

## Auto 222/16

Referencia: cumplimiento de las órdenes emitidas en la sentencia T-488 de 2014.

Magistrado Ponente:  
JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Bogotá D.C., veintitrés (23) de mayo de dos mil dieciséis (2016).

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Jorge Iván Palacio Palacio, quien la preside, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Alberto Rojas Ríos en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, en especial 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. Hechos que dieron origen a la tutela

Los fundamentos fácticos que dieron lugar a la sentencia T-488 de 2014 se relacionan a continuación:

1. El señor Escobar Niño presentó demanda de pertenencia sobre el predio rural denominado El Lindanal, ubicado en la vereda Jagüeyes del municipio de San Luis de Palenque, departamento de Casanare.

2. El referido proceso culminó mediante sentencia proferida por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Orocué (Casanare) el 20 de noviembre de 2012, la cual declaró que el señor Escobar Niño había adquirido el derecho real de dominio sobre el predio El Lindanal, a través del modo de prescripción adquisitiva extraordinaria o usucapión. En consecuencia, dicha providencia dispuso la inscripción de la decisión en el folio de matrícula inmobiliaria.

3. No obstante lo anterior, la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Paz de Ariporo, en nota devolutiva del 24 de septiembre de 2013, manifestó que la sentencia no podía ser inscrita de acuerdo con lo dispuesto en el Estatuto Registral (Ley 1579 de 2012). Fundamentó su posición en que: “[L]a propiedad de los terrenos baldíos adjudicables solo puede adquirirse mediante título traslativo de dominio otorgado por el Estado a través del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria o por las entidades públicas en las que delegue esta facultad. Los ocupantes de tierras baldías, por ese solo hecho, no tienen la calidad de poseedores conforme al Código Civil y frente a la adjudicación por el Estado solo existe una mera expectativa”.

4. El señor Escobar Niño consideró que la anterior decisión vulneraba sus derechos constitucionales al debido proceso, el libre acceso a la administración de justicia, a la seguridad jurídica y a la confianza legítima, razón por la cual interpuso acción de tutela para que se dispusiera el cumplimiento de la sentencia proferida por el Juzgado Promiscuo de Orocué.

5. En fallo único de instancia, el 19 de noviembre de 2013, el Juzgado Promiscuo de Familia de Paz de Ariporo concedió el amparo de los derechos fundamentales del señor Escobar Niño. En consecuencia, ordenó al Registrador de Instrumentos Públicos “*proceder dentro del improrrogable término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación del presente fallo a INSCRIBIR la sentencia proferida por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Orocué de fecha 20 de noviembre de 2012 y abrir el correspondiente Folio de Matrícula Inmobiliaria*”.

## **2. El fallo de la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional. Sentencia T-488 de 2014.**

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, mediante providencia del 9 de julio de 2014, revocó la sentencia proferida por el Juzgado Promiscuo de Familia de Paz de Ariporo, y en su lugar, negó la protección de los derechos fundamentales del señor Escobar Niño.

Más allá de la problemática concreta que dio origen a la sentencia T-488 de 2014<sup>1</sup>, esta corporación evidenció en dicha providencia 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 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 adquiere 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*

---

<sup>1</sup> El problema jurídico que analizó la sentencia T-488 de 2014 fue el siguiente: “¿Trasgrede el ordenamiento constitucional y legal colombiano la declaración de prescripción adquisitiva que efectúe un juez sobre un terreno baldío a través de un proceso de pertenencia?”

*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 tuvieron como consecuencia la pérdida de un número indeterminado de hectáreas baldías mediante la figura de prescripción adquisitiva del dominio, la sentencia T-488 de 2014 afirmó lo siguiente:

*“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”.*

Sobre el primer aspecto, la providencia señaló que en un reciente informe sobre desarrollo humano la Oficina en Colombia del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) alertó sobre la falta de estadísticas ciertas y completas sobre las cuestiones rurales en el país. La anterior falencia igualmente fue reconocida por el Gobierno Nacional en la providencia en comento en los siguientes términos: *“El Incoder no cuenta con un inventario de bienes baldíos de la Nación”*<sup>2</sup>.

Teniendo en cuenta lo anterior, la 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, como entidad responsable de la administración de los bienes del Estado, 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.

En igual medida, la sentencia T-488 de 2014 advirtió que la inexistencia de un inventario de bienes baldíos de la Nación, a su vez, contribuye al fenómeno de la concentración excesiva de tierras, señaló:

*“En tanto la falta de claridad y certeza sobre la naturaleza jurídica de los terrenos permite que estos sean adjudicados irregularmente mediante procedimientos judiciales ordinarios (declaración de pertenencia), en los que no se califica adecuadamente el perfil de los sujetos beneficiarios ni los límites de extensión del predio (en Unidades Agrícolas Familiares - UAF-). Con ello, se pretermiten los objetivos finales de la reforma agraria: acceso progresivo a la propiedad a los trabajadores campesinos y desarrollo rural”.*

---

<sup>2</sup> Cuaderno de Revisión, folio 46. Se debe precisar que en la sentencia T-689 de 2013 el Incoder expresó el mismo problema: *“El 28 de septiembre de 2012, la Directora Técnica de Baldíos, frente a los planteamientos formulados por el magistrado sustanciador mediante auto adiado el 19 de septiembre de 2012, manifestó: En primer lugar, informó que el Instituto no tiene una base de datos en donde se identifiquen cuáles son los terrenos baldíos potencialmente adjudicables, esto es, actualmente no cuenta con un inventario de baldíos, pero sostiene que a mediano plazo esperan contar con la información necesaria para su elaboración.”*

Teniendo en cuenta lo anterior, la Corte emitió cuatro órdenes específicas 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

**SEXTO.- ORDENAR** a la Superintendencia de Notariado y Registro expedir, dentro de las dos (2) semanas siguientes a la notificación de esta providencia, una directriz general dirigida a todas las oficinas seccionales en la que: a) explique la imprescriptibilidad de las tierras baldías en el ordenamiento jurídico colombiano; b) enumere los supuestos de hecho y de derecho que permitan pensar razonablemente que se trata de un bien baldío; y c) diseñe un protocolo de conducta para los casos en que un juez de la República declare la pertenencia sobre un bien presuntamente baldío. Copia de la misma deberá ser enviada a la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional.

**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”.*

### **3. Informe de seguimiento presentado por la Contraloría General de la República a las órdenes emitidas en la sentencia T-488 de 2014.**

3.1. Mediante oficio de fecha 20 de octubre de 2015, la Contraloría General de la República allegó a esta corporación, en cumplimiento de lo ordenado en el numeral quinto del fallo de tutela, un documento titulado *“Informe de seguimiento a lo ordenado en la sentencia T-488 de 2014”*. En dicho escrito el órgano de control expuso los avances, cumplimientos y retrocesos que hasta la fecha se han evidenciado por parte del Gobierno Nacional respecto de las órdenes emitidas en la sentencia T-488 de 2014.

