archivo General de la Nación.

Ahora bien, teniendo en cuenta que muchas de las resoluciones de adjudicación (al igual que las actuaciones administrativas realizadas en los procesos de clarificación) por diversos motivos no han sido registradas ante las correspondientes oficinas de instrumentos públicos en las últimas décadas, es indispensable que una vez se reconstruya la información contentiva en dichas cajas se proceda a su inmediato registro²⁷.

Para ello deberán precisar el número de funcionarios o contratistas que se destinaran exclusivamente a adelantar la tarea encomendada por esta Corporación, al igual que las metas detalladas mes a mes en lo que respecta al avance esperado hasta lograr la depuración de todos los archivos. Se aclarará que la depuración, clasificación y digitalización tanto el archivo histórico del Incoder como de los documentos de titulación que reposan en el Archivo General de la Nación, no podrán extenderse más allá del 1 de diciembre de 2017. De manera excepcional, podrá solicitarse una última

²⁷ En esta medida vale la pena traer a colación lo expresado por la Corte Constitucional en la sentencia SU- 235 de 2016 en los siguientes términos: “Como lo ha definido la jurisprudencia civil, contenciosa administrativa y constitucional, el registro cumple únicamente una función de publicidad cuando se trata de bienes baldíos. Sin embargo, tratándose de baldíos la inscripción del título en la oficina de registro de instrumentos públicos no tiene el efecto de efectuar la tradición de los inmuebles (...) De tal modo, tanto la jurisprudencia y la doctrina coinciden en darle a la inscripción únicamente el efecto de publicidad, no el de tradición. Así lo manifestó la Corte Suprema de Justicia en la sentencia del 31 de enero de 1963²⁷, en la que señaló: “Y entonces se pregunta: ¿El título de adjudicación de un terreno que el adjudicatario había recibido antes en arrendamiento del poseedor y ocupante en cuyo favor se presume el dominio, destruye la presunción del artículo 1º de la Ley 200? No, porque al recibir el terreno del poseedor, ya éste tenía adquirido el dominio mediante la **ocupación. El Estado no borra ni podría borrar con un acto declarativo de sus autoridades el hecho previsto en la ley como generador de la propiedad.** (...) La providencia de la administración que los adjudica se reduce a reconocer el hecho preexistente de la ocupación. Tal providencia no es modo constitutivo porque el fenómeno que crea y confiere la propiedad es la ocupación, ya cumplida real y materialmente. Ni es tampoco traslativo: **la inscripción en el Registro Público no transfiere en este caso, porque precisamente de antemano, el dominio ingresa al haber del ocupante: cumple sí, los demás objetivos del registro entre los cuales se destaca el de dar publicidad,** en este caso el movimiento de la propiedad agraria realizado por la ocupación”. Con todo, podría alegarse que en aquel entonces el registro no tenía el carácter que le otorga hoy el artículo 101 de la Ley 160 de 1994. Sin embargo, esto no es así por dos circunstancias. En primer lugar, porque como se puso de presente, ya el literal a) del artículo 48 de la Ley 135 de 1961 establecía que el título de propiedad definitivo lo otorgaba el INCORA una vez el ocupante hubiera acreditado el cumplimiento de todos los requisitos a satisfacción del instituto. En segundo lugar, porque como ya se dijo, desde el siglo XIX los bienes baldíos no eran susceptibles de prescripción adquisitiva, por lo cual quien aparece como propietario privado en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria es un simple opositor dentro del proceso agrario respectivo (...) En el caso de los baldíos, la jurisprudencia es unánime, bien sea que se privilegie la ocupación como modo de adquirir la propiedad, o que se le dé tal efecto a la adjudicación mediante la respectiva resolución, no habría propiamente una “tradición” de la propiedad privada de una persona a otra, es decir, no se trataría de un título derivado, sino de un título originario”.

y única prórroga de máximo 6 meses si los integrantes de la mesa interinstitucional de manera justificada y con proyecciones ciertas de costo horas-hombre justifican la imposibilidad de cumplir con la meta inicialmente establecida.

En igual medida, esta Corporación ordenará a los integrantes de la mesa interinstitucional para el cumplimiento de la sentencia T-488 de 2014 que en el término de veinte días (20) contados a partir de la notificación de esta providencia incorporen al Plan Nacional de Clarificación una estrategia de contingencia destinada a lograr la migración de toda la información existente en el antiguo sistema registral.

Para ello deberán precisar el número de funcionarios o contratistas que se destinaran exclusivamente a adelantar la tarea encomendada por esta Corporación, al igual que las metas detalladas mes a mes en lo que respecta al avance esperado hasta lograr la migración de toda la información existente. Se aclarará que la actualización de toda la información existente en el antiguo sistema registral deberá finalizar el 1 de diciembre de 2017. De manera excepcional, podrá solicitarse una última y única prórroga de máximo 6 meses si los integrantes de la mesa interinstitucional de manera justificada y con proyecciones ciertas de costo horas-hombre justifican la imposibilidad de cumplir con la meta inicialmente establecida.

12. Acciones institucionales destinadas a subsanar los indicadores presentados en el Plan Nacional de Clarificación y Recuperación de Tierras Rurales.

Según precisó el Auto 222 de 2016 los indicadores presentados en el Plan Nacional de Clarificación y Recuperación de Tierras Rurales al solo identificar metas de resultado (goce efectivo de derechos) excluyeron indicadores complementarios y sectoriales, los cuales permiten medir el avance, superación o retroceso de las órdenes emitidas en la sentencia T-488 de 2014.

Con el objeto de superar las falencias identificadas en dicha providencia fue allegada a esta Corporación el día 5 de agosto de 2016, una nueva batería de indicadores en la cual según precisó la ANT fueron acogidas las observaciones planteadas por la Sala Sexta. Estos nuevos indicadores establecieron las metas institucionales a adelantar en el marco del Plan Nacional de Clarificación y Recuperación de Tierras Rurales, estas son:

12.1. Información allegada por la ANT en relación a la existencia de productos e indicadores de productos.

Producto	Indicadores de producto
Producto 1: Base de Datos Multipropósito con Georeferenciación de Posibles Predios Baldíos	Base de datos construida y georeferenciada con posibles predios baldíos
Producto 2: Metodologías para la identificación de baldíos revisadas.	Metodologías revisadas y ajustadas
Producto 3: Pilotos en zonas priorizadas para verificación	% de zonas con piloto/zonas priorizadas

de información sobre presuntos baldíos	
Producto 4: Diagnósticos, rutas jurídicas y definición de metodologías para la identificación de baldíos	% Diagnósticos realizados/Casos posibles en zonas priorizadas % rutas jurídicas definidas/casos Una metodología definida (unificada o por componentes o por tipologías)
Producto 5: Inventario de baldíos	1 Inventario de baldíos de la nación
Producto 6: Servidores públicos en capacidad de desarrollar el inventario de baldíos y población informada	No. de funcionarios capacitados (instrumentos, procedimientos) / No. de funcionarios que intervienen en la identificación de baldíos % de funcionarios asistentes a los talleres que aprueban la capacitación No. de personas informadas y sensibilizadas respecto de la identificación de baldíos (implicaciones y efectos)
Producto 7: Diagnósticos, rutas jurídicas y definición de metodologías para procedimientos de clarificación	% Diagnósticos realizados/Casos posibles en zonas priorizadas. Una Metodología definida (unificada ó por componentes ó por tipologías)
Producto 8: Pilotos en zonas priorizadas para clarificación de baldíos	% de zonas con piloto/zonas priorizadas
Producto 9: Predios clarificados	No. de predios clarificados/ predios intervenidos Has. Clarificadas/ has. Intervenidas
Producto 10: Servidores públicos en capacidad de desarrollar procedimientos de clarificación y población informada	No. de funcionarios capacitados/ No. de funcionarios que intervienen en los procedimientos de clarificación de baldíos % de funcionarios asistentes a los talleres que aprueban la capacitación
Producto 11: Diagnósticos, rutas jurídicas y definición de metodologías para posibles casos susceptibles de procedimientos de recuperación	% Diagnósticos realizados/Casos posibles
Producto 12: Pilotos en zonas priorizadas para la recuperación de baldíos	% de zonas con piloto/zonas priorizadas
Producto 13:	No. de predios de la nación recuperados

Predios de la nación recuperados	
Producto 14: Servidores públicos en capacidad de desarrollar procedimientos de recuperación de predios de la nación y población informada	<p>No. de funcionarios capacitados (instrumentos, procedimientos) / No. de funcionarios que intervienen en los procedimientos de recuperación de baldíos % de funcionarios asistentes a los talleres que aprueban la capacitación</p> <p>No. de personas informadas y sensibilizadas respecto de los procedimientos de recuperación</p>

12.2. Valoración de la Sala Sexta de Revisión a los “productos” e “indicadores de productos presentados”

Ahora bien, de la lectura de los productos y los indicadores de productos puede observar esta Corporación que los resultados esperados se adecuan a los mandatos constitucionales proferidos por esta Corporación en el numeral 5° de la sentencia T-488 de 2014. En esta medida de llegar a materializarse los indicadores de producto propuestos por la ANT se lograría: (i) tener un inventario de baldíos, (ii) tener unas metodologías revisadas y ajustadas para la identificación, clarificación y recuperación de los mismos y (iii) en determinados supuestos se lograría la recuperación material de los mismos.

Teniendo en cuenta lo anterior, es claro que la acción institucional a desplegar en los próximos años tiene un norte claro y en esa medida la Corte avalará tanto los “productos” como los “indicadores de producto” presentados por la Agencia Nacional de Tierras.

Por su parte se debe precisar que los productos e indicadores de productos fueron subdivididos por la ANT en: (i) actividades, (ii) sub actividades, (iii) responsables, (iv) indicador de actividades e (v) indicador de sub actividades. A continuación se ilustrarán los mecanismos de seguimiento ideados para evaluar el cumplimiento de las metas trazadas en el Plan Nacional de Clarificación y a renglón seguido se valorará su necesidad y utilidad.

Primer indicador (Objetivo específico 1 - Realizar el Inventario Nacional de bienes baldíos de la Nación. Orden 5 de la Corte)

Producto 1: Existe una base de datos construida y georeferenciada con posibles predios baldíos.

