

IDENTIFICACIÓN DE CASOS DE OCUPACIÓN DE BALDÍOS EN LOS MUNICIPIOS DE SAN VICENTE DEL CAGUÁN Y SAN JOSÉ DEL GUAVIARE, Y SU RECUPERACIÓN JURÍDICA Y MATERIAL

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

Recopilación y análisis de información:

Silvia Alejandra Padilla Quintero
Andrea Carolina Rico Moreno

*Asesoras Nacionales en Tierras y Derecho Ambiental para la Agencia Nacional de Tierras PROJUST/
UNODC*

Elaboración del documento:

Silvia Alejandra Padilla Quintero

Asesora Nacional en Tierras y Derecho Ambiental para la Agencia Nacional de Tierras PROJUST/ UNODC

Revisión y aprobación:

Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica
Agencia Nacional de Tierras

Sebastián Moscoso Sepúlveda
Experto Legal en Tierras y Ambiental PROJUST / UNODC

Bogotá D.C, marzo 2022

© Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito -UNODC- Colombia

Las opiniones expresadas en el documento no comprometen ni vinculan a ninguna de las instituciones que hacen parte del proyecto, y sus contenidos son puntos de vista expresados por sus autores que no tienen otro fin que servir a manera de recomendaciones, por lo cual no se entiende de ninguna forma que sean vinculantes.

Las denominaciones empleadas en este documento y la forma en que aparecen presentados los datos no implican, de parte de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito – UNODC –, juicio alguno sobre las acciones internas del Estado colombiano.

La información sobre los localizadores uniformes de recursos y enlaces a sitios de Internet contenidos en el documento se consigna para facilitar la consulta y es exacta al tiempo de la elaboración. Las Naciones Unidas no asumen ninguna responsabilidad por la exactitud de dicha información en el futuro ni por el contenido de sitios web externos. Además, la inclusión de referencias, vínculos o enlaces a otros documentos o sitios web no tiene la intención de asignar importancia a esos autores o sitios, y la información contenida en ellos, no tiene por objeto respaldar, recomendar o favorecer a las opiniones expresadas, o productos comerciales o servicios ofrecidos en estos sitios externos, o las organizaciones que patrocinan los sitios, por nombre comercial, marca comercial, fabricación, o de otra manera.

Los puntos de vista y opiniones expresados en este documento no representan ni reflejan necesariamente las de las Naciones Unidas o de la UNODC, y no serán utilizados con fines publicitarios o de patrocinio de personas o productos.

La información que se relaciona a continuación es confidencial, está sujeta a reserva hasta que las partes realicen acuerdos explícitos sobre aquello que se hace público y la manera de hacerlo.

Documento elaborado en el marco del Proyecto “*Fortalecimiento del Estado de Derecho Ambiental PILAR TEFOS II*” apoyado por la Embajada Británica en Colombia y desarrollado por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito – UNODC- Colombia (vigencia abril 2021- marzo 2022).

TABLA DE CONTENIDO

TABLA DE CONTENIDO	3
INTRODUCCIÓN	4
I.DEL PROCEDIMIENTO DE RECUPERACIÓN DE BALDÍOS INDEBIDAMENTE OCUPADOS	7
IIIDENTIFICACIÓN DE CASOS DE OCUPACIÓN DE BALDÍOS EN LOS MUNICIPIOS DE SAN VICENTE DEL CAGUÁN Y SAN JOSÉ DEL GUAVIARE	8
III.ESTADO DE LOS NOVENTA (90) PROCESOS DE RECUPERACIÓN DE BALDÍOS EN CURSO EN LOS MUNICIPIOS DE SAN VICENTE DEL CAGUÁN Y SAN JOSÉ DEL GUAVIARE	12
IV.FIGURAS AMBIENTALES PRESENTES EN LA ZONA Y ESPACIALIZACIÓN DE LOS PREDIOS OBJETO DE RECUPERACIÓN DE BALDÍOS	14
V. IDENTIFICACIÓN DE LAS PRINCIPALES TIPOLOGÍAS PRESENTES EN LOS NOVENTA (90) CASOS DE RECUPERACIÓN DE BALDÍOS EN LOS MUNICIPIOS DE SAN JOSÉ DEL GUAVIARE Y SAN VICENTE DEL CAGUÁN.....	15
VI.ESTRATEGIAS PARA SUPERAR LAS TIPOLOGÍAS IDENTIFICADAS EN LA RECUPERACIÓN JURÍDICA	21
VII.LA RECUPERACIÓN MATERIAL DE LOS BALDÍOS	22
VIII.CONCLUSIONES.....	23

INTRODUCCIÓN

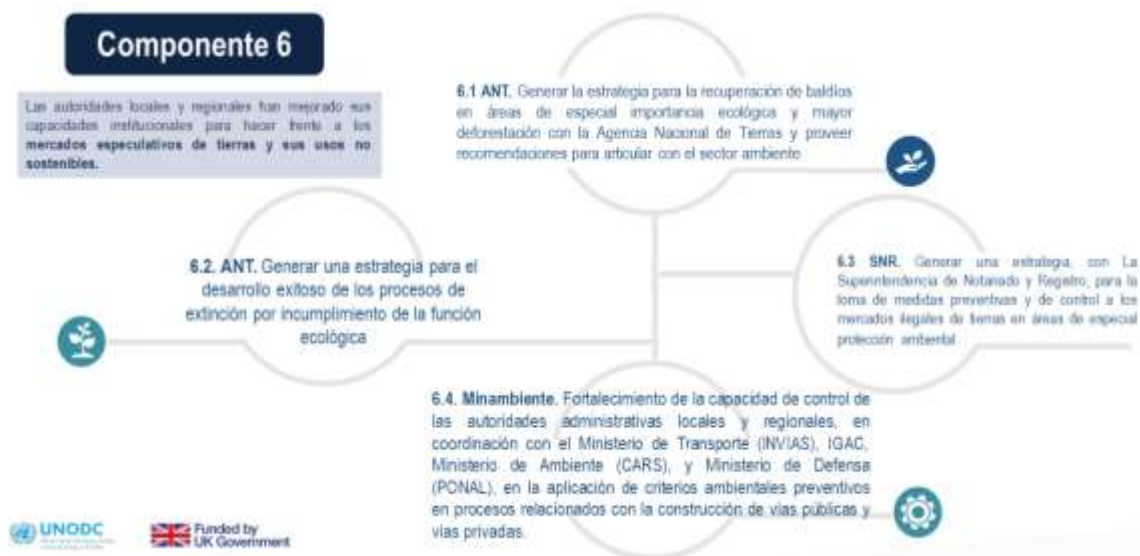
El Consejo Nacional de Lucha contra la Deforestación y otros Crímenes Ambientales Asociados (CONALDEF)¹ se fundamenta en el artículo 9 de la Ley 1955 de 2019 por la cual se expide *el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”*.

A partir de él, y en cooperación con este importante asunto, la Embajada Británica en Colombia y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito - UNODC junto con el apoyo y participación de diversas entidades efectuaron un primer proyecto denominado *“Abordaje de los motores criminales de la deforestación en las áreas más afectadas por el fenómeno en Colombia”*, el cual inicio en 2019 y culminó en marzo de 2021. Desde abril del mismo año se desarrolla un segundo proyecto denominado *“Fortalecimiento del Estado de Derecho Ambiental”*, impulsado por la Embajada del Reino Unido en Colombia, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito - UNODC y diversas instituciones, donde se resalta la participación de la Agencia Nacional de Tierras - ANT.