Informó que para materializar adecuadamente las órdenes emitidas por la Sala de Revisión era necesario garantizar el correcto funcionamiento de varios sistemas de información. Estos, más allá de impedir que mediante la figura de prescripción adquisitiva del dominio se sigan substrayendo los bienes baldíos del Estado, tienen como finalidad estructurar una política rural que permita la vigencia de la Carta del 91. El órgano de control expuso 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 fuerza 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”.*

Según informó la Contraloría General de la República, aunque el Gobierno Nacional ha realizado varias acciones para satisfacer el cumplimiento de la sentencia T-488 de 2014, dichos esfuerzos han sido insuficientes debido a la deficiente información que reposa en el catastro rural colombiano. Esta situación genera que aún no sea posible conocer con exactitud los terrenos que conformaran el inventario de baldíos de la Nación.

En este orden de ideas, advirtió que el proyecto de actualización de la información catastral recientemente realizado identificó los siguientes problemas a resolver: *(i)* desactualización catastro rural en cerca del 60% de los bienes; *(ii)* deficiente calidad en la información física, jurídica y fiscal del catastro rural existente; *(iii)* promedio nacional de informalidad en la tenencia de la tierra en un 48%, y en algunos departamentos entre el 70 y 80%; *(iv)* deficiente interrelación catastro-registro, lo cual origina alta inseguridad jurídica; *(v)* inexistencia de un inventario técnicamente elaborado de tierras de la Nación (baldíos), de áreas ambientales protegidas, de territorios étnicos o de otras áreas declaradas de interés público; *(vi)* alta concentración de la propiedad; y *(vii)* apropiación fraudulenta de tierras de la Nación, entre otros.

3.2. Ahora bien, sobre el cumplimiento de la orden quinta de la sentencia T-488 de 2014, consistente en el deber de adoptar en el curso de los dos meses un plan en el cual se identificaran las circunstancias de tiempo, modo y lugar, en las cuales se desarrollará el proceso nacional de clarificación de baldíos de la Nación, en el cual debían identificarse cronogramas e indicadores de gestión, el ente de control informó lo siguiente:

*“El Incoder reportó que se reunió una mesa interinstitucional el 5 y el 27 de noviembre de 2014, conformada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Superintendencia de Notariado y Registro, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC, la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria - UPRA y el Incoder, para diseñar y llevar a cabo los planes estratégicos y de acción.*

*Las líneas jurídicas a seguir y los aspectos de planeación y logística de los planes, incluyendo la definición del piloto por etapas y su focalización o sectorización, según lo informado a la Comisión Auditora, está siendo trabajada por el Incoder a nivel interno, teniendo en cuenta un estudio histórico de cada zona, para determinar la existencia de títulos otorgados en la época de la colonia, para luego crear una base de datos de los baldíos de la Nación adjudicados, los que se encuentran en trámite, o sobre los cuales no se tiene establecida ubicación registral o jurídica.*

*Finalmente el Incoder indicó respecto a este punto, que se ha conformado un grupo especial dedicado a llevar procesos agrarios y de seguimiento de gestiones administrativas.*

*En relación con esta orden, a julio de 2015, el incoder se encuentra a la espera de obtener por parte del IGAC, el consolidado del cruce de información entregada por la Superintendencia de Notariado y Registro y la base catastral actualizada que poseen, como punto de partida para establecer las bases del plan”.*

En desarrollo de lo anterior, la Contraloría General de la República concluyó respecto a la orden quinta que existe un incumplimiento de la misma en los siguientes términos:

*“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”.*

3.3. En lo que respecta a la orden octava, consistente en iniciar a nivel nacional los procedimientos de recuperación de baldíos a los que haya lugar, la Contraloría informó que:

*“El incoder manifiesta en su informe que impulsó y promovió la firma de la instrucción conjunta número 251 del 13 de noviembre de 2014, con la Superintendencia de Notariado y Registro, referente a los pasos a seguir frente a los procesos judiciales.*

*Además, indica que se suscribió el contrato 940 de 2014, con Servicios Postales Nacionales 472, por valor de \$3.191 millones, cuyo objeto corresponde a: Realizar y actualizar el inventario técnico y organización documental integral que se encuentre físicamente ubicado en las 31 direcciones territoriales del Incoder para las series documentales establecidas en las tablas de retención documental, para la recopilación*

*de información existente y verificación del estado actual del archivo en el tema de baldíos y procesos agrarios a nivel nacional.*

*Conforme a lo anterior, el Incoder manifiesta que respecto a la información presentada por la Superintendencia de Notariado y Registro, con la cual están realizando el cumplimiento de la orden séptima de la Sentencia T-488 de 2014, el Incoder ha realizado con la colaboración de la Unidad de Planificación Rural y Agropecuaria —UPRA, el cruce de información, llegando a la conclusión de que existen dos variables importantes en los precitados informes, FALSAS TRADICIONES Y/O FOLIOS CON DECLARACIONES DE MEJORAS, cruces que pretenden establecer si de acuerdo con las bases de datos existentes en el Incoder, ya existen procedimientos agrarios en curso y que se encuentren ya adjudicados por declaración de pertenencia por vía ordinaria”*

Teniendo en cuenta lo anterior, la Contraloría concluyó respecto de la orden octava, que existía un incumplimiento de la misma en los siguientes términos:

*“La CGR, frente a la información remitida y tomando como fundamento que los resultados deben ser coordinados interinstitucionalmente, encuentra evidente que las órdenes no pueden satisfacerse con oportunidad, debido a las debilidades institucionales de gestión administrativa, así como a falencias en la continuidad de las actividades entre entidades. En conclusión y con fundamento en los informes parciales presentados por el Incoder, teniendo en cuenta los plazos fijados por la Corte para adoptar el plan real del proceso de clarificación de los baldíos, cuya copia debía ser remitida a los órganos de control para su evaluación respecto a cronogramas e indicadores de gestión, el término se encuentra vencido sin cumplimiento de lo ordenado”.*

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”.*

#### **4. Auto del 1º de diciembre de 2015, proferido por el Magistrado Ponente de la sentencia T-488 de 2014.**

Como resultado del informe presentado por la Contraloría, el Despacho del Magistrado Sustanciador procedió a dar traslado a las entidades concernientes, de varios interrogantes que surgían de la lectura del referido documento, con el fin de obtener elementos para mejor resolver. Para ello requirió, mediante providencia del 1º de diciembre de 2015, lo siguiente:

***“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”.

## **5. Informes allegados en respuesta a la expedición del auto de fecha 1° de diciembre de 2015.**

### **5.1. 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 5° 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.