Actividades: (1.1) Recopilación de información secundaria

Indicador de actividades : % de información secundaria recolectada (es necesario definir la base, registros prediales u otro. Pendiente información base de IGAC)

Sub-actividades	Responsable (s)	Indicadores de sub-actividades
1.1.1. Recopilación de Bases catastrales IGAC y catastros descentralizados: información actual e histórica. (Actualización información 2015)	<u>IGAC</u> INCODER	% de información de bases catastrales recolectada (es necesario definir la base, registros prediales u otro)
1.1.2. Recopilación de las bases registrales de la SNR: información de procesos de pertenencia sin antecedente registral (incluir información análisis de las adjudicaciones de pertenencia)	<u>IGAC</u> SNR	% de información de bases de la SNR recolectada (FMI)
1.1.3. Recopilación de la Información INCODER: Base SIDER e información en los archivos históricos documentales sobre titulación de baldíos, procesos agrarios, titulaciones a grupos étnicos. Organización y escaneo de la información documental física, georreferenciación de la información geográfica.	<u>IGAC</u> INCODER	% de información SIDER recolectada, organizada y georeferenciada (pendiente definir la base, registros prediales u otro)
1.1.4. Recopilación de Información de las delimitaciones de los Parques Nacionales Naturales (PNN), información jurídica de los predios que conforman los PNN y de todos aquellos que conforman el Sistema Nacional de Áreas Protegidas y zonas de protección ambiental.	<u>IGAC</u> MADS, PNN y CAR's	% de información del SINAP recolectada y georeferenciada (es necesario definir la base, registros prediales u otro)
1.1.5. Recopilación de Información DIMAR sobre las playas, playones y zonas de bajamar administrados por dicha entidad.	<u>IGAC</u> DIMAR	% de información DIMAR recolectada (es necesario definir la base, registros prediales u otro)
1.1.6. Recopilación de información de otras entidades	<u>IGAC</u> ANM, ANH, ANI, entre otros	% de información de otras entidades recolectada (es necesario definir la base, registros prediales u otro)

Actividades: (1.2) Análisis de información

Indicador de actividades (ii) % de información analizada (Registros prediales analizados/Registros base de análisis)

Sub-actividades	Responsable (s)	Indicadore de sub-actividades
-----------------	-----------------	-------------------------------

1.2.1. Procesar la información existente estandarización de información de las diferentes fuentes, captura en base de datos unificada depuración de la información.	<u>IGAC</u> <u>INCODER</u> SNR	% de información existente procesada (Incoder) % de información estandarizada (IGAC)
1.2.2 Análisis por INCODER de FMI remitidos por la SNR	<u>INCODER</u> <u>IGAC</u>	% de FMI analizados (Folios de Matrícula Inmobiliaria analizados/FMI remitidos por la SNR)
1.2.3. Análisis de información (Adjudicación de baldíos y Procesos Agrarios culminados entre 1993 - 2002; Informes de la SNR sobre declaraciones de pertenencia y los procesos adjudicaciones en gestión en Cundinamarca, Córdoba y Bolívar)	<u>IGAC</u> <u>INCODER</u>	% información analizada sobre adjudicaciones de baldíos y Procesos Agrarios 1993- 2002 % de información analizada de los informes de la SNR % información analizada de adjudicaciones y procesos en gestión en Cundinamarca, Bolívar y Córdoba
1.2.4. Determinar las zonas geográficas sin información.	<u>IGAC</u> <u>INCODER</u>	No. de zonas geográficas sin información, identificadas
1.2.5. Retroalimentar los análisis de información a la base catastral.	<u>IGAC</u> <u>INCODER</u>	% avance en el proceso de retroalimentación de la base catastral

A su vez la ANT precisa que se medirá porcentualmente: (i) el avance % indicador de producto, (ii) avance % indicador de sub-actividades y (iii) avance % indicador de actividades.

12.3. Valoración de la Sala Sexta de Revisión al primer indicador presentado.

Esta Corporación considera que en gran medida varias de las falencias identificadas en el Auto 222 de 2016 fueron subsanadas con la construcción de este indicador, ello por cuanto el Plan Nacional de Clarificación y Recuperación de Tierras Rurales superaría la indeterminación de actividades referentes a la “*recopilación de información secundaria*” que contenía su versión inicial.

Se evidencia que las metas institucionales trazadas inicialmente se dividieron en “*Sub-actividades*” concretas que de llegar a materializarse permitirían concretar los “*productos*” e “*indicadores de productos presentados*”. Así las cosas, es claro que para garantizar la existencia de una base de datos georreferenciada con la ubicación de todos los posibles predios baldíos del país, es necesario recopilar y analizar la información precisada en cada una de las subactividades, y en esa medida, esta Corte observa una clara correlación entre lo que busca el instrumento de política pública y las acciones desplegadas para alcanzarlo.

Esto quiere decir que al menos desde el punto de vista organizacional las entidades que integran la mesa interinstitucional para el cumplimiento de la sentencia T-488 de 2014 tienen claro que para construir el inventario de bienes baldíos de la nación deberán recopilar y analizar la información contenida en: (i) las bases catastrales actuales e históricas del IGAC y catastros descentralizados, (ii) las bases registrales de la Superintendencia de Notariado y Registro, (iii) la información del Incoder contenida en la base del SIDER y en sus archivos históricos documentales, (iv) las bases de datos de entidades tales como Parques Nacionales Naturales, DIMAR, Agencia Nacional de Minería, Agencia Nacional de Hidrocarburos y Agencia Nacional de Infraestructura.

En igual medida, los indicadores presentados también subsanaron otro de los problemas identificados en el Auto 222 de 2016, ello por cuanto en la nueva batería presentada se establecieron cargas administrativas no solo en cabeza de la ANT sino también en las demás entidades encargadas de garantizar la gobernanza de la tierra. Teniendo en cuenta lo anterior, esta Sala considera que el Plan Nacional de Clarificación y Recuperación de Tierras Rurales al establecer compromisos y metas conjuntas en cabeza de entidades tales como el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y la Superintendencia de Notariado y Registro superaron las deficiencias identificadas con anterioridad. Sin embargo, ello no quiere decir que en un futuro estas entidades no deban definir en mayor precisión en qué consisten sus obligaciones respecto de cada una de las actividades encomendadas.

Así mismo, esa Corporación considera que la nueva modificación realizada al Plan consistente en establecer una batería de “*indicadores de sub-actividades*” permite a esta Corte y a los organismos de control realizar en mayor medida las debidas acciones de seguimiento a la intervención estatal.

Sin embargo, aun ante las modificaciones realizadas por la mesa interinstitucional para el cumplimiento de la sentencia T-488 de 2014 subsiste un problema fundamental que impide evaluar el avance, estancamiento o retroceso de la actuación institucional de cara al cumplimiento de las metas trazadas. Ello por cuanto al no haberse concretado en los nuevos indicadores un universo aproximado de la problemática, es claro que no puede porcentualmente reportarse el cumplimiento de las sub actividades

En palabras más sencillas, podría afirmarse que de nada sirve que la ANT precise en informes futuros que se han adelantado 10.000 procesos de clarificación en todo el país en el año 2017, si previamente la mesa interinstitucional para el cumplimiento de la sentencia T-488 de 2014 no ha presentado a esta Corte un aproximado del total del universo a valorar. Así las cosas, es claro que si el aproximado de procesos clarificatorios a adelantar al año 2025 es determinado por las autoridades agrarias en 90.000, la Corte podría valorar que un avance del 20% anual es adecuado de cara al cumplimiento de las metas trazadas en el Plan Nacional de Clarificación. Sin embargo, si el aproximado del total del universo a valorar es tasado en 900.000 y la muestra para el año 2017 sigue en 10.000 clarificaciones, salta a la vista que será imposible garantizar el cumplimiento de la sentencia T-488 de 2014 en el término establecido.

Por lo anteriormente expuesto, a pesar de que existe la obligación de medir porcentualmente el avance en la recolección y análisis de: (i) las bases catastrales, (ii) las bases de la SNR y (iii) el archivo histórico de otras entidades, dichos indicadores de sub-actividades, al carecer de un aproximado del total del universo a valorar, no permiten realizar una medición porcentual del avance realizado año a año.

Se aclarará de antemano que esta falencia se repite en todos los indicadores presentados y por ello no se hará mención en detalle de dicha falencia al momento de analizar cada uno de ellos.

Segundo indicador (Objetivo específico 1 - Realizar el Inventario Nacional de bienes baldíos de la Nación. Orden 5 de la Corte)

Producto 2: Metodologías para la identificación de baldíos revisadas.

Actividades: (1.3) Revisión y ajuste de metodologías para la identificación de baldíos.

Indicador de actividades: % de metodologías revisadas y ajustadas (Metodologías para la identificación de baldíos ajustadas / Metodologías consideradas a evaluar.

Sub-actividades	Responsable (s)	Indicadores de sub-actividades
1.3.1 Construcción de Metodología para la identificación de baldíos (Procesos Agrarios - SNR)	<u>INCODER - SNR</u> IGAC	Una metodología construida para la identificación de baldíos (unificada, por componentes, por tipologías)
1.3.2. Analizar el Marco Normativo existente	<u>INCODER</u> UPRA	% del Marco normativo analizado (normas analizadas /normas existentes que estén relacionadas con identificación de baldíos)

Actividades: (1.4) Definición de estrategias de actuación y metodologías para las regiones sin información catastral o que no se cuenta con la información secundaria del censo catastral.

Indicador de actividades: Una estrategia definida para la identificación de baldíos en regiones sin información catastral (base de regiones sin información catastral será suministrada por IGAC).

Sub-actividades	Responsable (s)	Indicadore de sub-actividades
No existe	<u>IGAC</u> INCODER SNR	No existe

12.4. Valoración de la Sala Sexta de Revisión al segundo indicador presentado

Teniendo cuenta que a la Sala no fueron allegadas las explicaciones necesarias que permitieran dilucidar cómo se está construyendo la metodología para la identificación de baldíos²⁸, se precisa que se carece de la información necesaria para realizar la evaluación del respectivo indicador.

Se reiteran en igual medida los avances referidos al momento de analizar el primer indicador tales como: (i) coordinación entre las diferentes autoridades vinculadas y (ii) la mayor precisión de las sub actividades a realizar. Sin embargo, subsisten la principal falencia identificada al momento de valorar el primer indicador, este es, la inexistencia de un aproximado del universo a valorar, lo cual lleva a que el indicador de sub actividades no pueda ser adecuadamente utilizado.

Tercer indicador (Objetivo específico 1 - Realizar el Inventario Nacional de bienes baldíos de la Nación. Orden 5 de la Corte)

Producto 3: Pilotos en zonas priorizadas para verificación de información sobre presuntos baldíos.

Actividades: (1.5) Verificación de Información de los presuntos baldíos y caracterización de los mismos

Indicador de actividades: % de información de presuntos baldíos verificada / presuntos baldíos con información verificada/ presuntos baldíos identificados en zonas priorizadas

Sub-actividades	Responsable (s)	Indicadores de sub-actividades
1.5.1. Identificar los presuntos predios de origen baldío.	<u>INCODER</u> IGAC	No. de presuntos predios de origen baldío identificados
1.5.2. Caracterizar predios baldíos identificados: adjudicables, inadjudicables y otros.	<u>INCODER</u> UPRA	% de predios caracterizados (predios caracterizados / predios identificados)
1.5.3 Zonas priorizadas para la definición y planificación de los pilotos donde se realizará la comprobación en campo (Apoyo UPRA).	<u>INCODER</u> IGAC - SNR - UPRA - MADR	No. de zonas priorizadas para realización de Pilotos
1.5.4. Ejecución de los pilotos, memoria y conclusiones.	<u>INCODER</u>	No. de pilotos realizados por zona priorizada % de informes y memorias / pilotos realizados en zonas priorizadas

²⁸ Ello exceptuando las tangenciales explicaciones dados por la ANT en informe de fecha 5 de agosto de 2016 en la cual refirió brevemente la forma como se realizará el catastro multipropósito y la metodología de barrido predial utilizada.