Bajo esta línea, es importante anotar que el proyecto se encuentra ejecutando en los municipios de San José del Guaviare (Guaviare), San Vicente del Caguán (Caquetá), y La Macarena (Meta) por decisión concertada con las entidades que intervienen en el mismo. Lo anterior obedece a que, de acuerdo con el último informe presentado por el IDEAM, se perdieron 171.685 has de bosque natural en Colombia para el año 2020, de esta manera, la región del Amazonas fue la de mayor afectación donde los departamentos de Meta, Caquetá y Guaviare tuvieron los mayores incrementos en área deforestada en relación con el año anterior. Así, más del 70% de la deforestación en el país se concentra en 25 municipios, siendo San Vicente del Caguán, La Macarena, y San José del Guaviare los tres con las cifras más altas. Estos municipios registraron en conjunto cerca de 39.000 ha deforestadas en este período, cifra que representa más del 22% de la cobertura boscosa perdida en todo el territorio nacional.

En este sentido, el proyecto impulsado por la Embajada del Reino Unido se basa en 9 componentes dentro de los que destaca el asociado al acaparamiento de tierras **“Componente 6: Las autoridades locales y regionales han mejorado sus capacidades institucionales para hacer frente a los mercados especulativos de tierras y sus usos no sostenibles”**.

¹ CONALDEF: conformado por el Consejero Presidencial para la Seguridad Nacional, el Ministro de Defensa Nacional, el Ministro de Justicia y del Derecho, el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, quien lo preside, el Procurador General de la Nación y el Fiscal General de la Nación. Deberá participar el Ministro de Relaciones Exteriores, de existir acciones en zonas fronterizas o que involucren extranjeros, así como los Ministros de Agricultura y Desarrollo Rural, Transporte y Minas y Energía, cuando los asuntos a tratar correspondan a sus competencias.



Esquema 1. Actividades 6.1; 6.2; 6.3 y 6.4 del componente 6 del proyecto impulsado por la Embajada del Reino Unido: *"Fortalecimiento del Estado de Derecho Ambiental"*

Bajo esa perspectiva, las actividades 6.1 y 6.2 correspondientes a la Agencia Nacional de Tierras - ANT se enfocan en:

"6.1 Generar la estrategia para la recuperación de baldíos en áreas de especial importancia ecológica y mayor deforestación con la Agencia Nacional de Tierras y proveer recomendaciones para articular con el sector ambiente"

"6.2. Generar una estrategia para el desarrollo exitoso de los procesos de extinción por incumplimiento de la función ecológica"

Así, respecto a la actividad 6.1, el presente documento tiene por objetivo mostrar la referida estrategia, en los siguientes términos: *"(...) identificación de los casos donde se presente una presunta ocupación indebida de baldíos en los 3 municipios priorizados, y (...) los lineamientos y la estrategia de articulación con las autoridades ambientales y de policía local, para su recuperación jurídica y material"*

Bajo esta perspectiva se realizó el análisis de todos los casos (noventa (90) procesos y/o trámites) de recuperación de baldíos reportados por la Agencia Nacional de Tierras en los municipios de San Vicente del Caguán y San José del Guaviare, como se explicará más adelante.

Adicional a esto, fue necesario adelantar tres (3) talleres regionales en Caquetá, Meta y Guaviare, cuyo objetivo era *"Identificar a partir del diálogo y grupos focales entre actores estratégicos con competencias específicas en trámites con incidencia en predios rurales y en intercambio de información en los procesos de recuperación de baldíos, las posibilidades de definir una estrategia que desde la colaboración armónica fortalezca y dinamice la identificación, trámite y recuperación de los baldíos en las áreas focalizadas dentro de las zonas piloto"*

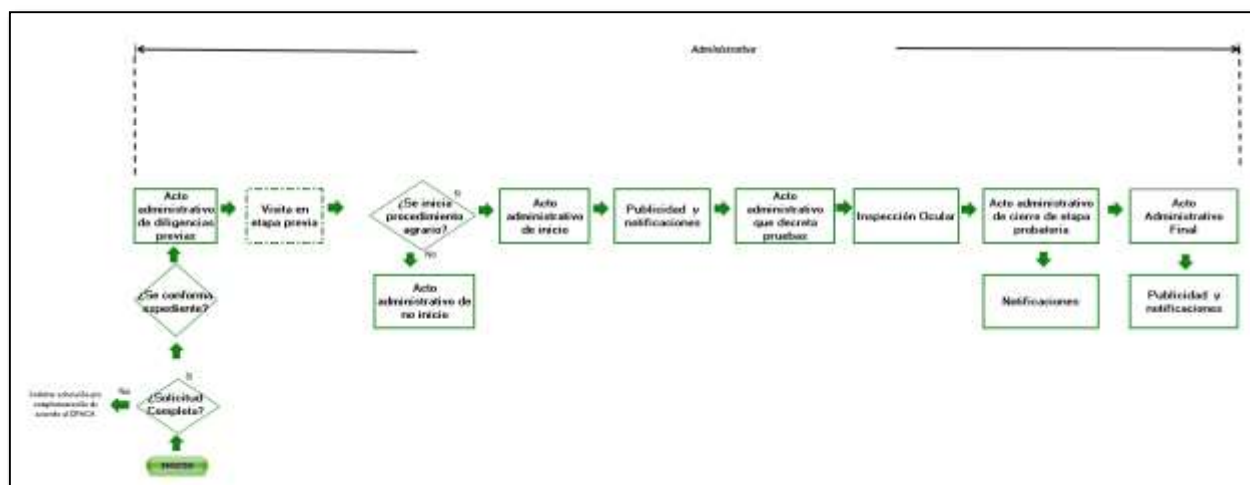
TALLER	PARTICIPANTES	LÍNEAS DE TRABAJO
Taller Meta Fecha: 25 de agosto Lugar: Villavicencio	Secretaría de Agricultura del Meta Banco Agrario Instituto Colombiano Agropecuario Agencia de Renovación del Territorio Unidad de Restitución de Tierras Secretaría de Ambiente del Meta Universidad Santo Tomas	*Transmisión a los asistentes de las competencias de la Autoridad de Tierras, específicamente del proceso de recuperación de baldíos. *Identificación de las competencias de las entidades locales asistentes a los talleres y sus funciones en relación con el proceso administrativo especial agrario o asunto agrario de recuperación de baldíos.
Taller Caquetá Fecha: 24 de septiembre Lugar: Florencia	Procuraduría Ambiental y Agraria Corpoamazonía Secretaría de Agricultura del Caquetá Unidad de Restitución de Tierras Banco Agrario Instituto Colombiano Agropecuario Uniamazonía Unidad de Planificación Rural y Agropecuaria (virtual)	*Referencia de las figuras ambientales presentes en el municipio, así como, del contexto de la zona (puntualmente en San José del Guaviare).
Taller San José del Guaviare Fecha: 28 de septiembre Lugar: San José del Guaviare	CDA Defensoría del Pueblo Alcaldía de San José del Guaviare Instituto Colombiano Agropecuario Agencia de Renovación del Territorio Instituto Geográfico Agustín Codazzi Departamento Nacional de Planeación	De estos talleres se extrajo: *Identificación de información relevante de las autoridades asistentes que permitiera una articulación en el proceso administrativo especial agrario o asunto agrario de recuperación de baldíos, así como, un flujo adecuado en el intercambio de información institucional, de acuerdo a las necesidades presentadas por la ANT (dinamización de los procesos). * El contexto de la zona permite identificar la situación de los baldíos ubicados en áreas de especial importancia ecológica y su posible relación con la deforestación.

