



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

INFORME AUDITORÍA FINANCIERA

**AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS - ANT
(VIGENCIA 2018)**

00865

**CGR - CDSA No.
Junio de 2019**

**INFORME DE AUDITORIA FINANCIERA
AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS - ANT**

Contralor General de la República	Carlos Felipe Córdoba Larrarte
Vicecontralor	Ricardo Rodríguez Yee
Contralor Delegado Sector Agropecuario	Gabriel José Romero Sundheim
Directora de Vigilancia Fiscal	Sonia A. Gaviria Santacruz
Supervisora	Beatriz H. Hernández Varón
Líder de Auditoría	Myriam Consuelo Merizalde B.
Auditores	Trinidad Arce Perdomo
	Héctor Guillermo Vargas Ángel
	Edwar Duarte Rodríguez
	Orlando García Sanandres
	Sergio Sarmiento Charry
	Pedro Alejo Uricoechea

TABLA DE CONTENIDO

	Página
1. HECHOS RELEVANTES	5
2. CTAMEN	8
2.1. SUJETO DE CONTROL Y RESPONSABILIDAD	8
2.2. RESPONSABILIDAD DE LA CGR.....	9
2.3. OPINIÓN CONTABLE VIGENCIA 2017	10
2.3.1. Fundamento de la opinión	10
2.3.2. Opinión Con Salvedades	10
2.4. EVALUACIÓN CONTROL INTERNO FINANCIERO	11
2.5. OPINIÓN SOBRE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL.....	11
2.5.1. Fundamento de la opinión	11
2.5.2. Abstención de Opinión	12
2.6. REFRENDACIÓN DE LAS RESERVAS PRESUPUESTALES.....	12
2.7. FENECIMIENTO DE LA CUENTA.....	13
2.8. HALLAZGOS DE AUDITORIA.....	13
2.9. EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO	13
2.10. ATENCIÓN DE DENUNCIAS Y SOLICITUDES CIUDADANAS	13
2.11. PLAN DE MEJORAMIENTO	14
3. RELACION DE HALLAZGOS	15
3.1. MACROPROCESO GESTION FINANCIERA Y CONTABLE	15
3.2. MACROPROCESO GESTION PRESUPUESTAL, CONTRACTUAL Y DEL GASTO.....	41
3.3. ATENCION DE DENUNCIAS Y SOLICITUDES DE ORIGEN CIUDADANO 125	125
3.4. EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO	158
3.5. SEGUIMIENTO GLOSAS DEL CONGRESO	159

4. ANEXOS	166
4.1. ANEXO 1 - EVALUACION PLAN DE MEJORAMIENTO	166
4.2. ANEXO 2 - CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS	173

1. HECHOS RELEVANTES

Convenios con organismos multilaterales

Durante la vigencia 2018, la Agencia Nacional de Tierras suscribió convenios con organismos multilaterales y/o se adicionaron recursos a convenios de cooperación internacional suscritos en vigencias anteriores, respecto de los cuales los cooperantes no reportan los soportes que evidencien la ejecución contractual, ante la anuencia de la entidad en permitir esta situación, bajo la argumentación de la inmunidad diplomática, la cual, no es absoluta y no se puede predicar respecto de los recursos del Presupuesto General de la Nación.

Así mismo, es claro que, si en la determinación de la modalidad contractual se establece la suscripción por contratación directa por la cooperación, debe informar el cooperante su aporte dentro del convenio, lo cual, incluso en varios convenios no queda determinado, por lo que se agrega esta condición de inexistencia de la obligación, a la renuencia de los organismos multilaterales y a la falta de exigencia por parte de la administración de la ANT para la legalización del gasto público.

Esta situación, impide que se tenga soportabilidad y verificación de la ejecución del presupuesto asignado, por lo que durante la presente auditoría existe imposibilidad de obtener evidencia para emitir pronunciamiento sobre la ejecución del presupuesto.

Los recursos que se desembolsan por la ANT en el desarrollo de los convenios, son entregados a los organismos multilaterales, sin que estos rindan cuenta a la administración, ni a la supervisión, respecto de la cuenta bancaria en donde permanecen estos recursos, no se informa sobre los rendimientos financieros que se han generado y no se tiene conocimiento sobre el manejo de estos recursos, que en la mayoría de los casos, los valores entregados del Presupuesto General de la Nación son superiores al 50% del valor total del convenio, e incluso cercanos al 90%.

Proceso de clarificación Islas del Rosario

La ANT adelantó, en la vigencia 2018, el proceso de clarificación con el fin de conocer la situación de las tierras, desde el punto de vista de la propiedad en el territorio nacional, para determinar si han salido o no del dominio del Estado, es decir, si conservan la condición de baldío.

En las Islas del Rosario y San Bernardo se está adelantando una actuación que engloba el conjunto del territorio insular, que precise que no fue cobijado por las

actuaciones agrarias de clarificación y recuperación que hasta el momento existen, para ello se adelantó una visita y se está en elaboración del documento general sobre la integralidad de la zona insular que le de orden a toda la intervención de saneamiento de esta zona.

Sin embargo, a pesar de esto, la Entidad ha omitido adelantar gestiones efectivas para recuperar los recursos y evitar la morosidad por concepto de arrendamientos de los predios ubicados en las islas del Rosario y San Bernardo, lo que genera una gestión antieconómica por parte de la ANT y permite que particulares continúen usufructuando bienes estatales sin la contraprestación debida.

Contabilización subsidios no entregados en Gasto Público Social

En la vigencia 2018, la Contaduría General de la Nación emitió el concepto No. 20182000025701, que establece que las resoluciones que expide la ANT de los subsidios adjudicados no efectivamente materializados, se debe reconocer como una cuenta por pagar con contrapartida al gasto público social, en razón a que la Contaduría considera que con la expedición del acto administrativo se genera un derecho para el adjudicatario y una obligación para la entidad.

Esta situación conllevó a que en la vigencia 2018 se contabilizara en el gasto, un volumen de subsidios que no han sido aplicados, es decir, que no se ha erogado el recurso al beneficiario; sin embargo, pareciera que hay una presunta gestión de la entidad, que no es real, cuando en forma representativa estos subsidios pasan, en algunos casos, de una vigencia a otra, sin poder cumplirse con el cometido de ser recibido por el beneficiario.

Incluso, es preciso señalar que, aunque se reconozca un subsidio, no se materializa la obligación de la entidad a entregar dichos recursos, toda vez que las resoluciones generan obligaciones adicionales al beneficiario del subsidio, es decir, si el beneficiario no cumple con dichas obligaciones no podrá materializar en ningún momento la entrega del subsidio. Situación que ha generado que los recursos queden en una cuenta sin resolutoria y entrega final al destinatario al que le fueron otorgados los subsidios.

Entrega de predios a comunidades indígenas

En la vigencia 2018 la Agencia Nacional de Tierras como parte de la implementación del programa de legalización de tierras y fomento al desarrollo rural para comunidades indígenas a nivel nacional, llevó a cabo la adjudicación de predios así:

- En el Departamento del Cauca los predios La Concordia, La Elvira Lote A, Lote La Palestina y El Lecheral, por valor de \$ 4.184.526.878.
- En los Municipios El Tambo, Popayán, La vega, Argelia y Timbío los predios La Guaca, Lote G, Ciénaga Real y Loma de Tierradero, La Lajita y las Palmas y Lote 1 El Retorno Por valor de \$ 846.638.114.
- Asimismo, adjudicó predios y parcelas del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral, en los departamentos del Cauca y Córdoba por valor de \$7.943.745.459, denominados El Escribano, San Gerardo, La Daniela, La Guaca, La Virginia, Lote Casa La Marquesa, La Virginia, Lote Casa La Marquesa, Lote 1 El Retorno, La Providencia, La Victoria, Palma de Vino, El Trono y El Bajo, La Pedregoza y Molanga.
- También adjudicó predios y parcelas denominados San Andrés, El Carmen, Lote Altamira, El Topacio y Lote La Bella en propiedad colectiva en Riohacha, El Cerrito y Ginebra a comunidades negras por valor de \$1.899.929.821.
- De igual manera llevo a cabo la constitución de 3 resguardos indígenas Con los acuerdos: No. 22 a Resguardo Indígena Karabidrua de la etnia Embera Chami, No. 30 al Resguardo Indígena Naexil Pet de la etnia Jiw y No. 31 a Resguardo Indígena Nasa We'sx Kiwe La Gaitana, con 6 predios del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral por valor de \$2.545.707.539.

El proyecto de inversión por el que se dotó de tierra a las comunidades étnicas tiene como fundamento la atención, a través de la entrega de programas de legalización de tierras, por medio de procedimientos de constitución de resguardos indígenas, ampliación de resguardos indígenas, clarificación/reestructuración, protección y seguridad jurídica de las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente y adquisición de tierras a comunidades étnicas.

DICTAMEN

Doctora
MYRIAM CAROLINA MARTÍNEZ CÁRDENAS
Directora General
Agencia Nacional de Tierras - ANT
Bogotá, D. C.

La Contraloría General de la República (en adelante la "CGR"), con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política de Colombia, adelantó una Auditoría Financiera (PVCF 2019) al Estado de Situación Financiera, Estado de Resultados e Información Presupuestal de la Agencia Nacional de Tierras, (en adelante "ANT") de conformidad con las Normas Internacionales de Auditoría para las Entidades Fiscalizadoras Superiores – ISSAI (por sus siglas en inglés), con arreglo a las Normas Internacionales de Auditoría - NIA.

La Auditoría Financiera incluye la comprobación de que las operaciones económicas se realizaron conforme a las normas legales y procedimientos aplicables.

En el trabajo de auditoría no se presentaron limitaciones por parte de la entidad de acceso a la información, sin embargo, se afectó el alcance de la Auditoría Financiera, por la imposibilidad de obtener evidencia que permita generar un pronunciamiento sobre la ejecución del presupuesto, relacionado con la ejecución del gasto público de los convenios de cooperación internacional.

Los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados, con base en la información suministrada por ANT, en papeles de trabajo que reposan en el Sistema Integrado para el Control de Auditorías - SICA de la CGR.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a la ANT, dentro del desarrollo de la Auditoría Financiera, otorgando el plazo legalmente establecido para que emitiera pronunciamiento.

2.1. SUJETO DE CONTROL Y RESPONSABILIDAD

Con el Decreto 2363 de 7 de diciembre de 2015, se creó la Agencia Nacional de Tierras - ANT, como una agencia estatal de naturaleza especial, del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, técnica y financiera, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, como máxima autoridad de las tierras

de la Nación en los temas de su competencia, es responsable de ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para lo cual deberá gestionar el acceso a la tierra como factor productivo, lograr la seguridad jurídica sobre ésta, 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.

La ANT es responsable de la preparación y presentación de los estados financieros y cifras presupuestales, de conformidad con la normativa aplicable en cada caso y del control interno que la Corporación considere necesario para permitir que toda la información reportada a la CGR se encuentre libre de incorrección material, debida a fraude o error.

2.2. RESPONSABILIDAD DE LA CGR

La CGR realiza auditoría financiera con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política de Colombia, con el fin de vigilar la gestión fiscal de la administración y de los fondos o bienes de la Nación. Así mismo, de acuerdo con el artículo 268 constitucional, la CGR tiene la atribución de revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario.

La CGR ha llevado a cabo esta auditoría financiera de conformidad con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores - ISSAI, las cuales han sido adaptadas por la CGR a través de la Guía de Auditoría Financiera - GAF. Dichas normas exigen que la CGR cumpla con los requerimientos de ética, así como que se planifique y ejecute la auditoría con el fin de obtener una seguridad razonable sobre si los estados financieros y cifras presupuestales están libres de incorrección material.

La auditoría conlleva la aplicación de procedimientos para obtener evidencia de auditoría sobre los valores y la información revelada por el sujeto de control. Los procedimientos seleccionados dependen del juicio del equipo auditor, incluida la valoración de los riesgos de incorrección material en los estados financieros y cifras presupuestales, debido a fraude o error. Al efectuar dichas valoraciones, la CGR tiene en cuenta el control interno para la preparación y presentación de la información, con el fin de diseñar los procedimientos de auditoría que sean adecuados en función de las circunstancias. Esta auditoría también incluyó la evaluación de la adecuación de las políticas contables aplicadas y de la razonabilidad de las estimaciones contables realizadas por la ANT, así como la evaluación de la presentación global de los estados financieros y cifras presupuestales.

En lo correspondiente a esta Auditoría Financiera, la CGR concluye que la evidencia de auditoría que se ha obtenido proporciona una base suficiente y adecuada para la opinión de auditoría, excepto en lo relacionado con la ejecución del presupuesto, como se detalla en el informe.

2.3. OPINIÓN CONTABLE VIGENCIA 2017

2.3.1. Fundamento de la opinión

Como resultado de la evaluación de los estados financieros de la ANT a 31 diciembre de 2018, se establece incorrecciones por \$33.685.295.375 que corresponden a sobrestimaciones en la cuenta Inventarios Terrenos, por concepto de los predios transferidos por el extinto INCODER cuya titularidad en registro de instrumentos públicos, no se ha transferido a nombre de la ANT y están a nombre de un tercero.

Adicionalmente, se presenta incertidumbre en la cuenta de Inventarios – Predios, debido a que se registraron con valor cero, 52 predios que fueron transferidos por el extinto INCODER e incorporados mediante resoluciones al patrimonio de la ANT y 36 predios transferidos por la SAE, mediante resoluciones, pero que, al no estar plenamente valuados, no se pueden efectuar los trámites para adjudicación.

Conforme a lo establecido en el proceso de liquidación del INCODER, se definió que los bienes debían ser recibidos por la ANT y, aunque se ha realizado el proceso de formalización de la titularización de un número representativo de predios, falta complementar el trámite por parte de la administración de la ANT, respecto de los casos y predios referidos previamente.

Además, de 272 predios relacionados como baldíos adjudicables, se estableció que 195 no son aptos para ser adjudicados, por no cumplir con condiciones para ser habitables o para el desarrollo productivo.

Estas incorrecciones son materiales y no generalizadas.

2.3.2. Opinión Con Salvedades

En opinión de la Contraloría General de la República, excepto por lo descrito en el párrafo de fundamentos de la opinión, los Estados Financieros de la ANT presentan razonablemente en todos los aspectos importantes la situación financiera, a 31 de diciembre de 2018, y los resultados de sus operaciones por el año que terminó en esta fecha, de conformidad con el Marco Normativo para entidades del gobierno

que contempla los principios y normas de contabilidad prescritos por la Contaduría General de la Nación.

2.4. EVALUACIÓN CONTROL INTERNO FINANCIERO

Como resultado de la evaluación al diseño de controles implementados por la ANT, se determinó una calificación de “Adecuado”, sustentado en el hecho que se encuentran definidas las diferentes actividades, las cuales cuentan con el diseño de los mecanismos de control.

En la evaluación de la efectividad de controles, el resultado es “Con deficiencias”; de acuerdo con la metodología vigente para la evaluación de control interno, el puntaje final obtenido fue de **1.80**, valor que permite a la Contraloría General de la República conceptuar que, para el periodo auditado, la Calidad y Eficiencia de Control Interno es **CON DEFICIENCIAS**; sustentado este resultado en los hallazgos que se presentan en este informe y que tienen relación principalmente, con las debilidades de comunicación de las áreas misionales de la ANT con el área de Contabilidad y de Presupuesto, en donde finalmente confluyen los resultados, a través de la presentación de las cifras en los Estados Financieros y la ejecución del presupuesto.

2.5. OPINIÓN SOBRE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL

2.5.1. Fundamento de la opinión

La apropiación definitiva de la ANT para la vigencia 2018 fue de \$242.314.922.434, de los cuales fueron objeto de auditoría 39 convenios y/o contratos por \$73.366.077.241.

Como resultado de la evaluación, se determinó que los recursos fueron ejecutados conforme a lo establecido en las normas legales aplicables; sin embargo, respecto a los convenios con organismos multilaterales no se pudo obtener evidencia de la ejecución presupuestal de los recursos asignados en la vigencia 2018, lo cual representa cerca el 20% del total del presupuesto, por lo que se constituye en una imposibilidad material.

Además, se establecen incorrecciones no materiales y no generalizadas en la constitución de reservas presupuestales en cuantía de \$888.873.008, por cuanto la justificación para constituir las no corresponde a una situación de fuerza mayor o caso fortuito.

2.5.2. Abstención de Opinión

Sobre la ejecución presupuestal de la ANT para la vigencia 2018, correspondiente a los recursos del Presupuesto General de la Nación, la CGR se abstiene de emitir opinión, debido a las deficiencias relacionadas en el párrafo de fundamento de la opinión, cuyas imposibilidades de obtener evidencia son cercanas al 20% del total del presupuesto de inversión, que fue auditado.

2.6. REFRENDACIÓN DE LAS RESERVAS PRESUPUESTALES

Las reservas presupuestales constituidas por la ANT a diciembre 31 de 2018 fueron de \$45.511.443.562.

La Contraloría General de la República - CGR - llama la atención sobre las reservas constituidas con corte a 31 de diciembre de 2018 por la Agencia de Renovación del Territorio - ART por valor de \$26.396.736.888, las cuales pese a lo reglado en el artículo 89 del Estatuto Orgánico del Presupuesto que menciona: *“al cierre de la vigencia fiscal cada órgano constituirá las reservas presupuestales con los compromisos que al 31 de diciembre no se hayan cumplido, siempre y cuando estén legalmente contraídos y desarrollen el objeto de la apropiación y, que cada órgano constituirá al 31 de diciembre de año cuentas por pagar con las obligaciones correspondientes a los anticipos pactados en los contratos y a la entrega de bienes y servicios”*, fueron constituidas sin cumplir este requisito, basándose en la Ley 1940 de 2018 que estableció que las obligaciones que no contaban con PAC no podrían constituirse como cuentas por pagar. Nótese que tanto la Ley 1940 de 2018 como el artículo 89 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, se encontraban vigentes, lo cual creó una dificultad para la presentación de la realidad económica por parte de las entidades, en la contabilidad presupuestal.

En relación con este asunto, no se determinaron incorrecciones para el sujeto auditado.

Por otra parte, la CGR no refrenda las partidas de las reservas presupuestales constituidas por la ANT al cierre de la vigencia 2018 por valor de \$888.873.008, por cuanto no están debidamente justificadas conforme a lo establecido en Estatuto Orgánico del Presupuesto, porque obedecen a deficiencias en la planeación contractual, y no a situaciones propiamente de fuerza mayor o caso fortuito.

2.7. FENECIMIENTO DE LA CUENTA

Con fundamento en la opinión contable y presupuestal, la Contraloría General de la República NO FENECE la cuenta fiscal de la ANT, por la vigencia fiscal 2018.

2.8. HALLAZGOS DE AUDITORIA

En desarrollo de la presente auditoría, se establecieron 30 hallazgos administrativos, de los cuales 20 con posible incidencia disciplinaria, dos (2) con presunta incidencia penal, cuatro (4) con posible incidencia fiscal en cuantía de \$8.353.491.770,48, una (1) solicitud de Indagación preliminar (I.P.), y uno (1) con Otra Incidencia (O.I.); hallazgos que se trasladarán a las instancias correspondientes.

2.9. EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO

Del Plan de Mejoramiento presentado por la ANT, con corte a 31 de diciembre de 2018, se evaluaron 25 hallazgos con 29 acciones, obteniendo como resultado una evaluación de EFECTIVIDAD.

Como resultado del seguimiento al Plan de Mejoramiento, se evidenció que la ANT ejecutó las acciones de mejora contempladas en el mismo; no obstante, en los hallazgos H142, H13 y H4, se estableció que las acciones no han sido efectivas para corregir los hallazgos, razón por la cual en la presente auditoría nuevamente se presentan las deficiencias referente a los predios registrados en el Fondo Nacional Agrario que no pueden ser adjudicados, el registro con valor cero en predios y la constitución de reservas presupuestales por hechos que no constituyen fuerza mayor o caso fortuito.

2.10. ATENCIÓN DE DENUNCIAS Y SOLICITUDES CIUDADANAS

Fueron incorporadas denuncias y solicitudes de origen ciudadano a la auditoría financiera de la ANT relacionadas con: Anomalías en adjudicación de subsidio para adquisición de predios y proyecto productivo; desacato en Sentencia del 27 de febrero de 2015, constitución de Resguardo Comunidad Nasa; constitución de resguardo comunidad ETTE Ennaka - Juzgado Cuarto Santa Marta; restitución y formalización de tierras; Convocatoria Pública INCODER SIT-01-2009 - Predio Medicito La Selva Comunidad Indígena Quintana; incumplimiento sentencia de constitución del resguardo indígena con destino a la comunidad Nasa; obligaciones de la Agencia Nacional de Tierras en el marco del "*Documento de cooperación*

celebrado entre la gobernación del Departamento del Huila, los Municipios del Agrado, Garzón, Altamira, Gigante, Paicol y Tesalia, el Ministerio de Minas y Energía, de Agricultura y EMGESA s.a. ESP.”; Contrato 872 de 2017 ANT – COLVATEL; desfinanciación progresiva en los años 2017 a 2019 al proyecto de Inversión “Implementación del Programa de legalización de tierras y fomento al desarrollo rural para comunidades indígenas a nivel nacional”.