A su vez la ANT precisa que se medirá porcentualmente: (i) el avance % indicador de producto, (ii) avance % indicador de sub-actividades y (iii) avance % indicador de actividades.

12.5. Valoración de la Sala Sexta de Revisión al tercer indicador presentado

Teniendo en cuenta que a la Sala no fueron allegadas las explicaciones necesarias que permitieran dilucidar cuáles serán las zonas priorizadas para la implementación de los pilotos, ni cómo se adelantará dicha tarea, se precisa que se carece de la información necesaria para realizar la evaluación del respectivo indicador. Sin embargo *prima facie* esta Sala encuentra conexidad entre lo que busca el producto presentado y las acciones destinadas a materializarlo (sub actividades).

Se reiteran en igual medida los avances referidos al momento analizar el primer indicador tales como: (i) coordinación entre las diferentes autoridades vinculadas y (ii) la mayor precisión de las sub actividades y realizar. Sin embargo subsiste la principal falencia, esta es, la inexistencia de un total del universo a valorar lo cual lleva a que el indicador de sub actividades no pueda ser adecuadamente utilizado.

Cuarto indicador (Objetivo específico 1 - Realizar el Inventario Nacional de bienes baldíos de la Nación. Orden 5 de la Corte)

Producto 4: Diagnósticos, rutas jurídicas y definición de metodologías para la identificación de baldíos

Actividades: (1.6) Elaboración de Diagnósticos y definición de rutas jurídicas

Indicador de actividades: % Diagnósticos por zona priorizada (No. de diagnósticos/zonas priorizadas)

Sub-actividades	Responsable (s)	Indicadores de sub-actividades
1.6.1 Realizar el diagnóstico, en las zonas priorizadas.	<u>INCODER</u> SNR - IGAC - PNN - MADS - URT - UPRA - ANM - ANH	No. de diagnósticos realizados por zona priorizada (diagnósticos realizados/zonas priorizadas)
1.6.2 Tipificar y caracterizar casos y definir las rutas jurídicas, es decir individualizar predios, determinar las actuaciones administrativas que se deben seguir respecto de los mismos.	<u>INCODER</u> IGAC - SNR - MADR	No. de casos tipificados y caracterizados No. de Rutas jurídicas definidas

A su vez la ANT precisa que se medirá porcentualmente: (i) el avance % indicador de producto, (ii) avance % indicador de sub-actividades y (iii) avance % indicador de actividades.

Valoración de la Sala Sexta de Revisión al cuarto indicador presentado

Teniendo en cuenta que a la Sala no fueron allegadas las explicaciones necesarias que permitieran dilucidar cuáles serán las zonas priorizadas para la implementación de los pilotos ni cómo se adelantara dicha tarea, esta Corporación carece de la información necesaria para realizar la evaluación del respectivo indicador. Así mismo, este Tribunal manifiesta su preocupación por las distintas afirmaciones realizadas por las autoridades vinculadas al trámite, según las cuales para determinar si un bien tiene el carácter de baldío, únicamente se debe determinar la existencia de antecedentes registrales que permitan identificar la existencia de títulos debidamente inscritos otorgados durante el máximo término de prescripción²⁹. Ello *prima facie* parecería avalar la posibilidad de legalizar baldíos simplemente mediante la inscripción de títulos (aspecto que abiertamente contraría el artículo 63 de la Constitución) y llevaría a que importantes extinciones de tierra inexplicablemente no entraran al Plan Nacional de Clarificación.

Respecto a este punto esta Sala ordenará a la mesa interinstitucional para el cumplimiento de la sentencia T-488 de 2014 que en el término de 20 días contados a partir de la notificación de esta providencia, allegue un documento en el cual precise ¿si las rutas jurídicas y metodológicas para la identificación de baldíos parte de este supuesto, y de ser afirmativa, dicha respuesta deberá identificar cómo pretenden las rutas ser armonizadas con las limitaciones legales y constitucionales existentes (tanto las actuales como las existentes desde el siglo pasado)?

Quinto indicador (Objetivo específico 1 - Realizar el Inventario Nacional de bienes baldíos de la Nación. Orden 5 de la Corte)

Producto 5: Inventario de baldíos

Actividades: (1.7) Elaborar el Plan de intervención

Indicador de actividades: Programa para la construcción del inventario de baldíos aprobado e implementado

Sub-actividades	Responsable (s)	Indicadores de sub-actividades
1.7.1. Definición de organigrama del proyecto, equipos de trabajo y cronograma de actividades	<u>INCODER</u> MADR	Un organigrama del proyecto definido

²⁹ En este sentido se precisó: “Bajo la vigencia de la Ley 135 de 1961 —anterior a la Ley 160 de 1994- se demandaba de quienes alegaran propiedad inmueble rural a través de títulos inscritos, que éstos estuvieran constituidos o perfeccionados con anterioridad al siete (7) de abril de 1917, según la exigencia de la Ley 200 de 1936 y el Decreto 059 de 1938-, cuando se discutió ese asunto en el proceso legislativo que dio lugar a la Ley 160 de 1994, se propuso en la exposición de motivos de dicha ley darle un nuevo alcance al punto de partida del término prescriptivo, que seguía siendo de 20 años, aduciendo que no podía continuar establecido a esas alturas de la historia (1994) el cómputo de ese requerimiento desde 1917 —, o sea 20 años atrás de la Ley 200 de 1936-, lo cual daría casi 80 años en tarea probatoria, cuando la nueva ley se estaría expidiendo en 1994, y de contera, creándose una antinomia dentro de la misma norma, al establecerse un término excesivo que nada tendría que ver con el previsto para la prescripción extraordinaria”

1.7.2 Preparación de Insumos.	<u>INCODER</u> MADR	No. de insumos preparados
1.7.3 Priorización de las zonas a intervenir (Apoyo UPRA).	<u>INCODER</u> MADR - UPRA	No. de zonas priorizadas para intervención
1.7.4. Definición de acuerdos institucionales con IGAC, catastros descentralizados y la SNR.	<u>INCODER</u> IGAC, SNR y MADR	No. de acuerdos institucionales para plan de intervención

Actividades: (1.8) Ejecutar el plan para inventario de baldíos

Indicador de actividades: No existe

Sub-actividades	Responsable (s)	Indicadores de sub-actividades
1.8.1 Entrega de la información sobre formación y actualización catastral y de catastros descentralizados. (IGAC a Incoder)	<u>IGAC</u> INCODER	No. Bases de datos de cada zona entregados a Incoder / Zonas con formación y actualización catastral y de catastros descentralizados
1.8.2 Identificación de los baldíos en el marco de los procesos de formación y/o actualización de la formación catastral.	<u>INCODER</u> IGAC	% Baldíos identificados por formación y/o actualización catastral (No. De baldíos identificados/zonas con procesos de formación y/o actualización catastral)
1.8.3 Caracterización de los baldíos identificados.	<u>INCODER</u>	% de baldíos caracterizados (No. Baldíos caracterizados/No. Baldíos identificados)

A su vez la ANT precisa que se medirá porcentualmente: (i) el avance % indicador de producto, (ii) avance % indicador de sub-actividades y (iii) avance % indicador de actividades.

Valoración de la Sala Sexta de Revisión al quinto indicador presentado

Teniendo en cuenta que a lo largo del proceso se ha manifestado que solo hasta la finalización de los planes pilotos se podrá tener claridad de la forma como se adelantará la caracterización de los baldíos identificados, se precisa que se carece de la información necesaria para realizar la evaluación del respectivo indicador. Sin embargo *prima facie* esta sala encuentra conexidad entre lo que busca el producto presentado y las acciones destinadas a materializarlo (sub actividades).

Sexto indicador (Objetivo específico 1 - Realizar el Inventario Nacional de bienes baldíos de la Nación. Orden 5 de la Corte)

Producto 6: Servidores públicos en capacidad de desarrollar el inventario de baldíos y población informada.

Actividades: (1.10) Realizar talleres de capacitación, sensibilización y socialización

Indicador de actividades: No existe

Sub-actividades	Responsable (s)	Indicadores de sub-actividades
1.10.1. Realización de Talleres de Capacitación	<u>INCODER</u> IGAC, SNR y MADR	No existe
1.10.2. Realización de jornadas de Sensibilización y Socialización	<u>INCODER</u> IGAC, SNR y MADR	No existe

12.8. Valoración de la Sala Sexta de Revisión al sexto indicador presentado

Teniendo en cuenta que no fue allegada ninguna explicación de cómo se adelantara esta tarea, se precisa que se carece de la información necesaria para realizar la evaluación del respectivo indicador. Sin embargo *prima facie* esta Sala encuentra conexidad entre lo que busca el producto presentado y las acciones destinadas a materializarlo (sub actividades).

Séptimo indicador (Objetivo específico 2 - Hacer el proceso de clarificación de los bienes inmuebles baldíos de la Nación. Orden 5 de la Corte).

Producto 7: Diagnósticos, rutas jurídicas y definición de metodologías para procedimientos de clarificación.

Actividades: (2.1) Elaboración de Diagnósticos y definición de rutas jurídicas

Indicador de actividades : No reporta

Sub-actividades	Responsable (s)	Indicadores de sub-actividades
2.1.1 Realizar el diagnóstico, en las zonas priorizadas.	<u>INCODER</u> SNR - IGAC - PNN - MADS - URT - UPRA - ANM - ANH	No. de diagnósticos realizados por zona priorizada (diagnósticos realizados/zonas priorizadas)
2.1.2 Tipificar y caracterizar casos y definir las rutas jurídicas, es decir individualizar predios, determinar las actuaciones administrativas que se deben seguir.	<u>INCODER</u> SNR - IGAC - PNN - MADS - URT - UPRA - ANM - ANH	No. Casos tipificados y caracterizados

Actividades: (2.2) Revisión y ajuste de metodologías para el proceso de clarificación (Actividad integrado con la 1.4)

Indicador de actividades % de metodologías revisadas y ajustadas (Metodologías para la identificación de baldíos ajustadas / Metodologías consideradas a evaluar)

Sub-actividades	Responsable (s)	Indicadore de sub-actividades
No existe	IGAC INCODER	No existe

12.9. Valoración de la Sala Sexta de Revisión al sexto indicador presentado

Teniendo en cuenta que según precisó el Incoder la definición de los pilotos para ejecutar la comprobación en campo a realizar y el diagnóstico para la determinación de las zonas priorizadas, solo serán finalizados en el mes de diciembre del año 2017, se precisa que se carece de la información necesaria para realizar la evaluación del respectivo indicador. Sin embargo *prima facie* esta Sala encuentra conexidad entre lo que busca el producto presentado y las acciones destinadas a materializarlo (sub actividades).

Octavo indicador (Objetivo específico 2 - Hacer el proceso de clarificación de los bienes inmuebles baldíos de la Nación. Orden 5 de la Corte).