Tabla 1. Resumen de los talleres de la estrategia de recuperación de baldíos

I. DEL PROCEDIMIENTO DE RECUPERACIÓN DE BALDÍOS INDEBIDAMENTE OCUPADOS

Como primera medida se hace necesario esbozar el marco jurídico y los elementos a tener en cuenta para el adelantamiento del proceso agrario de recuperación de baldíos.

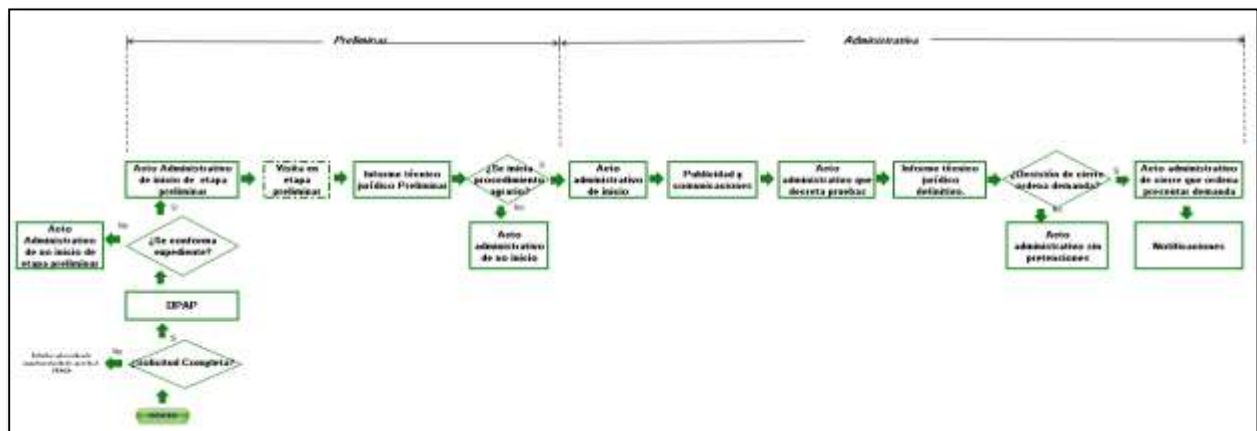
En ese sentido, el capítulo X de la Ley 160 de 1994 dispone lo relativo a los procedimientos de recuperación de terrenos baldíos indebidamente ocupados, los cuales fueron reglamentados mediante el Decreto 1465 de 2013, compilado en el Decreto Único 1071 de 2015. Este decreto contempla los aspectos procedimentales comunes a los procedimientos agrarios, su objeto y causales.



Fuente: Equipo UNODC

Actualmente, los procedimientos de recuperación de baldíos se adelantan tanto por el Decreto Único 1071 de 2015 como por el Decreto Ley 902 de 2017, dependiendo de la etapa en la que se encuentre el procedimiento, de esta manera se contempla que aquellos procesos que fueron iniciados en vigencia del Decreto Único antes señalado continúan siendo tramitados bajo dicha norma, y aquellos que no lograron iniciarse se adelantarán en virtud del Decreto Ley 902 de 2017.

El Decreto Ley 902 de 2017 reglamentado por la Resolución 740 de 2017 modificada y adicionada por las Resoluciones 108 de 2018, 3234 de 2018 y 12096 de 2019, señala las etapas y el procedimiento para tramitar los asuntos agrarios contenidos en el artículo 58 numerales 4 y 5.



Fuente: Equipo UNODC con base a diagrama de flujo ANT

II. IDENTIFICACIÓN DE CASOS DE OCUPACIÓN DE BALDÍOS EN LOS MUNICIPIOS DE SAN VICENTE DEL CAGUÁN Y SAN JOSÉ DEL GUAVIARE

Para definir la estrategia de recuperación de terrenos baldíos indebidamente ocupados se determinó la metodología de trabajo y apoyo, identificando noventa (90) procesos activos de recuperación de baldíos en los municipios de San José del Guaviare y San Vicente del Caguán, precisando que en la Macarena (Meta) actualmente no existen procesos de esta naturaleza, los cuales fueron verificados en su totalidad y de los que se llevó a cabo el correspondiente análisis jurídico y técnico.

Del análisis realizado en los meses de septiembre, octubre y parte de noviembre de 2021, se determinó:

- Que los noventa (90) procesos corresponden a un aproximado de 97072 ha 568 m2.
- El régimen normativo.
- Las diferencias encontradas entre los expedientes físicos y digitales.
- Las situaciones procesales observadas.
- El traslape de cada caso con figuras ambientales.
- Las causales ambientales de aplicación conforme el artículo 2.14.19.5.2 del Decreto Único 1071 de 2015.
- La etapa de cada proceso
- La identificación de cada actuación en el marco del procedimiento, con su respectivo acto administrativo o documento en cada etapa procesal.
- Observaciones técnicas y jurídicas conforme al expediente.

Lo anterior, se evidencia en el anexo 1 adjunto al presente documento.

SAN JOSÉ DEL GUAVIARE - GUAVIARE: Se identificaron treinta (30) procesos de recuperación de baldíos con un área aproximada de 1557 ha 1016 m2.

No.	Expediente	Nombre del predio	FMI
1	201732007711501276E	Finca los dos Hermanos	480-20859
2	201732007711500436E	Finca Manantial	480-20876
3	201732007711500420E	Finca el Secreto / El Secreto 2	480-20101
2	201732007711500433E	Finca Los Mangos	480-20157
5	201732007711500434E	Finca Los Nisperos	480-18562
6	201732007711500431E	Finca Los Delirios/ Los Delirios 2	480-20156
7	201732007711500421E	Finca La Ceiba	480-20155
8	201732007711500427E	Finca La Pedrera	480-18563
9	201732007711500426E	Finca La Morena	480-18564
10	201732007711500425E	Finca La Maloka	480-20875
11	201732007711500422E	Finca La Esperanza	480-20861
12	201732007711500423E	Finca La Esperanza	480-20860
13	201732007711501280E	Finca La Florida	480-20158
14	201732007711500934E	Finca El Ruby	480-21034
15	201732007711501275E	Finca El Secreto/ El Secreto 1	480-20107
16	201732007711501277E	El Progreso	N/R
17	201732007711500417E	El Recuerdo	480-21078
18	201732007711500412E	Cachibera	480-20874
19	201732007711500413E	El Bosque	480-20104
20	201732007711500409E	Arenales	480-20161
21	201732007711500410E	Bellavista	480-20100
22	201732007711500411E	Buenos Aires	480-21079
23	201732007711500438E	Santa Inés	N/R
24	201732007711500414E	El Palmar	480-20882
25	201732007711500437E	El Retaque	480-20159
26	201732007711500430E	Los Arrayanes	480-18565
27	201732007711500429E	Loma Linda	480-20862
28	201732007711500428E	Las Colinas	480-20109
29	201732007711500415E	El Paraíso	480-19275
30	201732007711500932E	Renacer	480-20110

SAN VICENTE DEL CAGUÁN - CAQUETÁ: Se identificaron sesenta (60) procesos de recuperación de baldíos con un área aproximada de 95515 ha y 4664 m2.