Una vez analizadas se determinaron hallazgos que se presentan en este informe.

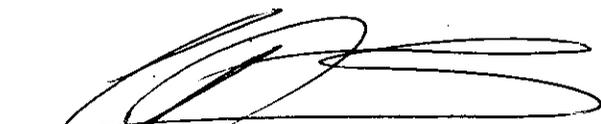
2.11. PLAN DE MEJORAMIENTO

La ANT, deberá elaborar el Plan de Mejoramiento, con acciones y metas de tipo correctivo y/o preventivo, dirigidas a subsanar las causas administrativas que dieron origen a los hallazgos identificados por la Contraloría General de la República como resultado del proceso auditor y que hacen parte de este informe.

Tanto el Plan de Mejoramiento como los avances del mismo, deberán ser reportados a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes (SIRECI), dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes al recibo de este informe, según lo establecido la Resolución 07350 de 2013, y debe contener las acciones y metas que se implementarán por parte de la Entidad.

Para efectos de autorizar el registro y transmisión de la información correspondiente a la modalidad Plan de Mejoramiento, a través del SIRECI, el Representante Legal del sujeto de control debe remitir al correo electrónico soporte_sireci@contraloria.gov.co el documento en el cual se evidencia la fecha de recibo por parte de la entidad del presente informe, de ser viable el mismo día de su recepción, con copia a los correos electrónicos beatriz.hernandez@contraloria.gov.co y cecilia.gomez@contraloria.gov.co.

Bogotá, D. C. 13 JUN. 2019



GABRIEL JOSÉ ROMERO SUNDHEIM
Contralor Delegado para el Sector Agropecuario

Aprobó: Sonia Alexandra Gaviria S. Directora de Vigilancia Fiscal
Revisó: Beatriz Helena Hernández Varón, Supervisora
Elaboró: Líder y equipo auditor

3. RELACION DE HALLAZGOS

En desarrollo de la presente auditoría, se establecieron 30 hallazgos administrativos, de los cuales 20 con posible incidencia Disciplinaria, dos (2) con presunta incidencia Penal, cuatro (4) con posible incidencia Fiscal en cuantía de \$8.353.491.770,48, una solicitud de indagación preliminar (IP), y uno (1) con otra incidencia (OI).

3.1. MACROPROCESO GESTION FINANCIERA Y CONTABLE

Hallazgo No. 1 - Gestión arrendamiento operativo (A1) (F1) (D1)

Ley 610 de 2000 – artículo 3o. Gestión Fiscal *“Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.”*

Artículo 6. Daño Patrimonial al Estado: *Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los bienes o recursos públicos, a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías.”*

Ley 42 de 1993 artículo 8° señala: *“La vigilancia de la gestión fiscal del Estado se fundamenta en la eficiencia, la economía, la eficacia, la equidad y la valoración de los costos ambientales, de tal manera que permita determinar en la administración, en un periodo determinado, que la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados; que en igualdad de condiciones de calidad los bienes y servicios se obtengan al menor costo; que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas. Así mismo, que permita identificar los receptores de la acción económica y analizar la distribución de costos y beneficios entre sectores económicos y sociales y entre entidades*

territoriales y cuantificar el impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente y evaluar la gestión de protección, conservación, uso y explotación de los mismos.

La vigilancia de la gestión fiscal de los particulares se adelanta sobre el manejo de los recursos del Estado para verificar que estos cumplan con los objetivos previstos por la administración.”

El cobro coactivo procede cuando los actos administrativos en firme que contienen una obligación clara expresa y exigible pueden ejecutarse de forma inmediata por la autoridad administrativa competente, es decir, que una vez se resuelvan los recursos interpuestos contra el acto administrativo o cuando no procede recurso o se renuncia a ellos, la administración procederá a materializar lo dispuesto en el acto administrativo ejecutoriado sin que medie intervención, a través del procedimiento administrativo de cobro coactivo, lo anterior con fundamento en el artículo 89 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 87 de la Ley 1437 de 2011.

Si mediante el cobro persuasivo no se logra obtener el cumplimiento de la obligación, la administración expedirá un mandamiento de pago, en el que se podrán decretar medidas cautelares sobre los bienes del deudor, acto administrativo que deberá notificarse en debida forma al deudor, tal como se dispone en Estatuto Tributario.

Ley 734 de 2002 por la cual se expide el Código Único Disciplinario, sobre las formas de realización del comportamiento y las prohibiciones, establece:

“Artículo 27. acción y omisión. Las faltas disciplinarias se realizan por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones”.

“Artículo 35. prohibiciones. A todo servidor público le está prohibido:

1. Incumplir los deberes o abusar de los derechos o extralimitar las funciones contenidas en la Constitución, los tratados internacionales ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas y los contratos de trabajo.”

En la revisión de las carpetas físicas que conforman los expedientes de cada uno de los predios en arrendamiento que fueron entregadas por la Agencia, en desarrollo del proceso auditor, no se evidenció actividad alguna de cobro jurídico,

encaminada a la recuperación de esta cartera, que a 31 de diciembre de 2018 presenta morosidad de más 90 días y hasta 7 años.

La ANT no ha realizado acciones efectivas para la recuperación de estos recursos, en los expedientes se observa que la gestión corresponde a cobro persuasivo, como ejemplo se relacionan las siguientes:

- Requerimiento de restitución del predio, mediante comunicación de fecha 06-06-2018 a los siguientes: Isla Arca de Noé, Hotel Kokomo, Hotel Casa Blanca, la Goleta, Mikonos, Antares, San Quintín y Playa de las Mantas.
- Comunicación de inicio de proceso administrativo a los predios Hotel Kokomo, Arca de Noé, de lo cual se desconoce su resultado.
- Solicitud cumplimiento de las obligaciones contractuales como son: pago oportuno del canon de arrendamiento y constitución de garantía de cumplimiento en los siguientes predios: Cocoliso Alcatraz S.A, Hotel Kokomo, Laguna Encantada, Paraíso, La Goleta, Isla Pavitos, La Perra, Ibiza, Isla Cha Cha, Coralina 1 Y Coralina 2, Reina Mora, Punta Bella.
- Contrato de arrendamiento No. 018 de 28-05-2008 INCODER - Ernesto Recaman S.: *no se evidencia ninguna comunicación de estado de cartera, recordando el pago de la misma*; en el formato de visita ocular: el predio se encuentra abandonado, el INCODER entregó a la ANT mediante acta No. 108 de 9 de noviembre de 2016 el expediente del contrato, pero el contrato no fue subrogado a la Agencia, en razón a que al momento de la liquidación de la entidad el contrato se encontraba vencido.

De acuerdo con la visita de la administración al predio Santa Lucia de los Pajarales en noviembre 8 de 2018, el predio se encuentra en mal estado, la Subdirección de Administración de Tierras, no dará en arrendamiento el predio y se destinará a la conservación y restablecimiento de los recursos naturales; de acuerdo con el Decreto 2363 de 7 de diciembre de 2001, le corresponde a la ANT, la administración de los baldíos reservados de la nación.

- En los contratos de arrendamiento No. 201 y 202 correspondiente a los lotes 5 y 6 respectivamente, de diciembre 27-12-2007 denominados Cocoloco, no se evidencia gestión alguna durante la vigencia de 2018.
- Memorando de fecha 02-10-2018, la oficina de gestión contractual inicia proceso administrativo a los predios: Hotel Kokomo y Arca de Noé.

A diciembre 31 de 2018, la cuenta por cobrar por concepto de arrendamientos de los predios ubicados en las islas del Rosario y San Bernardo, presenta un saldo de \$2.193.516.942, el cual incluye saldo en mora por \$1.920.041.239, discriminado así:

Tabla No. 1. Relación de predios con contratos de arrendamiento en mora

ITEM	# CONTRATO	PREDIO	SALDO 31/12/2018	EDAD DE CARTERA (DÍAS)
1	003-016	Terreno baldío sin nombre conocido	79.915.185,03	1.832
2	010-09	La Goleta	15.454.421,96	1.051
3	003-09	Isla el arca de Noe	586.164.207,37	2.921
4	026-08	Mikonos	40.838.289,54	2.914
5	027-08	Juliana	43.998.509,36	2.742
6	008-08	Terreno baldío sin nombre conocido (Punta Nativa)	51.133.952,69	3.135
7	008-07	Isla del Pirata	328.493.491,11	2.115
8	002-09	Hotel Kokomo	261.767.519,42	2.926
9	012-09	Antares	15.216.484,85	1.458
10	025-08	Isla Pelicano	70.796.280,97	1.935
11	159-07	El Carey	7.846.876,65	793
12	178-07	Casablanca	122.664.994,23	1.434
13	003-07	Hotel Isla Media Naranja	278.483.179,34	2.839
14	201-07	Cocoloco - Lote 5	1.538.567,46	734
15	202-07	Cocoloco - Lote 6	1.691.025,30	734
16	018-08	Isla Santa Lucía de los Pajarales	7.426.610,85	948
17	198-07	Cocoloco - Lote 2	1.691.025,30	734
18	200-07	Cocoloco - Lote 4	1.691.025,30	734
19	199-07	Cocoloco - Lote 3	1.691.025,30	734
20	197-07	Cocoloco - Lote 1	1.538.567,46	734

Fuente: Informe de cartera ANT

La obligación se encuentra afectada en el 87.53%, deuda que cumplió más de 2 años sin que se hubiese demandado y, por tanto, se perdió la oportunidad jurídica para el recaudo de la obligación, lo que ocasiona un daño fiscal en esta cuantía; este valor está representado en 20 contratos de arrendamiento que presentan mora de 2 a 8.53 años, tal como se detalla en el cuadro anterior.

Esta situación se presenta en razón a que la entidad ha omitido adelantar gestiones efectivas para recuperar los recursos y evitar la morosidad de esta cartera, lo que genera una gestión antieconómica por parte de la ANT y permite que particulares continúen usufructuando bienes estatales sin la contraprestación requerida, lo que genera un alto riesgo de daño patrimonial por el aprovechamiento de bienes del Estado en beneficio de terceros.

Las gestiones adelantadas por la ANT no han sido efectivas, toda vez que la cartera presenta más de 90 días y hasta 8,53 años de morosidad, lo que evidencia una gestión antieconómica por parte de la ANT, por lo que se estima el daño patrimonial en cuantía de \$1.920.041.239,48.

Hallazgo administrativo con presunto alcance disciplinario y fiscal.

Respuesta de la Entidad

La Agencia Nacional de Tierras manifiesta que en relación a lo expuesto, referente al ejercicio del cobro coactivo y el cobro persuasivo, internamente analizó la oportunidad y conveniencia jurídica de dar inicio a los procesos de cobro coactivo para lograr el pago de los respectivos cánones de arrendamiento, derivados de los contratos de arrendamiento suscritos con los tenedores de predios ubicados en Islas del Rosario y San Bernardo, analizando que no tiene la competencia legal para dar inicio al proceso de jurisdicción coactiva, dada la especial naturaleza del contrato de arrendamiento.

Análisis de respuesta

Del análisis de la respuesta y de la evidencia aportada por la entidad, se concluye que en la vigencia auditada no se presentaron acciones jurídicas ante el contencioso administrativo, que permitieran el cobro de los cánones de arrendamiento adeudado por los deudores; solo se observa el inicio de siete (7) procesos de reparación directa contra los deudores en el año 2019, de un universo total de 91 deudores.

Respecto a la competencia de cobro a cargo de la ANT, para la CGR es claro que existen acciones que están definidas en la Ley 1437 de 2011, a través de las cuales, la administración pública está facultada para actuar, y es potestad de la entidad evaluar los mecanismos más idóneos y oportunos para cumplir con el cometido estatal.

Hallazgo administrativo con alcance fiscal y disciplinario.

Hallazgo No. 2 – Recursos Entregados en Administración – Convenio 775 de 2018 Corporación Desarrollo y Paz del Magdalena Medio (A2)

En el Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera de las Entidades de Gobierno en el numeral 5 establece los Principios de Contabilidad Pública:

“La información financiera de las entidades debe ser útil y para que sea útil, debe ser relevante y representar fielmente los hechos económicos. A fin de preparar

información financiera que cumpla con estas características cualitativas, las entidades observan pautas básicas o macro-reglas que orientan el proceso contable, las cuales se conocen como principios de contabilidad.

Los principios de contabilidad se aplican en las diferentes etapas del proceso contable; por tal razón, hacen referencia a los criterios que se deben tener en cuenta para reconocer, medir, revelar y presentar los hechos económicos en los estados financieros de la entidad.

Los principios de contabilidad que observarán las entidades en la preparación de los estados financieros de propósito general son: Entidad en marcha, Devengo, Esencia sobre forma, Asociación, Uniformidad, No compensación y Periodo contable.

Devengo: *los hechos económicos se reconocen en el momento en que suceden, con independencia del instante en que se produce el flujo de efectivo o equivalentes al efectivo que se deriva de estos, es decir, el reconocimiento se efectúa cuando surgen los derechos y obligaciones, o cuando la transacción u operación originada por el hecho incide en los resultados del periodo.”*

A diciembre 31 de 2018 la cuenta 190801001 Recursos Entregados en administración está sobrestimada en \$30.090.884, debido a que en el informe enviado por el supervisor se señaló que ésta era la cuantía para legalizar los recursos ejecutados, cuando en realidad correspondía al valor pendiente por ejecutar.

Por lo tanto, se indujo al área contable a un error, pues según acta de liquidación de fecha 17 de diciembre de 2018, del convenio 775 de 2018, suscrito con la Corporación Desarrollo y Paz del Magdalena Medio, estos recursos se debían liberar presupuestalmente.

La anterior situación se presenta por falta de control en la presentación del informe de legalización de recursos por parte del supervisor, lo que generó una sobrestimación de la cuenta 190801001 Recursos Entregados en Administración y su contrapartida en cuantía de \$30.090.884.

Hallazgo administrativo.

Respuesta de la Entidad

La entidad precisa que el supervisor del convenio mediante memorandos 20184000074743 y 20184000116273 del 18 de mayo y 25 de julio de 2018,

respectivamente, reportó el avance de la ejecución presupuestal con corte a 30 de abril y 30 de junio de 2018.

El informe financiero se aprueba, teniendo en cuenta que el nivel de ejecución financiera del convenio fue del 91%, precisando que el valor aportado por la Corporación se ejecutó en un 100%, lo que significa que, de los recursos aportados por la ANT, quedó un saldo sin ejecutar por valor de \$30.090.884, valor que debe ser liberado al momento de la liquidación, se precisa que hay un saldo por pagar a la Corporación por valor de \$24.409.116. En consecuencia, el 17 de diciembre de 2018 se liquidó el convenio 775 de 2018 como esta soportado en el acta de liquidación suscrita por ambas partes.

Análisis de respuesta

De acuerdo con la respuesta de la entidad, la observación se mantiene sustentado en que, si bien si es cierto según informa la ANT, en su respuesta que el 17 de diciembre de 2018, se liquidó el convenio 775 de 2018, como esta soportado en el acta de liquidación suscrita por ambas partes, esto no se informó al área contable para que el hecho fuera incluido en el cierre que se dio en el mes de febrero de 2019. Es así, que el saldo corresponde a lo informado por el supervisor en el avance de la ejecución presupuestal con corte a 30 de abril y 30 de junio de 2018.

Hallazgo administrativo.

Hallazgo No. 3 – Recursos Entregados en Administración (A3)

En el Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera de las Entidades de Gobierno en el numeral 4 establece las CARACTERÍSTICAS CUALITATIVAS DE LA INFORMACIÓN FINANCIERA que las define, así:

“Las características cualitativas de la información financiera son los atributos que esta debe tener para que sea útil a los usuarios; es decir, para que contribuya con la rendición de cuentas, la toma de decisiones y el control. Estas se dividen en características fundamentales y de mejora.”

Características fundamentales.

“Las características fundamentales son aquellas que la información financiera debe cumplir necesariamente para que sea útil a sus usuarios. Se consideran características fundamentales de la información financiera, las siguientes: Relevancia y Representación fiel.”

Características de mejora.

“Las características de mejora son aquellas que, sin ser indispensables para que la información financiera sea útil, incrementan la utilidad de dicha información. Se consideran características de mejora de la información financiera, las siguientes: Verificabilidad, Oportunidad, Comprensibilidad y Comparabilidad.

En general, las características cualitativas que mejoran la utilidad de la información financiera deben maximizarse en la medida de lo posible. Sin embargo, estas (individualmente o en grupo) no pueden hacer que la información sea útil si es irrelevante y no representa fielmente los hechos económicos de la entidad.”

Verificabilidad

“La verificabilidad ayuda a asegurar, a los usuarios, que la información financiera representa fielmente los hechos económicos que pretende representar. Verificabilidad significa que diferentes observadores independientes y debidamente informados podrían alcanzar un acuerdo, aunque no necesariamente completo, sobre la fidelidad de la representación de una descripción particular. Para ser verificable, la información cuantificada no necesita ser una estimación única, también puede verificarse un rango de posibles valores y probabilidades relacionadas.

La verificación puede ser directa o indirecta. Verificación directa significa comprobar un valor u otra representación mediante observación directa como, por ejemplo, cuando se cuenta efectivo. Verificación indirecta significa comprobar las variables de un modelo, fórmulas u otra técnica y recalcular el resultado utilizando la misma metodología como, por ejemplo, cuando se verifica el valor del inventario comprobando las variables (cantidades y costos) y se recalcula el saldo final utilizando una misma suposición de flujo de costo (por ejemplo, el método primera entrada, primera salida).

Puede suceder que no sea posible verificar algunas explicaciones e información financiera prospectiva hasta un periodo futuro. Por ello, para ayudar a los usuarios a decidir si quieren utilizar esa información, es necesario revelar las hipótesis subyacentes, los métodos de recopilación de la información, y otros factores y circunstancias que la respaldan.”

Oportunidad

“La oportunidad significa tener, a tiempo, información disponible para los usuarios con el fin de que pueda influir en sus decisiones. Cierta información puede continuar siendo oportuna durante bastante tiempo después del cierre del periodo contable porque, por ejemplo, algunos usuarios pueden necesitar identificar y evaluar tendencias, así como analizar información financiera de un periodo anterior.”

Comprensibilidad

“La comprensibilidad significa que la información está clasificada, caracterizada y presentada de forma clara y concisa.

La información financiera se prepara para usuarios que tienen un conocimiento razonable del sector público, las entidades de gobierno y las actividades económicas, quienes revisan y analizan la información con diligencia. No obstante, a veces, incluso usuarios diligentes y bien informados pueden necesitar la ayuda de un asesor para comprender información sobre hechos económicos complejos.”

Comparabilidad

“La comparabilidad es la característica cualitativa que permite a los usuarios identificar y comprender similitudes y diferencias entre partidas. Para que la información financiera sea comparable, elementos similares deben verse parecidos y elementos distintos deben verse diferentes. La comparabilidad de la información financiera no se mejora al mostrar elementos diferentes como similares ni viceversa.

La información es más útil si puede compararse con información de la misma entidad de periodos anteriores y con información similar de otras entidades.

La aplicación de criterios uniformes contribuye a que la información sea comparable. Sin embargo, cuando un cambio en un criterio mejora la representación fiel, es necesario revelar esta circunstancia de tal manera que permita a los usuarios identificar los efectos producto del cambio y realizar los análisis comparativos correspondientes.”

Además, el Marco Normativo para Entidades del Gobierno en el numeral 5 establece los Principios de Contabilidad Pública:

“La información financiera de las entidades debe ser útil y para que sea útil, debe ser relevante y representar fielmente los hechos económicos. A fin de preparar información financiera que cumpla con estas características cualitativas, las

entidades observan pautas básicas o macro-reglas que orientan el proceso contable, las cuales se conocen como principios de contabilidad.

Los principios de contabilidad se aplican en las diferentes etapas del proceso contable; por tal razón, hacen referencia a los criterios que se deben tener en cuenta para reconocer, medir, revelar y presentar los hechos económicos en los estados financieros de la entidad.

Manual de Políticas Contables ANT GEFIN-I-001 numeral 4.16.6.2.2 *Legalización de recursos. Los aportes en Convenios de Cooperación e Interadministrativos, están sujetos a legalización mensual por parte de los supervisores de los contratos y/o convenios a través de un informe escrito que dé cuenta de la ejecución de los mismos de conformidad con lo pactado contractualmente.*

Los supervisores de los contratos y/o convenios, se asegurarán de que la información contenida en el informe refleje razonablemente la situación económica y financiera del contrato y/o convenio.

En todo caso, los supervisores, con el apoyo del equipo financiero de su dependencia, previo al inicio de la ejecución contractual, acordarán con el cooperante la información que requerirán los supervisores, la forma en que deben reportarla y las fechas en que deben hacerlo, de conformidad con lo pactado en los acuerdos (contratos y/o convenios).

De no presentarse ejecución de recursos durante el mes del informe, el supervisor del contrato y/o convenio igualmente radicará memorando en la Subdirección Administrativa y Financiera –Contabilidad con el informe financiero del período correspondiente.”