Producto 8: Pilotos en zonas priorizadas para clarificación de baldíos

Actividades: (2.3) Verificación de información en campo y caracterización de presuntos baldíos

Indicador de actividades: %Información verificada de los presuntos baldíos/información existente en zonas priorizadas No. de caracterizaciones de presuntos baldíos en zonas priorizadas

Sub-actividades	Responsable (s)	Indicadores de sub-actividades
2.3.1. Definición de los pilotos para realizar la comprobación en campo (Apoyo UPRA).	INCODER UPRA - IGAC SNR	No. de Pilotos planificados por zona priorizada
2.3.2. Ejecución de los pilotos, memoria y conclusiones.	INCODER IGAC - SNR - UPRA - MAD	No. de pilotos realizados por zona priorizada % de informes y memorias / pilotos realizados en zonas

		priorizadas
--	--	-------------

A su vez la ANT precisa que se medirá porcentualmente: (i) el avance % indicador de producto, (ii) avance % indicador de sub-actividades y (iii) avance % indicador de actividades.

12.10. Valoración de la Sala Sexta de Revisión al octavo indicador presentado

Teniendo en cuenta que el cumplimiento de esta actividad depende de la materialización de otras sub actividades, se precisa que se carece de la información necesaria para realizar la evaluación del respectivo indicador.

Noveno indicador (Objetivo específico 2 - Hacer el proceso de clarificación de los bienes inmuebles baldíos de la Nación. Orden 5 de la Corte).

Producto 9: Predios clarificados

Actividades: (2.4) Programación de actividades de campo para la clarificación de los predios baldíos de la nación (las mismas definidas en el numeral 1.8)

Indicador de actividades: Un plan de clarificación definido.

Sub-actividades	Responsable (s)	Indicadores de sub-actividades
2.4.1. Programar Plan (estrategia de intervención, asignación recursos) y cronograma	<u>INCODER</u> MADR	Un plan de clarificación formulado
2.4.2 Preparación de Insumos y equipos de trabajo	<u>INCODER</u> MADR	No. de insumos preparados No. de equipos de trabajo designados para el desarrollo del plan
2.4.3 Priorizar las zonas a intervenir (Apoy UPRA).	<u>INCODER</u> MADR	No. de zonas priorizadas para intervención
2.4.4. Definir acuerdos y trabajo con IGAC, catastros descentralizados y la SNR.	<u>INCODER</u> <u>-IGAC -</u> <u>SNR</u> MADR - UPRA	No. de acuerdos institucionales para plan de intervención

Actividades: (2.5) Ejecutar los procesos de clarificación de la propiedad en campo (Etapas)

Indicador de actividades: % predios clarificados (No. de predios clarificados/No. de casos)

Sub-actividades	Responsable (s)	Indicadore de sub-actividades
2.5.1 Iniciar procesos de clarificación	<u>INCODER</u>	% procesos de clarificación iniciados (No. de procesos de clarificación iniciados/No. de casos posibles)
2.5.2 Levantamiento de pruebas	<u>INCODER</u>	Levantamiento de pruebas por casos iniciados (Levantamiento de pruebas/No. Procesos iniciados)
2.5.3 Decisión final del proceso de clarificación	<u>INCODER</u>	% procesos de clarificación con resolución final (No. de procesos de clarificación con resolución final/No. de procesos de clarificación iniciados) en los casos sin recurso de revisión ante el Consejo de Estado. % procesos de clarificación con resolución final (No. de procesos de clarificación con resolución final/No. de procesos de clarificación iniciados) en los casos sin recursos de revisión ante el Consejo de Estado
2.5.4 Cierre del proceso e inscripción ente ORIP	<u>INCODER</u>	% de inscripciones ante la ORIP (No. de Inscripciones en la ORIP/ No. de procesos concluidos)
2.5.5. Envío de inscripciones a catastro pa actualización de sus bases	<u>INCODER</u> IGAC - SNR - MADR	% de Resoluciones finales enviadas a Catastro/ casos culminados - INCODER % de inscripciones en Catastro (No. de Inscripciones / No. de resoluciones y registros enviados al IGAC) IGAC

A su vez la ANT precisa que se medirá porcentualmente: (i) el avance % indicador de producto, (ii) avance % indicador de sub-actividades y (iii) avance % indicador de actividades.

Valoración de la Sala Sexta de Revisión al noveno indicador presentado

Teniendo en cuenta que el cumplimiento de esta actividad depende de la materialización de otras sub actividades, se precisa que se carece de la información necesaria para realizar la evaluación del respectivo indicador. Sin embargo *prima facie* esta Sala encuentra conexidad entre lo que busca el producto presentado y las acciones destinadas a materializarlo (sub actividades).

Decimo indicador (Objetivo específico 2 - Hacer el proceso de clarificación de los bienes inmuebles baldíos de la Nación. Orden 5 de la Corte).

Producto 10: Servidores públicos en capacidad de desarrollar procedimientos de clarificación y población informada

Actividades: (2.6) Capacitación, sensibilización y socialización

Indicador de actividades: No reporta

Sub-actividades	Responsable (s)	Indicadores de sub-actividades
2.6.1. Capacitación	<u>INCODER</u> IGAC - SNR - MADR	No. de talleres de capacitación realizados por funcionarios que intervienen en el procedimiento de clarificación
2.6.2. Sensibilización y Socialización	<u>INCODER</u> IGAC - SNR - MADR	No. de jornadas de sensibilización y socialización realizados por personas habitantes de las zonas de intervención

A su vez la ANT precisa que se medirá porcentualmente: (i) el avance % indicador de producto, (ii) avance % indicador de sub-actividades y (iii) avance % indicador de actividades.

Valoración de la Sala Sexta de Revisión al décimo indicador presentado

Teniendo en cuenta que el cumplimiento de esta actividad depende de la materialización de otras sub actividades, se precisa que se carece de la información necesaria para realizar la evaluación del respectivo indicador. Sin embargo *prima facie* esta Sala encuentra conexidad entre lo que busca el producto presentado y las acciones destinadas a materializarlo (sub actividades).

Décimo primer indicador (Objetivo específico 3: realizar la recuperación de baldíos. Orden 8 de la corte)

Producto 11: Diagnósticos, rutas jurídicas y definición de metodologías para posibles casos susceptibles de procedimientos de recuperación

Actividades: 3.1 Revisión de la información remitida por la SNR (Orden SEPTIMA Sentencia) (Análisis realizado numeral 1.3.2)

Indicador de actividades: No reporta

Sub-actividades	Responsable (s)	Indicadores de sub-actividades
No reporta	<u>NCODER</u>	% de información revisada (información revisada/ información suministrada por la SNR) revisar unidad de medición FMI

Actividades: (3.2) Elaboración de Diagnósticos y definición de rutas jurídicas

Indicador de actividades No reporta

Sub-actividades	Responsable (s)	Indicadores de sub-actividades
3.2.1 Realizar el diagnóstico, en las zonas priorizadas.	<u>INCODER</u> SNR - IGAC - PNN - MADS - URT - UPRA - ANM - ANH	No. de diagnósticos realizados por zona priorizada (diagnósticos realizados/zonas priorizadas)
3.2.2 Tipificar y caracterizar casos y definir las rutas jurídicas, es decir individualizar predios, determinar las actuaciones administrativas que se deben seguir respecto de los mismos.	<u>INCODER</u> SNR - IGAC - PNN - MADS - URT - UPRA - ANM - ANH	No. de casos tipificados y caracterizados

Actividades: 3.3 Revisión y ajuste de metodologías para el proceso de recuperacion masiva (las mismas definidas en el numeral 1.4)

Indicador de actividades % de metodologías revisadas y ajustadas (Metodologías para la identificación de baldíos ajustadas / Metodologías consideradas a evaluar

Sub-actividades	Responsable (s)	Indicadore de sub-actividades
No existe	<u>IGAC</u> INCODER	No existe

A su vez la ANT precisa que se medirá porcentualmente: (i) el avance % indicador de producto, (ii) avance % indicador de sub-actividades y (iii) avance % indicador de actividades.

Valoración de la Sala Sexta de Revisión al décimo primer indicador presentado

Teniendo en cuenta que el cumplimiento de esta actividad depende de la materialización de otras sub actividades, se precisa que se carece de la información necesaria para realizar la evaluación del respectivo indicador. Sin embargo *prima facie* esta Sala encuentra conexidad entre lo que busca el producto presentado y las acciones destinadas a materializarlo (sub actividades).

Décimo segundo indicador (Objetivo específico 3: realizar la recuperación de baldíos. Orden 8 de la corte)

Producto 12: Pilotos en zonas priorizadas para la recuperación de baldíos

Actividades: (3.4) Ejecutar piloto en las zonas priorizadas

Indicador de actividades: Información verificada de los presuntos baldíos y caracterización de los mismos en zonas priorizadas

Sub-actividades	Responsable (s)	Indicadores de sub-actividades
3.4.1. Definición de zonas en dónde se realizarán los pilotos (comprobación en campo (Apoyo UPRA).	INCODER UPRA - IGAC - SNR	No. de Pilotos planificados por zona priorizada
3.4.2. Ejecución de los pilotos, memoria conclusiones.	INCODER IGAC - SNR - UPRA - MADR	No. de pilotos realizados por zona priorizada % de informes y memorias / pilotos realizados en zonas priorizadas

A su vez la ANT precisa que se medirá porcentualmente: (i) el avance % indicador de producto, (ii) avance % indicador de sub-actividades y (iii) avance % indicador de actividades.

Valoración de la Sala Sexta de Revisión al décimo segundo indicador presentado

Teniendo en cuenta que el cumplimiento de esta actividad depende de la materialización de otras sub actividades, se precisa que se carece de la información necesaria para realizar la evaluación del respectivo indicador. Sin embargo *prima facie* esta sala encuentra conexidad entre lo que busca el producto presentado y las acciones destinadas a materializarlo (sub actividades).

Décimo tercer indicador (Objetivo específico 3: realizar la recuperación de baldíos. orden 8 de la corte)

Producto 13: Predios de la nación recuperados

Actividades: 3.5. Programación de actividades de campo para la recuperación de los predios de la nación (las mismas definidas en el numeral 1.8)

Indicador de actividades: Un plan de recuperación de baldíos definido

Sub-actividades	Responsable (s)	Indicadores de sub-actividad
3.5.1. Programar Plan (estrategia de intervención, asignación recursos) y cronograma	<u>INCODER</u> MADR	Un plan de clarificación formulado
3.5.2 Preparación de Insumos y equipos de trabajo	<u>INCODER</u> MADR	No. de insumos preparados No. de equipos de trabajo designados para el desarrollo del plan
3.5.3 Priorizar las zonas a intervenir (Apoyo UPRA).	<u>INCODER</u> MADR	No. de zonas priorizadas para intervención
3.5.4. Definir acuerdos y trabajo con IGAC, catastros descentralizados y la SNR.	<u>INCODER</u> MADR - UPR	No. de acuerdos institucionales para plan de intervención
3.6.1 Iniciar procesos de recuperación	<u>INCODER</u>	% procesos de recuperación iniciados (No. de procesos de recuperación iniciados/No. de casos IDENTIFICADOS)
3.6.2 Levantamiento de pruebas	<u>INCODER</u>	Levantamiento de pruebas por casos iniciados (Levantamiento de pruebas/ No. Procesos iniciados)

Actividades: 3.6. Ejecutar el proceso de Recuperación de baldíos

Indicador de actividades No. Procesos de recuperación de baldíos realizados

Sub-actividades	Responsable (s)	Indicadores de sub-actividad
3.6.3 Decisión final del proceso de recuperación	<u>INCODER</u>	% procesos de recuperación con resolución final (No. de procesos de clarificación con resolución final/No. de procesos de clarificación iniciados)

3.6.4 Cierre del proceso e inscripción ente ORIP	<u>INCODER</u>	% de inscripciones ante la ORIP (No. de Inscripciones en la ORIP/ No. de procesos concluidos)
3.6.5. Envío de inscripciones a catastro pa actualización de sus bases	<u>INCODER</u> IGAC - SNR - MADR	% de Resoluciones finales enviadas a Catastro/ casos culminados - INCODER % de inscripciones en Catastro (No. de Inscripciones / No. de resoluciones y registros enviados al IGAC) IGAC

A su vez la ANT precisa que se medirá porcentualmente: (i) el avance % indicador de producto, (ii) avance % indicador de sub-actividades y (iii) avance % indicador de actividades.