No.	Expediente	Nombre del Predio	FMI
1	201732007711500383E	Sin direccion . Versalles (mejoras) Caquetania	425-34257
2	201732007711500382E	Sin direccion . Talandaima	425-52364
3	201732007711500381E	Lote las Palmeras	425-75055
4	201732007711500380E	Sin direccion. "Santuario" (mejoras)	425-12950
5	201732007711500378E	Sin direccion . "San Jose"	425-25724 234-25719
6	201732007711500369E	Sin direccion. la soledad (mejoras)	425-16053
7	201732007711500377E	Sin direccion. sacramento mejoras	425-36861
8	201732007711500376E	Sin direccion . "Lote Mejoras"	425-19602
9	201732007711500375E	Sin direccion. "Los Rosales" (mejoras)	425-19611
10	201732007711500374E	Sin direccion. Los Laureles (mejoras)	425-48108
11	201732007711500372E	Sin direccion Las Mercedes (mejoras)	425-17492
12	201732007711500371E	Sin direccion. "Las Delicias"	425-9269
13	201732007711500370E	Sin Direccion. La Virginia (mejoras)	425-34276 425-34328
14	201732007711500368E	Sin Direccion. "La Quintana" (mejoras)	425-12775
15	201732007711500367E	Sin Direccion. La Plata (mejoras)	425-18730
16	201732007711500365E	Sin Direccion. "La Palmera" (mejoras)	425-17728
17	201732007711500366E	Sin Direccion. La Palmera (folio de mejoras)	425-37191
18	201732007711500364E	Sin Direccion. La Maporita (mejoras)	425-34277
19	201732007711500363E	Sin Direccion. La Insula	425-59406

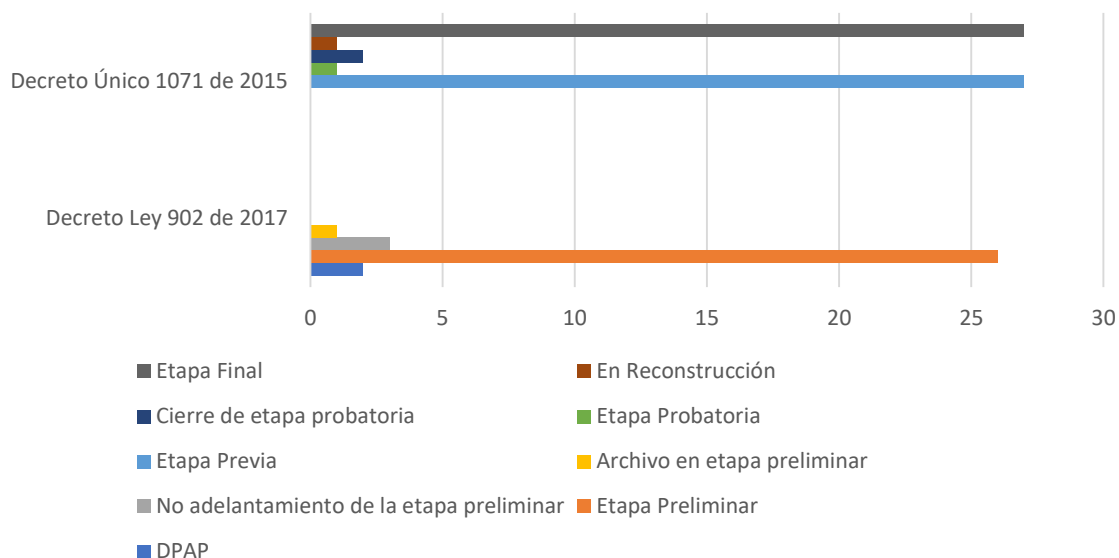
20	201732007711500362E	Florida	425-14048
21	201732007711500361E	Sin direccion . "La Estrella" (mejoras)	425-19647
22	201732007711500360E	Sin direccion . "La Esperanza" (mejoras)	425-2041
23	201732007711500359E	Sin direccion . "La Esperanza" (mejoras)	425-17490
24	201732007711501256E	Sin direccion . "La Esperanza"	425-204
25	201732007711500357E	Sin Direccion. Caquetania (mejoras)/ La Cristalina	425-12950
26	201732007711500882E	Sin Direccion. Caquetania (mejoras)	425-12950
27	201732007711500356E	Sin Direccion. La Candelaria (mejoras)	425-46351
28	201732007711500355E	Sin direccion. La Aurora (mejoras)	425-19161
29	201732007711500354E	Finca Kunaviche	425-64065
30	201732007711500869E	Gran Baldío	N/R
31	201732007711500353E	Sin direccion junin. (folio de mejoras)	425-36925
32	201732007711500351E	Hato Guaimaral	425-52374
33	201732007711500349E	Guaimaral	425-17491
34	201732007711500348E	Guadalajara	425-35862
35	201732007711500347E	Finlandia	425-27009
36	201732007711500346E	El Viso	425-38370
37	201732007711500345E	El Sinai	425-22106
38	201732007711500344E	El Porvenir	425-18037
39	201732007711500343E	El Palmar	425-14103
40	201732007711500341E	El Mirador - Rosalba Capera de Vallejo	425-14238
41	201732007711500342E	El Mirador - Sutachan Duarte Nelly	425-71785
42	201732007711500340E	El Jardín	425-16150
43	201732007711500339E	El Diamante	425-60084
44	201732007711500338E	El Darien	425-22461
45	201732007711500335E	Chontilla	425-17488

46	201732007711500334E	Sin direccion. Canada	425-60040
47	201732007711500333E	California - La Margarita	425-75045
48	201732007711500332E	Buena Vista	425-16351
49	201732007711500331E	Bolivia	425-30262 425-75633
50	201732007711500330E	Betania	425-16151
51	201732007711500329E	Berlin	425-5587
52	201732007711500327E	Begonia	425-28919
53	201732007711500326E	Arenoso	425-60175
54	201732007711500358E	La Cristalina FMI 425-28910	425-28910
55	201732007711500325E	Altagracia	425-34328
56	201732007711500379E	San Miguel	425-22742
57	201732007711500373E	Las Pavas	425-52389
58	201732007711500352E	Sin direccion. "Juan Jiu" (mejoras)	N/R
59	201732007711500337E	El Banco de Hatahualpa	425-51891
60	201732007711500336E	Corozal o Pavitos	425-17489

III. ESTADO DE LOS NOVENTA (90) PROCESOS DE RECUPERACIÓN DE BALDÍOS EN CURSO EN LOS MUNICIPIOS DE SAN VICENTE DEL CAGUÁN Y SAN JOSÉ DEL GUAVIARE

Del análisis realizado a los noventa (90) procesos fue posible evidenciar que los mismos se encontraban en diferentes estados o etapas procesales, lo que permitió orientar la ruta jurídica (anexo 1) adecuada para continuar el impulso de dichos procesos e identificar aquellos que carecían de alguna actuación o trámite para dar por culminado el procedimiento administrativo.

Etapas procesales de 90 casos en S.J.G. y S.V.C.