### **5.2. Respuesta del Instituto Geográfico Agustín Codazzi**

Mediante documento del 24 de diciembre de 2015, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi 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 Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 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*”.

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. Este 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 datos<sup>3</sup>, 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 rurales<sup>4</sup>, contenidos en los registros catastrales administrados por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, ubicados en un área total de terreno de 94.693.050 Has

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.

### **5.3. Segunda respuesta del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder en liquidación)**

---

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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.

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 Corporación el documento titulado *“Plan Nacional de Clarificación y Recuperación de Tierras Rurales<sup>5</sup>”*.

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 asevera 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”*.

Conforme lo establece el documento, solo hasta el año 2025 será posible lograr la clarificación de las tierras de la Nación. Sobre el particular 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”*.

---

<sup>5</sup> Consta de 124 folios.

Respecto a la recuperación de los bienes baldíos que fueron sustraídos del dominio del Estado mediante procesos de prescripción adquisitiva del dominio, el informe manifestó que era adecuado iniciar, dependiendo del caso: (i) procesos agrarios de clarificación de la propiedad o (ii) procesos agrarios de recuperación de baldíos indebidamente ocupados, en los siguientes términos:

*“Los procesos agrarios están definidos en el título 19 del decreto 1071 de 2015, de la siguiente manera: El proceso agrario de Clarificación, desde el punto de vista de la propiedad, está previsto en el artículo 2.14.19.6.1. del decreto 1071 de 2015. Su finalidad es, al tenor de dicha normatividad, clarificar la situación jurídica de las tierras desde el punto de vista de la propiedad, para identificar si han salido o no del dominio del Estado y facilitar el saneamiento de la propiedad privada*

*Por su parte, el proceso agrario de recuperación de baldíos indebidamente ocupados está previsto en el artículo 2.14.19.5.1. de la misma normatividad. Su finalidad es recuperar y restituir 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”.*

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

*“En conviene 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 establece 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 los 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. Sobre este último aspecto el Incoder asevera lo siguiente:

*“Procesos de extinción de dominio, cuando no se acredite el cumplimiento de la función social y/o ecológica de la propiedad. En este caso, ingresarán al inventario los predios objeto de declaración administrativa de extinción de dominio, según el artículo 52 de la ley 160 de 1994, debido a:*

*a. El incumplimiento de la función social de la propiedad, por explotación del predio. Esta causal opera respecto de los predios rurales, en los cuales se deje de ejercer posesión y explotación económica en los términos previstos en la Ley 200 de 1936, durante 3 años continuos.*

*b. El incumplimiento de la función ecológica de la propiedad, por violación de las normas ambientales en la explotación del predio. Esta causal opera cuando el titular del predio viola las normas sobre conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables y/o las normas sobre preservación y restauración del ambiente”.*

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 se 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, presentó a la Corte Constitucional la batería de indicadores de gestión solicitada en el numeral quinto de la sentencia T-488 de 2014. Específicamente allegó 7 indicadores.

En este sentido los siete indicadores están reseñados en el Plan Nacional de Calificación y Recuperación de Tierras Rurales en los siguientes términos:

***“1. 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*

## **2. 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 resolución de inicio de proceso de clarificación o recuperación.*

*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.*

## **3. 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*

#### **4. 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*

#### **5. 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*

## **6. 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*

## **7. Personas que participan de procesos de capacitación y recuperación**

*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 para 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: semestral”*

Se debe destacar que el Incoder, en relación al Plan Nacional de Clarificación y Recuperación de Tierras Rurales, destacó que a pesar de la presentación de la actual 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”*.

Para finalizar, 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.

Específicamente, sobre la primera de las problemáticas descritas el Incoder, manifestó:

*“Con ocasión de la Sentencia T-488 del 2014 proferida por la Honorable Corte Constitucional, se ha puesto en el escenario público una problemática grave, relacionada con la adquisición del derecho de propiedad de predios rurales sin ningún antecedente registral.*

*Es así como los ciudadanos han pretendido la adjudicación de tierras baldías en virtud de fallos judiciales proferidos por los jueces de la república, que han ordenado la apertura de folios de matrícula*

*inmobiliaria, actuación que en muchos casos es llevada a cabo por los registradores de instrumentos públicos en cumplimiento de fallos de tutela interpuestos por los adjudicatarios y en los cuales, por vía de tutela, se ordena la inscripción y apertura de folios de matrícula, con lo cual se desconoce la fuerza normativa de la Ley 160 de 1994, y se propicia la inseguridad jurídica y, a su vez, se dificulta el ejercicio de las competencias del Incoder o quien haga sus veces como administrador de los predios baldíos de la Nación.*

*Si bien el Plan Nacional de Clarificación contempla como ruta de solución en el acápite de la metodología para la clarificación y recuperación de aquellos predios, la interposición de acciones de tutela mediante las cuales las autoridades judiciales ordenen dejar sin efectos las sentencias de declaración de pertenencia es preocupante y riesgoso tanto para el Plan Nacional de Clarificación como para el Estado mismo, que los jueces de la República continúen declarando la adquisición del derecho real de dominio sobre bienes inmuebles en los casos donde no existen antecedentes registrales”*

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, 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”.*

#### **5.4. 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”.*

#### **5.5. 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 2014<sup>6</sup>”.*

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 1974<sup>7</sup>, tuvieran publicitados los códigos de naturaleza jurídica de tradición, modo de adquirir y falsa tradición”*

Según asevera 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 rurales<sup>8</sup>.

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 - art 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

---

<sup>6</sup> Consta de 1.947 folios.

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> Sin embargo en algún momento se tuvo como valor estimativo de folios de matrícula a analizar un total de 41.647.

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 figura de prescripción adquisitiva del dominio, afectando así a más de **1`202.366 hectáreas** presuntamente baldías<sup>9</sup>.

5.6. Mediante oficio de fecha 2 de febrero de 2016, el Juez Promiscuo de Familia de Paz de Ariporo – Casanare, en respuesta al auto de fecha 01 de diciembre de 2015, allegó a esta Corporación copia de todos los informes que han sido presentados por el Incoder, la Superintendencia de Notariado y Registro, el Agustín Codazzi y la UPRA en cumplimiento de lo ordenado por la Corte Constitucional en la sentencia T-488 de 2014.

## II. CONSIDERACIONES:

### 1. Deber de acatamiento de los fallos de tutela emitidos por la Corte Constitucional

Las órdenes dadas por los jueces de instancia en las sentencias de tutela, así como las dictadas por la Corte Constitucional con ocasión de la revisión de dichos fallos, deben ser obedecidas. Por tal motivo, se ha establecido un esquema tendiente a garantizar el cumplimiento de los fallos de tutela. Tal diseño legislativo, contenido en el Decreto 2591 de 1991, es concordante con el espíritu de las normas superiores del ordenamiento jurídico; ya que no tendría sentido que en la Constitución se consagraran derechos fundamentales si no se diseñaran mecanismos por medio de los cuales estos fuesen cabal y efectivamente protegidos<sup>10</sup>.