12.14. Valoración de la Sala Sexta de Revisión al décimo tercer indicador presentado

Teniendo en cuenta que el cumplimiento de esta actividad depende de la materialización de otras sub actividades, se precisa que se carece de la información necesaria para realizar la evaluación del respectivo indicador. Sin embargo *prima facie* esta Sala encuentra conexidad entre lo que busca el producto presentado y las acciones destinadas a materializarlo (sub actividades).

Décimo cuarto indicador (Objetivo específico 3: realizar la recuperación de baldíos. orden 8 de la corte)

Producto 13: Servidores públicos en capacidad de desarrollar procedimientos de recuperación de predios de la nación y población informada

Actividades: .7. Capacitación, sensibilización y socialización

Indicador de actividades: No reporta

Sub-actividades	Responsable (s)	Indicadores de sub-actividade
3.7.1. Realización de Talleres de Capacitación	<u>INCODER</u> IGAC - SNR - MADR	No. de talleres de capacitación realizados por funcionarios que intervienen en el procedimiento de recuperación de baldíos
3.7.2. Realización de jornadas de Sensibilización y Socialización	<u>INCODER</u> IGAC - SNR - MADR	No. de jornadas de sensibilización y socialización realizados por personas habitantes de las

A su vez la ANT precisa que se medirá porcentualmente: (i) el avance % Indicador de Producto, (ii) avance % indicador de sub-actividades y (iii) avance % indicador de actividades.

12.15. Valoración de la Sala Sexta de Revisión al décimo cuarto presentado

Teniendo en cuenta que el cumplimiento de esta actividad depende de la materialización de otras sub actividades, se precisa que se carece de la información necesaria para realizar la evaluación del respectivo indicador. Sin embargo *prima facie* esta sala encuentra conexidad entre lo que busca el producto presentado y las acciones destinadas a materializarlo (sub actividades).

12.16. Conclusiones

Esta Corporación considera que en gran medida varias de las falencias identificadas en el Auto 222 de 2016 fueron subsanadas con la construcción de la nueva batería de indicadores ello por cuanto la información presentada permite medir y valorar con claridad la correlación entre las metas a alcanzar y la actuación gubernamental destinada a lograrla.

En igual medida, los indicadores presentados también subsanaron otro de los problemas estructurales identificados en el Auto 222 de 2016 esto por cuanto se establecieron cargas administrativas no solo en cabeza de la ANT sino también en las demás entidades encargadas de garantizar la gobernanza de la tierra. En esta medida esta Sala considera que el Plan Nacional de Clarificación y Recuperación de Tierras Rurales al establecer responsabilidades y metas conjuntas en cabeza de entidades como el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la UPRA y la Superintendencia de Notariado y Registro supera las deficiencias identificadas con anterioridad.

Sin embargo, aun ante las modificaciones realizadas por la mesa interinstitucional para el cumplimiento de la sentencia T-488 de 2014 subsiste un problema fundamental que impide evaluar el avance, estancamiento o retroceso de la actuación institucional de cara al cumplimiento de las metas trazadas en el Plan. Ello por cuanto al no haberse establecido en los nuevos indicadores un universo aproximado de la problemática, es claro que no puede porcentualmente reportarse el cumplimiento de las sub actividades.

Con el fin de superar dicha falencia, esta Sala ordenará que en el término de veinte (20) días contados a partir de la notificación de esta providencia sea subsanada esta irregularidad, y en esa medida, se presente en cada uno de los indicadores presentados un aproximación del universo del problema a atender. Ello con el fin de tener claridad de la idoneidad y efectividad de las acciones desplegadas por las autoridades encargadas de materializar el Plan Nacional de Clarificación.

Así mismo, se ordenará que a partir de la notificación de esta providencia, trimestralmente y hasta nueva orden sea presentado un informe por todos los

miembros que conforman la mesa interinstitucional para el cumplimiento de la sentencia T-488 de 2014 en el cual se precise el avance en el cumplimiento de los indicadores valorados en esta providencia.

13. Acciones institucionales destinadas a superar las deficiencias existentes en la identificación del lapso en el cual se finalizaran las metas propuestas en el Plan y sus costos.

Conforme se pudo evidenciar del informe presentado el día 5 de agosto de 2016 presentado por la Agencia Nacional de Tierras, en gran medida pudieron superarse las deficiencias existentes en la identificación del lapso en el cual se finalizarán las metas propuestas en el Plan Nacional de Clarificación ello por cuanto varias de sus actividades ya tienen un fecha en la cual han de haber culminado. Estas son:

Actividad o sub actividad	Fecha
Recopilación de la información secundaria - actualizaciones prediales que se produzcan a partir del 2015.	Diciembre de 2018 se debe haber realizado el barrido del 25 % del territorio nacional. Año 2023 se habrá realizado el barrido predial de todo el país.
Depuración o análisis jurídico de la totalidad de los registros inmobiliarios identificados por la SNR.	Diciembre de 2017, se debe haber finalizado la depuración y análisis de registros enviados por la Superintendencia de Notariado y Registro cuya primera anotación son sentencias de pertenencia o falsas tradiciones. Diciembre de 2018 se debe haber finalizado la valoración de folios que contienen complementaciones o provienen de un folio matriz.
Digitalización de la información o registros encontrados - Bases de información del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder).	5 de noviembre de 2016 se realizará la digitalización de los registros de los departamentos de Sucre, Meta, Tolima, Cauca, Bolívar y César entes que contienen más del 20 % de las bases a nivel nacional Se proyecta tener consolidada la digitalización del 100 % de los registros en un término que no sobrepase el mes de diciembre de 2018
Tabulación de la información recolectada y de los productos generados.	Diciembre de 2016.
Realizar el diagnóstico para la determinación de las zonas priorizadas.	Diciembre de 2017.
Definición de los pilotos para realizar la comprobación en campo.	Diciembre del año 2017.
Ejecutar el plan piloto para el proceso agrario de clarificación y recuperación de predios baldíos.	Diciembre del año 2018.

Construir las memorias del plan piloto de clarificación y recuperación.	Diciembre de 2018.
---	--------------------

Sin embargo, a pesar de la superación de algunas falencias en la identificación del cronograma a adelantar³⁰, esta Corporación debe precisar que expresamente la ANT reconoció que existen actividades y sub actividades a las cuales les era difícil establecer cronogramas, ello por cuanto su alistamiento dependía de los insumos que surgieran a lo largo de la implementación, ellas son las siguientes:

- “(i) Determinar la procedencia de los procesos de recuperación de predios baldíos, y diseñar una ruta geográfica mediante la cual se realice la recuperación material de los predios que posteriormente serán ingresados al inventario de baldíos*
- (ii) Definir la estrategia para la identificación de baldíos en las regiones en las cuales no se cuenta con la información secundaria del censo catastral.*
- (iii) Adelantar la estrategia de capacitación, sensibilización y socialización*
- (iv) Ingresar los predios identificados como baldíos recuperables*
- (v) Ingresar los predios clarificados como baldíos”.*

En igual línea de pensamiento, la Agencia Nacional de Tierras precisó que no tiene claridad respecto de cuál es el valor que año a año demandará la ejecución del Plan Nacional de Clarificación. Sin embargo precisó que se apoyaría en los resultados obtenidos por la implementación del catastro multipropósito y a renglón seguido expuso que dicho programa contaba según documento Conpes con un costo aproximado de 2.6 billones de pesos.³¹

Sin embargo, para esta Corporación tales afirmaciones carecen de la seriedad y suficiencia necesaria para ser en su totalidad aceptadas por esta Corporación. En este orden de ideas, si bien la Sala reconoce que existen materias respecto de las cuales es imposible tener plena certeza de su comportamiento tal y como ocurre con la tasa de desempleo, el total de víctimas del conflicto armado, el crecimiento de la economía o el comportamiento de la inflación en un año determinado, ello no es óbice para que no se realicen pronósticos o aproximaciones de las acciones a implementar, sin que ello implique que a futuro se deban hacer correcciones respecto a las proyecciones inicialmente establecidas (como en la práctica comúnmente ocurre).

Así las cosas, esta Corporación ordenará que en el término de veinte (20) días contados a partir de la notificación de esta providencia sean subsanadas estas irregularidades y en esa medida se presente a esta Corporación: (i) un informe detallado en el cual se establezca el costo aproximado que deberá ser asumido por cada una de las entidades que integran la mesa interinstitucional para el cumplimiento

³⁰ No se emitirá orden alguna teniendo en cuenta que se pudo observar que dichas actividades fueron debidamente ejecutadas.

³¹ Esta situación tal y como lo menciona la Contraloría General de la República mediante informe de fecha 7 de julio de 2016 genera importantes problemas ello debido a que el Plan Nacional de Clarificación “*al no proyectar los recursos necesarios para dar cumplimiento a las ordenes proferidas en la sentencia T-488 de 2014 le impiden acceder a los recursos del Presupuesto General de la Nación directamente y/o acceder a recursos de cooperación internacional*”

de la sentencia T-488 de 2014 desagregado año a año y (ii) se precise un cronograma de actividades respecto a las sub actividades que no fueron detalladas.

14. Acciones institucionales destinadas a garantizar que el Plan Nacional de Clarificación y Recuperación de Tierras Rurales establezca mecanismos de titulación masiva que permita garantizar a las personas sujetos de reforma agraria, la inmediata adjudicación de la tierra que han explotado desde hace décadas bajo la convicción de ser propietarias.

En lo que respecta al cuestionamiento elevado por esta Corporación en el Auto de fecha 1 de diciembre de 2016 en el cual se indagó por ¿las herramientas de política pública que han adoptado las entidades del Estado para garantizar que los procesos de prescripción adquisitiva del dominio de bienes rurales no se vean suspendidos hasta el año 2025, fecha en la cual se podrá tener certeza de cuales bienes son o no baldíos?, la ANT precisó lo siguiente:

“Los procesos de prescripción adquisitiva del dominio de bienes rurales no se encuentran suspendidos hasta el año 2025, en razón a lo anterior, la Agencia está solicitando la información de planimetría, el certificado especial de pertenencia y el folio de matrícula del predio demandado en pertenecía, para realizar un cruce de información catastral que permita determinar sus colindancias, ubicación, afectaciones, y antecedentes jurídicos, para posteriormente realizar con esta información el estudio de títulos de los predios que allí se relacionan. Este procedimiento permitirá detectar de forma temprana la carencia de derechos reales y facilitara a la Agencia participar de forma asertiva en los procesos de pertenencia que se adelantan sobre predios baldíos”.