A 31 de diciembre de 2018, el saldo de la cuenta 190801001 denominada Recursos Entregados en Administración era de \$57.280.503.738. En esta cuenta se registran los aportes que hace la Agencia Nacional de Tierras a través de convenios de asociación, convenios de cooperación internacional y convenios interadministrativos, donde las partes aportan bienes y servicios con el propósito de lograr un objetivo común. Los recursos son entregados a título de aportes y no de pago, remuneración o contraprestación por las obligaciones que se contraen, razón por la cual la Agencia aduce que no suscribe los convenios con la finalidad de entregar los recursos en administración a los cooperantes, sino que los entrega para la realización del objetivo, en calidad de aportes.

Estos derechos se reconocen por el valor determinado en los actos administrativos, aplicación de las disposiciones legales o contratos y/o convenios y se disminuyen

con la legalización reportada por los supervisores a la subdirección Administrativa y Financiera.

Para el análisis del saldo de la cuenta, se tomó una muestra de convenios que, una vez analizados, tuvieron como resultante las siguientes debilidades:

- Para las legalizaciones reportadas por los supervisores de los convenios no hay formatos preestablecidos por la Agencia.
- Los informes de legalización del convenio se presentan en forma acumulada, de manera que no permiten conocer las actividades realizadas en el periodo y su valor.
- Las cifras registradas en contabilidad, por concepto de legalizaciones, corresponden a la diferencia que resulta de tomar la ejecución acumulada a la fecha de corte de la legalización y restarle la ejecución acumulada del periodo anterior.
- Para los convenios 951 de 2017 - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD, 986 de 2017, 137 de 2016 y 877 de 2018 suscritos con la Organización de las Naciones Unidas -OIM y 494 de 2017 suscrito con *Comitato Internazionale per lo Sviluppo del Popoli* -CISP, los documentos que soportan las cifras registradas como legalizaciones de los convenios, en algunos casos, corresponden a un memorando de remisión de informes a una fecha de corte determinado, enviado por el supervisor del convenio, es decir, no relacionan ejecuciones ciertas del gasto.

Debido a las situaciones mencionadas, la información financiera no cumple con las Características Cualitativas de la Información Financiera establecidas en el Marco Normativo para las Entidades de Gobierno, en lo referente a verificabilidad, consistencia y comprensibilidad; por inobservancia de los requisitos de los soportes que permiten la legalización de los recursos entregados en administración y que son el verdadero soporte de lo que se está pagando con los recursos públicos, las anteriores situaciones impiden verificar las cifras registradas por concepto de ejecución de recursos.

Los casos específicos en materia de falta de soportabilidad del gasto, fueron establecidos en otras observaciones que se comunicaron a la entidad y hacen parte del presente informe.

Hallazgo administrativo.

Respuesta de la Entidad

Debido a las situaciones mencionadas, la información financiera cumple con las Características Cualitativas de la Información Financiera establecidas en el Marco Normativo para las Entidades de Gobierno, en lo referente a verificabilidad, consistencia y comprensibilidad;

Análisis de respuesta

De acuerdo con la respuesta de la entidad, la observación se mantiene sustentado en que, en los archivos del área financiera, se evidenciaron las diferentes comunicaciones solicitando aclaraciones y correcciones sobre los informes de legalización. Así mismo, en explicación solicitada al funcionario responsable del registro de recursos entregados en administración, sobre las inquietudes presentadas en el proceso de verificación por parte de la CGR, se aceptó que, en algunos casos, el valor a legalizar lo hace por diferencia.

La observación se mantiene, la respuesta no la desvirtúa, al área financiera se envía una hoja con el valor a legalizar, no es cierto, como lo afirma la ANT, que *“se presentan reportes inequívocos que permiten identificar los recursos que se han desembolsado frente a los avances establecidos y recibidos; cada cifra es consistente entre los diferentes informes y obedece a una causación específica alusiva a unos productos específicos y los cuales mantienen su coherencia entre los diferentes informes”*, dado que esto no es conocido por el área financiera, pues la información reposa en la carpeta del convenio; de otra parte, la observación no está encaminada a los pagos, pues estos están establecidos en el clausulado del convenio.

Hallazgo administrativo.

Hallazgo No. 4 - Conciliación Cuentas Recíprocas (A4)

Resolución 533 del 8 de octubre de 2015 *“Por la cual se incorpora, en el Régimen de Contabilidad Pública, el marco normativo aplicable a entidades de gobierno y se dictan otras disposiciones”*.

Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de la información Financiera de las entidades del gobierno- Numeral 5. Principios de Contabilidad Pública.

“La información financiera de las entidades debe ser útil y para que sea útil, debe ser relevante y representar fielmente los hechos económicos. A fin de preparar información financiera que cumpla con estas características cualitativas, las entidades observan pautas básicas o macro-reglas que orientan el proceso

contable, las cuales se conocen como principios de contabilidad... Los principios de contabilidad se aplican en las diferentes etapas del proceso contable; por tal razón, hacen referencia a los criterios que se deben tener en cuenta para reconocer, medir, revelar y presentar los hechos económicos en los estados financieros de la entidad..."

"Devengo: los hechos económicos se reconocen en el momento en que suceden, con independencia del instante en que se produce el flujo de efectivo o equivalentes al efectivo que se deriva de estos, es decir, el reconocimiento se efectúa cuando surgen los derechos y obligaciones, o cuando la transacción u operación originada por el hecho incide en los resultados del periodo."

Manual de Políticas Contables ANT GEFIN-I-001 - 4.5 Controles Operativos - 4.5.2.9 Conciliación de los saldos de Operaciones Recíprocas.

"Los funcionarios de Contabilidad de la Subdirección Administrativa y Financiera que tengan a su cargo el manejo de convenios y/o contratos y/ o registros contables con entidades públicas son responsables de revisar, analizar, verificar y conciliar las transacciones u operaciones respectivas.

La conciliación de estas cuentas se realiza en forma permanente y como máximo trimestralmente para lo cual, los funcionarios de Contabilidad remiten a los responsables en las otras entidades, correos electrónicos con la información de los desembolsos realizados y las cuentas contables en las que la Agencia Nacional de Tierras efectuó el registro contable.

En todo caso cada vez que se reciba el informe de inconsistencias en operaciones recíprocas por parte de la Contaduría General de la Nación, deberá realizarse la respectiva conciliación.

Cuando se reciba la información de las diferentes entidades se debe proceder a revisar y realizar los ajustes, reclasificaciones, correcciones y/o modificaciones contables.

Los ajustes, reclasificaciones, correcciones y modificaciones contables se efectúan máximo dentro del mes siguiente al recibo del informe de inconsistencias en operaciones recíprocas... (subrayado fuera de texto)

Evaluada la conciliación de saldos de la cuenta 572080 Recaudos entre la ANT y la Unidad del Tesoro, a diciembre 31 de 2018, se evidenció subestimación por \$19.253.132, debido a que las entidades prestadoras de salud no enviaron oportunamente los soportes a la Agencia, correspondientes a los reintegros de las

incapacidades de los funcionarios. Es preciso señalar, que los reembolsos fueron consignados directamente al Tesoro Nacional.

La cuantía subestimada también concierne a consignaciones realizadas directamente al tesoro, por concepto de fotocopias y papelería, donde no se han identificado los terceros.

Lo anterior, genera sobrestimación del Patrimonio, en la misma cuantía.

Hallazgo administrativo.

Respuesta de la Entidad

“...corresponde a una partida conciliatoria fruto de los recaudos que al final del periodo contable 2018 se encontraban en proceso de identificación y registro por la entidad. No obstante, se informa que la Agencia ha llevado acabo los tramites administrativos con el fin de obtener los documentos soportes para realizar los registros correspondientes en el sistema de Infomacion SIIF Nación.”

Análisis de respuesta

Se precisa que la situación observada por la CGR corresponde a 47 partidas y no a una sola como lo manifiesta la ANT en la respuesta; en todo caso, no han sido efectivas las acciones para la recuperación de los recursos, por lo que se ratifica que persiste una subestimación de la cuenta 572080 Operaciones de Enlace - Recaudos.

Hallazgo administrativo.

Hallazgo No. 5 - Conciliación Cuenta Inventarios Terrenos (A5)

Manual de Políticas Contables ANT GEFIN-I-001 - 4.5 Controles Operativos: 4.5.2.2 Conciliación de inventarios. Mensualmente la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación y la Subdirección Administrativa y Financiera concilian el inventario de los bienes del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral. La Subdirección Administrativa verifica si existen bienes que han ingresado al Fondo por conceptos diferentes a adquisición, que sean registrados en el aplicativo de inventarios de tierras. Estos bienes deben de incluirse en la conciliación mensual entre contabilidad y la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación y esta última debe allegar a la Subdirección Administrativa y Financiera los documentos que soportan el ingreso.

“4.16.3.5 Ingreso de Inventarios. El ingreso de los bienes a las subunidades que conforman el Fondo de Tierras se realizará una vez se formalice la entrega material del bien mediante documento de entrada de bienes al Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral en el sistema administrado y controlado por la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación y Registro ante la Oficina de Instrumentos Públicos. El ingreso de los bienes se genera por los siguientes conceptos: ...Por transferencia: El Fondo de Tierras recibirá bienes que le transfieran otras entidades de Derecho Público. El ingreso al sistema se realizará mediante la entrada que para tal efecto expedirá la Subdirección de Administración de Tierras con el certificado de registro en instrumentos públicos del bien transferido a nombre del Fondo de Tierras.

Las entradas de bienes al Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral, serán remitidas por la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación a la Subdirección Administrativa y Financiera dentro de los primeros cinco días de cada mes para el registro contable respectivo, a través del sistema que defina la Subdirección de Tecnologías de Información.”

“4.16.3.6 Salida de Inventarios. La salida de los bienes del Fondo de Tierras es autorizada por la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación a través de Documento de salida (Acto Administrativo, Acuerdo de Consejo Directivo) y Registro ante la Oficina de Instrumentos Públicos con copia a la Subdirección Administrativa y Financiera dentro de los primeros cinco días de cada mes, para que ésta efectúe los registros contables respectivos. La salida de los bienes se genera por los siguientes conceptos: a. Adjudicación de predios, b. Titulación a Comunidades y c. Conformación y ampliación de resguardos indígenas.”

“4.16.3.2 Medición Inicial. Los inventarios se medirán por el costo de adquisición. En aquellos activos que, por razones ajenas a la Agencia Nacional de tierras, no tengan valor, tales como los recibidos por transferencia de otras entidades, se tomará como costo el correspondiente al avalúo catastral.”

Evaluada la conciliación de saldos de la cuenta 151002 Inventarios – Terrenos Recaudos, entre contabilidad y el Fondo Nacional Agrario –FNA, a diciembre 31 de 2018, se evidenció:

- Mayor valor registrado en contabilidad por \$33.685.295.375,37, de los predios transferidos por INCODER, en los cuales la extinta entidad tiene la titularidad conforme a lo señalado en el certificado de registro en instrumentos públicos, evidenciando debilidades en el trámite por parte de las áreas responsables, para que se titularicen a nombre del FNA-ANT; lo cual genera sobrestimación en la cuenta 151002 Inventarios – Terrenos, por el valor descrito, con igual afectación

en la cuenta 310506 Patrimonio Capital Fiscal Nación, que representa el 8% del total de la cuenta.

- Mayor valor reflejado en el FNT, por \$576.360.494, por concepto de predios adjudicados mediante resoluciones 774, 815, 813, 814, 816, 817, 818, 819, 796, 797, 798, 799, 800, 801, 806, 807, 808, 809, 810, 811, 772 y 3491 de 20/06/2017, reportadas con memorando 20194300003663 de enero 18 de 2019.

Lo anterior, debido a que no se había realizado el retiro de los terrenos – predios, a diciembre de 2018, en el reporte contenido en la herramienta administrativa Share Point, evidenciando debilidades en la comunicación, control y seguimiento por parte de las áreas responsables, lo que genera incertidumbre sobre la consistencia de los registros.

- 52 predios que no fueron transferidos por el extinto INCODER y, posteriormente, mediante resoluciones 1428 y 1429 del 12 de octubre 2017; 404, 394, 393, 400, 399, 397, 401 y 388 de 09 de marzo 2018; 1224 y 1225 de 10 de mayo 2018; 1779 y 1777 de 25 mayo 2018; Resol. 1406 de 17 de mayo 2018; Resol. 1406 de 17 de mayo 2018; 2183 de 1 de junio 2018; 1412 y 1404 de 17 de mayo 2018; 3138 y 1416 de 17 de julio 2018, entre otras, los integraron al patrimonio de la ANT, con valor cero.
- 36 predios transferidos por la SAE mediante resoluciones, para ser adjudicados a población campesina y afrocolombianos, los cuales están registrados con valor cero.
- De los 272 predios relacionados como baldíos adjudicables, se determinó que 195 no son aptos para ser adjudicables.

Todo lo anterior, por falta de legalización, trámite y verificación de los valores reflejados en la conciliación que se elabora entre las áreas de la Agencia, lo que genera inconsistencias respecto de la información registrada en la contabilidad y genera incertidumbre sobre los saldos en la cuenta Inventarios – Terrenos, a diciembre de 2018.

Hallazgo administrativo.

Respuesta de la Entidad

La entidad resalta el Decreto 1068 de 2015, que establece que el sistema oficial para realizar los registros contables de la Agencia Nacional de Tierras es el sistema integrado de información financiera SIIF Nación, por tanto, los predios registrados

en la contabilidad por valor de \$33.685.295.375,37 corresponden a los predios transferidos por el extinto INCODER y forman parte del patrimonio de la entidad, tal como lo establece el Decreto 2363 de 2015.

Agrega la Agencia que, independiente de la titularidad y las gestiones que se encuentra adelantando como administradora de los bienes transferidos, su gestión depende de otras entidades, tales como: las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, quienes conforme al estatuto de registro de instrumentos públicos tienen la obligación de realizar el registro que certifica la propiedad en Colombia.

Sin embargo, reitera la entidad, que era obligatoria la incorporación y registro de los predios en los Estados Financieros, de acuerdo con el principio de contabilidad de esencia sobre forma.

Respecto al mayor valor reflejado por \$576.360.494, la entidad manifiesta que *“...en la herramienta de control del área misional se encontraba pendiente el registro”*.

En relación con los 52 predios que no fueron transferidos por el extinto INCODER, pero que posteriormente mediante resoluciones los integraron al patrimonio de la ANT con valor cero, la entidad argumenta que *“...a verificarse en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, sin que fuera posible la verificación del valor de los mismos, teniendo en cuenta que la Autoridad para determinar estos valores es el Instituto Geográfico Agustín Codazzi como quiera que el trámite del avalúo del bien es a título oneroso y su procedimiento conlleva un término superior para resolver la petición”*.

Respecto de los 36 predios transferidos por la SAE, la entidad menciona que *“...se ha solicitado a la Sociedad de Activos Especiales, realizar el saneamiento catastral de los predios que fueron asignados de manera definitiva a la Agencia de conformidad con el artículo 2.14.17.10 del Título XVII del Decreto 1071 de 2015, esto con el fin de obtener un valor catastral asignado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi IGAC, sin obtener un resultado positivo...”*

Respecto a los 272 predios relacionados como baldíos adjudicables, la entidad agrega que *“...en la conciliación se identificaron 195 como no aptos, dicha denominación se refiere a que son bienes inmuebles que no reúnen alguno de los requisitos para ser considerados aptos, lo que indica técnicamente que no podrán ser adjudicados a sujetos de ordenamiento social de la propiedad, sin embargo, su dominio podrá ser transferido a entidades de derecho público, estos predios son entregados siguiendo el procedimiento de adjudicación de baldíos a entidades de derecho público”*.

Análisis de respuesta

De acuerdo con la respuesta de la entidad, es comprensible para la CGR lo establecido en el Decreto de creación de la ANT, de conformar el patrimonio con los bienes recibidos del INCODER y, aunque la entidad ha venido realizando la depuración y titularización a nombre de la ANT, todavía persisten predios que aún no ha terminado el proceso de legalización – titularidad a favor de la ANT, por valor de \$33.685.295.375,37; esta situación impacta la razonabilidad del registro contable.

Respecto a los demás puntos del hallazgo, la entidad expone las gestiones que viene efectuando, pero no desvirtúa lo señalado en el hallazgo, por cuanto persiste la situación a 31 de diciembre de 2018, sobre la valoración de los predios para determinar la cuantía con la cual se incorporarán al patrimonio de la ANT.

Hallazgo administrativo.

Hallazgo No. 6 - Revocatoria de actos administrativos – subsidios (A6) (D2)

Artículo 209 Constitución Política de Colombia: *“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.*

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”.

La Ley 734 de 2002 por la cual se expide el Código Único Disciplinario, sobre las formas de realización del comportamiento y las prohibiciones, establece:

“Artículo 27. Acción y Omisión. Las faltas disciplinarias se realizan por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones”.

“Artículo 35. Prohibiciones. A todo servidor público le está prohibido:

1. Incumplir los deberes o abusar de los derechos o extralimitar las funciones contenidas en la Constitución, los tratados internacionales ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas y los contratos de trabajo.”

En el año 2018 se adjudicaron Subsidios Integrales de Desarrollo Rural - SIRA, en cumplimiento de sentencias judiciales proferidas y que son de obligatorio cumplimiento, en las cuales se menciona que: *“Es necesario en primer lugar el proceso de revocatoria directa de la adjudicación del predio...”*, anteriormente entregado a los beneficiarios.

En verificación realizada por el equipo auditor a la conciliación de saldos de la cuenta 151002 Inventarios – Terrenos – Predios, entre contabilidad y el Fondo Nacional Agrario – FNA, al cierre de la vigencia 2018, se evidenció que los predios inicialmente otorgados por el extinto INCORA e INCODER, mencionados en las resoluciones de adjudicación del subsidio SIRA, no han sido objeto del proceso de revocatoria, toda vez que estos no se han ingresado al patrimonio de la ANT, así:

Tabla No. 2. Resoluciones de subsidios no revocadas

No. Resolución Adjudicación SIRA	Predio
9492, 9505, 9507, 9490, 9506, 9493, 9504, 9494, 9500, 9502, 9503, 9495, 9488, 9491, 9489 de 2018	Santa Inés – Vereda el Tambo Quemao – Municipio de Rionegro Departamento de Santander
9486, 9487, 9717, 9485 de 2018	Parcela Villa Diana – Municipio Maicao – Departamento Guajira Matricula Inmobiliaria 212-39845 Oficina de registro de Instrumentos públicos de Maicao, escritura pública de compra venta 722 del 220 de nov de 2007 de la notaria única de Ciénaga Magdalena
9498 de 2018	El Bado - Municipio de la Unión – Departamento de Nariño matrícula 2048-27927
9254 de 2018	La Esperanza y Normandía o la Calera

Fuente: Resoluciones expedidas por la ANT

La anterior situación es una omisión en las actividades de la Dirección de Acceso a Tierras, situación que subestima en cuantía no determinada la cuenta Inventarios y el Patrimonio de la ANT, dado que esta información no figura en las resoluciones verificadas.

Adicionalmente, la omisión de las obligaciones de carácter misional impide el cumplimiento del propósito institucional y de las políticas del sector agropecuario, lo cual se ve agravado por el incumplimiento de las decisiones de carácter judicial, y que pueden repercutir en mayores impactos económicos para el Estado.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta de la Entidad

“...Frente al proceso de Revocatoria de los subsidios inicialmente otorgados, la Subdirección de Acceso a Tierras en Zonas Focalizadas, ha adelantado los trámites que corresponden para adelantar el procedimiento de revocatoria, el cual es independiente a la asignación del subsidio otorgado por orden judicial, incluye el desistimiento expreso en relación al subsidio inicialmente asignado, toda vez que no puede la administración de oficio proceder con la revocatoria de un acto administrativo, sin el consentimiento del titular del derecho que se revocará.”

“...la Subdirección de Acceso a Tierras ha realizado en varios de los casos el trámite de Revocatoria, sin embargo, pese a existir la resolución de revocatoria, en trámite no es posible establecer el valor del predio revocado en virtud del subsidio anterior.”

Análisis de respuesta

La entidad expone las acciones adelantadas y precisa que la Subdirección de Acceso ha realizado varios trámites de revocatoria; sin embargo, pese a haberse expedido la respectiva resolución, no se ha establecido el valor del predio revocado en virtud del subsidio asignado al beneficiario anteriormente.

Por lo expuesto, se ratifica el hallazgo como administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo No. 7 - Manual de Política Contable ANT (A7)

Resolución 533 del 8 de octubre de 2015 *“Por la cual se incorpora, en el Régimen de Contabilidad Pública, el marco normativo aplicable a entidades de gobierno y se dictan otras disposiciones”*.

Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los hechos Económicos de las entidades del Gobierno – CGN Numeral 4. Políticas Contables, Cambios en las Estimaciones Contables y Corrección de Errores - 4.1. Políticas contables:

“1. Las políticas contables son los principios, bases, acuerdos, reglas y procedimientos adoptados por la entidad para la elaboración y presentación de los estados financieros.

2. Las políticas contables establecidas por la Contaduría General de la Nación y contenidas en el Marco Normativo para Entidades de Gobierno dan lugar a estados financieros que contienen información relevante y fiable sobre los hechos económicos.

3. Las políticas contables serán aplicadas por la entidad de manera uniforme para transacciones, hechos y operaciones que sean similares. No obstante, en algunos casos específicos, se permitirá que la entidad, considerando lo definido en dicho Marco y a partir de juicios profesionales, seleccione y aplique una política contable para el reconocimiento de un hecho económico. En este caso, la entidad seleccionará y documentará la política atendiendo las características de representación fiel y relevancia de la información financiera.”