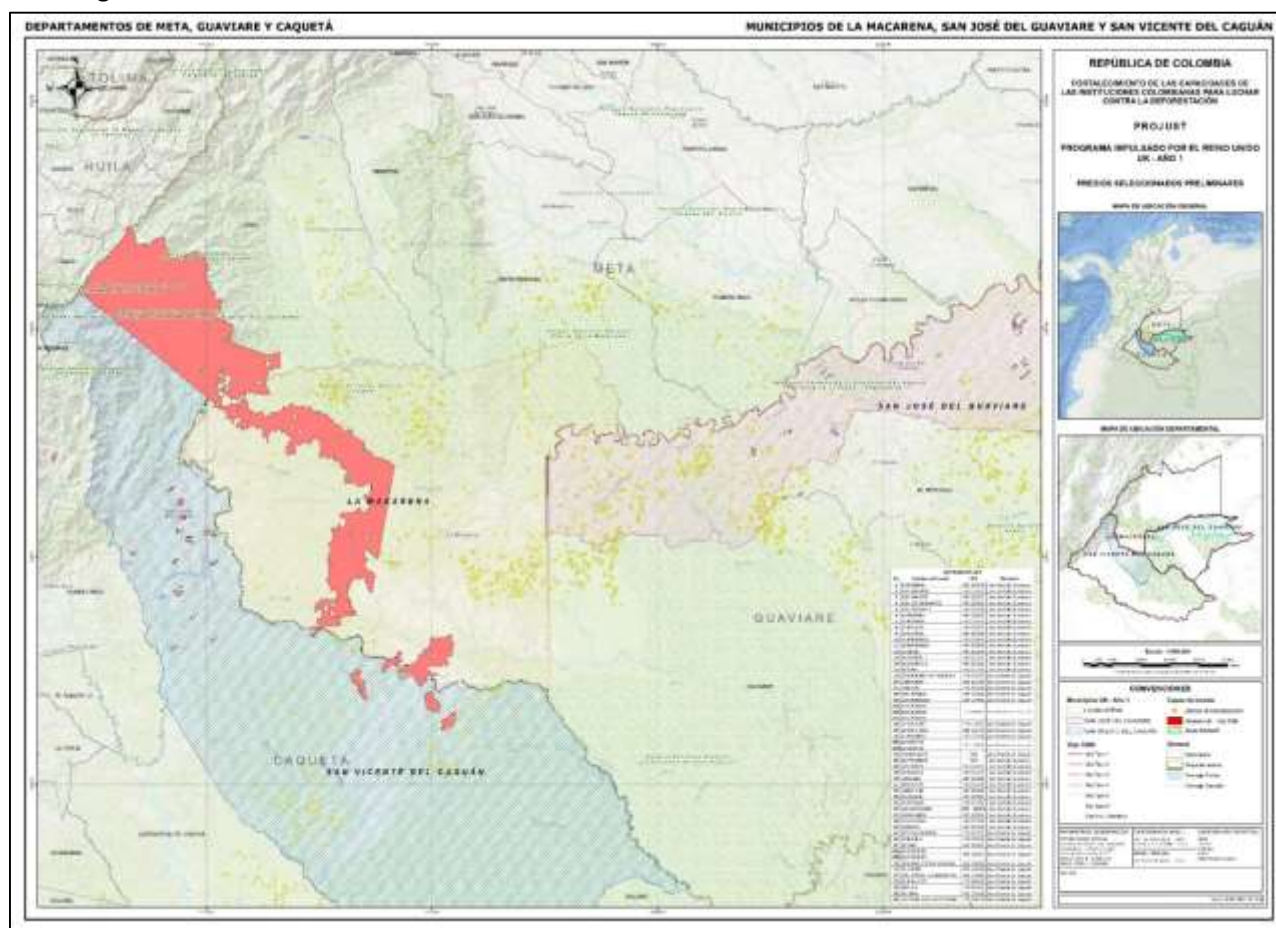
Régimen Normativo	Etapa procesal	Cantidad
D.U. 1071 de 2015	Etapa previa	27
	Etapa probatoria	1
	Cierre de etapa probatoria	2
	Etapa Final	27
	En reconstrucción	1
D.L. 902 de 2017	DPAP	2
	Etapa preliminar	26
	No adelantamiento de la etapa preliminar	3
	Archivo en etapa preliminar	1
Total		90

IV. FIGURAS AMBIENTALES PRESENTES EN LA ZONA Y ESPACIALIZACIÓN DE LOS PREDIOS OBJETO DE RECUPERACIÓN DE BALDÍOS

De los noventa (90) expedientes de recuperación de baldíos que se analizaron técnicamente, solo fue posible georreferenciar aproximadamente cuarenta y nueve (49), y cruzar con las capas del RUNAP, ZRF de Ley 2 de 1959, resguardos indígenas, AMEM, entre otras, obteniendo como resultado:

- Dos (2) predios traslapados con ZRFP Serranía la Lindosa
- Trece (13) predios traslapados con el DMI Ariari Guayabero
- Un (1) predio traslapado PNN Tinigua y Cordillera los Picachos
- Veintiséis (26) predios traslapados con ZRF de Ley 2 de 1959 de la Amazonía
- Dos (2) predios traslapados con Distrito de conservación de suelos
- Un (1) predio traslapado con el resguardo Nukak – Maku
- Doce (12) predios en sustracción

Conforme lo anterior, es importante mencionar que un mismo predio puede estar traslapado con una o más figuras.



Fuente: Equipo UNODC

V. IDENTIFICACIÓN DE LAS PRINCIPALES TIPOLOGÍAS PRESENTES EN LOS NOVENTA (90) CASOS DE RECUPERACIÓN DE BALDÍOS EN LOS MUNICIPIOS DE SAN JOSÉ DEL GUAVIARE Y SAN VICENTE DEL CAGUÁN

La revisión y análisis de los noventa (90) casos de recuperación de baldíos en los municipios priorizados, se constituyó como información indispensable para diagnosticar la situación actual de predios baldíos objeto de procesos de recuperación y determinar las situaciones o tipologías más recurrentes en estos procesos, las cuales, en algunos casos, dificultan el avance de los citados procesos, lo que contribuye a la presencia de ocupantes en zonas ambientalmente protegidas.

Es importante mencionar, que las tipologías que se enuncian a continuación se encuentran señaladas en cada uno de los casos contenidos en el anexo 1, y que un mismo caso puede presentar varias tipologías:

- **Actos administrativos con situaciones administrativas de acción urgente**

En principio es pertinente indicar que el análisis de la pérdida de fuerza ejecutoria conlleva la necesidad de realizar una aproximación al concepto de acto administrativo, pues las decisiones administrativas son el eje sobre el que gira la aplicación de esta sanción, en ese sentido, vale la pena señalar lo que indicó el Consejo de Estado en Sentencia del 25 de julio de 2016 M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, respecto a la noción de acto administrativo:

“De todo lo expuesto se concluye que conforme a la noción de acto administrativo, a los elementos que lo constituyen, a los presupuestos para su existencia, será acto administrativo toda manifestación unilateral de voluntad proveniente de un órgano administrativo, o de aquel que ejerza éstas funciones, que éste encaminado a la producción de efectos jurídicos sin importar el procedimiento seguido para su expedición o las formas externas que adopte.

En conclusión, toda manifestación de voluntad proveniente de una autoridad administrativa o de otra autoridad en ejercicio de funciones administrativas encaminada a la modificación, extinción o creación de situaciones jurídicas, es un acto administrativo con independencia de la forma que adopte, categoría dentro de la cual se encuadran las manifestaciones de voluntad verbales de autoridad administrativa encaminada a la producción de efectos jurídicos” (Subrayado fuera de texto)

Ahora bien, teniendo claro que el acto administrativo se constituye como cualquier manifestación de la administración encaminada a la creación, modificación o extinción de situaciones jurídicas, es oportuno traer a colación en qué momento estas decisiones administrativas quedan en firme, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 87 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011:

“ARTÍCULO 87. FIRMEZA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. Los actos administrativos quedarán en firme:

1. Cuando contra ellos no proceda ningún recurso, desde el día siguiente al de su notificación, comunicación o publicación según el caso.