Ahora bien, el informe expuso que una vez se determine a través de un proceso de clarificación de la propiedad, la naturaleza jurídica baldía de un predio se activa una ruta para determinar las acciones a adelantar. Preciso que de llegar a determinar que el bien está siendo ocupado por un sujeto de reforma agraria y la extensión del mismo no supera la Unidad Agrícola Familiar *“resultaría procedente adjudicar en cada caso”*.

Sobre la operatividad del proceso de adjudicación en estos casos el informe presentado por la ANT informó que existen dos rutas a adelantar.

“Sobre la operatividad del proceso de adjudicación, si el predio se encuentra ubicado en una zona focalizada para la implementación del Barrido Predial Integral, el expediente conformado se entregará a la Subdirección de Acceso a Tierras en Zonas Focalizadas para ser atendido mediante la mencionada metodología, de lo contrario la adjudicación se atiende mediante los mecanismos de atención a la demanda que no está focalizada”.

Respecto a la prioridad que debe dársele a estos procesos la Agencia Nacional de Tierras aclaró que *“se encuentra estructurando en su operación y sus sistemas de información la manera como se deben resaltar este tipo de solicitudes en el*

aplicativo de baldíos, con el fin de identificar el origen del mismo como parte del Plan Nacional de Clarificación y proceder a atenderlo prioritariamente”.

Así mismo el citado informe precisó que: *“en cumplimiento de su función de ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad ha considerado necesario integrar el Plan Nacional de Clarificación a la metodología de barrido predial masivo, con el fin de resolver los conflictos de la propiedad rural identificando y recuperando los predios baldíos de la Nación, pero al mismo tiempo garantizando su adjudicación a los sujetos de reforma agraria previo cumplimiento de lo establecido en la Ley 160 de 1994”*

Vale la pena resaltar que según precisó la ANT, la sentencia T-488 de 2014 será usada para normalizar la propiedad de pequeños y medianos ocupantes de baldíos sujetos de reforma agraria que han venido explotando los predios, ello a través de un trámite *“prioritario”*³².

Dicha postura institucional está en plena armonía con la sentencia SU 426 de 2016, según la cual el Plan Nacional de Clarificación no debe recuperar los bienes baldíos de la nación con el objeto de delegar a terceros la ejecución de megaproyectos y agroindustria en ellos, sino por el contrario para legalizar y regularizar a sus ocupantes mediante la titulación de los bienes que han ocupado siempre y cuando sean sujetos de reforma agraria. En ese sentido la providencia en comento manifestó:

*“Frente a lo anterior, esta Sala de Revisión estima necesario poner de presente que si bien es la sentencia T-488 de 2014 se dictó en el marco de un caso concreto, de acceso a baldíos mediante una sentencia civil de pertenencia, la relevancia constitucional de la recuperación de los predios baldíos tiene un alcance general, pues, al estar definida como el procedimiento a través del cual se “recuper[a] o restituye] al patrimonio del Estado las tierras baldías adjudicables, las inadjudicables y las demás de propiedad de la Nación, que se encuentren indebidamente ocupadas por los particulares”³³ y tener la finalidad de establecer si sobre los terrenos baldíos previamente clarificados existe ocupación indebida para proceder con su recuperación, se constituye en una etapa esencial para que el Estado ejerza un verdadero derecho especial de conservación, que le permita disponer de los predios **para su consecuente adjudicación.***

*Para la Sala es claro que la situación advertida en la sentencia T-488 de 2014 **no puede ser reducida al agotamiento de etapas procedimentales de clarificación y recuperación**, sino que dicha problemática impone ser considerada desde la perspectiva de la función social que constitucionalmente enmarca a los bienes en mención. Ello exige que la perspectiva desde la que se analiza la importancia de los predios baldíos no*

³² En este sentido expuso: *“Ahora bien, si de lo que se trata es del caso emblemático del campesino o mediano ocupante de tierras de las cuales ha venido derivando su sustento de bastante tiempo atrás, y que inicia una acción de pertenencia, pero con resultados adversos, por motivaciones del juez o la intervención de la Agencia cuando es convocada al proceso, se estudiará prioritariamente esa situación para definirle la situación (...) se procedería a ofrecerles a los ocupantes de tierras promotores de acciones prescriptivas del dominio que resulten baldías, en las situaciones anotadas, la opción legítima de la adjudicación definida de su predio”.*

³³ Artículo 36 del Decreto Reglamentario de la Ley 160 de 1994 No. 1465 de 2013.

*se restrinja a una óptica meramente institucional, sino que adopte un enfoque social, basado en la protección especial del campesinado y la urgente materialización de su derecho a la tierra y el territorio que, **en últimas, encuentra su materialización en el procedimiento de adjudicación.***

Ahora bien, precisamente por esta razón la jurisprudencia constitucional ha propendido que las acciones adelantadas por el Incoder (en liquidación), en el marco de los procesos adelantados para recuperar los bienes presuntamente baldíos ordenados en la sentencia T-488 de 2014, no solo garanticen la suspensión de los procesos civiles que se adelantan, sino también la regularización de la propiedad agraria mediante la inmediata titulación de llegar a cumplirse los requisitos para ello. Sobre el particular, recientemente la sentencia T-549 de 2016 resolvió en el marco de un proceso de prescripción adquisitiva adelantado presuntamente contra un bien baldío, lo siguiente:

***“CUARTO. ORDENAR** al Incoder, hoy Agencia Nacional de Tierras, o quien haga sus veces, que dentro del término de veinte (20) días contados a partir de la notificación de la presente providencia, dé inicio al proceso de clarificación sobre el inmueble objeto de discusión³⁴, término durante el cual el respectivo proceso de pertenencia deberá ser suspendido, en virtud de lo dispuesto en el numeral 1° del artículo 161 del Código General del Proceso. De los resultados del proceso, enviará copia al señor Melecio de Jesús Alarcón Montaña, al Juzgado Promiscuo Municipal de Aquitania y a la Oficina de Instrumentos Públicos de Sogamoso. Advertir al Incoder (hoy en liquidación) o quien haga sus veces, ‘o’.*

QUINTO. INSTAR** al Incoder en liquidación, hoy Agencia nacional de Tierras, o quien haga sus veces, para que sea diligente en el trámite del proceso a que se refiere el ordinal anterior, de manera que **su culminación no tome más de 18 meses.

***SEXTO. ADVERTIR** al Incoder en liquidación, hoy Agencia Nacional de Tierras, que en caso de que **el inmueble objeto de clarificación sea un baldío**, el accionante en el proceso de pertenencia al que se sustrae esta providencia, **deberá ser tenido como el primera opcionado en el trámite de titulación del bien**, siempre que reúna los requisitos legales y jurisprudenciales, especialmente los desarrollados por la Corte en la Sentencia SU-426 de 2016”.*

Ahora bien, para esta Sala las afirmaciones elevadas por la ANT aunque denotan una acción institucional destinada a evitar la paralización de los procesos de prescripción adquisitiva del dominio que actualmente se adelantan en la jurisdicción civil hasta el año 2025, no pueden ser consideradas como idóneas y eficaces en la medida en que tal y como lo reconoce la propia institucionalidad agraria, a la fecha las estrategias para atender prioritariamente la clarificación y de llegar a ser necesario la titulación de estos bienes no están formalmente ejecutándose.

³⁴ Predio rural denominado “El Mortiño”, identificado actualmente con la matrícula inmobiliaria Núm. 145320.

En este sentido, esta Corporación destaca que la expedición de documentos de política pública, la mayor apropiación de gastos, la creación de cronogramas y la contratación de personal, si no impacta de manera efectiva la situación que llevó a la intervención constitucional de la Corte no puede ser entendido como acciones que satisfagan el cumplimiento de las órdenes emitidas por este Tribunal.

Los objetivos estructurados por la ANT, conforme a las apreciaciones referidas en el presente auto, buscan garantizar que la implementación de la T-488 de 2014 no genere mayores traumatismos al campo colombiano, y en esa medida permita la regularización de la propiedad rural en el país, ello con el objeto de garantizar el goce efectivo del derecho al acceso progresivo a la tierra en el plano material y no simplemente a partir de la formalidad en la expedición de una normatividad o su modificación.

Sobre el particular la jurisprudencia constitucional ha indicado que la expedición de actos meramente formales no es suficiente para superar un problema estructural de política pública. Sobre el particular esta Corporación mediante Auto 411 de 2015 afirmó:

“Todo plan de acción debe garantizar el goce efectivo del derecho. No puede tratarse de una política pública simbólica o formal. La misión del Estado no se reduce a expedir normas que reconozcan en el papel la titularidad de derechos. La racionalidad mínima del texto Superior manda que estén seguidas de acciones reales, dirigidas a facilitar el disfrute y el ejercicio cabal de las atribuciones fundamentales. Se vulnera la Constitución cuando existiendo una ruta se constata que solo está escrita y no ha sido iniciada su ejecución, o aunque se esté implementando resulta evidentemente inane, bien porque no es sensible a las verdaderas angustias poblacionales o porque su materialización se ha diferido indefinidamente”.

Así las cosas, la simple mención respecto a la implementación de un programa dentro del Plan Nacional de Clarificación que garantice la titulación “prioritaria” a las personas sujetos de reforma agraria que resulten estar ocupando baldíos no puede ser validada por esta Corporación como una acción destinada a la superación de las falencias identificadas en el Auto 222 de 2016. En conclusión, los planes de mejora que se ejecuten en cumplimiento de las órdenes proferidas por esta Corporación deben corresponder con acciones concretas, detalladas y evaluables que conduzcan a un cumplimiento progresivo del derecho (más aun cuando ya han trascurrido casi 3 años desde la expedición de la sentencia T-488 de 2014). De otra forma, las conquistas logradas en los estrados judiciales que reivindicán derechos fundamentales no tendrían la virtualidad de transformar la realidad de los ciudadanos, objetivo primordial de la Constitución Política.

En esta medida, es claro que el desorden administrativo existente en entidades como el Incoder, el IGAC y las oficinas de Catastro no son cargas que deban asumir los sujetos de reforma agraria de manera indefinida. Teniendo en cuenta lo anterior, esta Corporación proferirá las órdenes de remplazo necesarias para garantizar que la desidia y negligencia administrativa que durante décadas existió en el Incora y en el

Incoder³⁵ no terminen afectando a los sujetos de reforma agraria que de buena fe habían creído tener regularizada su propiedad vía judicial o estaban en proceso de hacerlo³⁶.

Por lo anteriormente expuesto, la Corte Constitucional incorporará al Plan Nacional de Clarificación una ruta prioritaria destinada a lograr la normalización de los bienes sobre los cuales las autoridades de registro o agrarias manifiestan la posibilidad de ser baldíos³⁷. En esta medida, ante la manifestación por parte de las autoridades agrarias en el marco de procesos de tutela o de prescripción adquisitiva del dominio de estar en presencia de un bien “presuntamente baldío” estas deberán activar una ruta administrativa prioritaria en la cual: (i) la ANT dentro del término de 20 días siguientes a dicha manifestación habrá de iniciar el proceso de clarificación respecto del bien sobre el cual se alega dicha naturaleza, (ii) dicho proceso deberá ser tramitado en el término máximo e improrrogable de 18 meses³⁸, (iii) de llegar a determinarse que el bien definitivamente es baldío la ANT procederá a garantizar su inmediata adjudicación siempre y cuando se demuestre que el ocupante es un sujeto de reforma agraria y además cumple con las condiciones para su adjudicación.