Así las cosas, incumplir la orden dada por el juez constitucional en un fallo de tutela es una conducta de suma gravedad porque: *“(i) prolonga la vulneración o amenaza de un derecho fundamental tutelado y (ii) constituye un nuevo agravio frente a los derechos fundamentales a un debido proceso y de acceso a la justicia”*<sup>11</sup>.

Cumplir con las providencias judiciales es un imperativo del Estado Social y Democrático de Derecho<sup>12</sup>. El derecho a acceder a la justicia<sup>13</sup> 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

<sup>9</sup> El territorio sustraído mediante sentencias de prescripción adquisitivo del dominio es superior a la totalidad del área del Departamento de Caldas y Risaralda juntos.

<sup>10</sup> Auto 149A de 2003.

<sup>11</sup> Cfr. Sentencias T-329 de 1994 y C-1003 de 2008.

<sup>12</sup> Cfr. Sentencias T-1686 de 2000 y C-1006 de 2008.

<sup>13</sup> Cfr. Sentencias C-426 de 2002 y T-443 de 2013.

goce<sup>14</sup>. 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 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, también aquellas que reconocen en el valor de la justicia y en los derechos al debido proceso y al acceso efectivo a la administración de justicia, pilares fundamentales del modelo de Estado Social de Derecho (arts. 29, 86 y 230)”*.

En este orden de ideas, es 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”*<sup>15</sup>. Teniendo en cuenta lo anterior, vale la pena precisar ¿quién es la autoridad que debe garantizar el acatamiento de los fallos de tutela proferidos?

Esta Corporación ha manifestado en reiteradas oportunidades que la autoridad competente para garantizar el cumplimiento de una sentencia es el juez que en primera instancia conoció del amparo. En efecto, a partir de los artículos 23, 27, 36, 37 y 52 del Decreto 2591 de 1991, la Corte ha definido la competencia y el conjunto de facultades que tiene el *a quo* para hacer cumplir la orden contenida en la tutela<sup>16</sup>.

Al respecto, en el auto 136A de 2002, la Sala Plena relacionó las razones para concretar en dichos jueces o tribunales tal competencia, de la siguiente manera:

*“(i) Obedece a una interpretación sistemática del decreto 2591 de 1991, (ii) genera claridad en términos de seguridad jurídica, al desarrollar el principio de igualdad en los procedimientos judiciales, (iii) está en armonía con el principio de inmediación del trámite de tutela y, (iv) protege la eficacia de la garantía procesal en que consiste el grado jurisdiccional de consulta”*.

---

<sup>14</sup> 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).

<sup>15</sup> Cfr. Sentencias T-553 de 1995, T-406 y T-1051 de 2002, T-096-08.

<sup>16</sup> Cfr. Sentencia T-086 de 2003.

Sin embargo, lo anterior no quiere decir que la Corte no pueda hacer cumplir directamente sus órdenes o intervenir en su ejecución, cuando estas se han transgredido. En efecto, este Tribunal conserva una competencia preferente, similar a la de la Procuraduría General de la Nación en el campo disciplinario, en punto a la obtención del cumplimiento de sus órdenes, para ello puede hacer uso de todas las herramientas consagradas en el Decreto 2591 de 1991<sup>17</sup>.

En desarrollo de lo anterior, esta Corporación en diversas providencias ha manifestado que de manera excepcional la Corte Constitucional puede conocer del cumplimiento de sus providencias en los siguientes casos:<sup>18</sup>

*“Siempre que exista una justificación objetiva, razonable y suficiente para ello, como ocurre por ejemplo, cuando se está frente a alguno de los siguientes presupuestos: (i) Que el juez de primera instancia no cuente con instrumentos, o que teniéndolos no adopte las medidas necesarias para hacer cumplir el fallo de revisión de la Corte Constitucional; (ii) Cuando hay un incumplimiento manifiesto por alguna de las partes sobre la parte resolutive de la sentencia y el juez de primera instancia no haya podido adoptar las medidas necesarias para garantizar la protección de los derechos fundamentales; (iii) Cuando el juez ejerce su competencia de velar por el cumplimiento, pero la inobediencia persiste; (iv) Cuando la desobediencia provenga por parte de una alta corte; (v) Cuando la intervención de la Corte Constitucional sea imperiosa para lograr el cumplimiento del fallo; (vi) Cuando se esté en presencia de un estado de cosas inconstitucionales y la Corte haya determinado realizar un seguimiento del cumplimiento de su propia decisión”*

Para adoptar las medidas que buscan hacer efectivo el fallo, esta corporación podrá solicitar el expediente correspondiente a la sentencia que la Corte ha proferido y podrá dictar las medidas conducentes o tomar una decisión modificatoria o complementaria del mismo<sup>19</sup>.

## **2. Herramientas del juez de tutela ante el incumplimiento de sus órdenes.**

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 a derecho que sea acatada por las autoridades o por los particulares a quienes les corresponda hacerlo<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> Auto 335 de 2014.

<sup>18</sup> Cfr. Autos 149 A de 2003, 010, 045, 050 y 185 de 2004, 176, 177 y 184 de 2005, 201 de 2006, 256 de 2007, 243 y 271 de 2009, 094 de 2012 y 158 de 2013.

<sup>19</sup> Ver Auto 06 de 2003..

<sup>20</sup> Sentencia C-367 de 2014.

Respecto a las herramientas jurídicas que el juez debe desplegar ante el incumplimiento de sus órdenes, la sentencia C-367 de 2014 afirmó lo siguiente:

*“La administración de justicia y, de manera especial, el juez que dictó la providencia judicial, no pueden ser indiferentes o ajenos a su cumplimiento. Este cumplimiento puede y, si es del caso debe, efectuarse aún en contra de la voluntad de quien está llamado a ello, por medios coercitivos. El incumplir una providencia judicial puede comprometer la responsabilidad de la persona a quien le es imputable esta conducta y puede tener consecuencias en diversos ámbitos. Y puede comprometerla, porque si bien el incumplimiento obedece a una situación objetiva, dada por los hechos y sólo por los hechos, la conducta de incumplir obedece a una situación subjetiva, en la cual es relevante la culpabilidad de su autor”.*

La Corte ha diferenciado las dos herramientas de las que dispone el juez para hacer cumplir una orden de protección y, además, para sancionar a los posibles infractores: (i) el cumplimiento propiamente dicho y (ii) el desacato. Sobre el particular el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991 establece:

*“Artículo 27.- Cumplimiento del fallo. Proferido el fallo que concede la tutela, la autoridad responsable del agravio deberá cumplirlo sin demora.*

*Si no lo hiciere dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, el juez se dirigirá al superior del responsable y le requerirá para que lo haga cumplir y abra el correspondiente procedimiento disciplinario contra aquél. Pasadas otras cuarenta y ocho horas, ordenará abrir proceso contra el superior que no hubiere procedido conforme a lo ordenado y adoptará directamente todas las medidas para el cabal cumplimiento del mismo. El juez podrá sancionar por desacato al responsable y al superior hasta que cumplan su sentencia.*

(...)