Resolución 193 del 5 de mayo de 2016 de la CGN - Anexo - Procedimiento para la Evaluación del Control Interno Contable - Numeral 2.1 Marco de referencia del proceso contable - 2.1.1 Marco normativo del proceso contable.

“El desarrollo del proceso contable de una entidad requiere de la identificación del marco normativo que la rige, el cual delimita la regulación que es aplicable a cada una de sus etapas. A partir de dicho marco normativo, la entidad establece las políticas contables que direccionarán el proceso contable para la preparación y presentación de los estados financieros, teniendo en cuenta que, en el caso de las empresas que no cotizan en el mercado de valores, y que no captan ni administran ahorro del público y de las entidades de gobierno, la mayoría se definen en los marcos normativos respectivos. Las políticas contables se formalizarán mediante documento emitido por el representante legal o la máxima instancia administrativa de la entidad.”

Manual de Políticas Contables ANT - GEFIN-I-001 - Numeral 2. Características Contables. El Manual de Políticas Contables, al describir las responsabilidades, las prácticas contables y formas de desarrollar las principales actividades contables, se constituye en una herramienta que facilita la preparación y presentación de la información financiera, su interpretación y comparación para efectos de control administrativo, financiero y fiscal en la Agencia Nacional de Tierras.

“Numeral 4. Políticas Contables - La Agencia Nacional de Tierras, con la adopción de las políticas contables que se desarrollan en este documento, garantizará que el proceso contable cumpla con las características de relevancia y representación fiel, como características fundamentales; verificabilidad, oportunidad, comprensibilidad y comparabilidad como características de mejora. Estas políticas tienen como base los principios, reglas, controles y procedimientos establecidos por la Autoridad Contable Pública.

Es indispensable, por tanto, asegurar el flujo de información necesario hacia la Subdirección Administrativa y Financiera, para incorporar todos los hechos económicos que afecten la situación financiera de la Entidad y permitan la

presentación oportuna de los Estados Financieros, y de esta forma cumplir con las características fundamentales de relevancia y representación fiel.

La información contable deberá ser útil para los diferentes usuarios internos y externos, y deberá contribuir con la rendición de cuentas, la toma de decisiones y el control.”

En el Manual de políticas contables, adoptado por la Agencia Nacional de Tierras – ANT, no se evidencia la política específica, que muestre las características y el manejo específico en cuanto a: Reconocimiento, clasificación, medición inicial, medición posterior y revelación, de las siguientes cuentas:

En el Activo en las cuentas: 1926 Derechos en Fideicomiso, 1970 Activos Intangibles, 1975 Amortización Acumulada de Activos Intangibles (Cr), 1986 Activos Diferidos; en el Pasivo en las cuentas: 231702 Préstamos Banca Multilateral, 2407 Recursos a Favor de Terceros, 2430 Subsidios Asignados Para Compra de Tierras, 2436 Retención en la Fuente e Impuesto de Timbre, 2440 Impuestos, Contribuciones y Tasas, 2445 Impuesto al Valor Agregado – Iva, 2460 Créditos Judiciales, 2490 Otras Cuentas Por Pagar, 29 Otros Pasivos – 2910 Ingresos Recibidos por Anticipado; en la cuenta 3 del Patrimonio; en los Ingresos en las cuentas: 47 Operaciones Interinstitucionales y 48 Otros Ingresos.

Las anteriores situaciones denotan falta de control sobre los documentos que componen las políticas contables, por cuanto no consideraron hechos económicos que ocurren al interior de la Agencia Nacional de Tierras, en desarrollo de los procesos misionales y de apoyo, y dificulta el propósito de informar adecuadamente a sus usuarios directos.

Hallazgo administrativo.

Respuesta de la Entidad

La entidad manifiesta que respecto a las cuentas contables enunciadas por el equipo auditor, el manejo específico se encuentra definido en la versión dos (2) del Manual de Políticas Contables, publicada en la página web de la Entidad y suministrada al equipo auditor. Para el caso de las cuentas cuyo manejo se regula en un instructivo diferente al citado manual, se indica también el respectivo instructivo.

“Lo anterior demuestra que la Entidad tiene control sobre los documentos que debe atender al realizar el reconocimiento, clasificación, medición y revelación de los hechos económicos por tanto no existe dificultad alguna para que la

información financiera se produzca y se presente adecuadamente a sus usuarios.”

Análisis de respuesta

De acuerdo con el marco conceptual, las políticas de la entidad deben incluir las cuentas y situaciones específicas tanto misionales como de apoyo, que tienen incidencia contable, considerando los hechos económicos que ocurren al interior de la Agencia Nacional de Tierras; además, aunque existen instructivos, manuales o procedimientos se deben citar las situaciones referidas en las políticas.

Hallazgo administrativo.

Hallazgo No. 8 - Notas a los Estados Financieros (A8)

Resolución 533 del 8 de octubre de 2015 *“Por la cual se incorpora, en el Régimen de Contabilidad Pública, el marco normativo aplicable a entidades de gobierno y se dictan otras disposiciones”*.

En el Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera de las Entidades de Gobierno en el numeral 4 establece las CARACTERÍSTICAS CUALITATIVAS DE LA INFORMACIÓN FINANCIERA que *las define, así: “Las características cualitativas de la información financiera son los atributos que esta debe tener para que sea útil a los usuarios; es decir, para que contribuya con la rendición de cuentas, la toma de decisiones y el control. Estas se dividen en características fundamentales y de mejora.”*

Características fundamentales.

“Las características fundamentales son aquellas que la información financiera debe cumplir necesariamente para que sea útil a sus usuarios. Se consideran características fundamentales de la información financiera, las siguientes: Relevancia y Representación fiel.”

Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de la información Financiera de las entidades del gobierno:

“6.4 Revelación de los elementos de los estados financieros

6.4.1. Selección de la Información. La selección de la información tiene como objetivo determinar qué información se reporta en los estados financieros y en la notas, ... mientras que la información para revelar en las notas a los estados financieros se selecciona para hacer que la información expuesta sea más útil y

proporcione detalles que ayudarán a los usuarios a entenderla...Por lo general, se debe evitar la repetición de información en los estados financieros, sin embargo, en ocasiones, la misma información puede estar a la vez expuesta y revelada... La información revelada en las notas a los estados financieros tiene las siguientes características: a) es necesaria para que los usuarios comprendan los estados financieros, b) proporciona información que presentan los estados financieros de manera contextualizada y según el entorno en que opera la entidad, y c) tiene, generalmente, una relación clara y demostrable con la información expuesta en el cuerpo de los estados financieros a los que pertenece.”

Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los hechos Económicos de las entidades del Gobierno – CGN Numeral 1 Presentación de los Estados Financieros - 1.3 Estructura y contenido de los Estados financieros.

“1.3.6. Notas a los estados financieros. Las notas son descripciones o desagregaciones de partidas de los estados financieros presentadas en forma sistemática.

1.3.6.1 Estructura. Las notas a los estados financieros incluirán lo siguiente: ...d) información adicional que sea relevante para entender los estados financieros y que no se haya presentado en estos.

1.3.6.2 Revelaciones. La entidad revelará la siguiente información: b) La declaración explícita y sin reservas del cumplimiento del Marco Normativo para Entidades de Gobierno, el cual hace parte integral del Régimen de Contabilidad Pública. c) Las bases de medición utilizadas para la elaboración de los estados financieros y las otras políticas contables utilizadas que sean relevantes para la comprensión de los estados financieros, en el resumen de políticas contables significativas...g) La información que permita a los usuarios de sus estados financieros evaluar los objetivos, las políticas y los procesos que aplica para gestionar el capital.”

Resolución 193 del 5 de mayo de 2016 de la CGN - Anexo - Procedimiento para la Evaluación del Control Interno Contable - Numeral 2.2 Etapas del proceso contable.

“2.2.3 Revelación - Es la etapa en la que la entidad sintetiza y representa la situación financiera, los resultados de la actividad y la capacidad de prestación de servicios o generación de flujos de recursos, en estados financieros. Incluye los estados financieros y las notas a los estados financieros.”

“2.2.3.2 Presentación de notas a los estados financieros. Subetapa en la que se integra información cuantitativa y cualitativa que explica los hechos económicos

presentados en la estructura de los estados financieros, con el fin de proporcionar información relevante para un mejor entendimiento e interpretación de la posición financiera y el desempeño de la entidad.”

“3.3 Establecimiento de acciones de control 3.3.1 Controles asociados al cumplimiento del marco normativo, a las etapas del proceso contable, a la rendición de cuentas y a la gestión del riesgo de índole contable. Etapas del Proceso Contable – Etapa Revelación – Subetapa Presentación de Notas a los Estados financieros 38. Comprobar que las notas a los estados financieros revelen información que, por su materialidad, requiera presentar una explicación a través de información que aporte valor agregado a los estados financieros.”

En verificación por parte de la CGR a las Notas a los Estados Financieros, se evidenciaron las siguientes situaciones:

Nota 4. Cuentas por Cobrar

- No se identifica el predio, ni se incluye el número y fecha del contrato de arrendamiento, correspondiente a las cuentas por cobrar por concepto de interés y cánones adeudados de islas del Rosario y San Bernardo, que se encuentran registrados en la cuenta contable 1311 Contribuciones tasas e ingresos no tributarios por \$1.520.285.767 y en la cuenta 138439 – Arrendamiento operativo por \$2.193.516.941.
- En la cuenta 138427 – Recursos de acreedores reintegrados a tesorerías por \$115.175.537.755, no se explica el concepto de cada acta en forma clara ni la razón de la no materialización de estos subsidios, por cuanto, esta cuenta representa los recursos de los acreedores reintegrados a tesorería de la Dirección del Tesoro Nacional, recibidos del extinto INCODER.

Nota 6. Propiedad Planta y Equipo

- No se detallan los bienes recibidos en donación por parte de la USAID por valor de \$36.896.483; así como, tampoco se identifica el valor individual de éstos y el estado en que se encuentran.

Nota 7. Otros activos

- La cuenta 190501 con saldo a diciembre 31 de 2018, por valor de \$26.413.892, corresponde a las pólizas de seguros adquiridas; sin embargo, no se relaciona en forma individual cada póliza, cobertura, valor inicial, fecha inicial y de vencimiento, y el valor amortizado.

- No se relacionan las principales licencias de software, valor, fecha de adquisición, valor amortizado, en la cuenta 1970 Intangibles con saldo por \$5.595.914.399.
- La cuenta 198604 por valor de \$8.829.303.355, corresponde a las iniciativas comunitarias entregadas en las vigencias 2015 a 2018 que se encuentran pendientes por legalizar; no obstante, en las notas no se detalla la información por cada una de las iniciativas, en especial, la fecha inicial y el saldo de cada una.

Nota 9. Cuentas por pagar

- En la cuenta 2401 Adquisición de Bienes y Servicios por \$22.597.178.668, no se detalla el nombre del proveedor, NIT y valor por cada una de las obligaciones con terceros.
- En la cuenta 2424 Descuentos de Nómina por \$112.680.802, no se detalla los principales terceros, ni el valor de las obligaciones pendientes de pago por concepto de aportes a salud y pensión de la nómina temporal y permanente de la entidad.
- Del saldo de la cuenta 243006 Subsidios asignados por \$41.261.874.832, únicamente se detalla la adjudicación de subsidios de Reforma Agraria - SIRA, de las vigencias 2016, 2017 y 2018 por \$3.808.554.750, y el saldo por \$37.453.320.082 no se explica en la nota.

En la cuenta 249040 por \$115.420.083.697, se encuentran los registros de las actas No. 213 y 215 por \$53.295.004.381 a nombre de la ANT y no de los beneficiarios, porque aún están en trámite para la compra de tierras figura a nombre de la Agencia Nacional de tierras; sin embargo, esta situación no explica en las notas, sino que se indica una obligación a nombre de la misma Agencia.

Nota 12. Pasivos

- En la cuenta 2910 Ingresos recibidos por Anticipado por \$210.283.337, no se relaciona el tercero, número de contrato, y valor.
- No se incluyó nota sobre las cuentas de orden relacionadas con los Pasivos Contingentes – Litigios y Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos por \$1.762.638.662.988

Las anteriores situaciones impiden la generación de información financiera con las características fundamentales de relevancia y representación fiel establecidas en el Régimen de Contabilidad Pública; lo que conlleva un riesgo cuando los hechos económicos generados en la entidad no se incluyen en el proceso contable, o cuando, siendo incluidos, no cumplen con los criterios de revelación y presentación dispuestos en el Régimen de Contabilidad Pública.

Respuesta de la Entidad

La entidad manifiesta que para obtener los Estados Financieros de la Entidad de la vigencia 2018 se llevó acabo el procesamiento de los hechos económicos mediante las etapas de reconocimiento, medición, revelación y presentación que garantizaron el cumplimiento de las características cualitativas de la información financiera.

Adicionalmente, se incluye en la respuesta argumentaciones que no corresponden directamente con lo observado, por cuanto se hace referencia a temas de soportabilidad y no respecto de las notas a los Estados Financieros.

Análisis de respuesta

Teniendo en cuenta que la respuesta de la entidad se refirió a otros aspectos y no a lo específicamente observado, se establece por parte de la CGR la persistencia del hallazgo administrativo.

3.2. MACROPROCESO GESTION PRESUPUESTAL, CONTRACTUAL Y DEL GASTO

Hallazgo No. 9 - Ejecución de reservas presupuestales constituidas en la vigencia 2017 (A9)

Decreto 111 de 1996, por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto, establece:

“Artículo 89. Las apropiaciones incluidas en el presupuesto general de la Nación, son autorizaciones máximas de gasto que el Congreso aprueba para ser ejecutadas o comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva.

Después del 31 de diciembre de cada año estas autorizaciones expiran y, en consecuencia, no podrán comprometerse, adicionarse, transferirse, ni contracreditarse.”

El Decreto 1068 de 2015, en lo relacionado con las reservas presupuestales y cuentas por pagar, señala:

“Artículo 2.8.1.7.3.2. Constitución de reservas presupuestales y cuentas por pagar: ... las cuentas por pagar y las reservas presupuestales que no se hayan ejecutado a 31 de diciembre de la vigencia en la cual se constituyeron, expiran sin excepción...”

“Artículo 2.8.1.7.3.3. Fenecimiento de Reservas Presupuestales y Cuentas por pagar. Las reservas presupuestales y cuentas por pagar constituidas por los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación, que no se ejecuten durante el año de su vigencia fenecerán.”

El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, en Sentencia de 31 de agosto de 2006, Radicación R-7664, se refirió al principio de planeación como una manifestación del principio de economía en la contratación estatal, en los siguientes términos:

“El principio de planeación es una manifestación del principio de economía, consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, como se desprende de lo dispuesto en los numerales 6, 7 y 12 a 14 de esta disposición.

El principio de planeación busca garantizar que la escogencia de los contratistas, la celebración, ejecución y liquidación de los contratos no sea producto de la improvisación; en consecuencia, en virtud de este principio, cualquier proyecto que pretenda adelantar una entidad pública debe estar precedido de estudios encaminados a determinar su viabilidad técnica y económica.

(...)

La finalidad de las exigencias contenidas en los numerales 7 y 12 citados es que las entidades estatales, con antelación a la apertura del proceso de selección, o a la celebración del contrato, según el caso, tengan previamente definida la conveniencia del objeto a contratar, la cual la reflejan los respectivos estudios (técnicos, jurídicos o financieros) que les permitan racionalizar el gasto público y evitar la improvisación, de modo que, a partir de ellos, sea posible elaborar procedimientos claros y seguros que en el futuro no sean cuestionados. Su observancia resulta de suma importancia, en la medida que el desarrollo de una adecuada planeación permite proteger los recursos del patrimonio público, que se ejecutarán por medio de la celebración de los diferentes contratos”.

Al cierre de la vigencia 2017, la Agencia Nacional de Tierras constituyó reservas presupuestales por \$15.565.604.453,60, para ser ejecutadas durante la vigencia 2018; no obstante, no se ejecutaron el 15,24%, es decir \$2.370.690.670, justificado

por la Agencia en los hechos de incumplimiento contractual y a la terminación y liquidación de contratos.

Argumentos que obedecen a debilidades en la planeación, supervisión, seguimiento y control de los contratos, cuya no ejecución afecta negativamente el cumplimiento de los objetivos misionales de la Agencia, en detrimento del beneficio social.

Hallazgo administrativo.

Respuesta de la Entidad

La entidad hace alusión a los contratos 512, 513, 514, 515, 516, 517, 518, 533, 539 y 551 de 2017, 635, 636, 537, 554, 538 de 2017, según los cuales algunos fueron liquidados y otros se solicitó proceso de incumplimiento.

En cuanto a los contratos 535 y 536 de 2017, la respuesta manifiesta que se solicitó el procedimiento administrativo de incumplimiento, pero a la vez se contradice más adelante en su escrito, al mencionar que la ejecución de los contratos se vio imposibilitada por circunstancias externas: *“Que una vez revisadas las bases prediales de los municipios de Antioquia se encontró un traslape o superposición predial, lo cual genera que los polígonos de los predios pertenecientes al límite geográfico entre los municipios se solapen entre sí, derivando en errores topológicos de la malla predial. (ii) Dicha situación causa incertidumbre para la definición jurídica de las solicitudes de adjudicación, pues no permite la identificación clara de la ubicación georreferencial de los predios, originando yerros jurídicos en la adjudicación o negación de las solicitudes”.*

Con respecto al contrato 872 de 2017 suscrito con COLVATEL, la ANT manifiesta que el 29 de junio de 2017 se inició proceso de incumplimiento, pero el 10 de septiembre de 2017 se desiste del incumplimiento, y el 14 de septiembre se solicita liquidación unilateral del contrato por parte del supervisor, con el argumento que las cantidades contratadas eran inferiores y que el 12.02% de los entregables tenían falencias.

Análisis de respuesta

La CGR no objeta el hecho que se haya liberado las partidas presupuestales, por cuanto procede este trámite ante el incumplimiento contractual o la terminación anticipada de los mismos; sino que se observa que precisamente estas situaciones ocurren por deficiencias en la planificación contractual y la inoportunidad de la supervisión en advertir las circunstancias que conllevan finalmente a que se afecte el cumplimiento de los objetivos misionales.

Hallazgo administrativo.

Hallazgo No. 10 – Constitución de reservas presupuestales 2018 con aceptación de oferta (A10) (D3)

El Decreto 111 de 1996, por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto, establece:

“Artículo 14. Anualidad. El año fiscal comienza el 1º de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción.”

“Artículo 89. Las apropiaciones incluidas en el presupuesto general de la Nación, son autorizaciones máximas de gasto que el Congreso aprueba para ser ejecutadas o comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva.

Después del 31 de diciembre de cada año estas autorizaciones expiran y, en consecuencia, no podrán comprometerse, adicionarse, transferirse, ni contracreditarse.

Al cierre de la vigencia fiscal cada órgano constituirá las reservas presupuestales con los compromisos que al 31 de diciembre no se hayan cumplido, siempre y cuando estén legalmente contraídos y desarrollen el objeto de la apropiación. Las reservas presupuestales sólo podrán utilizarse para cancelar los compromisos que les dieron origen.

Igualmente, cada órgano constituirá al 31 de diciembre del año cuentas por pagar con las obligaciones correspondientes a los anticipos pactados en los contratos y a la entrega de bienes y servicios.

El Gobierno Nacional establecerá los requisitos y plazos que se deben observar para el cumplimiento del presente artículo”

Numeral 4 párrafo 2 de la Circular externa 043 de diciembre de 2008 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

“... si una entidad ejecutora del orden nacional o territorial, celebra compromisos previendo su ejecución en la vigencia correspondiente, pero por razones ajenas a su voluntad, como dificultades en la ejecución de obras en razón a acontecimientos de la naturaleza, imposibilidad de ejecutar compromisos por orden de autoridad

competente etc. No lo puede hacer, debiendo desplazarse la recepción del respectivo bien o servicio a la vigencia fiscal siguiente, nada impide que en tales eventos se constituya la respectiva reserva presupuestal.”

Circular Externa No. 05 de 2012 - Contraloría General de la Republica, por medio de la cual señala sobre los requisitos de constitución de reservas presupuestales – que deben ser atribuidos a situaciones de fuerza Mayor y caso fortuito.

Circular 031 del 2011 - Procuraduría General de la Nación, en la cual manifiesta que *“las reservas presupuestales no se pueden utilizar para resolver deficiencias generadas en la planeación”*.