Por lo anterior, a partir de la notificación de esta providencia los integrantes de la mesa interinstitucional para el cumplimiento de la sentencia T-488 de 2014 deberán trimestralmente allegarle a esta Corporación un informe en el cual se identifiquen los avances de la ruta prioritaria destinada a lograr la normalización de los bienes que sobre los cuales las autoridades de registro catastro o agrarias, manifiesten la posibilidad de ser bienes baldíos. Esta contará como mínimo³⁹ con los siguientes indicadores:

Actividades: Implementar la ruta prioritaria destinada a lograr la normalización de los bienes que sobre los cuales las autoridades de registro, catastro o agrarias manifiestan la posibilidad de ser bienes baldíos.

³⁵ En este sentido vale la pena resaltar como el Centro de Memoria Histórica recientemente en un documento titulado “*Tierras y conflictos rurales Historia, políticas agrarias y protagonistas*”, precisó que las entidades agrarias desconocen los bienes distribuidos por el Fondo Nacional Agrario durante los años 2001, 2002 y 2003. Ello debido a que “*cuando se liquidó el INCORA y se creó el INCODER, los funcionarios que manejaban esa información, en señal de protesta, no la entregaron a los nuevos funcionarios y, al parecer, la borraron de los computadores*”.

³⁶ Respecto a la posibilidad de este Tribunal de emitir directamente ordenes de reemplazo ver Auto 458 de 2016. En igual medida el Auto 411 de 2015 sobre el particular precisó: “*Este Tribunal resalta que en caso de que las autoridades obligadas persistan en un incumplimiento general o en los niveles de acatamiento bajo y medio, la Corte hará uso de las diferentes herramientas de origen constitucional y/o legal para hacer efectivas sus órdenes, en aras de evitar la secuencia de incumplimientos y conseguir avances progresivos y significativos en el goce efectivo del derecho por la población colombiana. En tal contexto, la Sala podrá valerse de un control y seguimiento más riguroso para alcanzar los objetivos constitucionales, como adoptar medidas restaurativas, de reemplazo, sancionatorias o cualquier otra que estime pertinente*”. (Negrilla fuera de texto)

³⁷ Ahora bien, se precisa que la ruta administrativa prioritaria a adelantar no estará sujeta a la finalización de los planes pilotos que se adelantaran para la operación del castro multipropósito ni a la iniciación de la metodología de barrido predial. Es decir, que esta deberá activarse ante la iniciación de una tutela o de un proceso de prescripción adquisitiva del dominio u otro trámite administrativo (bien sea que la ANT o las ORIP sean demandantes o demandados), siempre y cuando se alegue la presunción de bien baldío.

³⁸ Según informó la ANT a la Corte Constitucional en el Auto de pruebas solicitado en la sentencia T-548 de 2016 “*En el trámite de procedimientos administrativos agrarios especiales establecidos en el Incoder se determinó como plazo de ejecución en los procesos de clarificación de dieciocho (18) meses en promedio*”. De ahí surge dicho límite temporal.

³⁹ Se precisa que de llegar a ser necesario la mesa interinstitucional para el cumplimiento de la sentencia T-488 de 2014 puede complementar o adicional los indicadores solicitados, ya que tal y como se precisa lo ordenado son indicadores mínimos.

Indicadores de actividades: (i) No. Procesos de clarificación realizados en el marco de la ruta, (ii) No. Procesos de titulación realizados en el marco de la ruta

Indicadores de sub-actividades: (i) % de acciones de tutelas en los cuales las autoridades agrarias manifiestan estar en presencia de un bien “presuntamente baldío”, (ii) % de procesos de prescripción adquisitiva en los cuales las autoridades agrarias manifiestan estar en presencia de un bien “presuntamente baldío”, (iii) % de procesos administrativos o judiciales en los cuales las autoridades agrarias manifiestan estar en presencia de un bien “presuntamente baldío” / desagregar en cada caso, (iv) % procesos de clarificación iniciados en el marco de la ruta (v) (%) de procesos que cuentan con la consolidación de los antecedentes de registro y catastro, (vi) (%) de procesos que cuentan con el levantamiento de pruebas, (vii) % procesos de clarificación con resolución final (viii) % de procesos administrativos que culminaron con la titulación del bien baldío al ocupante.

14. Incorporación del Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación a la Mesa interinstitucional para el cumplimiento de la sentencia T-488 de 2014.

Finalmente teniendo en cuenta que las órdenes proferidas en esta decisión pueden llegar a impactar significativamente los presupuestos de la ANT, el Incoder, el IGAC, la Superintendencia de Notariado y Registro y demás entidades que conforman la mesa interinstitucional para el cumplimiento de la sentencia T-488 de 2014, esta Corporación ordenará a las entidades estatales vinculadas a la mesa que adelanten las gestiones necesarias para garantizar que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación adopten los respectivos correctivos presupuestales que permitan implementar las órdenes proferidas en esta decisión en el término establecido.

En este sentido se aclarará que para las actividades a realizarse en 2017, se ordenará a las entidades que hacen parte de la mesa interinstitucional que identifiquen los componentes de sus presupuestos de funcionamiento e inversión que se destinarán al cumplimiento de estas órdenes. Así mismo se instará al Ministerio de Hacienda que dichos componentes sean priorizados en caso de expedirse un decreto de aplazamiento durante la vigencia fiscal 2017⁴⁰.

En igual medida, se ordenará que las actividades de cumplimiento de la sentencia T-488 de 2014 y el Auto 222 de 2016 sean contempladas expresamente en las solicitudes que realicen las entidades que hacen parte de la mesa en el marco del Gasto de Mediano Plazo y las solicitudes que realicen al Ministerio de Hacienda y al

⁴⁰ En este sentido el artículo 76 del Decreto 111 de 1996 establece que: “En cualquier mes del año fiscal, el Gobierno Nacional, previo concepto del consejo de ministros, podrá reducir o aplazar total o parcialmente, las apropiaciones presupuestales, en caso de ocurrir uno de los siguientes eventos: que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público estime que los recaudos del año puedan ser inferiores al total de los gastos y obligaciones contraídas que deban pagarse con cargo a tales recursos; o que no fueren aprobados los nuevos recursos por el Congreso o que los aprobados fueren insuficientes para atender los gastos a que se refiere el artículo 347 de la Constitución Política; o que no se perfeccionen los recursos del crédito autorizados; o que la coherencia macroeconómica así lo exija. En tales casos el gobierno podrá prohibir o someter a condiciones especiales la asunción de nuevos compromisos y obligaciones”.

Departamento Nacional de Planeación en la definición del presupuesto de funcionamiento y de inversión para la vigencia 2018.

Así mismo se ordenará a la ANT y a las demás entidades que hacen parte de la mesa interinstitucional, que si no lo han hecho, formulen proyectos de inversión para su registro en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional – BPIN ante el Departamento Nacional de Planeación específicamente destinados al cumplimiento de la sentencia T-488 de 2014 y el Auto 222 de 2016. En estos deberán explicar al DNP y al Ministerio de Hacienda la necesidad de que los recursos solicitados sean apropiados para el cumplimiento de estas órdenes judiciales en la vigencia 2018.

Finalmente se instará al Departamento Nacional de Planeación y al Ministerio de Hacienda, que en todos los ejercicios de priorización de proyectos de inversión, se tenga en cuenta la importancia del cumplimiento de las órdenes de la sentencia T-488 de 2014 y el Auto 222 de 2016.

15. Acompañamiento especial de la Procuraduría General de la Nación a los procesos adelantados en el marco del Plan Nacional de Clarificación y la ruta prioritaria ordenada en este Auto.

Incumplir la orden dada por un juez es una conducta de suma gravedad porque: “(i) *prolonga la vulneración o amenaza de un derecho fundamental* y (ii) *constituye un nuevo agravio frente a los derechos fundamentales a un debido proceso y de acceso a la justicia*”

Cumplir con las providencias judiciales es un imperativo del Estado Social y Democrático de Derecho⁴¹. El derecho a acceder a la justicia⁴² implica, para ser real y efectivo, al menos tres obligaciones: (i) la obligación de no hacer del Estado (deber de respeto del derecho), en el sentido de abstenerse de adoptar medidas que tengan por resultado impedir o dificultar el acceso a la justicia o su realización y de evitar tomar medidas discriminatorias respecto de este acceso; (ii) la obligación de hacer del Estado (deber de protección del derecho), en el sentido de adoptar medidas para impedir que terceros interfieran u obstaculicen el acceso a la administración de justicia del titular del derecho; y (iii) la obligación de hacer del Estado (deber de realización del derecho), en el sentido de facilitar las condiciones para el disfrute del derecho y hacer efectivo su goce⁴³. Este Tribunal, en Auto 010 de 2004, afirmó respecto a dicha situación lo siguiente:

“Es claro que las órdenes contenidas en las decisiones de tutela, dirigidas a la protección de los derechos, tienen que acatarse y cumplirse sin excepción. La autoridad o el particular que haya sido declarado responsable de la amenaza o violación, debe cumplir la orden encaminada a la protección de los derechos fundamentales en los términos que lo indique la sentencia y en el plazo allí señalado. El incumplimiento de la decisión conlleva una violación sistemática de la Carta. Por una parte, en cuanto frustra la consecución

⁴¹ Cfr. Sentencias T-1686 de 2000 y C-1006 de 2008.

⁴² Cfr. Sentencias C-426 de 2002 y T-443 de 2013.

⁴³ Estas obligaciones están previstas, también, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 25) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 2).

material de los fines esenciales del Estado, como son la realización efectiva de los principios, derechos y deberes consagrados en la Carta, el mantenimiento de la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo (Preámbulo, arts. 1° y 2°). Y por la otra, en cuanto dicha omisión contraría, además de las normas constitucionales que regulan la acción de tutela y el derecho infringido”.

En esta medida, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha advertido que incumplir sus órdenes (indistintamente de que estas sean autos o sentencias) es una conducta de suma gravedad. En este sentido el auto 194 de 2016⁴⁴ precisó:

“Incumplir las providencias judiciales desconoce la prevalencia del orden constitucional y la realización de los fines del Estado, vulnera los principios de confianza legítima, de buena fe, de seguridad jurídica y de cosa juzgada. Da al traste con la convicción legítima y justificada de una persona que, al acudir ante la administración de justicia, espera una decisión conforme al derecho que sea acatada por las autoridades o por los particulares a quienes les corresponda hacerlo”⁴⁵.

En este orden de ideas, queda claro que el acceso a la administración de justicia no se agota simplemente en la posibilidad de acudir ante un juez con el objeto de plantear un problema jurídico, ni en su pronta resolución, sino que implica, también, que “*se cumpla de manera efectiva lo ordenado por el operador jurídico y se restablezcan los derechos lesionados*”⁴⁶.