*En todo caso, el juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto y mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza.*  
(Subraya fuera del texto)

Ahora bien tal y como lo manifestó la Corte en sentencia T-458 de 2003, existen importantes diferencias entre la institución jurídica del cumplimiento y del desacato, estas son:

*“(i) El cumplimiento es obligatorio, hace parte de la garantía constitucional; el desacato es incidental, se trata de un instrumento disciplinario de creación legal.*

*(ii) La responsabilidad exigida para el cumplimiento es objetiva, la exigida para el desacato es subjetiva.*

*(iii) La competencia y las circunstancias para el cumplimiento de la sentencia se basan en los artículos 27 y 23 del decreto 2591 de 1991. La base legal del desacato está en los artículos 52 y 27 del mencionado decreto. Es decir que en cuanto al respaldo normativo, existen puntos de conjunción y de diferencia.*

*(iv) El desacato es a petición de parte interesada; el cumplimiento es de oficio, aunque puede ser impulsado por el interesado o por el Ministerio Público”.*

Concretamente, sobre las facultades para obligar el acatamiento de las “órdenes complejas” de una tutela, se ha establecido una competencia especial en cabeza de los jueces para adoptar las medidas que sean conducentes a fin de obtener una garantía real y efectiva de los derechos fundamentales que fueron protegidos en el amparo.

Para esta Corporación, las órdenes complejas son: “mandatos de hacer que generalmente requieren del transcurso de un lapso significativo de tiempo, y dependen de procesos decisorios y acciones administrativas que pueden requerir el concurso de diferentes autoridades y llegar a representar un gasto considerable de recursos, todo lo cual suele enmarcarse dentro de una determinada política pública”.<sup>21</sup>

La Corte ha manifestado en relación con una orden compleja que: “las posibilidades que tiene el juez de prever los resultados de su decisión se reducen. La variedad de órdenes y actores que deben realizarlas, o la complejidad de las tareas impuestas, que pueden suponer largos procesos al interior de una entidad, obligan al juez de tutela a ser ponderado al momento de concebir el remedio, ordenarlo y vigilar su cumplimiento.”<sup>22</sup> El juez de tutela debe ser consciente de que cuando imparte una orden compleja su trabajo con relación al caso no se acaba con la sentencia, es más, suele comenzar en ese momento. La labor que ha de desplegar el juez en cuanto a la supervisión y control del cumplimiento de este tipo de órdenes, puede superar, con creces, la elaboración de la decisión misma. Éste es un factor que también ha de ser considerado por el operador jurídico, pues es uno de los aspectos de los cuales dependerá asegurar, efectivamente, el goce del derecho a las personas<sup>23</sup>.

En lo que respecta al desacato y cumplimiento de una orden compleja la sentencia T-086 de 2003 afirmó:

*“En el caso en que la solución es una orden compleja, las posibilidades que tiene el juez de prever los resultados de su decisión se reducen. La variedad de órdenes y actores que deben realizarlas, o la complejidad de las tareas impuestas, que pueden suponer largos procesos al interior de una entidad, obligan al juez de tutela a ser ponderado al momento de*

<sup>21</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-086 de 2003.

<sup>22</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-086 de 2003.

<sup>23</sup> Auto 335 de 2014.

*concebir el remedio, ordenarlo y vigilar su cumplimiento. La labor del juez en sede de tutela no acaba, entonces, en el momento de proferir sentencia y renace cuando alguna de las partes vuelve a plantear el caso, por ejemplo, en un incidente de desacato. El juez de tutela debe garantizar el goce efectivo del derecho, y en aquellos casos en que impartir una orden no basta, es necesario que el juez mantenga el control de la ejecución de la misma. Es esa, precisamente, la razón por la que el Decreto 2591 de 1991 concede facultades especiales al juez en materia de tutela.<sup>24</sup> Por ello es posible, por ejemplo, que un juez de tutela considere necesario que la entidad que debe cumplir el mandato impartido en un fallo de tutela, deba entregar periódicamente informes al juez, para que éste verifique el cumplimiento del mismo, pudiendo a la vez, adoptar determinaciones que permitan ajustar la orden original a las nuevas circunstancias que se puedan presentar todo con miras a garantizar el goce efectivo del derecho fundamental amparado y sin modificar la decisión que hizo tránsito a cosa juzgada”.*

Ahora bien, es pertinente aclarar que las órdenes emitidas en la sentencia T-488 de 2014, pueden ser enmarcadas en lo que la jurisprudencia denomina como órdenes complejas y en este orden de ideas, el juez está llamado a tomar las medidas que se requieran para garantizar el cumplimiento de las mismas, empleado las herramientas constitucionales, legales y jurisprudenciales descritas en párrafos anteriores.

### **3. Examen del caso concreto.**

#### **1. Competencia de la Corte Constitucional para asumir el cumplimiento de la sentencia T-488 de 2014.**

Tal y como se manifestó en la parte motiva de esta providencia, este Tribunal puede excepcionalmente asumir directamente la competencia para conocer de sus decisiones cuando: (i) el juez de primera instancia no cuente con instrumentos o, teniéndolos, no adopta las medidas necesarias para hacer cumplir el fallo de revisión de la Corte Constitucional; (ii) cuando hay un incumplimiento manifiesto por alguna de las partes sobre la parte resolutive de la sentencia y el juez de primera instancia no haya podido adoptar las medidas necesarias para garantizar la protección de los derechos fundamentales; y (iii) cuando la intervención de la Corte Constitucional sea imperiosa para lograr el cumplimiento del fallo.

---

<sup>24</sup> Por ejemplo: Artículo 7o. Medidas provisionales para proteger un derecho. Desde la presentación de la solicitud, cuando el juez expresamente lo considere necesario y urgente para proteger el derecho, suspenderá la aplicación del acto concreto que lo amenace o vulnere. || Sin embargo, a petición de parte o de oficio, se podrá disponer la ejecución o la continuidad de la ejecución, para evitar perjuicios ciertos e inminentes al interés público. En todo caso el juez podrá ordenar lo que considere procedente para proteger los derechos y no hacer ilusorio el efecto de un eventual fallo a favor del solicitante. || La suspensión de la aplicación se notificará inmediatamente a aquél contra quien se hubiere hecho la solicitud por el medio más expedito posible. || El juez también podrá, de oficio o a petición de parte, dictar cualquier medida de conservación o seguridad encaminada a proteger el derecho o a evitar que se produzcan otros daños como consecuencia de los hechos realizados, todo de conformidad con las circunstancias del caso. || El juez podrá, de oficio o a petición de parte, por resolución debidamente fundada, hacer cesar en cualquier momento la autorización de ejecución o las otras medidas cautelares que hubiere dictado. (Decreto 2591 de 1991) Al respecto también puede verse el artículo 27 del mismo Decreto 2591, citado previamente en esta sentencia.