2. Desde el día siguiente a la publicación, comunicación o notificación de la decisión sobre los recursos interpuestos.

3. Desde el día siguiente al del vencimiento del término para interponer los recursos, si estos no fueron interpuestos, o se hubiere renunciado expresamente a ellos.

4. Desde el día siguiente al de la notificación de la aceptación del desistimiento de los recursos.

5. Desde el día siguiente al de la protocolización a que alude el artículo 85 para el silencio administrativo positivo”

De tal manera, que es posible indicar que la firmeza del acto administrativo se predica del cumplimiento de cualquiera de las causales antes señaladas, lo que implica la producción de efectos jurídicos y trae como consecuencia, el carácter ejecutivo y ejecutorio de tales actos.

“ARTÍCULO 89. CARÁCTER EJECUTORIO DE LOS ACTOS EXPEDIDOS POR LAS AUTORIDADES. Salvo disposición legal en contrario, los actos en firme serán suficientes para que las autoridades, por sí mismas, puedan ejecutarlos de inmediato. En consecuencia, su ejecución material procederá sin mediación de otra autoridad. Para tal efecto podrá requerirse, si fuere necesario, el apoyo o la colaboración de la Policía Nacional”

De acuerdo a lo anterior, la ejecutoriedad es la facultad de la administración de ejecutar sus propios actos administrativos por sí misma tendientes a su cumplimiento, sin necesidad de acudir a ninguna otra instancia.

Bajo la misma línea y dejando claras las nociones anteriores, se hace pertinente indicar que el carácter ejecutorio de los actos administrativos también se puede perder, cuando se presenten los siguientes casos consagrados en el artículo 91 de Ley 1437 de 2011, así:

“ARTÍCULO 91. PÉRDIDA DE EJECUTORIEDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos en firme serán obligatorios mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Perderán obligatoriedad y, por lo tanto, no podrán ser ejecutados en los siguientes casos:

1. Cuando sean suspendidos provisionalmente sus efectos por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho.

3. Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la autoridad no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos.

4. Cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto.

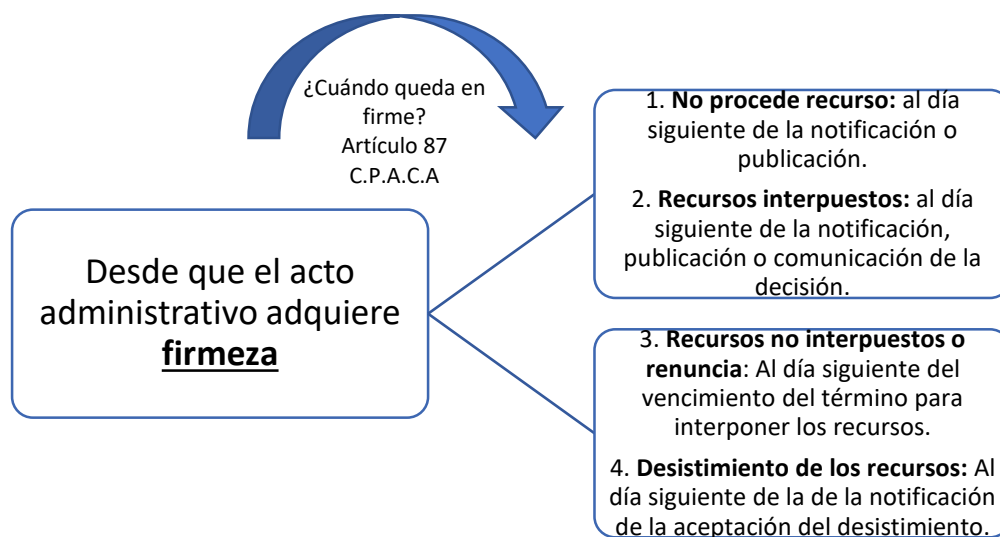
5. Cuando pierdan vigencia”.

De igual manera, la jurisprudencia del máximo órgano de la jurisdicción contenciosa administrativa, sobre la pérdida de fuerza de ejecutoria, ha señalado:

“la pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos opera por ministerio de la ley (artículo 66 C.C.A.); iii) la figura en cuestión obedece a una sanción contra la desidia de la Administración por no realizar las conductas materiales necesarias para ejecutar sus propios actos administrativos; iv) la institución en comento no afecta la nulidad del acto administrativo, cuya presunción de validez se mantiene incólume en el ordenamiento jurídico mientras no haya sido anulado en sede jurisdiccional; sólo que tiene efectos sobre su eficacia, es decir, el acto administrativo aunque legal no podrá ser ejecutado por la autoridad administrativa que lo emitió; v) la pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos únicamente genera efectos hacia el futuro, desde el momento en que se configura la causal que la produce; y, vi) no existe una acción autónoma que permita solicitarle al juez de lo Contencioso Administrativo que declare la pérdida de fuerza ejecutoria de un acto administrativo, pero sí puede ser declarada por la Administración que expidió el acto o ser esgrimida ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo como una excepción a su ejecución o a su aplicación, según el caso”² (Subrayado fuera de texto)

Por su parte, teniendo en cuenta que el artículo 91 de la Ley 1437 de 2011 enuncia las causales por las cuales los actos administrativos pierden su ejecutoria, y atendiendo a la realidad de lo encontrado en los expedientes de recuperación de baldíos analizados, el presente aparte se enfocará en analizar la tercera causal del citado artículo la cual establece que un acto administrativo puede perder su ejecutoria por su inexecución en el tiempo, situación imputable a la administración quien es la obligada a ejecutar los actos que sean ejecutables, en el término de cinco (5) años.

- ¿Cómo se contabiliza el término de cinco (5) años previsto en el artículo 91 de la Ley 1437 de 2011?

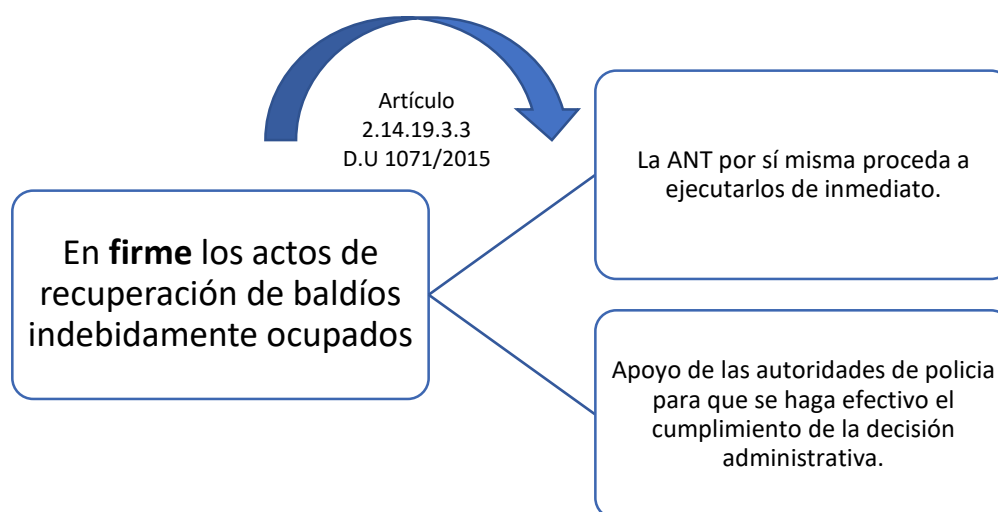


- ¿Cuál es el carácter ejecutorio de los actos de recuperación de baldíos?