En verificación a las reservas presupuestales constituidas por fuerza mayor y/o caso fortuito, se observa que la ANT constituyó las siguientes reservas, las cuales no se enmarcan en el criterio *“caso fortuito y/o fuerza mayor”*, así:

- Reserva constituida en favor de un beneficiario por \$465.295.410, con destino a la adquisición del predio denominado Los Molinos, en el Municipio de Lejanías Departamento del Meta, para la constitución del resguardo indígena Emberá Chami. Los trámites realizados por la Agencia muestran que el 25 de octubre de 2018 se obtuvo la viabilidad jurídica y se realizó la presentación de oferta; el 29 de octubre de 2018 se aceptó la oferta por parte del propietario del predio, luego se radicó la escritura de compraventa en la oficina de registros públicos, la cual fue devuelta para aclarar categorización de vía y, solo hasta el 18 de diciembre, se solicita certificación a Planeación Municipal de Lejanías Meta, sobre la información que se requiere aclarar para ajustar la escritura. El 4 de enero de 2019 se radica nuevamente la escritura en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.
- Reserva constituida en favor de un beneficiario, por \$369.265.900, con destino a la adquisición del predio denominado El Carmen, ubicado en el Municipio de Bugalagrande, para la constitución del resguardo indígena Emberá Chami. Los trámites realizados por la Agencia muestran que el 9 de noviembre de 2018 se obtuvo la viabilidad jurídica y se realizó la presentación de oferta, el 10 de noviembre de 2018 se aceptó la oferta por parte del propietario del predio, luego se radicó la escritura de compraventa en la oficina de registros públicos, el 16 de noviembre de 2018.

Lo anterior corresponde a la justificación de la Agencia para la constitución de las reservas presupuestales, situación que denotan falta de planeación y oportunidad en la realización de las diferentes actividades (procedimiento ACCTI-P-010), tendientes a la adquisición de predios, situaciones que no se enmarca como fuerza

mayor y/o caso fortuito, lo cual sobrestima las reservas presupuestales en \$834.561.310 y podría afectar en un momento dado la toma de decisiones.

Hallazgo administrativo con presunto alcance disciplinario.

Respuesta de la Entidad

En resumen, la respuesta la Entidad manifiesta que los expedientes administrativos de compra de los predios “El Carmen” y “Los Pinos” fueron priorizados por la ANT, para su atención en la vigencia 2018, se previó adelantar todas las gestiones, para el predio “El Carmen” en el primer semestre y para “Los Pinos” en el mes de agosto del mismo año; sin embargo, los procesos se vieron afectados a partir de la solicitud de avalúo de estos al IGAC, con demoras hasta de 47 días.

Agrega la entidad que, en los procesos de compra de los predios “El Carmen” y “Los Pinos”, durante la vigencia 2018, se presentaron circunstancias ajenas a esta Entidad que impidieron dar estricto cumplimiento al cronograma de actividades definidas para concluir en dicha vigencia, la adquisición de los predios en mención; y que la constitución de las reservas presupuestales también responde al deber de garante de los derechos territoriales que reviste a la Agencia Nacional de Tierras, frente a los sujetos de especial protección constitucional en situación de desplazamiento forzado, máxime cuando operan condiciones que determinan su grado de vulnerabilidad con ocasión de los factores conexos y subyacentes al conflicto armado.

Análisis de respuesta

Lo observado por la CGR se mantiene, en razón a que se observa que el trámite pudo agotarse en menor tiempo, tal y como se evidencia en los mismos documentos del expediente, por cuanto, se establece que hubo demoras en el impulso de las actuaciones por parte de la ANT. En el expediente se observa que el trámite se adelantó en el mes de febrero de 2019, por lo que podría haberse culminado estas actuaciones en 2018.

Por lo anterior, la constitución de la reserva presupuestal no se enmarca dentro del concepto de caso fortuito y/o fuerza mayor, sino correspondió a deficiencias en la gestión de la ANT.

Hallazgo administrativo con presunto alcance disciplinario.

Hallazgo No. 11 - Constitución de reservas presupuestales 2018 por contratos de prestación de servicios (A11) (D4)

Decreto 111 de 1996, artículo 89: *“Al cierre de la vigencia fiscal cada órgano constituirá las reservas presupuestales con los compromisos que al 31 de diciembre no se hayan cumplido, siempre y cuando estén legalmente contraídos y desarrollen el objeto de la apropiación...”*

Numeral 4 parágrafo 2 de la Circular externa 043 de diciembre de 2008 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público:

“...si una entidad ejecutora del orden nacional o territorial, celebra compromisos previendo su ejecución en la vigencia correspondiente, pero por razones ajenas a su voluntad, como dificultades en la ejecución de obras en razón a acontecimientos de la naturaleza, imposibilidad de ejecutar compromisos por orden de autoridad competente etc. No lo puede hacer, debiendo desplazarse la recepción del respectivo bien o servicio a la vigencia fiscal siguiente, nada impide que en tales eventos se constituya la respectiva reserva presupuestal.”

Manual de Políticas Contables ANT GEFIN-I-001 4. Políticas Contables 4.4 Controles Administrativos

“4.4.5 Reservas presupuestales Las reservas presupuestales son excepcionales. En el evento en que deban constituirse, los supervisores del contrato y/o convenio, deben presentar a la Subdirección Administrativa y Financiera de la Agencia Nacional de Tierras la respectiva justificación escrita en la que se exponga claramente el caso fortuito o fuerza mayor que originó su constitución. (subrayado fuera de texto)

Los supervisores de los contratos y/o convenios, deben verificar permanentemente la ejecución de las reservas presupuestales y de ser posible, ejecutarlas durante el primer semestre del año.”

Circular Externa No. 05 de 2012 - Contraloría General de la República, por medio de la cual señala sobre los requisitos de constitución de reservas presupuestales – que deben ser atribuidos a situaciones de fuerza Mayor y caso fortuito.

Circular 031 de 2011 - Procuraduría General de la Nación, en la cual manifiesta que *“las reservas presupuestales no se pueden utilizar para resolver deficiencias generadas en la planeación”*.

En verificación a la constitución de las reservas presupuestales, se observa que la Agencia Nacional de Tierras constituyó las siguientes partidas como reservas de

apropiación, las cuales no se enmarcan en el criterio de “caso fortuito y/o fuerza mayor”, así:

- Reserva constituida a nombre de un contratista, por \$9.161.296, correspondiente a dos cuentas de cobro (radicadas el 9 de enero de 2019) del contrato de prestación de servicios profesionales en la oficina de planeación para apoyar la formulación, ejecución y seguimiento de los procesos, procedimientos y actividades requeridas en el marco de la implementación del modelo integrado de planeación y gestión en la ANT.

En el formato de solicitud de la constitución de reservas presupuestales la justificación dada es *“Con relación a los informes radicados con posterioridad al 31 de diciembre de 2018, lo manifestado por el Ministerio de Hacienda, quien manifestó la reducción del PAC de diciembre que afecta todas las entidades de la nación y obedece a una política fiscal, no se van a constituir cuentas por pagar presupuestales, si sino que estas deben registrarse contablemente como cuentas por pagar en forma manual”*.

“Por lo anterior y dada la directriz del ministerio de Hacienda y dada la insuficiencia de PAC aprobado por esta entidad para el mes de diciembre de la vigencia 2018, situación que impide registrar obligaciones en el SIIF, debido que el PAC es requisito obligatorio para elaborar una obligación presupuestal, se hace necesario tramitar una reserva presupuestal que ampara el saldo correspondiente a la cuenta por pagar del contrato en mención”.

Por lo tanto, la justificación no corresponde a los hechos como ocurrieron, porque esta cuenta no había sido radicada previo al 31 de diciembre de 2018, para haberse constituido como una reserva presupuestal “inducida”, sino que obedece a una inoportuna entrega de las cuentas de cobro, correspondientes a la vigencia 2018.

- Reserva constituida a favor de Silk Banca de Inversión S.A.S por concepto de arrendamiento de los inmuebles ubicados en la ciudad de Bogotá, por el periodo comprendido del 27 al 31 de diciembre de 2018, por \$9.350.132.

En el formato de solicitud de la constitución de reservas presupuestales, la justificación dada es que el contratista no allegó la factura correspondiente.

- Reservas constituidas a favor de contratistas, así: por \$7.160.054 contrato de prestación de servicios No. 921-2018, por \$7.160.054 contrato de prestación de servicios No. 923-2018, por \$7.160.054 contrato de prestación de servicios No.

920-2018, por \$7.160.054 contrato de prestación de servicios No. 925-2018, y por \$7.160.054 contrato de prestación de servicios No. 924.

En los formatos de solicitud para la constitución de reservas presupuestales, la justificación dada por la Agencia es que el contratista no allegó la cuenta de cobro correspondiente y/o factura que permita dar el cumplimiento a satisfacción, además, no se adjunta ningún soporte a dicha constitución.

- Reserva constituida a favor de la Asociación de Autoridades Arahuacas de la Sierra Nevada, convenio 882 de 2018, en el formato de solicitud de la constitución de la reserva presupuestal, la justificación dada es que el informe final no se ha entregado ni aprobado por parte del comité operativo del convenio, lo cual no permite avanzar en la liquidación de este.

Todo lo anterior, permite establecer que la justificación para la constitución de las reservas presupuestales, corresponden a situaciones que no se enmarcan como fuerza mayor y/o caso fortuito; lo cual, denota la falta de planeación y oportunidad por parte de los contratistas, la supervisión de los contratos y la administración, lo que ocasiona la sobrestimación de las reservas presupuestales en \$54.331.698 y podría afectar en un momento dado la toma de decisiones.

Las reservas presupuestales cuestionadas, serán comunicadas a la Contraloría Delegada para Economía y Finanzas Públicas, para no ser refrendadas.

Hallazgo administrativo con presunto alcance disciplinario.

Respuesta de la Entidad

La Entidad, manifiesta que las reservas constituidas a favor de los contratistas obedecieron a la falta cumplimiento de los requisitos establecidos para su pago (generar la obligación).

Con relación al contrato de arrendamiento 1043 de 2018 suscrito con Silk Banca S.A.S, se señala que el mismo fue suscrito el 27 de diciembre de 2018, que como forma de pago se estableció un primer pago para cubrir el periodo comprendido entre el 27 al 30 de diciembre de 2018, equivalente a \$9.350.132 ,valor que sería pagado con cargo vigencias futuras, aprobadas mediante oficio 2-2018-046960 del 18 de diciembre de 2018 por la Dirección General del Presupuesto Público nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Adicionalmente, de acuerdo con la Circular Externa 050 del 21 de noviembre de 2018 del Sistema Integrado de Información Financiera SIIF Nación, la cual se anexa, el último día para generar y

autorizar órdenes de pago presupuestales por parte de las entidades era el miércoles 26 de diciembre.

En tal sentido, señala el párrafo primero de la cláusula tercera del contrato que *“Los pagos a los cuales hace referencia la presente cláusula se efectuarán previa presentación de la factura y de la certificación de recibo a satisfacción por parte del supervisor del contrato...”*

Adicionalmente, de acuerdo con la Circular Externa 050 del 21 de noviembre de 2018 del Sistema Integrado de Información Financiera SIIF Nación, la cual se anexa, el último día para generar y autorizar órdenes de pago presupuestales por parte de las entidades era el miércoles 26 de diciembre.

De acuerdo con ello, para que el contratista presentara la factura de cobro primero debía prestar el servicio durante el periodo a cobrar esto es, del 27 al 30 de diciembre de 2018, segundo debía presentar la factura de cobro ante la entidad, lo cual no podía ocurrir antes del 31 de diciembre y como se dijo el último día para generar y autorizar órdenes de pago presupuestales por parte de las entidades era el miércoles 26 de diciembre, fecha anterior incluso a la suscripción del contrato.

Finalmente, la Entidad manifiesta que *“teniendo en cuenta que los pagos se encontraban sujetos al cupo de vigencias futuras aprobado apenas hasta el 18 de diciembre de 2018, resultaba imposible para la entidad realizar pues aun no contaba con los recursos para ello.”*

Así las cosas, resultaba imposible y contrario a derecho, que la entidad ordenara un pago antes del 26 de diciembre (último día para generar y autorizar órdenes de pago presupuestales por parte de las entidades), cuando no había sido siquiera suscrito el contrato, no se había ejecutado el periodo a pagar y además no se contaba con el Programa Anual Mensualizado de Caja – PAC.

Por lo tanto, destaca la Agencia que no incurrió en negligencia o incompetencia en el asunto de la constitución de las reservas presupuestales, puesto que el hecho que los contratistas no presenten su factura o cuenta de cobro en los tiempos estipulados, se sale de su ámbito de dominio.

Análisis de respuesta

La CGR ratifica lo observado por cuanto:

No son casos fortuitos y/o fuerza mayor el hecho que los contratistas no presenten a tiempo sus cuentas de cobro.

Según el SIIF Nación las vigencias futuras fueron aprobadas en el mes de noviembre y no el 18 de diciembre como lo indica la respuesta.

Conociendo la directriz dada por la Circular Externa 050 del 21 de noviembre, la cual indica que el último día para generar y autorizar órdenes de pago presupuestales por parte de las Entidades era el 26 de diciembre, se encuentran fuera de este término los contratos suscritos con posterioridad.

Aunque es clara la responsabilidad del contratista frente a la oportuna presentación de su cuenta para el pago, es preciso señalar que el mecanismo de constitución de reserva presupuestal no es el medio idóneo para ello, sino que se actuará conforme a la expiración de la vigencia.

Por lo tanto, se sobrestimaron las reservas presupuestales en \$54.331.698.

Hallazgo administrativo con presunto alcance disciplinario.

Hallazgo No. 12 - Vigencias futuras (A12)

Artículo 209 Constitución Política de Colombia: *“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.*

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”.

De acuerdo con el artículo 10 de la Ley 819 de 2013:

“(…) el Confis podrá autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas siempre y cuando se cumplan tres requisitos que se refieren a la coherencia con las metas del Marco Fiscal de Mediano Plazo, la ejecución del 15% de los recursos y el concepto del Departamento Nacional de Planeación y del Ministerio respectivo, si se trata de recursos de inversión.(…)”

De otro lado, esta norma fue declarada exequible por la Corte Constitucional, Sentencia No. C-023/96, considerando que: “(…) la administración puede asumir compromisos que, por su magnitud o por su costo, deban cumplirse durante varios años, es decir, bajo la vigencia de diversos presupuestos sucesivos. Por ello, el

artículo acusado establece una serie de previsiones, como éstas: ...” (Subrayado fuera de texto).

De acuerdo con la Norma y la Jurisprudencia citada, las vigencias futuras se aprueban para concretar bienes y servicios necesarios cuya provisión excede una vigencia fiscal, lo cual debe sustentarse en las respectivas solicitudes.

Con base en las comunicaciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público relacionadas con la aprobación de vigencias futuras para la Agencia Nacional de Tierras, se determinó que un 71% de ellas no fueron utilizadas.

En la siguiente tabla se relacionan las solicitudes y aprobaciones de vigencias futuras, en cuantía de \$9.530.545.722, para ser ejecutadas en las vigencias 2019 a 2022, de los cuales tan solo se programó el 29% del total aprobado. Dentro de éste, se destaca que se utilizó el 59% de los recursos del rubro de arrendamiento y en un 75% de utilización del recurso en el rubro de aseo.

Aunque se encuentra en curso la vigencia 2019, es preciso señalar que estas solicitudes de vigencias futuras son específicas para cubrir la contratación para funcionamiento.

Tabla No. 3 Trámite y utilización de vigencias futuras 2018

SOLICITUD		APROBACION		Concepto Gasto Funcionamiento	VIGENCIAS FUTURAS			
No. Radicado	Fecha	No. Radicado	Fecha		Solicitada y aprobada	Utilizada	Total Aprobada sin Utilizar	% no utilizado
20186201 017551	31/10/18	20181610 258841	14/11/18	Arrendamiento	5.109.846.537	1.474.574.881	3.635.271.656	59
20186201 017551	31/10/18	20181610 258841	14/11/18	Aseo	4.192.471.289	1.052.216.978	3.140.254.311	75
20186201 017551	31/10/18	20181610 258841	14/11/18	Vigilancia	228.227.896	228.227.896	0	0
TOTALES					9.530.545.722	2.755.019.755	6.775.525.967	71

Fuente: Auditoría CGR

El hecho detectado permite evidenciar deficiencias en la planeación de las necesidades reales en estos rubros y fallas en los canales de comunicación entre las dependencias involucradas, generando desgaste en el trámite de vigencias futuras al interior de la entidad y en la administración de la hacienda pública, así como el bloqueo de recursos para el cumplimiento de los propósitos del Estado.

Hallazgo administrativo.

Respuesta de la Entidad

La vigencia futura solicitada para el servicio de aseo y cafetería, si bien es cierto, fue aprobada hasta el año 2022, el contrato no pudo extenderse más allá del 31 de

diciembre de 2019, por cuanto esta contratación se llevó a cabo a través del acuerdo marco de Colombia Compra Eficiente, acuerdo que tiene fecha de terminación en diciembre de 2019.

Con relación a la vigencia futura solicitada para los contratos de arrendamiento de sedes donde funcionan oficinas de la Agencia a nivel nacional, que fueron aprobadas hasta el año 2022, al momento de solicitarlas se pretendía continuar utilizando las mismas sedes en las cuales funcionan las oficinas, pero en atención a que estas sedes son compartidas con la Agencia de Desarrollo Rural y que la Agencia Nacional de Tierras tiene proyectado ampliar su campo de acción a nivel nacional, requiere la mejora de los espacios físicos de sus oficinas, lo que no es posible realizar en las instalaciones actuales, por lo anterior se determinó que estos contratos fuesen solamente hasta el 31 de diciembre de 2019, para poder realizar el posible cambio de sedes.

Análisis de respuesta

La entidad presenta explicaciones que no se ajustan a las consideraciones iniciales que le conllevaron al trámite de las vigencias futuras, lo que ocasionó a que se generara un desgaste administrativo en la hacienda pública, para finalmente no adelantar el proceso contractual por el período inicialmente considerado, por lo tanto, se mantiene lo observado por las falencias en la planeación.

Hallazgo administrativo.

Hallazgo No. 13 - Convenio de Cooperación Internacional No. 784 de 2018 - Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito – UNODC (A13) (D5)

Convenio de cooperación internacional No. 784 de 2018, suscrito el 25 de enero de 2018 entre La Agencia Nacional de Tierras (ANT) y la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito – UNODC, con el objeto: *“Cooperación técnica y económica entre la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y la Agencia Nacional de Tierras, para el fortalecimiento de la política nacional de formalización y acceso a tierras en zonas de reserva campesina constituidas y la gestión de procesos comunitarios e institucionales en el territorio de las zonas de reserva campesina constituidas y en proceso de delimitación y constitución, con comunidades vulnerables a la presencia de cultivos ilícitos”.*

Artículo 1.

La Agencia realizará aportes a la UNODC por la suma de \$3.000.000.000. UNODC usará dichos fondos para cubrir los costos del proyecto, según el anexo A. Por su parte, UNODC aportará la suma de \$310.194.690, como cofinanciación, en dinero y en especie así: en especie la suma de \$204.000.000, aporte representado en: (I)

Coordinación técnica y operativa. (II) Recurso humano con amplia experiencia en la ejecución del programa. (III) Coordinación técnica, sistematización, monitoreo y evaluación, y en dinero, la suma de \$106.194.690.

Artículo II.

Numeral 1: Los gastos en que se incurra en la realización de las actividades en virtud de este Acuerdo serán cargados a los aportes señalados en el numeral 1 del artículo I.

Numeral 2: También de estos aportes, el trece (13%) por ciento para todos los gastos de los servicios de apoyo del programa proporcionado por UNODC en la ejecución del convenio de cooperación con los aportes del presente Acuerdo, de conformidad con las regulaciones, normas y directrices financieras de las Naciones Unidas.

Plazo: La fecha del cierre del presente Convenio de Cooperación será el 31 de diciembre de 2018 y entrará en vigor a partir de la última fecha de firma por las partes y el registro presupuestal.

Prórroga No. 1, al Convenio de Cooperación Internacional No. 784 de 2018: suscrito el 28 de diciembre de 2018, en el cual se prorroga el convenio hasta el 31 de agosto de 2019.

La Ley 1150 DE 2007, en su artículo 20 establece:

“Artículo 20. De la contratación con organismos internacionales. Los contratos o convenios financiados en su totalidad o en sumas iguales o superiores al cincuenta por ciento (50%) con fondos de los organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales, podrán someterse a los reglamentos de tales entidades. En caso contrario, se someterán a los procedimientos establecidos en la Ley 80 de 1993. Los recursos de contrapartida vinculados a estas operaciones podrán tener el mismo tratamiento.

(...)

Parágrafo 3º. En todo Proyecto de cooperación que involucre recursos estatales se deberán cuantificar en moneda nacional, los aportes en especie de la entidad, organización o persona cooperante, así como los del ente nacional colombiano. Las contralorías ejercerán el control fiscal sobre los proyectos y contratos celebrados con organismos multilaterales.”

Ley 610 de 2000: *“Artículo 3o. Gestión Fiscal. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado*

que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.”

Contraloría General de la República, Concepto con radicación No. 2013EE0030289 de fecha 23-04-2013.