En este orden de ideas, y 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 (será analizada más adelante);

(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.

Esta corporación considera necesario avocar el conocimiento del cumplimiento de dicha decisión, especialmente de las órdenes contenidas en los numerales quinto, sexto, séptimo y octavo de su parte resolutive.

## **2. Problemáticas identificadas en los informes de respuesta al auto de fecha 1° de diciembre de 2014.**

Conforme a los antecedentes descritos, es claro 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.

En razón a los informes allegados en cumplimiento de la Sentencia T-488 de 2014 y al auto de fecha 1° de diciembre de 2015, se pudieron identificar, entre otros, los siguientes problemas que impiden ejecutar las ordenes contenidas en los numerales, quinto, sexto, séptimo y octavo de la providencia en comento:

(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.

(v) No se 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 sujetas 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.

Por tanto, se debe precisar que las falencias identificadas en el presente auto son en gran medida fruto de una aproximación inicial a la problemática estructural de tierras en el país, y en esta medida, se debe aclarar que conforme siga evolucionando el proceso de construcción del inventario de bienes baldíos de la Nación, es probable que aparezcan nuevos inconvenientes los cuales deberán ser abordados y solucionados integralmente por las entidades encargadas de garantizar el cumplimiento de la sentencia T-488 de 2014.

Así mismo, esta Corporación espera que en futuros informes las entidades encargadas de garantizar el cumplimiento de la providencia en comento, no solo se limiten a identificar las barreras que impiden lograr el acatamiento de las órdenes proferidas, sino que tal y como lo dispuso el auto de fecha 1º de diciembre de 2015, sean estas quienes le indiquen a esta Sala los correctivos que autónomamente se han tomado o se piensan implementar, al igual que el avance de los mismos.

### **3. Solicitud de información en el marco del cumplimiento de la sentencia T-488 de 2014.**

La sentencia T-488 de 2014 estableció en cabeza de diversas entidades del orden Nacional, la carga procesal de allegar informes periódicos señalando las acciones emprendidas para superar las falencias identificadas en la providencia

en comento, así como los soportes que permitan justificar el avance o retroceso en la respuesta institucional adoptada<sup>25</sup>.

En cumplimiento al auto de fecha 1° de diciembre de 2015 *(i)* el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, *(ii)* el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, *(iii)* la Unidad de Planeación Rural Agropecuaria y *(iv)* la Superintendencia de Notariado y Registro, allegaron a esta Sala diversos informes en los cuales han identificado las acciones desplegadas desde la expedición de la providencia, hasta el mes de diciembre de 2015.

Sin embargo, los alusivos documentos presentados en respuesta al requerimiento de la corte no aportaron información detallada y suficiente sobre el cumplimiento, avance, retroceso o superación, de los compromisos aceptados por el Gobierno Nacional respecto a las órdenes proferidas en la sentencia T-488 de 2014. En su lugar, el gobierno solo relacionó una serie de actividades preparatorias y administrativas de cara al cumplimiento de lo ordenado en los numerales quinto, sexto, séptimo y octavo de la providencia en comento, las cuales en su gran mayoría fueron desplegadas en el primer semestre del año 2015.

Así las cosas, es necesario que los informes que presenté el gobierno no solo se limiten a precisar una gran cantidad de acciones y programas que se ejecutaran en un periodo determinado, por el contrario la información solicitada debe permitir medir el avance en el cumplimiento de las ordenes emitidas en relación a los indicadores contruidos por la misma institucionalidad.

Para la Sala la entrega de un programa metodológico, sin los respectivos soportes que permitan observar su evolución a través del tiempo no satisface bajo ninguna circunstancia la carga procesal de entregar la información requerida, más aún, si se tiene en cuenta que han transcurrido casi dos años, desde la expedición de la sentencia T-488 de 2014 sin que el gobierno haya presentado los correspondientes resultados, avances o retrocesos. Es precisamente la información de contraste la que es técnicamente relevante para esta corporación y los organismos de control.

En este orden de ideas, la Sala debe precisar que los informes presentados por la mesa encargada de garantizar el cumplimiento de la sentencia T-488 de 2014 no contiene los insumos solicitados por esta corporación para poder analizar el grado de cumplimiento de las órdenes estructurales de política agraria emitidas.

En conclusión, esta Sala debe precisar que la información allegada en respuesta al auto de fecha 1° de diciembre de 2015 no cumple con los requisitos de especificidad y claridad necesarios para evaluar el cumplimiento de las órdenes relacionadas en la sentencia T-488 de 2014. Teniendo en cuenta lo anterior, se hace indispensable que el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la Unidad de Planeación Rural Agropecuaria y la Superintendencia de Notariado y Registro, en el término de diez (10) días

---

<sup>25</sup> Al respecto ver órdenes quinta, sexta séptima y octava de la providencia en comento.

contados a partir de la notificación de esta providencia den respuesta clara y detallada a los siguientes cuestionamientos.

### **3.1. Sub actividades que debían ejecutarse antes del mes de febrero de 2016.**

Mediante escrito allegado el 12 de enero de 2016, la subgerencia de tierras rurales del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), remitió a esta Corporación el documento titulado “*Plan Nacional de Clarificación y Recuperación de Tierras Rurales*”, según el citado informe para lograr el cumplimiento de la sentencia T-488 de 2014 se han construido metodológicamente diversas actividades y sub actividades, las cuales tienen que ser desarrolladas en periodos de corto (1 año), mediano (2 a 4 años) y largo plazo (de 5 años en adelante). Así mismo dicho texto aseveró que los tiempos establecidos para la ejecución de la metodología propuesta empezarán a contarse a partir de febrero del año 2015.

Ahora bien, teniendo en cuenta que a la fecha ya ha transcurrido el termino para haber finalizado varias tareas descritas en el documento en cuestión, específicamente aquellas que metodológicamente tenían una duración de corto plazo, es indispensable que la mesa interinstitucional para el cumplimiento de la sentencia T-488 de 2014, le informe a esta Corporación en un documento unificado el grado de cumplimiento de las siguientes sub actividades descritas en el Plan Nacional de Clarificación y Recuperación de Tierras Rurales:

(i) Base registral de la Superintendencia de Notariado y Registro -SNR-; en concordancia con la orden número 7 de la Sentencia T-488 de 2014<sup>26</sup>.