Como bien quedo señalado en líneas precedentes, *“la fuerza ejecutoria de un acto administrativo no es más que la facultad que tiene la administración para que se dé el cumplimiento de este una vez se*

encuentre en firme, es decir, se encuentra en cabeza de la administración darle la efectividad al acto ejecutándolo”³.

Ahora bien, y en tratándose del carácter ejecutorio de los actos provenientes de procesos de recuperación de baldíos:



De lo esbozado, es posible señalar que en el análisis efectuado a los procesos de recuperación de baldíos en los municipios de San José del Guaviare y San Vicente del Caguán, que actualmente cursan en la Agencia Nacional de Tierras, existen algunos casos en los que su decisión final está próxima a perder fuerza ejecutoria por la inexecución de la administración tendiente al efectivo cumplimiento de la decisión administrativa, razón por la cual se hace la alerta respectiva y se ubican como casos que requieren de situaciones administrativas urgentes.

- **Procesos culminados sin archivo y remisión a recuperación material**

En el análisis realizado a los noventa (90) casos de recuperación de baldíos se evidenciaron procesos que, si bien se encontraban con decisión final que culmina el procedimiento administrativo especial agrario, carecían de trámites menores como consultas⁴ o inscripciones en registro⁵, que permitieran culminar la recuperación jurídica a través de la emisión de un acto administrativo de archivo.

Lo señalado, en el entendido de dar por terminado el procedimiento agrario y efectuar la remisión a la dependencia⁶ dentro de la Entidad con competencia para realizar la recuperación material de los predios baldíos.

³ <https://www.gerencie.com/cuando-un-acto-administrativo-pierde-ejecutoriedad.html>

⁴ Decreto Único 1071 de 2015. Artículo 2.14.19.2.17. Acción de revisión ante el Consejo de Estado.

⁵ Decreto Único 1071 de 2015. Artículo 2.14.19.3.2. Ejecutoria de las resoluciones finales de deslinde y recuperación.

⁶ Decreto Ley 2363 de 2015 Artículo 25 numeral 1 Subdirección de Administración de Tierras de la Nación.

- Procesos sin georreferenciación a causa de carencia de polígonos asociados

En los casos adelantados por el procedimiento único del Decreto Ley 902 de 2017, es recurrente encontrar procesos en donde el insumo técnico elaborado por la Agencia Nacional de Tierras indica que no existen polígonos asociados a los predios objeto del asunto agrario de recuperación de baldíos.

Lo anterior, porque en la mayoría de los casos carecen de información alfanúmerica y/o espacial relacionada, lo que ocasiona que no sea posible ubicar geográficamente dichos predios.

- Procesos detenidos por visita a causa de carencia de información catastral y/u orden público

A causa de la carencia de información catastral como se mencionó en el ítem anterior, o ante la insuficiencia de la misma, la Agencia Nacional de Tierras ordena visitas en etapa preliminar, en su mayoría se evidenciaron visitas decretadas en 2020 y 2021⁷, que detienen el adelantamiento de los procesos hasta tanto estas no se lleven a cabo.

Esto sumado, en algunos casos, a situaciones de orden público que impiden el desplazamiento de funcionarios de la ANT para la realización de las citadas visitas.

- Demoras en las notificaciones y aplicación de normatividad

Fue posible identificar que expedientes que provienen del extinto INCODER, así como actuaciones adelantadas por la actual autoridad agraria en el marco del Decreto Único 1071 de 2015, presentan en su mayoría, notificaciones entre uno (1) a tres (3) años posteriores a la emisión del acto administrativo que se pretende comunicar.

Adicional a esto, se evidencian notificaciones en las cuales no se aplica la normatividad vigente para el momento en el que se surte la misma, tal y como lo indica el artículo 40 de la Ley 153 de 1887 modificado por el artículo 624 de la Ley 1564 de 2012 Código General del Proceso.

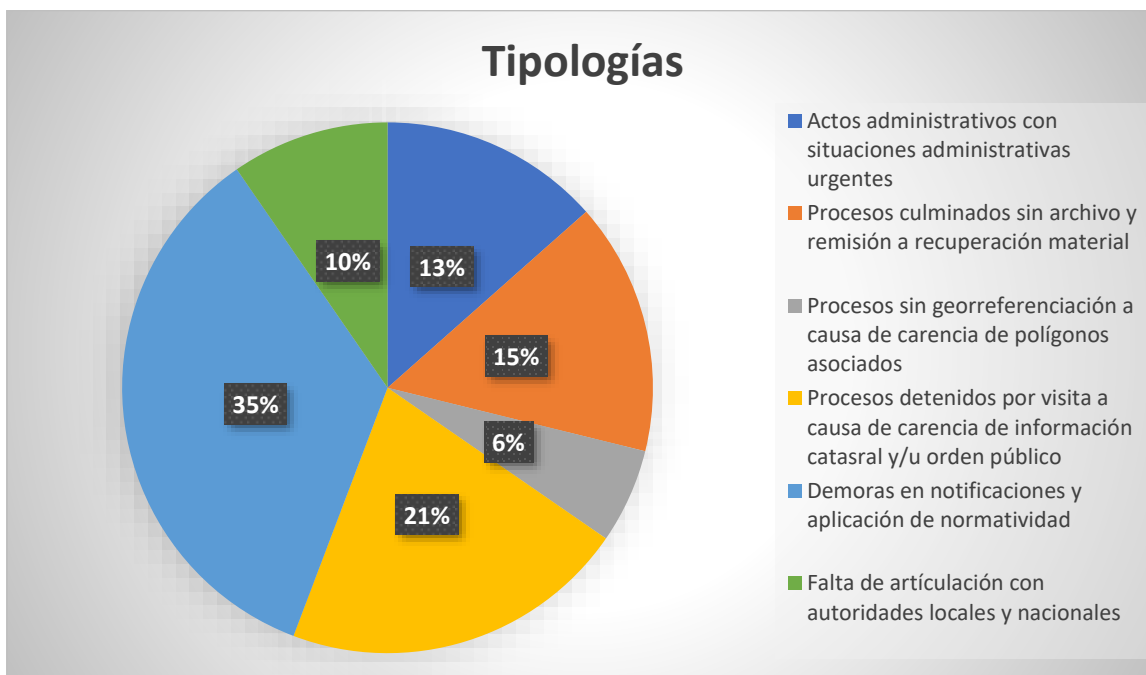
Lo anterior, permite evidenciar que existen demoras significativas entre la emisión del acto administrativo y la correspondiente notificación.

- Falta de articulación con las autoridades locales y nacionales

Del análisis realizado a los expedientes de recuperación de baldíos en los municipios de San Vicente del Caguán y San José del Guaviare, así como de los talleres realizados en territorio, fue posible identificar que actualmente la Entidad carece de una debida articulación con las autoridades locales, especialmente con las autoridades ambientales en territorio, así, como con algunas autoridades de orden nacional como el Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC.

⁷ Estas visitas en etapa preliminar, aún están pendientes de auto que fije fecha y hora para realización de las mismas.

Lo anterior ocasiona, que algunos procesos se encuentren detenidos a la espera de respuestas de solicitudes hechas por la ANT, o que las mismas se demoren meses en ser contestadas, razón por la cual se hace necesario generar una articulación en el proceso administrativo especial agrario o asunto agrario de recuperación de baldíos en cuanto al flujo adecuado de intercambio de la información institucional que permita la dinamización de los procesos.