La Procuraduría General de la Nación, es una de las entidades que debe propender por lograr el cumplimiento de los fallos judiciales ante la evidente renuencia de la administración. En este sentido el Código Disciplinario Único (Ley 734 de 2002) establece que a todo servidor público **“le está prohibido”**:

(i) “Incumplir los deberes o abusar de los derechos o extralimitar las funciones contenidas en la Constitución, los tratados internacionales 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 y los contratos de trabajo”. (Artículo 35 Numeral 1°)

(ii) Incumplir cualquier decisión judicial, fiscal, administrativa, o disciplinaria en razón o con ocasión del cargo o funciones, u obstaculizar su ejecución. (Artículo 35 Numeral 24)

En igual medida, el artículo 50 de la misma disposición establece las consecuencias disciplinarias en las que incurriría un servidor público al cometer dichas

⁴⁴ En el cual se analizó el cumplimiento de las órdenes proferidas en la sentencia T-606 de 2015.

⁴⁵ Sentencia C-367 de 2014.

⁴⁶ Cfr. Sentencias T-553 de 1995, T-406 y T-1051 de 2002, T-096-08.

prohibiciones (falta gravísima, grave o leve dependiendo de las circunstancias)⁴⁷. Teniendo en cuenta lo anterior, es claro que desconocer los mandatos proferidos por esta Corporación puede acarrear responsabilidad disciplinaria, y en esa medida es competencia de la Procuraduría General de la Nación determinar si los destinatarios han incurrido o no en una infracción a la Ley 734 de 2002.

Así mismo el Auto 460 de 2016 respecto de las consecuencias jurídicas de incumplir los mandatos de esta Corporación manifestó:

En este sentido, de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 27, 52 y 53 del Decreto 2591 de 1991, el incumplimiento de las órdenes dictadas durante el proceso de seguimiento a un fallo de tutela, es una conducta que genera consecuencias jurídicas para aquel que omite su acatamiento. Por ejemplo, en materia penal la persona podría incurrir en conductas tipificadas de prevaricato por omisión y fraude a resolución judicial (artículos 414 y 454 del Código Penal, respectivamente). Además de sanciones disciplinarias fundamentadas en la omisión del servidor público del deber de cumplir y hacer cumplir las decisiones judiciales (artículos 27, 34 y 50 de la Ley 734 de 2002) ”⁴⁸.

Así las cosas, teniendo en cuenta que a lo largo del proceso se ha evidenciado que las fallas administrativas en entidades tales como el Incoder (en liquidación), el Ministerio de Agricultura, la ANT, el IGAC, y la Superintendencia de Notariado y Registro han impactado desfavorablemente los derechos de la población campesina en Colombia, y así mismo han retrasado la adecuada implementación del Plan Nacional de Clarificación, esta Sala solicitará que trimestralmente la Procuraduría allegue a esta Corporación un informe en el cual dicho organismo detalle el número, estado y sujetos respecto de los cuales ha adelantado actuaciones disciplinarias ello ante el incumplimiento de las órdenes proferidas por esta Corporación. Este deberá desagregar las actuaciones que se han adelantado contra servidores públicos que han incumplido sus deberes tanto en la ejecución del Plan Nacional de Clarificación, como en la ruta prioritaria ordenada en esta providencia.

IV. DECISIÓN.

En mérito de lo expuesto, la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo, y por mandato de la Constitución Política,

RESUELVE:

⁴⁷ **Artículo 50.** *Faltas graves y leves. Constituye falta disciplinaria grave o leve, el incumplimiento de los deberes, el abuso de los derechos, la exlimitación de las funciones, o la violación al régimen de prohibiciones, impedimentos, inhabilidades, incompatibilidades o conflicto de intereses consagrados en la Constitución o en la ley.* (Negrilla fuera de texto)

⁴⁸ Igualmente, en sentencia C-367 de 2014, la Corte Constitucional precisó que “ante la circunstancia objetiva de que una orden dada por el juez constitucional en un fallo de tutela se incumpla, el Decreto 2591 de 1991 prevé dos tipos de reglas: unas, relativas a la protección del derecho tutelado y al cumplimiento del fallo, contenidas en su Capítulo I, sobre ‘Disposiciones generales y procedimiento’; y, otras, relacionadas con las sanciones imponibles a quienes sean responsables de dicho incumplimiento, contenidas en el Capítulo V, sobre ‘Sanciones’”, las cuales, que deberán ser aplicadas, en cada caso, por el juez constitucional.

PRIMERO.- Ordenar a los integrantes de la mesa interinstitucional para el cumplimiento de la sentencia T-488 de 2014 que en el término de veinte días (20) contados a partir de la notificación de esta providencia incorporen al Plan Nacional de Clarificación una estrategia de contingencia destinada a lograr la depuración, clasificación y digitalización tanto del archivo histórico del Incoder como de los documentos y resoluciones de titulación que reposan en el Archivo General de la Nación. Una vez finalizada dicha tarea deberán proceder a su inmediato registro.

Para ello deberán precisar el número de funcionarios o contratistas que se destinarán exclusivamente a adelantar la tarea encomendada por esta Corporación, al igual que las metas detalladas mes a mes en lo que respecta al avance esperado, hasta lograr la depuración de todos los archivos. Se aclarará que la depuración, clasificación y digitalización tanto el archivo histórico del Incoder como de los documentos de titulación que reposan en el Archivo General de la Nación, no podrán extenderse más allá del 1 de diciembre de 2017. De manera excepcional, podrá solicitarse una última y única prórroga de máximo 6 meses si los integrantes de la mesa interinstitucional de manera justificada y con proyecciones ciertas de costo horas-hombre justifican la imposibilidad de cumplir con la meta inicialmente establecida.

SEGUNDO.- Ordenar a los integrantes de la mesa interinstitucional para el cumplimiento de la sentencia T-488 de 2014 que en el término de veinte días (20) contados a partir de la notificación de esta providencia incorporen al Plan Nacional de Clarificación una estrategia de contingencia destinada a lograr la migración de toda la información existente en el antiguo sistema registral.

Para ello deberán precisar el número de funcionarios o contratistas que se destinaran exclusivamente a adelantar la tarea encomendada por esta Corporación, al igual que las metas detalladas mes a mes en lo que respecta al avance esperado, hasta lograr la migración de toda la información existente. Se aclarará que la actualización de toda la información existente en el antiguo sistema registral no podrá extenderse más allá del 1 de diciembre de 2017. De manera excepcional, podrá solicitarse una última y única prórroga de máximo 6 meses si los integrantes de la mesa interinstitucional de manera justificada y con proyecciones ciertas de costo horas-hombre justifican la imposibilidad de cumplir con la meta inicialmente establecida.

TERCERO.- Incorpórese al Plan Nacional de Clarificación una ruta prioritaria destinada a lograr la normalización de los bienes que sobre los cuales las autoridades de registro o agrarias manifiestan la posibilidad de ser baldíos. En esta medida, ante la manifestación por parte de las autoridades agrarias en el marco de procesos de tutela o de prescripción adquisitiva del dominio de estar en presencia de un bien “presuntamente baldío” estas deberán activar una ruta administrativa prioritaria en la cual: (i) la ANT dentro del término de 20 días siguientes a dicha manifestación deberá iniciar el proceso de clarificación respecto del bien sobre el cual alega dicha naturaleza, (ii) dicho proceso deberá ser tramitado en el término máximo e improrrogable de 18 meses, (iii) de llegar a determinarse que el bien definitivamente es baldío procederá a garantizarse su inmediata adjudicación siempre y cuando se demuestre que el ocupante es un sujeto de reforma agraria que cumple con las condiciones para su adjudicación.

CUARTO.- Ordenar a los integrantes de la mesa interinstitucional para el cumplimiento de la sentencia T-488 de 2014 que trimestralmente alleguen a esta Corporación un informe en el cual se identifiquen los avances de la ruta prioritaria destinada a lograr la normalización de los bienes que sobre los cuales las autoridades manifiesten la posibilidad de ser bienes baldíos acatando los indicadores referidos en la parte motiva de esta providencia. En el referido informe deberá igualmente precisarse cuál es el avance en el cumplimiento de los indicadores contenidos en el Plan Nacional de Clarificación⁴⁹.

QUINTO.- Ordenar a las entidades que integran la mesa interinstitucional para el cumplimiento de la sentencia T-488 de 2014 que en el término de veinte (20) días contados a partir de la notificación de esta providencia se presente a esta Corporación un informe detallado en el cual: (i) se establezca el costo aproximado que deberá ser asumido por cada una de ellas para lograr el cumplimiento de la sentencia T-488 de 2014 desagregado año a año, (ii) se precise un cronograma de actividades respecto a las sub actividades que no fueron detalladas en el informe de fecha 5 de agosto de 2016 y (iii) se reporte un universo aproximado de metas en relación con cada una de las sub actividades presentadas por la ANT.

SEXTO.- Ordenar a la mesa interinstitucional para el cumplimiento de la sentencia T-488 de 2014 que en el término de 20 días contados a partir de la notificación de esta providencia, allegue un documento en el cual precise ¿si las rutas jurídicas y metodológicas para la identificación de baldíos reconocen la posibilidad de legalizar baldíos simplemente mediante la inscripción de títulos? de ser afirmativa, dicha respuesta, deberán identificar ¿cómo pretenden las rutas ser armonizadas con las limitaciones legales y constitucionales existentes (tanto las actuales como las existentes desde el siglo pasado)?

SÉPTIMO.- Ordenar a la Procuraduría General de la Nación que trimestralmente allegue a esta Corporación un informe en el cual detalle el número, estado y sujetos respecto de los cuales ha adelantado actuaciones disciplinarias por el incumplimiento de las órdenes proferidas por esta Corporación. Este deberá desagregar las actuaciones que se han adelantado contra servidores públicos que han incumplido sus deberes tanto en la ejecución del Plan Nacional de Clarificación, como en la ruta prioritaria ordenada en esta providencia.

OCTAVO.- Teniendo en cuenta que las órdenes proferidas en esta decisión pueden llegar a impactar significativamente los presupuestos de la ANT, el Incoder, el IGAC, la Superintendencia de Notariado y Registro y demás entidades que conforman la mesa interinstitucional para el cumplimiento de la sentencia T-488 de 2014, esta Corporación ordenará a las entidades estatales vinculadas a la mesa que adelanten las gestiones necesarias para garantizar que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación adopten los respectivos correctivos presupuestales que permitan implementar las órdenes proferidas en esta decisión en el término establecido. En esta medida se dará aplicación a las reglas establecidas en el numeral 14 de esta providencia

⁴⁹ El informe deberá evidenciar como en el plano material se están aplicando dichos indicadores a los resultados de cada uno de los componentes de la política pública.

NOVENO.- Poner en conocimiento del Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, del Ministro de Hacienda y Crédito Público, del Superintendente de Notariado y Registro, del Director del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, del Director de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, UPRA, del Director del Incoder (en liquidación), del Director de la Agencia Nacional de Tierras, del Procurador General de la Nación, del Contralor General de la República y del Defensor del Pueblo la presente decisión.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y cúmplase.

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado

AQUILES ARRIETA GÓMEZ
Magistrado (e)

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General