(ii) Bases de información del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), titulación de predios baldíos y procesos agrarios de clarificación y recuperación de baldíos<sup>27</sup>.

(iii) Recopilación de información de otras entidades para la construcción de una base de datos de bienes baldíos inadjudicables<sup>28</sup>

(iv) Predios inscritos a nombre de la Nación-Incoder, en las bases de datos de la Superintendencia de Notariado y Registro<sup>29</sup>.

---

<sup>26</sup> Según el Plan Nacional de Clarificación y Recuperación de Tierras Rurales esta subactividad se compone de “*la recopilación y análisis jurídico de los folios de matrícula inmobiliaria, abiertos a partir del 5 de agosto de 1974 hasta el año 2014, en que se registren la declaratoria de pertenencia de predios rurales sin antecedentes registrales así como de aquellos fundos que no cuentan con una cadena traslativa de la propiedad válida que indique que salió del dominio de la Nación*”.

<sup>27</sup> Según el Incoder esta actividad comprendía “*realizar una búsqueda en los archivos del Sistema de Información de Desarrollo Rural (SIDER), archivos o documentos históricos de los procedimientos administrativos de baldíos (personas naturales, jurídicas y grupos étnicos); de igual forma, se requiere la recopilación de 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, correspondientes al periodo comprendido entre 1886 y 2015*”.

<sup>28</sup> Esta actividad comprendía “*La recopilación y construcción de una base de datos de bienes baldíos inadjudicables, para lo cual la mesa de trabajo interinstitucional del Plan Nacional de Clarificación consideró necesario y pertinente solicitar apoyo técnico a la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), quien realizará la recolección de información temática del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), (Programa de Formalización de la Propiedad Rural), de la Agencia Nacional de Minería (ANM), Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), Agencia Nacional de Infraestructura (ANI)*”.

La referida mesa deberá poner en conocimiento de esta Sala sí a la fecha ya ha finalizado cada una de las actividades descritas, y en caso de que aún no haya terminado dichas tareas, deberá precisar las razones que le impidieron cumplir con los términos establecidos y el grado de avance de las mismas.

### **3.2. Solicitud de información respecto a las actividades y sub actividades que deben ejecutarse en el mediano y largo plazo.**

Tal y como lo precisó el Plan Nacional de Clarificación y Recuperación de Tierras Rurales, existen varias actividades y sub actividades que deben ser ejecutadas en un mediano y largo plazo. Específicamente el documento en cuestión considera que deben ser adelantadas las siguientes tareas en el mediano plazo (2 a 4 años)

- (i) Recopilación de la información secundaria - actualizaciones prediales que se produzcan a partir del 2015.
- (ii) Depuración o análisis jurídico de la totalidad de los registros inmobiliarios identificados por la SNR
- (iii) Digitalización de la información o registros encontrados - Bases de información del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder)
- (iv) Establecer aspectos catastrales y jurídicos determinantes para la identificación de las tierras baldías o generar los elementos suficientes para que el Incoder determine la procedencia de iniciar cualquiera de los procedimientos agrarios establecidos en la Ley 160 de 1994.
- (v) Tabulación de la información recolectada y de los productos generados
- (vi) Realizar el diagnóstico para la determinación de las zonas priorizadas
- (vii) Definición de los pilotos para realizar la comprobación en campo
- (viii) Ejecutar el plan piloto para el proceso agrario de clarificación y recuperación de predios baldíos
- (ix) Construir las memorias del plan piloto de clarificación y recuperación

---

<sup>29</sup> Esta actividad establecía la carga de incluir en el inventario “*los predios que a la fecha figuren con matrícula inmobiliaria a nombre de la nación-INCODER en calidad de baldíos, sin perjuicio de que en la metodología de barrido predial se determine la existencia de títulos que ameriten procesos de clarificación o inscripción de resoluciones de adjudicación*”.

(x) 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

(xi) Definir la estrategia para la identificación de baldíos en las regiones en las cuales no se cuenta con la información secundaria del censo catastral.

(xii) Adelantar la estrategia de capacitación, sensibilización y socialización

(xiii) Ingresar los predios identificados como baldíos recuperables

(xiv) Ingresar los predios clarificados como baldíos

En igual medida el citado informe precisó que las entidades concernientes debían ejecutar a largo plazo diversas tareas las cuales tardarían entre 5 años o más.

Ahora bien, esta Sala considera que los informes presentados por los miembros que conforman la mesa interinstitucional para el cumplimiento de la sentencia T-488 de 2014 no pueden ser catalogados como idóneos para determinar el avance o superación de las metas propuestas, ya que al no establecer con precisión y claridad el rango de tiempo en el cual se ejecutaran dichas actividades o sub actividades, trae como consecuencia que la Sala y los organismos de Control no puedan adelantar adecuadamente el seguimiento a las metas referidas.<sup>30</sup>

Iguales planteamientos podrían formularse también a las actividades y sub actividades que se proyectan en un largo plazo (5 años en adelante). 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: (i) las razones por las cuales individualmente cada una de esas acciones tardará el término descrito y (ii) establezca desagregadamente la fecha en la cual se ejecutaran las respectivas acciones.

### **3.3. Solicitud de información respecto a la fecha en la cual se dará cumplimiento a la sentencia T-488 de 2014.**

Mediante escrito allegado el 12 de enero de 2016, la subgerencia de tierras rurales del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), remitió a esta Corporación el documento titulado “*Plan Nacional de Clarificación y Recuperación de Tierras Rurales*”. Según el citado documento:

---

<sup>30</sup> Específicamente el informe presentado no determina si un determinado proceso finalizará en el año 2, 3, o 4.

*“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”*

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 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.

### **3.4. Solicitud de información respecto al número 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 en el marco de la estrategia descrita por el Plan Nacional de Clarificación y Recuperación de Tierras Rurales.**

Conforme se determinó del informe presentado por la mesa interinstitucional para el cumplimiento de la sentencia T-488 de 2014, preliminarmente se han identificado 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 presuntamente baldías.

Teniendo en cuenta lo anterior, es claro que el Incoder o la entidad que haga sus veces, tiene el deber legal de 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, se 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 providencia en comento, precise:

(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<sup>31</sup>

### **3.5. Requerimiento a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República para que alleguen las observaciones relativas al numeral quinto de la sentencia T-488 de 2014.**

La sentencia T-488 de 2014 estableció en cabeza de los órganos de control una especial función de vigilancia y monitoreo de las órdenes estructurales proferidas. En este sentido, el numeral quinto de la providencia en cuestión precisó lo siguiente:

***“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.”***

Teniendo en cuenta lo anterior, se hace indispensable que la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República en el término de diez (10) días contados a partir de la notificación de esta providencia alleguen a esta Corporación los respectivos informes solicitados en el numeral quinto de la sentencia T-488 de 2014. En igual medida esta Sala llama la atención de la Procuraduría General de la Nación para que a futuro allegue la información solicitada en los términos establecidos.