VI. ESTRATEGIAS PARA SUPERAR LAS TIPOLOGÍAS IDENTIFICADAS EN LA RECUPERACIÓN JURÍDICA

Es oportuno indicar que existen tipologías en las cuales se pueden generar rutas para la superación de los cuellos de botella identificados, sin embargo, se presentan algunas que no dependen de la intervención, actuación o articulación de la Agencia Nacional de Tierras, y se encuentran a cargo de terceros como por ocurre con la carencia de información catastral, de polígonos asociados a los predios objeto de estudio o asuntos de orden público. Para aquellas que son del resorte de la Entidad se proponen las siguientes estrategias:

Actos administrativos con actuaciones administrativas de acción urgente

- Para aquellos actos que se encuentran próximos a perder su fuerza de ejecutoria, la mentoría de UNODC se encuentra priorizando y realizando los trámites tendientes a culminar la recuperación jurídica y efectuar el correspondiente envío a la SATN, para que, si así se considera se lleve a cabo la recuperación material, esto de la mano del equipo de recuperación de baldíos.

Procesos detenidos por visita

- Se propone solicitar a la oficina de planeación y a las directivas correspondientes que las visitas en etapa preliminar, para aquellos casos que sean indispensables para continuar el procedimiento, hagan parte o cuenten en el indicador de meta de la Subdirección de Procesos Agrarios de "Inspecciones Oculares o ITJD", o que este cambie su nombre a "visitas" y allí se incluyan todas las realizadas en el marco del procedimiento.

Demoras en las notificaciones y aplicación de la normatividad

- Se propone fijar como plan de trabajo al interior del equipo de recuperación de baldíos que una vez se profiera el correspondiente acto administrativo, el abogado sustanciador debe encargarse de reportar tal acto al técnico jurídico, quien al siguiente mes realizará la notificación o comunicación pertinente.
- Se propone unificar criterios normativos para realizar notificaciones.
- Para aquellos actos que a la fecha se encontraban sin notificar, la mentoría de UNODC realizó una depuración al respecto y reportó al equipo de recuperación, de igual manera, esta mentoría también está apoyando la proyección de notificaciones de estos casos, contrastando y analizando la normatividad aplicable.

Procesos culminados sin archivo y remisión a recuperación material

- Para el año 2022 la Agencia Nacional de Tierras con apoyo de la mentoría de UNODC ha planeado proferir un aproximado de ocho (8) autos de archivo para los casos que ya cuentan con decisión final, así como, realizar los correspondientes trámites requeridos para la emisión de estos autos.

Falta de articulación con las autoridades locales y nacionales

- Fijar con apoyo de las mentorías de la UNODC un canal de comunicación en las distintas Corporaciones Autónomas Regionales en los municipios de San José del Guaviare y San Vicente del Caguán.
- Se propone realizar reuniones con las autoridades ambientales para generar acercamiento a las necesidades y requerimientos de la ANT con apoyo de la mentoría.
- Se propone con apoyo de la mentoría realizar seguimiento a las solicitudes enviadas con el canal designado por cada Corporación Autónoma Regional.

VII. LA RECUPERACIÓN MATERIAL DE LOS BALDÍOS

Actualmente y desde 2018 la Agencia Nacional de Tierras tiene un protocolo para establecer la ruta para la recuperación de las tierras baldías de la Nación, lo que permite inferir, en principio, que ya existe una estrategia para la recuperación material de estos predios.

No obstante lo anterior, este aparte del presente documento se centrará en efectuar recomendaciones al citado protocolo denominado *“Protocolo de recuperación material de baldíos”* de fecha 15 de marzo de 2018.

En cuanto al numeral 1.2 respecto al proceso de recuperación se recomienda que el protocolo tenga en cuenta que actualmente el asunto agrario de recuperación de baldíos adelantado mediante el procedimiento único del Decreto Ley 902 de 2017, se está llevando a fase judicial por el objeto mismo del proceso, de tal manera que el cierre en etapa administrativa se da únicamente cuando los predios son de propiedad privada, lo que permite concluir que para el proceso agrario de recuperación de baldíos, la recuperación material se realiza de los casos provenientes del Decreto Único 1071 de 2015.

Sin embargo, y si se considera que algún caso en fase administrativa puede llegar a recuperación material, es oportuno efectuar la claridad que, al ser el procedimiento único de fase administrativa y judicial, esta recuperación material en caso del Decreto Ley 902 de 2017, procede para los procesos en los que el asunto agrario se cierre determinando la indebida ocupación y la consecuencial recuperación del baldío en fase administrativa.

Ahora bien, y respecto al numeral 2.1.1. de gestión de articulación interinstitucional se recomienda incluir un aparte que contenga las especificaciones de los casos en que se recuperen baldíos en zonas ambientalmente protegidas y la presencia necesaria de la autoridad ambiental, esto último, de acuerdo al numeral 2.1.2 que en la entrega voluntaria señala que se hace necesario conocer el estado de conservación del predio, y como se sabe, definir el estado de conservación de un bien baldío situado en una zona de protección es distinto de aquel que no lo está, y se requiere de conocimientos específicos para ello.

Por último, es oportuno mencionar que actualmente la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación, no ha impulsado ningún caso de recuperación material de baldíos en los municipios de San José del Guaviare y San Vicente del Caguán, y se presume que esto obedece, entre otras cosas, a lo relacionado con la recuperación jurídica en lo relativo a la tipología *“Procesos culminados sin archivo y remisión a recuperación material”*.

De tal manera, que al culminar la recuperación jurídica en los procesos que se encuentran en esta situación, como se planteó en apartes anteriores del documento, será posible iniciar los trámites de la recuperación material de estos aproximadamente ocho (08) baldíos⁸.

⁸ De acuerdo a los casos que se tienen planeados culminar en el año 2022 con la SPA y GJ de la ANT.

VIII. CONCLUSIONES

- El procedimiento agrario o asunto agrario de recuperación de baldíos, se lleva a cabo tanto por el Decreto Único 1071 de 2015 como por Decreto Ley 902 de 2017, dependiendo de la etapa en la que se encuentre el proceso.
- Se identificaron noventa (90) procesos de recuperación de baldíos en los municipios de San José del Guaviare y San Vicente del Caguán.
- De los noventa (90) procesos antes señalados, sesenta (60) se encuentran adelantados en virtud del Decreto Único 1071 de 2015 y los treinta (30) restantes se tramitan de acuerdo al Decreto Ley 902 de 2017.
- De los cuarenta y nueve (49) expedientes georreferenciados se obtuvo: i.) dos (2) predios traslapados con ZRFP Serranía la Lindosa, ii) trece (13) predios traslapados con el DMI Ariari Guayabero, iv) un (1) predio traslapado PNN Tinigua y Cordillera los Picachos, v.) veintiséis (26) predios traslapados con ZRF de Ley 2 de 1959 de la Amazonía, vi.) dos (2) predios traslapados con Distrito de conservación de suelos, vii.) un (1) predio traslapado con el resguardo Nukak – Maku y viii.) doce (12) predios en sustracción.
- Se identificaron seis (6) tipologías recurrentes en la revisión y análisis de los noventa (90) expedientes de recuperación de baldíos, las cuales, en algunos casos, dificultan el avance de los citados procesos, contribuyendo a la presencia de ocupantes en zonas ambientalmente protegidas.
- De las estrategias propuestas para superar las tipologías en la recuperación jurídica se evidencia la necesidad de generar en el año II actividades encaminadas al apoyo en emisión de trámites y actos administrativos, así como de canales de articulación, que permitan la culminación de estos procesos y la correspondiente remisión a la dependencia encargada de la recuperación material de los baldíos.