### **3.6. Solicitud de información respecto al cumplimiento de las órdenes proferidas en los numerales sexto, séptimo y octavo de la sentencia T-488 de 2014.**

---

<sup>31</sup> 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”.

De la lectura detallada de los informes presentados por (i) el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, (ii) el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, (iii) la Unidad de Planeación Rural Agropecuaria y (iv) la Superintendencia de Notariado y Registro, se evidencia que en gran medida estas entidades allegaron documentación tendiente a demostrar los avances obtenidos en el cumplimiento de la orden quinta de la sentencia T-488 de 2014, dejando de lado, la presentación de una detallada explicación de las acciones adelantadas entorno a las órdenes proferidas en los numerales sexto, séptimo y octavo de la providencia en comento.

Teniendo en cuenta lo anterior, se hace indispensable que la mesa interinstitucional para el cumplimiento de la sentencia T-488 de 2014 en el término de diez (10) días contados a partir de la notificación de esta providencia allegue a esta Corporación un detallado informe en el cual precise los avances existentes a la fecha respecto al cumplimiento de las referidas órdenes.

La Sala reitera que la información suministrada por el Gobierno Nacional y los distintos órganos de control es uno de los principales insumos que emplea esta corporación para continuar evaluando el estado actual de los avances, estancamientos y retrocesos que han surgido en la reformulación, ajuste e implementación de cada una de las órdenes emitidas en la sentencia T-488 de 2014. Razón por la cual, es deber de las autoridades acatar de buena fe las órdenes impartidas por esta corporación en sus providencias.

Es indispensable que las entidades involucradas en la materia sistematicen la información estatal y en ejercicio de los principios de lealtad procesal, alleguen a esta Sala de la forma más clara y concreta, todas y cada una de las variables, datos y estadísticas anteriormente solicitadas, es decir, tanto las que benefician al Gobierno Nacional como aquellas que le son negativas.

#### **4. Sustitución procesal de la Agencia Nacional de Tierras respecto al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural en la ejecución del Plan Nacional de Clarificación y Recuperación de Tierras Rurales.**

Las bases del Plan Nacional de Desarrollo (Ley 1753 de 2015) y el Capítulo II titulado “Transformación del Campo”, dispuso la necesidad de contar con un arreglo institucional integral y multisectorial que tuviese presencia territorial, de acuerdo con las necesidades de los pobladores rurales y los atributos del territorio, y lograra corregir las brechas de bienestar y oportunidades de desarrollo entre regiones rurales.

Para garantizar el referido objetivo, el artículo 107 de la Ley 1753 de 2015 revistió al Presidente de la República de facultades extraordinarias para: (i) crear una entidad u organismo perteneciente a la Rama Ejecutiva del Orden Nacional del sector descentralizado, responsable de la administración de las tierras como recurso para el desarrollo rural, de la política de acceso a tierras y la gestión de la seguridad jurídica para consolidar y proteger los derechos de propiedad en el campo, así como para (ii) crear una entidad u organismo perteneciente a la Rama

Ejecutiva del Orden Nacional del sector descentralizado, fijando su objeto y estructura orgánica responsable de gestionar, promover y financiar el desarrollo rural y agropecuario con el fin de acercar al territorio la presencia institucional del orden nacional para la transformación del campo y adelantar programas con impacto regional.

En desarrollo de la facultad prevista en el literal a) del artículo 107 de la Ley 1753 de 2015, se creó, a través del Decreto ley 2363 de 2015, la Agencia Nacional de Tierras, con el objeto de ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para lo cual debía gestionar el acceso a la tierra como factor productivo, lograr la seguridad jurídica sobre ésta, y promover su uso en cumplimiento de la función social de la propiedad y administrar y disponer de los predios rurales de propiedad de la Nación. Sobre el particular los artículos 2º y 3º del Decreto 2365 de 2015, establecen lo siguiente:

*“Artículo 2º. Duración del proceso de liquidación. El proceso de liquidación del INCODER deberá concluir en un plazo de un año, contado a de la fecha vigencia del presente decreto, término que podrá ser prorrogado por el Gobierno Nacional mediante decreto debidamente motivado. Vencido el término de liquidación señalado, terminará para todos los efectos la existencia jurídica del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural en Liquidación.*

*Artículo 3º, Prohibición para iniciar nuevas actividades. A partir de la publicación de este Decreto el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER-, en Liquidación, no podrá iniciar nuevas actividades en desarrollo de su objeto social y conservará su capacidad jurídica únicamente para expedir actos, realizar operaciones, convenios y celebrar los contratos necesarios para su liquidación.*

*Así mismo, conservará su capacidad para seguir adelantando los procesos agrarios, de titulación de baldíos, de adecuación de tierras y riego, gestión y desarrollo productivo, promoción, asuntos étnicos y ordenamiento productivo hasta tanto entren en operación la Agencia Nacional de Tierras y la Agencia de Desarrollo Rural, lo cual deberá ocurrir en un término no mayor a dos (2) meses, contados a partir de la fecha de vigencia de este decreto”.*

Así las cosas, bajo la nueva organización estatal, la Agencia Nacional de Tierras debe ser el directo responsables de la ejecución y continuación de las acciones que venía desplegado el Incoder (hoy en liquidación) para lograr el cumplimiento de lo consagrado en la sentencia T-488 de 2014. En este orden de ideas, en caso de que a la fecha de realización de la referida audiencia la Agencia Nacional de Tierras ya esté en funcionamiento, deberá entenderse que la citación realizada en el presente auto se circunscribe específicamente a ella.

En mérito de lo expuesto, la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional

## **RESUELVE:**

**PRIMERO.-** **Asumir** la competencia para conocer del cumplimiento de la sentencia T-488 de 2014.

**SEGUNDO.-Solicitar** a los miembros que conforman la mesa interinstitucional para el cumplimiento de la sentencia T-488 de 2014 que en informe unificado den respuesta a los requerimientos esbozados en los numerales 3.1, 3.2, 3.3, 3.4 y 3.6. de esta providencia. La información requerida deberá ser enviada a esta corporación a más tardar en el término de diez (10) días contados a partir de la comunicación del presente auto.

**TERCERO.- Solicitar** a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República que en el término de diez (10) días contados a partir de la notificación de esta providencia alleguen a esta Corporación los respectivos informes solicitados en el numeral quinto de la sentencia T-488 de 2014.

**CUARTO.-** 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, al Director de la Agencia Nacional de Tierras, a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República de lo decidido.

Comuníquese, notifíquese y cúmplase.

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO  
Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB  
Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS  
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ  
Secretaria General