*“Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral. Auto de fecha 13 de enero de 2007. Esta Corporación, acoge el criterio objetivo - finalista adoptado por la Corte Constitucional, en cuanto a la interpretación de las cláusulas de inmunidad jurisdiccional, extendidas, específicamente, a favor de los órganos internacionales, **de manera que la simple inclusión de la prerrogativa en el instrumento de derecho internacional no implica que se encuentre excluida absolutamente de la jurisdicción interna del Estado, por cuanto la inmunidad debe entenderse concedida en el contexto de la finalidad para la cual fue creada, que no es otro distinto que permitir al organismo desarrollar las funciones que le son inherentes, con autonomía e independencia, para evitar que agentes externos entorpezcan su objeto, de suerte que cuando la cláusula se tome ambigua, abstracta o abarque supuestos indeterminados, el juez deberá interpretarla atendiendo los criterios expuestos y la lógica de lo razonable para establecer el alcance de la misma y evitar así la mengua indirecta e innecesaria de derechos fundamentales de los habitantes del territorio colombiano: (...)***

*“... Por otra parte, cabe anotar que el Convenio matriz de Cooperación y el contrato celebrado con el consorcio Intersidri, fueron ejecutados **con dineros del Estado colombiano, razón que aunada a la anterior, reafirma la inaplicabilidad de la prerrogativa de inmunidad de jurisdicción.** En efecto, la simple celebración del negocio jurídico con un contratante amparado con dicha prerrogativa sitúa a su cocontratante en un plano de desigualdad relativo, porque puede verse comprometida la eficacia del principio –pacta sunt servanda- en la medida en que un contrato válidamente celebrado obliga a las partes intervinientes a cumplirlo y, en este evento, una de las partes no podría ser conminada a cumplirlo, afectándose eventualmente la conmutatividad que, por regla general, informa los contratos. **No obstante, la situación de desigualdad es de mayor proporción cuando la relación comercial se ejecuta en su totalidad con dineros del Estado colombiano y se impide a éste ejercer el poder jurisdiccional sobre la controversia que se suscita en torno al contrato, porque en este caso, dada la relación funcional y el contenido obligacional del negocio, el organismo internacional debe someterse al***

derecho interno y a la jurisdicción interna. Lo contrario implicaría una cesión desproporcionada de los atributos de independencia y soberanía del Estado, traducida en el completo desconocimiento de la plenitud, autonomía y exclusividad del ordenamiento jurídico, sin que medie justificación válida. En conclusión, la inmunidad de jurisdicción que ampara a la Secretaría Ejecutiva del Convenio Andrés Bello, reconocida por el Estado colombiano mediante la Ley 122 de 1985, no es aplicable en el asunto sub - lite y, por ende, el Estado colombiano puede ejercer jurisdicción sobre el organismo

4.-CONCLUSIONES.

Reiteramos lo expresado a través del Concepto Jurídico No. IE65710 de octubre 29 de 2012, donde argumentamos que en lo que hace relación a si los organismos internacionales disfrutan de inmunidad frente a la jurisdicción que ejercen las autoridades nacionales, esa inmunidad no es total ni absoluta, pues ningún Estado otorga plena inmunidad a todo representante de un organismo de derecho internacional, respecto de cualquier actividad que desarrolle en su territorio. Ahora bien, creemos que en principio deben afrontar responsabilidad fiscal todos los sujetos que administren recursos públicos, sean servidores públicos o particulares o súbditos de otros Estados, cuando por su intervención dolosa o gravemente culposa infieran daño al patrimonio público. Abstracción hecha de la nacionalidad de quien protagoniza ese daño, suponen esos comportamientos una injerencia directa en el patrimonio del Estado que origina grandes perturbaciones en el cumplimiento de sus tareas al hacer que los dineros queden indisponibles para satisfacer las necesidades colectivas, que se anteponen a los intereses particulares.

En el documento Inmunidad de Organismos Internacionales, elaborado por la relatoría de la Contraloría Delegada de Investigaciones de la CGR (No. 2012IE43591 del 23 de julio de 2012), se concluyó lo siguiente:

2. La inmunidad guarda estrecha relación con la finalidad intrínseca del órgano de derecho internacional. 3. La ausencia de relación del acto con la función, caso en el cual podrá restringirse la aplicación de la prerrogativa de inmunidad de jurisdicción.

(...)

1. Si se comportó como un particular”.

Si, por ejemplo, durante la ejecución de un convenio de cooperación internacional, la unidad ejecutora del proyecto es la que lo dirige en calidad de ordenador del gasto y además, suscribe las actas de entrega y las

modificaciones al objeto, entre otras decisiones, reflexionamos que esos actos configuran gestión fiscal.

(...)

Al tener en cuenta la Sentencia C-249 de 2004 que declaró entre otros, la exequibilidad del tercer inciso del artículo 13 de la ley 80 de 1993, sabemos que la celebración de los contratos con organismos multilaterales, como la parte de la ejecución de los mismos que se haga en Colombia, se someten a la ley colombiana.”

Manual de supervisión de la ANT:

“Actividades Del Supervisor: Le corresponde la coordinación, vigilancia y control del desarrollo del objeto contratado, para garantizar que las obligaciones contractuales se cumplan. Para ello, es necesario que conozca plenamente el objeto del contrato, su naturaleza, actividades, plazos, parámetros legales, financieros y técnicos; circunstancias estas que deberán quedar plasmadas sin lugar a equívocos o interpretaciones en el respectivo contrato. Para el adecuado ejercicio de la supervisión, se requiere que el supervisor revise los documentos y antecedentes del contrato, los derechos y obligaciones de las partes, y en particular, los mecanismos establecidos en el contrato para el reconocimiento de los derechos de contenido económico y técnico.

En este sentido, el Supervisor debe hacer seguimiento a la ejecución del contrato, con el fin de verificar que se mantengan las condiciones técnicas, económicas y financieras, de suerte que se adopten de manera oportuna y eficiente las medidas que sean pertinentes, así como para evitar que por causas imputables a la entidad sobrevengán situaciones que le generen mayores costos.”

Revisada la ejecución del convenio, se detectaron las siguientes falencias:

1. No se evidenciaron Informes de Supervisión que evaluara ejecución detallada de los recursos financieros aportados por el contratista y la ANT.
2. La Entidad (supervisión del convenio y el Comité Técnico Operativo) desconoce la ejecución detallada del manejo de los recursos transferidos por la ANT al Organismo de Cooperación Internacional; es decir, desconoce el manejo financiero de los recursos (extractos bancarios y demás soportes contables de su gestión).

Lo anterior quedó evidenciado por la negativa del cooperante en suministrar la información requerida por la ANT, realizada mediante correo electrónico enviado el

martes 20 de noviembre de 2018, dirigido a la UNODC, en el cual se solicitó: *“Teniendo en cuenta los requerimientos efectuados por la Secretaría General de la ANT, de manera atenta le solicito enviar la información financiera con más detalle y pormenorizada de acuerdo al gasto efectuado, adjuntando según el caso, cada uno de los soportes del gasto efectuado, respecto de cada uno de los siguientes convenios suscritos entre UNODC y la Agencia Nacional de Tierras – Dirección de Acceso a Tierras.”*

Mediante oficio fechado el 22 de noviembre de 2018, la UNODC, responde a la solicitud en los siguientes términos:

“UNODC, se rige por lo dispuesto en las “Convenciones sobre Privilegios e inmunidades de las Naciones Unidas, de los organismos Especializados y de la Organización de los Estados Americanos” del 21 de noviembre de 1947, ambos instrumentos fueron aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de febrero de 1946, y fue adoptado por Colombia mediante la Ley 62 del 31 de diciembre de 1973; con lo cual pretende dotar a los organismos internacionales, de las condiciones necesarias que le permitan desarrollar su función institucional en Colombia, bajo los supuestos de neutralidad e independencia.

De acuerdo con lo establecido en las citadas convenciones, los organismos internacionales gozan de inviolabilidad de archivos, de esta manera se encuentra dispuesto en la sección 4 del Artículo II y sección 6 del artículo III, así: “Los archivos de la Organización y, en general todos los documentos que le pertenezcan o se hallen en su posesión, serán inviolables donde quiera que se encuentren”

En el mismo sentido las regulaciones financieras de Naciones Unidas establecen que todas las agencias u organismos especializados de Naciones Unidas, incluida UNODC, deben sujetarse a las normas contables establecidas por el secretariado General y aquellas incluidas en las regulaciones financieras de Naciones Unidas, las cuales exigen estricta confidencialidad sobre las operaciones financieras del organismo.

(...)

Por lo anteriormente descrito UNODC, de acuerdo con lo estipulado en los Convenios Internacionales No. 112 de 2016, 507 de 2017 y 784 de 2018, presentará y ha presentado los informes acordados en los tiempos antes mencionados y de conformidad con los procedimientos de contabilidad y reportes de las Naciones Unidas que impiden la entrega de información financiera detallada”.

En similar sentido se pronunció la UNODC al requerimiento realizado por la CGR, a través de la ANT, según oficio No. AF-ANT 021 del 8 de abril de 2019: *“Valor total de los intereses generados hasta la fecha, por los recursos trasladados por la ANT a las cuentas del Convenio administrados por UNODC, teniendo en cuenta lo siguiente:*

- a) *El numeral 6 del Artículo I del Convenio de Cooperación Internacional No. 784 de 2018 estableció: “Los intereses generados, si se llegaren a presentar, por los fondos antes mencionados serán calculados de conformidad con las reglas y regulaciones financieras de UNODC y serán reintegrados por UNODC a la Dirección del Tesoro nacional del gobierno colombiano al vencimiento del Convenio de Cooperación.
(...)”*
- e) *Se debe anexar los soportes: extractos de las cuentas donde se manejan los recursos transferidos y los intereses generados hasta la fecha, informe detallado del manejo de los recursos y ejecución de los mismos hasta el mes de diciembre de 2018”*

Como respuesta al requerimiento la ANT respondió en los siguientes términos:

“2.1. La Dirección de Acceso a Tierras, solicitó a la UNODC el 8 de abril de 2019 información acerca de los intereses generados del convenio de cooperación No. 784 de 2018, el 10 de abril de 2018 se pronunció UNODC al respecto respondió lo siguiente:

“La Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito – UNODC en Colombia con motivo de la estipulación prevista en el Convenio 784 de 2018 referente al cálculo y manejo de los intereses que se puede generar en los fondos de los aportes realizados por la ANT, nos permitimos informarle lo siguiente:

*El numeral 6 del Artículo I del referido convenio indica (...) es cierto indicar que aún no ha acaecido su vencimiento, y que por lo tanto UNODC no puede proceder en este momento con la etapa de cálculo y devolución, si fuere el caso, de intereses que se hubieren podido generar
(...)”*

*De igual manera consideramos pertinente llamar a atención que en el numeral 4 del artículo I del Convenio se dejó expresamente estipulado que dicho cálculo se rige conforme a las reglas y regulaciones financieras de UNODC así:
(...)”*

En virtud de lo anterior se precisa que una vez finalice la ejecución del convenio y dentro del trámite de liquidación del mismo UNODC reintegrará a la dirección

del tesoro nacional los intereses generados de los aportes de cada una de las partes, si a ello hubiere lugar.

(...)

De acuerdo con lo establecido en las citadas Convenciones, los Organismos Internacionales gozan de inviolabilidad de archivos.

(...)

Incluida UNODC, deben sujetarse a las normas contables establecidas por el secretariado General y aquellas incluidas en las regulaciones financieras de Naciones Unidas, las cuales exigen estricta confidencialidad sobre operaciones financieras del organismo (...) lo que impide dar detalle esperado por parte de entidades estatales.”

Analizada la respuesta dadas por la UNODC, tanto a la Contraloría General de la República (CGR) como a la ANT, a la luz del concepto emitido por la CGR, que retoma la decisión de la Corte Suprema de Justicia, y lo establecido en el artículo 20 de la Ley 1150 de 2007, para los efectos de las auditorias que adelanta esta delegada a sus sujetos de control, se puede concluir:

- a. Que la UNODC al realizar aportes inferiores al 50%, su gestión fiscal se someterá a los procedimientos establecidos en la Ley 80 de 1993, de conformidad con lo establecido en el artículo 20 de la Ley 1150 de 2007, por lo cual la ejecución de los recursos que se hace en Colombia se someten a la ley colombiana.
- b. De lo anterior se puede inferir que la gestión fiscal que realiza la UNODC se realizará de conformidad con lo establecido en el artículo 3 de la Ley 610 de 2000 y, por tanto, para realizar la evaluación de la gestión fiscal la CGR debe realizarlo de conformidad con sus principios y reglas que permitan determinar si ésta gestión se realizó en forma eficiente, eficaz y económica; para lo cual es fundamental contar con los soportes requeridos, entre otros, informe detallado de la gestión financiera, extractos bancarios, donde se determine con claridad el buen uso de los recursos del Estado puestos a disposición del cooperante; además que se debe cumplir con los principios de moralidad, transparencia y publicidad.
- c. La negativa de entregar la información solicitada vulnera el principio de transparencia, respecto de los recursos públicos, y se constituye en un entorpecimiento a la labor que debe realizar la CGR en cumplimiento de su misión institucional, establecido en la Constitución Política y la ley.

Lo anterior, es consecuencia de no haber definido en los instrumentos contractuales acuerdos de prevalencia de la ley nacional, así como a la forma de pago convenida,

la cual no garantiza la protección de los dineros públicos que se entregan en administración a estas organizaciones; lo que ocasiona un riesgo incierto en la ejecución de políticas y presupuesto público, además de limitar el seguimiento y la vigilancia de los referidos recursos.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta de la Entidad

“Los privilegios e inmunidades otorgadas a los organismos de cooperación internacional, en particular a UNODC, que hacen relación a la protección de la confidencialidad de la información contenida en los documentos y archivos de UNODC ya sean de carácter técnico, jurídico o financiero, tiene su fundamento en:

- *La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), hace parte de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), entidad de derecho internacional de la que Colombia es miembro fundador, y que propende por el mantenimiento de la paz mundial, así como por el establecimiento de condiciones de vida dignas para todos los habitantes del planeta, en su Carta de creación, firmada el 26 de junio de 1945 (...)*

En cuanto al régimen jurídico aplicable a las Naciones Unidas y sus órganos, incluyendo al UNODC, la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas en la sección No. 4 del artículo II que:

Los archivos de la Organización y, en general todos los documentos que le pertenezcan o se hallen en su posesión, serán inviolables donde quieran que se encuentren”, en este punto, vale la pena hacer referencia a varios pronunciamientos de la Corte Constitucional, en los cuales esa corporación se ha referido al tema de los privilegios e inmunidades de los Organismos Internacionales, en los siguientes términos:

Corte Constitucional, Sentencia C-137 de 1997 MP Eduardo Cifuentes Muñoz:

(...) tratándose del reconocimiento de un principio de derecho internacional, mal puede afirmarse que la mera concesión de prerrogativas e inmunidades de que trata el artículo 13, contravenga lo dispuesto en la Carta Política. Por el contrario, el otorgamiento de los privilegios anotados tiene asidero en el imperativo constitucional en virtud del cual las relaciones internacionales del Estado colombiano deben fundarse en el respeto de “los principios de derecho internacional aceptados por Colombia” (C.P. artículo 9). (...)

"Por otra parte, las disposiciones que consagran privilegios e inmunidades a favor del Organismo creado y de sus directivos y dignatarios se enmarcan dentro de los principios del Derecho Internacional, reconocidos por Colombia según el artículo 9 de la Constitución Política. (...)

Corte Constitucional, Sentencia C-442 de 1996 MP Eduardo Cifuentes Muñoz:

"La Corte tiene establecido que la regla de derecho internacional público, derivada de los principios de soberanía, independencia e igualdad de los Estados, según la cual los bienes y funcionarios de los centros o agencias internacionales son inmunes frente a las actuaciones coercitivas de los Estados huéspedes, es uno de los principios de derecho internacional aceptados por Colombia."

Corte Constitucional, Sentencia C-137 de 1996. Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz:

"La Corte Constitucional ha establecido, de manera reiterada, que las inmunidades y prerrogativas que se conceden a través de la suscripción de tratados internacionales resultan compatibles con la Carta, toda vez que ellas responden a la necesidad de dotar a los representantes diplomáticos, consulares, organizaciones internacionales y funcionarios de las mismas, de los elementos y condiciones necesarios para ejercer las labores propias de su cargo con la mayor independencia y neutralidad. En efecto, esta Corporación señaló:

"Del principio de soberanía, independencia e igualdad de los Estados se deriva una regla de derecho internacional público, reconocida por la costumbre y las convenciones internacionales en virtud de la cual los agentes y bienes de Estados extranjeros deben ser inmunes frente a la actuación coercitiva de las autoridades públicas de los Estados huéspedes.

En esa medida, la ANT en la celebración del Convenio de Cooperación Internacional No. 784 de 2018 tenía la obligación de atender lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 1150 de 2007, así como en el artículo 2.2.1.2.4.1 del Decreto 1082 de 2015, toda vez que no contaba con facultades para desconocerlas, pues se reitera dichas normas gozan del principio de legalidad.

Como consecuencia de estas disposiciones legales y por celebrarse el Convenio de Cooperación Internacional para el desarrollo del Sistema de Monitoreo de Cultivos Ilícitos, se tiene que:

a. El aporte de UNODC podía ser inferior del 50%, y b. El convenio se sujeta a los reglamentos de UNODC.

Por las anteriores razones el manejo financiero por parte de la UNODC de los aportes realizados por la Agencia Nacional de Tierras goza de los privilegios e inmunidades otorgados a los organismos de cooperación con fundamento en los tratados internacionales firmado y ratificados por Colombia, la constitución política y la ley 1150 de 2007, sin embargo, existen informes financieros presentados por UNODC en los cuales se evidencia la ejecución de los recursos aportados.”

Análisis de respuesta

Respecto a lo señalado por la entidad se argumenta lo siguiente:

Las Sentencias de la Corte Constitucional citadas (Sentencias C-137 de 1997, C-442 de 1996), se refieren a la inmunidad sobre las funciones de las que goza la UNODC – Naciones Unidas con relación a la finalidad intrínseca del órgano de derecho internacional, pero no se hace extensiva a las características de la relación contractual y máxime cuando se trata de recursos del Estado Colombiano, que lo vincula como gestor fiscal, tal como lo establece el artículo 20 de la Ley 1150 de 2007.

Como se cita en el fallo citado por la CGR en su concepto, para el caso en concreto del convenio de cooperación internacional donde los recursos son entregados por el gobierno de Colombia, no es extensiva la “*inmunidad absoluta*”, sino que se refiere a la “*inmunidad relativa*”, como excepción general al principio de inmunidad de jurisdicción. Sobre esta última inmunidad, la Corte Suprema de Justicia hace las precisiones y claridades que quedaron consignadas en los criterios del hallazgo.

Es preciso señalar que, el establecer cláusulas en los convenios que celebre la ANT con entidades de cooperación internacional que limiten la exigencia que como parte del contrato pueda hacer la entidad, se genera una posición vulnerable para el estado colombiano, máxime cuando es éste quien entrega los recursos.

Por otra parte, al existir un acuerdo de una contraprestación del 13% de administración sobre los dineros puestos a su disposición, que equivalen al pago de \$390.000.000, los que se descuentan de los recursos aportados por la ANT, desde el fin teleológico de los convenios de cooperación y sitúa su tipología en un contrato público.

Dentro de los argumentos de la entidad se hace referencia al sistema integrado de monitoreo de cultivos ilícitos, lo cual no guarda relación con el objeto del convenio. Además, lo establecido en el artículo 20 de la Ley 1150 de 2007 no se refiere a un régimen especial, sino a una facultad que podrá o no utilizar la entidad estatal.

Hallazgo administrativo con presunto alcance disciplinario.

Hallazgo No. 14 - Convenio de Cooperación Internacional 112 de 1016 (A14) (D6)

Ley 80 de 1993, Art 25 No.12. <Numeral modificado por el artículo 87 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:>

“Previo a la apertura de un proceso de selección, o a la firma del contrato en el caso en que la modalidad de selección sea contratación directa, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones, según corresponda.”

Artículo 26 Numeral 3º de la misma Ley 80 de 1993.

“Las entidades y los servidores públicos, responderán cuando hubieren abierto licitaciones sin haber elaborado previamente los correspondientes pliegos de condiciones, diseños, estudios, planos y evaluaciones que fueren necesarios, o cuando los pliegos de condiciones hayan sido elaborados en forma incompleta, ambigua o confusa que conduzcan a interpretaciones o decisiones de carácter subjetivo por parte de aquellos.”

Ley 1150 de 2007 - Artículo 20. de la contratación con Organismos Internacionales.

“Los contratos o convenios financiados en su totalidad o en sumas iguales o superiores al cincuenta por ciento (50%) con fondos de los organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales, podrán someterse a los reglamentos de tales entidades. En caso contrario, se someterán a los procedimientos establecidos en la Ley 80 de 1993. Los recursos de contrapartida vinculados a estas operaciones podrán tener el mismo tratamiento.

(...)

Parágrafo 3º. En todo Proyecto de cooperación que involucre recursos estatales se deberán cuantificar en moneda nacional, los aportes en especie de la entidad, organización o persona cooperante, así como los del ente nacional colombiano. Las contralorías ejercerán el control fiscal sobre los proyectos y contratos celebrados con organismos multilaterales.”

Ley 1474 de 2011 artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores.

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

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

Parágrafo 1º. El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2000 <sic, es 2002> quedará así:

*No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, **o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad.** También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, **o cuando se presente el incumplimiento.**” (negrilla fuera de texto).*

Ley 610 de 2000. Artículo 3o. Gestión Fiscal: *“Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de **derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos,** tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, **gasto,** inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a **cumplir los fines esenciales del Estado,** con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, **transparencia, publicidad** y valoración de los costos ambientales.”*

Concepto No. 2013EE0030289. Contraloría General de la República. 23 de abril de 2013.

*Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral. Auto de fecha 13 de enero de 2007. “Esta Corporación, acoge el criterio objetivo - finalista adoptado por la Corte Constitucional, en cuanto a la interpretación de las cláusulas de inmunidad jurisdiccional, extendidas, específicamente, a favor de los órganos internacionales, **de manera que la simple inclusión de la prerrogativa en el instrumento de derecho internacional no implica que se encuentre excluida***

absolutamente de la jurisdicción interna del Estado, por cuanto la inmunidad debe entenderse concedida en el contexto de la finalidad para la cual fue creada, que no es otro distinto que permitir al organismo desarrollar las funciones que le son inherentes, con autonomía e independencia, para evitar que agentes externos entorpezcan su objeto, de suerte que cuando la cláusula se torne ambigua, abstracta o abarque supuestos indeterminados,

4.-CONCLUSIONES.

Reiteramos lo expresado a través del Concepto Jurídico No. IE65710 de octubre 29 de 2012, donde argumentamos que en lo que hace relación a si los organismos internacionales disfrutan de inmunidad frente a la jurisdicción que ejercen las autoridades nacionales, esa inmunidad no es total ni absoluta, pues ningún Estado otorga plena inmunidad a todo representante de un organismo de derecho internacional, respecto de cualquier actividad que desarrolle en su territorio. Ahora bien, creemos que en principio deben afrontar responsabilidad fiscal todos los sujetos que administren recursos públicos, sean servidores públicos o particulares o súbditos de otros Estados, cuando por su intervención dolosa o gravemente culposa infieran daño al patrimonio público. Abstracción hecha de la nacionalidad de quien protagoniza ese daño, suponen esos comportamientos una injerencia directa en el patrimonio del Estado que origina grandes perturbaciones en el cumplimiento de sus tareas al hacer que los dineros queden indisponibles para satisfacer las necesidades colectivas, que se anteponen a los intereses particulares.

En el documento Inmunidad de Organismos Internacionales, elaborado por la relatoría de la Contraloría Delegada de Investigaciones de la CGR (N°. 2012IE43591 del 23 de julio de 2012), se concluyó lo siguiente:

2. La inmunidad guarda estrecha relación con la finalidad intrínseca del órgano de derecho internacional. 3. La ausencia de relación del acto con la función, caso en el cual podrá restringirse la aplicación de la prerrogativa de inmunidad de jurisdicción.

(...)

2. Si se comportó como un particular”.

Si, por ejemplo, durante la ejecución de un convenio de cooperación internacional, la unidad ejecutora del proyecto es la que lo dirige en calidad de ordenador del gasto y además, suscribe las actas de entrega y las modificaciones al objeto, entre otras decisiones, reflexionamos que esos actos configuran gestión fiscal.

(...)

Al tener en cuenta la Sentencia C- 249 de 2004 que declaró entre otros, la exequibilidad del tercer inciso del artículo 13 de la ley 80 de 1993, sabemos que la celebración de los contratos con organismos multilaterales, como la parte de la ejecución de los mismos que se haga en Colombia, se someten a la ley colombiana.”

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 5 de junio de 2008. Exp.8031.

“...la ausencia de planeación ataca la esencia misma del interés general, con consecuencias gravosas y muchas veces nefastas, no solo para la realización efectiva de los objetos pactados, sino también para el patrimonio público, que en ultimas es el que siempre está involucrado en todo contrato estatal (...)

Si bien es cierto que el legislador no tipifica la planeación de manera directa en el texto de la ley 80 de 1993, su presencia como uno de los principios rectores del contrato estatal es inevitable y se infiere: de los artículos 209, 339 y 341 constitucionales; de los numerales 6,7 y 11 a 14 del artículo 25, del numeral 3 del artículo 26, de los numerales 1 y 2 del artículo 30, todos de la ley 80 de 1993; y del artículo 2 del decreto 1 de 1984 (...)

En esta perspectiva, la planeación y, en este sentido, la totalidad de sus exigencias constituyen sin lugar a dudas un precioso marco jurídico que puede catalogarse como requisito para actividad contractual. Es decir que los presupuestos establecidos por el legislador tendientes a la racionalización, organización y coherencia de las decisiones contractuales, hacen parte de la legalidad del contrato y no pueden ser desconocidos por los operadores del derecho contractual del Estado. En otras palabras, la planeación tiene fuerza vinculante en todo lo relacionado con el contrato del Estado.”

De otra parte, la sentencia dice:

“La planeación se vincula estrechamente con el principio de legalidad, sobre todo en el procedimiento previo a la formación del contrato. Es aquí, en este periodo, donde el principio de legalidad se manifiesta de manera más intensa por actuar en forma de vinculación positiva a la ley, es decir, porque las exigencias del legislador son especialmente expresas y claras por el operador.

(...) es evidente que el objeto contractual no podrá ejecutarse en el tiempo acordado y por consiguiente infringe la ley no solo la entidad estatal sino también el contratista al celebrar un contrato con serias fallas de planeación puesto que

todo indica que el objeto contractual no podrá realizarse o será muy difícil realizarlo en tiempo prefijado.

Así que entonces en estos casos se estará en presencia de un contrato con objeto ilícito porque se está contraviniendo las normas imperativas que ordenan que los contratos estatales deben estar debidamente planeados para que el objeto contractual se pueda realizar eficaz y oportunamente, de tal manera que finalmente se puedan satisfacer el interés público que envuelve la prestación de servicios públicos.”

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia del 1 de junio de 2015, Consejero Ponente: Olga Mérida Valle De La Hoz, Radicación número: 25000-23-26-000-2001-01009-01 (30589).

“... de acuerdo con las cláusulas del convenio y la normativa aplicable a los convenios especiales de cooperación señala que; de la lectura del artículo 7 numeral 4 del Decreto 393 de 1991, se observa que el manejo de los recursos aportados para la ejecución del convenio se efectúa mediante encargo fiduciario u otro sistema de administración, por lo cual, si se cumplen funciones de administración de recursos mas no de propietario de ellos con el fin de cumplir el objeto del convenio, los rendimientos de las sumas de dinero consignadas en la cuenta de ahorros son de la Entidad Estatal contratante”

Revisada la ejecución del convenio de cooperación internacional 112 de 1016 entre la ANT y la UNODC, se evidenciaron cuatro prórrogas al mismo, sin encontrarse debidamente justificada la necesidad de ampliar el plazo del contrato, contraviniendo de esta manera el principio general de la Planeación Contractual.

La primera adición se realiza cuando solo se evidencia una ejecución del 10.38% del total del convenio, y la información contenida en el expediente contractual no permite evidenciar que existieran necesidades que requerían adicionarse.

Además, a pesar del incumplimiento de las obligaciones, se observa que se incluyen nuevas obligaciones y adiciones de recursos por parte ANT, que generan nuevos incumplimientos en la ejecución del contrato, que a su vez generan nuevas prórrogas en el tiempo.

Por otro lado, una vez revisados todos los soportes de la ejecución del convenio se evidencian ejecuciones financieras entre el 10% y el 18%, lo que representa que en la entidad internacional tiene recursos en depósitos bancarios que están generando rendimientos financieros, pero que no se reportan en los informes.

De igual manera, no se evidencian los soportes de los costos de los eventos realizados para el desarrollo del objeto del contrato, no se relaciona en qué consiste cada uno, para verificar la pertinencia e integridad del gasto, no se informa sobre los costos derivados del material de publicidad y difusión y no se da cuenta de los profesionales vinculados al proyecto con cargo al valor del convenio; existe ausencia de seguimiento financiero al convenio, desconociendo la integralidad de la función supervisora, infringiendo de esta manera, lo preceptuado en la Ley 1474 de 2011.

Se evidencia que la UNODC no entrega a la ANT información financiera detallada, como lo manifiesta en el oficio de fecha 22 de noviembre de 2018, como respuesta al requerimiento efectuado por la ANT, a través de la Dirección de Acceso a Tierras, lo cual impide conocer la ejecución del gasto público con origen en el Presupuesto General de la Nación y que se encuentra a disposición del cooperante internacional.

Esto a su vez impide que la CGR evalúe el manejo eficiente, eficaz y económico de los recursos.

Todo lo anterior, debido al uso de la modalidad de contratación directa con organismos multilaterales y a la forma de pago convenida, la cual no garantiza la protección de los dineros públicos que se entregan en administración a estas organizaciones; lo que ocasiona un alto riesgo de pérdida de los recursos de la Nación y limita la vigilancia de sobre éstos, sin poder establecer el cumplimiento del propósito institucional y de las políticas públicas del sector agropecuario, que resultan a cargo de un tercero que no rinde cuentas al Estado Colombiano, contraviniendo el principio de transparencia de la administración pública consagrado en la constitución y la ley.

Además, no permite la verificación de la decisión tomada por la entidad, al optar por la modalidad de contratación directa, por unos presuntos beneficios para el país.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta de la Entidad

La entidad presenta las líneas estratégicas del programa para la formalización y el acceso a tierras, y retoma los argumentos expuestos en Actas de Comité, donde señalan situaciones que dificultan el desarrollo del convenio de cooperación internacional, tales como:

"...la información que suministran las diversas fuentes oficiales, se pone en evidencia diferencias significativas entre la información reportada por estas fuentes,

así como frente a la información que reporta el beneficiario sobre las áreas de los predios objeto del proceso de formalización. Esta circunstancia conlleva la necesidad de realizar actividades adicionales necesarias que permitan obtener información precisa para soportar el proceso de formalización.”

“Los trámites de aclaración de títulos de propiedad de los predios objeto del proceso de formalización que se deben adelantar por errores en la documentación requerida para el proceso, ha implicado actividades que dependen de los tiempos establecidos por las entidades competentes responsables de la aclaración, tales como notarias, ORIP, IGAC y catastro, circunstancia que hace que se impacten los tiempos previstos en el convenio, debido a que desbordan la capacidad operativa del mismo.”

El secuestro de un funcionario de la UNODC, conllevó a restringir las autorizaciones en las zonas calificadas como de riesgo en Colombia, dentro de las cuales se encuentran Putumayo, Caquetá, Antioquia, Cauca y Guaviare, se adelantó una capacitación sobre seguridad, y se tuvieron que “cancelar varias comisiones en los departamentos referenciados y se tuvo que disponer de tiempo adicional para la programación y ejecución de los cursos SSAFE al personal de UNODC.”

“De manera posterior a la celebración del Convenio de Cooperación Internacional No. 112 de 2016, se da la expedición del Decreto Ley 902 del 29 de mayo de 2017, situación que exigió su respectiva apropiación, en materia de titulación de baldíos generando trastornos en los tiempos de ejecución del Convenio, debido a la necesidad de capacitación de los equipos regionales de Nariño, Cauca, Antioquia, Putumayo, Meta, Guaviare, Caquetá, situación que implicó destinación de tiempos considerable para conocer el alcance de la nueva normatividad, asimilando y apropiando este nuevo régimen normativo, ya que modifica o cambia varias consideraciones del régimen anterior (Ley 160 de 1994), además de adicionar labores de interlocución con las comunidades con el propósito de dar a conocer el decreto y tramitar la escogencia de régimen de la que se habla en el articulado del mencionado Decreto.”

“Emergencia de Hidroituango. Debido al aumento de las precipitaciones en la zona de influencia de la represa de Hidroituango, en mayo de 2018, se suscitó la emergencia que obligó a la evacuación de todo el personal de tierras que laboraba en la oficina de Caucasia. Se suspendieron actividades por un periodo aproximado de 30 días calendario y fue necesario la reubicación de la oficina hacia el municipio de Montelíbano (Córdoba) debido a que en la zona continua en alerta amarilla. También se modificó el modelo de operación, pues para adelantar cualquier actividad en la zona de influencia de la emergencia es necesario ir y retornar el mismo día. En general esta situación a (sic) retrasado el avance del proyecto cerca

de tres meses, ya que por instrucciones de la Oficina de seguridad de Naciones Unidas no se autorizó pernoctar en esta área, situación que demanda mayor planeación y tiempo en los recorridos.”

Y se citan en la respuesta, un sin número de situaciones que demoraron la continuidad de la ejecución del contrato.

Por otra parte se indica por parte de la ANT, que “...se hizo necesario incluir un nuevo producto denominado “Evaluación integral del impacto de la formalización adelantada en el convenio sobre la dinámica socioeconómica de los territorios intervenidos, retos y proyecciones”, está concebido, para determinar el impacto generado en la política nacional de formalización y acceso a tierras en zonas vulnerables a la presencia de cultivos ilícitos en los territorios intervenidos, desde un panorama integral, mediante la recopilación de información técnica y jurídica de fuentes primarias para el análisis de las principales variables socio económicas influenciadas.”

Análisis de respuesta

Un amplio volumen de situaciones descritas por la entidad, corresponden a circunstancias que son propias de las condiciones de vida y orden público en las regiones en que se desarrolla el Acuerdo para la Reforma Rural Integral; así mismo, muchas de ellas como la información catastral y los trámites para la formalización de predios son previsibles y determinables desde la fase de planeación.

Aunque son comprensibles las demoras por situaciones como el secuestro de un funcionario del organismo internacional, y las medidas adoptadas por la entidad, esas y las demás situaciones señaladas en el párrafo anterior, no justifican las adiciones de recursos, cuando las ejecuciones han sido tan bajas.

De la información que reposa en el expediente contractual, en especial, los documentos previos a la elaboración del convenio, así como en los informes y actas de ejecución, no se evidencia la debida justificación que permita determinar la excepcionalidad de las adiciones suscritas; por el contrario, en las justificaciones se denota la ausencia de planeación, por cuanto, se toma la decisión de agregar una nueva línea estratégica denominada “Seguimiento a procesos de formalización y acceso a tierras”, que es una actividad previsible desde el inicio de la ejecución contractual y que no es posible desarrollarla sin haberse cumplido las obligaciones previamente contratadas, respecto de las cuales se ha citado que su avance era bajo.

Así mismo, el efectuar adiciones a la línea estratégica “Posicionamiento de la presencia y capacidad institucional de la Agencia en el territorio nacional”, no se

encuentra sustentada, por cuanto las demás actividades no tenían avance en la ejecución contractual; como, por ejemplo, nunca se definió el alcance de las jornadas de presencia institucional, por lo tanto, era imposible establecer la necesidad de adicionar recursos para este ítem.

Por otra parte, lo señalado por la ANT respecto a la presunta inmunidad de que goza el organismo multilateral, se retoma lo señalado en hallazgo anterior, respecto a que esta inmunidad es relativa y no se puede predicar sobre los recursos públicos entregados por el Estado Colombiano, en desarrollo del convenio.

En los documentos que reposan en el expediente se establece que el cooperante expone la presunta reserva de la información financiera, así como, la ausencia de unos informes financieros que permitan hacer seguimiento y validación de gastos. Ejemplo de ello, es la comunicación obrante dentro del expediente de fecha 22 de noviembre de 2018, donde manifiesta que la presentación de los informes de ejecución financiera no hace parte de las obligaciones contractuales, por lo tanto, no están obligados a rendirlos, lo que afirma aún más que existe una ausencia desde la construcción de los documentos previos que permiten que el cooperante argumente estas circunstancias para negarse a entregar la información.

Además, de una posición pasiva del supervisor, por cuanto no ha advertido a la entidad estas situaciones que limitan el ejercicio de sus funciones de control y seguimiento del convenio.

Esta circunstancia, conlleva a que en el proceso auditor existiera imposibilidad de obtener evidencia para pronunciarse sobre la ejecución presupuestal de la vigencia 2018.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo No. 15 – Convenio Interadministrativo No. 850 de 2017 suscrito con la FAO (A15) (D7)

Ley 1150 de 2007 - Artículo 20. de la contratación con Organismos Internacionales.

“Los contratos o convenios financiados en su totalidad o en sumas iguales o superiores al cincuenta por ciento (50%) con fondos de los organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales, podrán someterse a los reglamentos de tales entidades. En caso contrario, se someterán a los procedimientos establecidos en la Ley 80 de 1993. Los recursos de contrapartida vinculados a estas operaciones podrán tener el mismo tratamiento.”

Los contratos o convenios celebrados con personas extranjeras de derecho público u organismos de derecho internacional cuyo objeto sea el desarrollo de programas de promoción, prevención y atención en salud; contratos y convenios necesarios para la operación de la OIT; contratos y convenios que se ejecuten en desarrollo del sistema integrado de monitoreo de cultivos ilícitos; contratos y convenios para la operación del programa mundial de alimentos; contratos y convenios para el desarrollo de programas de apoyo educativo a población desplazada y vulnerable adelantados por la Unesco y la OIM; los contratos o convenios financiados con fondos de los organismos multilaterales de crédito y entes gubernamentales extranjeros, podrán someterse a los reglamentos de tales entidades.

Las entidades estatales no podrán celebrar contratos o convenios para la administración o gerencia de sus recursos propios o de aquellos que les asignen los presupuestos públicos, con organismos de cooperación, asistencia o ayuda internacional.

Parágrafo 1o. Los contratos o acuerdos celebrados con personas extranjeras de derecho público podrán someterse a las reglas de tales organismos.

Parágrafo 2o. Las entidades estatales tendrán la obligación de reportar la información a los organismos de control y al Secop relativa a la ejecución de los contratos a los que se refiere el presente artículo.

Parágrafo 3o. En todo Proyecto de cooperación que involucre recursos estatales se deberán cuantificar en moneda nacional, los aportes en especie de la entidad, organización o persona cooperante, así como los del ente nacional colombiano. Las contralorías ejercerán el control fiscal sobre los proyectos y contratos celebrados con organismos multilaterales.”

Decreto 1082 de 2015. Contratos o Convenios con Organismos Internacionales

“Artículo 2.2.1.2.4.4.1. Régimen aplicable a los contratos o convenios de cooperación Internacional. Los contratos o convenios financiados en su totalidad o en sumas iguales o superiores al cincuenta por ciento (50%) con fondos de los organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales, pueden someterse a los reglamentos de tales entidades incluidos los recursos de aporte de fuente nacional o sus equivalentes vinculados a estas operaciones en los acuerdos celebrados, o sus reglamentos, según el caso. En caso contrario, los contratos o convenios que se celebren en su totalidad o en sumas iguales o superiores al cincuenta por ciento (50%) con recursos de origen nacional se someterán al presente título.

Si el aporte de fuente nacional o internacional de un contrato o convenio de cooperación internacional es modificado o los aportes no se ejecutan en los términos pactados, las Entidades Estatales deben modificar los contratos o convenios para efectos de que estos estén sujetos a las normas del sistema de compras y contratación pública, si el aporte de recursos públicos es superior al cincuenta por ciento (50%) del total o de las normas internas de la entidad de cooperación si el aporte es inferior.

Cuando la variación de la participación de los aportes de las partes es consecuencia de las fluctuaciones de la tasa de cambio de la moneda pactada en el convenio o contrato de cooperación internacional, este seguirá sometido a las reglas establecidas en el momento de su suscripción.

Los recursos generados en desarrollo de los contratos o convenios financiados con fondos de los organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales no deben ser tenidos en cuenta para determinar los porcentajes de los aportes de las partes.

Los contratos o convenios financiados con fondos de los organismos multilaterales de crédito, entes gubernamentales extranjeros o personas extranjeras de derecho público, así como aquellos a los que se refiere el inciso 2 del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007, se ejecutarán de conformidad con lo establecido en los tratados internacionales marco y complementarios, y en los convenios celebrados, o sus reglamentos, según sea el caso, incluidos los recursos de aporte de fuente nacional o sus equivalentes vinculados a tales operaciones en dichos documentos, sin que a ellos le sea aplicable el porcentaje señalado en el inciso primero del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007. Los contratos con personas extranjeras de derecho público se deben celebrar y ejecutar según se acuerde entre las partes.

Sentencia C-249-2004 Referencia: Expediente D-4869. Demanda de Inconstitucionalidad Contra los incisos 2º, 3º y 4º del Artículo 13 de la Ley 80 de 1993. Demandante: Humberto A. Sierra Porto. Magistrado Ponente: Dr. Jaime Araújo Rentería. Dieciséis (16) de marzo de dos mil cuatro (2004).

*“(…) Como bien se puede inferir, desde el punto de vista de los recursos vinculados a la contratación estatal, este inciso se refiere **con exclusividad** a los ingresos percibidos por el Tesoro Público de parte de entes u organismos internacionales. Por lo mismo, este inciso es enteramente inaplicable en relación con aquellos contratos relativos a recursos del presupuesto general de la Nación o de los presupuestos territoriales, cuando tales recursos no correspondan a donaciones o empréstitos. Así por ejemplo, este inciso resulta inaplicable en relación con los contratos de administración de recursos estatales*

que las autoridades competentes no hayan aforado legalmente a título de donación o empréstito. Por lo tanto, al decir la norma que los respectivos contratos, "(...) podrán someterse a los reglamentos de tales entidades en todo lo relacionado con procedimientos de formación y ejecución y cláusulas especiales de ejecución, cumplimiento, pago y ajustes". Tal discrecionalidad sólo puede asumirse, y por ende, ejercerse válidamente, dentro de los precisos linderos de los contratos relativos a recursos percibidos de entes u organismos internacionales, lo cual usualmente ocurre a título de empréstito o de donación. Por ello mismo, toda interpretación en contrario del inciso en comento, únicamente podría propiciar una ejecución presupuestal extraña a la realización de los fines del Estado (...)"

Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 25 de agosto de 1998, Rad. Ij-001, Actor: Vitelvina Rojas Robles, M.P. Jesús María Carrillo Ballesteros. Cláusula de Inmunidad Jurisdiccional - Interpretación / Inmunidad Jurisdiccional - Criterio objetivo / Inmunidad de Jurisdicción - Interpretación finalista.

"(...) Esta Corporación, acoge el criterio objetivo - finalista adoptado por la Corte Constitucional, en cuanto a la interpretación de las cláusulas de inmunidad jurisdiccional, extendidas, específicamente, a favor de los órganos internacionales, de manera que la simple inclusión de la prerrogativa en el instrumento de derecho internacional no implica que se encuentre excluida absolutamente de la jurisdicción interna del Estado, por cuanto la inmunidad debe entenderse concedida en el contexto de la finalidad para la cual fue creada, que no es otro distinto que permitir al organismo desarrollar las funciones que le son inherentes, con autonomía e independencia, para evitar que agentes externos entorpezcan su objeto, de suerte que cuando la cláusula se tome ambigua, abstracta o abarque supuestos indeterminados, el juez deberá interpretarla atendiendo los criterios expuestos y la lógica de lo razonable para establecer el alcance de la misma y evitar así la mengua indirecta e innecesaria de derechos fundamentales de los habitantes del territorio colombiano, como el acceso a la administración de justicia y de atributos inherentes al Estado como la soberanía e independencia ya que, de hecho, la simple concesión de las inmunidades implica la cesión de éstos en alguna proporción. Nota de Relatoría: Sobre rompimiento de la igualdad frente a las cargas públicas por inmunidades de jurisdicción."

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Sentencia 34460 de marzo 26 de 2009 Rad.: 250002326000200602062 01 Expediente: 34.460 Consejera Ponente: Dra. Myriam Guerrero de Escobar Actor: Integrantes Del Consorcio Intersidri Demandado: Nación Colombiana – Ministerio de Agricultura Fondo DRI – y Secretaría Ejecutiva Del Convenio Andrés Bello.

SECAB - Cláusula de inmunidad de jurisdicción. Relatividad / Secretaría Ejecutiva del Convenio Andrés Bello - Cláusula de inmunidad de jurisdicción. Relatividad / Clausula de Inmunidad de Jurisdicción - SECAB. Relatividad / Contrato - Cláusula de inmunidad de jurisdicción / PRINCIPIO PACTA SUNT SERVANDA - Inmunidad de jurisdicción:

“(...) Por otra parte, cabe anotar que el Convenio Matriz de Cooperación y el Contrato celebrado con el Consorcio Intersidri, fueron ejecutados con dineros del Estado colombiano, razón que, aunada a la anterior, reafirma la inaplicabilidad de la prerrogativa de inmunidad de jurisdicción. En efecto, la simple celebración del negocio jurídico con un contratante amparado con dicha prerrogativa sitúa a su co-contratante en un plano de desigualdad relativo, porque puede verse comprometida la eficacia del principio –pacta sunt servanda- en la medida en que un contrato válidamente celebrado obliga a las partes intervinientes a cumplirlo y, en este evento, una de las partes no podría ser conminada a cumplirlo, afectándose eventualmente la conmutatividad que, por regla general, informa los contratos. No obstante, la situación de desigualdad es de mayor proporción cuando la relación negocial se ejecuta en su totalidad con dineros del Estado colombiano y se impide a éste ejercer el poder jurisdiccional sobre la controversia que se suscita en torno al contrato, porque en este caso, dada la relación funcional y el contenido obligacional del negocio, el organismo internacional debe someterse al derecho interno y a la jurisdicción interna. Lo contrario implicaría una cesión desproporcionada de los atributos de independencia y soberanía del Estado, traducida en el completo desconocimiento de la plenitud, autonomía y exclusividad del ordenamiento jurídico, sin que medie justificación válida. En conclusión, la inmunidad de jurisdicción que ampara a la Secretaría Ejecutiva del Convenio Andrés Bello, reconocida por el Estado colombiano mediante la Ley 122 de 1985, no es aplicable en el asunto sub - lite y, por ende, el Estado colombiano puede ejercer jurisdicción sobre el organismo (...)”

Concepto No. 2013EE0030289. Contraloría General de la República. 23 de abril de 2013

“(...) Debe entonces cada dependencia competente de cada contraloría, analizar los hallazgos y documentos referentes a las presuntas anomalías detectadas en la labor auditora, si es el caso, para que posteriormente se esclarezca si opera inmunidad para el organismo multilateral presuntamente comprometido en determinados hechos.

Si, por ejemplo, durante la ejecución de un convenio de cooperación internacional, la unidad ejecutora del proyecto es la que lo dirige en calidad de ordenador del gasto y, además, suscribe las actas de entrega y las

modificaciones al objeto, entre otras decisiones, reflexionamos que esos actos configuran gestión fiscal. (...)

Al revisar el expediente correspondiente al convenio interadministrativo No. 850 de 2017 suscrito con la FAO, se determinó cómo en el documento de justificación técnica para la celebración del mismo, se hace mención expresa del aporte que hará la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura FAO, sin que dicho aporte conste o se establezca en el texto del convenio suscrito el 19 de septiembre de 2017:

“FAO aportará el valor en especie la suma de QUINIENTOS SESENTA MILLONES TRESCIENTOS SESENTA Y CINCO MIL PESOS MCTE (COP\$560.365.000)” (Folio 11, Expediente 850 de 2017).

La misma circunstancia se presenta respecto de los aportes que la FAO se compromete a hacer en las adendas que corresponden a adiciones del convenio:

Adenda No. 2 con aporte de la Agencia Nacional del Territorio por DOS MIL CIEN MILLONES DE PESOS (\$2.100.000.000), sólo en el escrito de justificación del supervisor del convenio de la ANT se aprecia un aporte de la FAO por SETECIENTOS ONCE MILLONES DE PESOS (\$711.000.000). (Folio 304, Expediente 850 de 2017).

Si bien, en el momento de celebración del convenio, se opta por acogerse a las normas internacionales que cobijan a la FAO, esto no quiere decir que por parte del Estado Colombiano se renuncie a conocer el manejo global de los aportes del convenio. Lo anterior se refleja en el hecho de que en el expediente no obre ningún informe respecto del manejo de los aportes realizados por la FAO, restándole al mismo la transparencia con la que debería contar este tipo de contratación, más aún cuando se trata de un organismo internacional de cooperación y ayuda.

Lo anterior, evidencia indebida interpretación de las normas que regulan la celebración de convenios con organismos de cooperación internacional, y esto ocurre al uso de la modalidad de contratación directa con organismos multilaterales y a la forma de pago convenida, la cual no garantiza la protección de los dineros públicos que se entregan en administración a estas organizaciones; lo que ocasiona un alto riesgo de pérdida de los recursos de la Nación y limita la vigilancia de sobre éstos, sin poder establecer el cumplimiento del propósito institucional y de las políticas públicas del sector agropecuario.

Esta situación conlleva a que la entidad pública traslade su responsabilidad institucional a otras entidades que no rinden cuenta sobre el cumplimiento de los

compromisos contractuales, por cuanto no responde a la legislación colombiana o la elude invocando el derecho internacional.

Además, se podría tomar como una forma de eludir los procesos de licitación pública y el estatuto contractual en general, por medio de la canalización de la contratación a través de organismos de cooperación, asistencia o ayuda internacional, pero no con aportes de estos entes, sino exclusivamente de la respectiva entidad pública, por cuanto, no se identifica en la ejecución contractual los aportes del organismo multilateral, limitando la verificación del cumplimiento contractual, y que no permite sustentar la decisión respecto a la modalidad de contratación utilizada.

Hallazgo administrativo con presunto alcance disciplinario.

Respuesta de la Entidad

Por las anteriores razones el manejo financiero por parte de la FAO, respecto de los aportes realizados por la Agencia Nacional de Tierras goza de los privilegios e inmunidades otorgados a los organismos de cooperación con fundamento en los tratados internacionales firmado y ratificados por Colombia, la constitución política y la ley 1150 de 2007, sin embargo, existen informes financieros presentados por FAO en los cuales se evidencia la ejecución de los recursos aportados. Estos informes se presentaron mes vencido, en los cuales se denota la ejecución de los aportes, discriminados por línea de acuerdo a lo establecido en el convenio, es de precisar que el mencionado informe refleja el nivel de compromisos y de pagos de los recursos aportados, los cuales reposan en el expediente.

Si bien es cierto se precisa la inmunidad de que gozan los Organismos de Cooperación Internacional, no es cierto que por parte de la Agencia se haya renunciado a conocer el estado del manejo de los aportes, toda vez que tal y como se establece en el documento del Convenio, para la ejecución del mismo se plantea un esquema de coordinación y apoyo que garantice la correcta ejecución técnica y financiera.

Atendiendo la prohibición legal de celebrar convenios que impliquen la administración de los recursos, la Agencia Nacional de Tierras NO suscribió convenios con la finalidad de entregar los recursos de los convenios en administración a los organismos de cooperación, estos recursos se entregaron para la realización de los convenios en calidad de aportes.

Análisis de respuesta

En los argumentos presentados en la respuesta de la entidad con las diferentes disposiciones normativas citadas, no se hace alusión a la observación realizada por

la CGR respecto a que, en el cuerpo del texto del convenio internacional, no se consagra dentro de los numerales del mismo el aporte que realizará FAO, sino que solo se cita en un comentario a pie de página del convenio y en el otrosí.

El convenio, para efecto del presente análisis, necesariamente se debe asimilar a un contrato, donde las obligaciones a cargo de las partes se deben establecer en forma clara haciendo parte del clausulado del mismo.

En el presente caso, en el convenio se establecen los aportes como obligaciones sólo a cargo de una de las partes (ANT), lo que genera claramente un plano de desigualdad, pues las obligaciones respecto a los aportes a cargo de la ANT son exigibles, mientras las que están a cargo de la FAO no lo son.

Si bien se cuenta con informes financieros presentados por parte de la FAO, los mismos reportan conceptos generales, que no permiten hacer una revisión respecto a la forma en que se ha realizado el gasto de los dineros aportados por la entidad; por ejemplo, se indica pago de personal, pero no se establece detalle del gasto como número, tipo de profesiones, actividades realizadas, cuantías pagadas a cada uno, etc.

Por otra parte, se precisa que es facultativo de la entidad poder suscribir contratos de cooperación internacional, pero debe mantenerse en el clausulado las condiciones propias de esta modalidad contractual, de lo contrario se desdibuja la figura utilizada, por ejemplo, el hecho de que los aportes de una de las partes al convenio no consten en el cuerpo del mismo, ni las obligaciones.

Esta circunstancia, conlleva a que en el proceso auditor existiera imposibilidad de obtener evidencia para pronunciarse sobre la ejecución presupuestal de la vigencia 2018.

Adicionalmente, en este convenio se evidencia la falta de oportunidad y eficiencia en el uso de los recursos, lo cual se puede ver en el lapso temporal, que supera más de 3 vigencias y, sin evidenciar la ejecución presupuestal, se adicionan recursos nuevamente con cargo al presupuesto de 2018.

Hallazgo administrativo con presunto alcance disciplinario.

Hallazgo No. 16 - Convenio Interadministrativo No. 875 de 2017 suscrito con la FAO (A16) (D8)

Ley 1150 de 2007. Artículo 20. de la contratación con Organismos Internacionales.

“Los contratos o convenios financiados en su totalidad o en sumas iguales o superiores al cincuenta por ciento (50%) con fondos de los organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales, podrán someterse a los reglamentos de tales entidades. En caso contrario, se someterán a los procedimientos establecidos en la Ley 80 de 1993. Los recursos de contrapartida vinculados a estas operaciones podrán tener el mismo tratamiento.

Los contratos o convenios celebrados con personas extranjeras de derecho público u organismos de derecho internacional cuyo objeto sea el desarrollo de programas de promoción, prevención y atención en salud; contratos y convenios necesarios sistema integrado de monitoreo de cultivos ilícitos; contratos y convenios para la operación del programa mundial de alimentos; contratos y convenios para el desarrollo de programas de apoyo educativo a población desplazada y vulnerable adelantados por la Unesco y la OIM; los contratos o convenios financiados con fondos de los organismos multilaterales de crédito y entes gubernamentales extranjeros, podrán someterse a los reglamentos de tales entidades.

Las entidades estatales no podrán celebrar contratos o convenios para la administración o gerencia de sus recursos propios o de aquellos que les asignen los presupuestos públicos, con organismos de cooperación, asistencia o ayuda internacional.

Parágrafo 1o. Los contratos o acuerdos celebrados con personas extranjeras de derecho público podrán someterse a las reglas de tales organismos.

Parágrafo 2o. Las entidades estatales tendrán la obligación de reportar la información a los organismos de control y al Secop relativa a la ejecución de los contratos a los que se refiere el presente artículo.

Parágrafo 3o. En todo Proyecto de cooperación que involucre recursos estatales se deberán cuantificar en moneda nacional, los aportes en especie de la entidad, organización o persona cooperante, así como los del ente nacional colombiano. Las contralorías ejercerán el control fiscal sobre los proyectos y contratos celebrados con organismos multilaterales.”

Decreto 1082 de 2015. Contratos o Convenios con Organismos Internacionales.

“Artículo 2.2.1.2.4.4.1. Régimen aplicable a los contratos o convenios de cooperación Internacional. Los contratos o convenios financiados en su totalidad o en sumas iguales o superiores al cincuenta por ciento (50%) con fondos de los organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales, pueden someterse a los reglamentos de tales entidades incluidos los recursos de aporte

de fuente nacional o sus equivalentes vinculados a estas operaciones en los acuerdos celebrados, o sus reglamentos, según el caso. En caso contrario, los contratos o convenios que se celebren en su totalidad o en sumas iguales o superiores al cincuenta por ciento (50%) con recursos de origen nacional se someterán al presente título.

Si el aporte de fuente nacional o internacional de un contrato o convenio de cooperación internacional es modificado o los aportes no se ejecutan en los términos pactados, las Entidades Estatales deben modificar los contratos o convenios para efectos de que estos estén sujetos a las normas del sistema de compras y contratación pública, si el aporte de recursos públicos es superior al cincuenta por ciento (50%) del total o de las normas internas de la entidad de cooperación si el aporte es inferior.

Cuando la variación de la participación de los aportes de las partes es consecuencia de las fluctuaciones de la tasa de cambio de la moneda pactada en el convenio o contrato de cooperación internacional, este seguirá sometido a las reglas establecidas en el momento de su suscripción.

Los recursos generados en desarrollo de los contratos o convenios financiados con fondos de los organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales no deben ser tenidos en cuenta para determinar los porcentajes de los aportes de las partes.

Los contratos o convenios financiados con fondos de los organismos multilaterales de crédito, entes gubernamentales extranjeros o personas extranjeras de derecho público, así como aquellos a los que se refiere el inciso 2 del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007, se ejecutarán de conformidad con lo establecido en los tratados internacionales marco y complementarios, y en los convenios celebrados, o sus reglamentos, según sea el caso, incluidos los recursos de aporte de fuente nacional o sus equivalentes vinculados a tales operaciones en dichos documentos, sin que a ellos le sea aplicable el porcentaje señalado en el inciso primero del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007. Los contratos con personas extranjeras de derecho público se deben celebrar y ejecutar según se acuerde entre las partes.”

Sentencia C-249-2004 Referencia: Expediente D-4869. Demanda de Inconstitucionalidad Contra los incisos 2º, 3º y 4º del Artículo 13 de la Ley 80 de 1993. Demandante: Humberto A. Sierra Porto. Magistrado Ponente: Dr. Jaime Araújo Rentería. Dieciséis (16) de marzo de dos mil cuatro (2004).

*“(…) Como bien se puede inferir, desde el punto de vista de los recursos vinculados a la contratación estatal, este inciso se refiere **con exclusividad** a*

los ingresos percibidos por el Tesoro Público de parte de entes u organismos internacionales. Por lo mismo, este inciso es enteramente inaplicable en relación con aquellos contratos relativos a recursos del presupuesto general de la Nación o de los presupuestos territoriales, cuando tales recursos no correspondan a donaciones o empréstitos. Así, por ejemplo, este inciso resulta inaplicable en relación con los contratos de administración de recursos estatales que las autoridades competentes no hayan aforado legalmente a título de donación o empréstito. Por lo tanto, al decir la norma que los respectivos contratos, "(...) podrán someterse a los reglamentos de tales entidades en todo lo relacionado con procedimientos de formación y ejecución y cláusulas especiales de ejecución, cumplimiento, pago y ajustes". Tal discrecionalidad sólo puede asumirse, y por ende, ejercerse válidamente, dentro de los precisos linderos de los contratos relativos a recursos percibidos de entes u organismos internacionales, lo cual usualmente ocurre a título de empréstito o de donación. Por ello mismo, toda interpretación en contrario del inciso en comento, únicamente podría propiciar una ejecución presupuestal extraña a la realización de los fines del Estado.(...)"

Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 25 de agosto de 1998, Rad. Ij-001, Actor: Vitelvina Rojas Robles, M.P. Jesús María Carrillo Ballesteros. Cláusula de Inmunidad Jurisdiccional - Interpretación / Inmunidad Jurisdiccional - Criterio objetivo / Inmunidad de Jurisdicción - Interpretación finalista.

"(...) Esta Corporación, acoge el criterio objetivo - finalista adoptado por la Corte Constitucional, en cuanto a la interpretación de las cláusulas de inmunidad jurisdiccional, extendidas, específicamente, a favor de los órganos internacionales, de manera que la simple inclusión de la prerrogativa en el instrumento de derecho internacional no implica que se encuentre excluida absolutamente de la jurisdicción interna del Estado, por cuanto la inmunidad debe entenderse concedida en el contexto de la finalidad para la cual fue creada, que no es otro distinto que permitir al organismo desarrollar las funciones que le son inherentes, con autonomía e independencia, para evitar que agentes externos entorpezcan su objeto, de suerte que cuando la cláusula se tome ambigua, abstracta o abarque supuestos indeterminados, el juez deberá interpretarla atendiendo los criterios expuestos y la lógica de lo razonable para establecer el alcance de la misma y evitar así la mengua indirecta e innecesaria de derechos fundamentales de los habitantes del territorio colombiano, como el acceso a la administración de justicia y de atributos inherentes al Estado como la soberanía e independencia ya que, de hecho, la simple concesión de las inmunidades implica la cesión de éstos en alguna proporción. Nota de Relatoría: Sobre rompimiento de la igualdad frente a las cargas públicas por inmunidades de jurisdicción. (...)"

Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Sentencia 34460 de marzo 26 de 2009 Rad.: 250002326000200602062 01 Expediente: 34.460 Consejera Ponente: Dra. Myriam Guerrero de Escobar Actor: Integrantes Del Consorcio Intersidri Demandado: Nación Colombiana – Ministerio de Agricultura Fondo Dri – y Secretaría Ejecutiva Del Convenio Andrés Bello. SECAB - Cláusula de inmunidad de jurisdicción. Relatividad / Secretaría Ejecutiva del Convenio Andrés Bello - Cláusula de inmunidad de jurisdicción. Relatividad / Clausula de Inmunidad de Jurisdicción - Secab. Relatividad / Contrato - Cláusula de inmunidad de jurisdicción / PRINCIPIO PACTA SUNT SERVANDA - Inmunidad de jurisdicción

“(...) Por otra parte, cabe anotar que el Convenio Matriz de Cooperación y el Contrato celebrado con el Consorcio Intersidri, fueron ejecutados con dineros del Estado colombiano, razón que, aunada a la anterior, reafirma la inaplicabilidad de la prerrogativa de inmunidad de jurisdicción. En efecto, la simple celebración del negocio jurídico con un contratante amparado con dicha prerrogativa sitúa a su co-contratante en un plano de desigualdad relativo, porque puede verse comprometida la eficacia del principio –pacta sunt servanda- en la medida en que un contrato válidamente celebrado obliga a las partes intervinientes a cumplirlo y, en este evento, una de las partes no podría ser conminada a cumplirlo, afectándose eventualmente la conmutatividad que, por regla general, informa los contratos. No obstante, la situación de desigualdad es de mayor proporción cuando la relación negocial se ejecuta en su totalidad con dineros del Estado colombiano y se impide a éste ejercer el poder jurisdiccional sobre la controversia que se suscita en torno al contrato, porque en este caso, dada la relación funcional y el contenido obligacional del negocio, el organismo internacional debe someterse al derecho interno y a la jurisdicción interna. Lo contrario implicaría una cesión desproporcionada de los atributos de independencia y soberanía del Estado, traducida en el completo desconocimiento de la plenitud, autonomía y exclusividad del ordenamiento jurídico, sin que medie justificación válida. En conclusión, la inmunidad de jurisdicción que ampara a la Secretaría Ejecutiva del Convenio Andrés Bello, reconocida por el Estado colombiano mediante la Ley 122 de 1985, no es aplicable en el asunto sub - lite y, por ende, el Estado colombiano puede ejercer jurisdicción sobre el organismo. Nota de Relatoría: Ver de la Corte Constitucional Sentencia C-249 de 2004. (...)”

Concepto No. 2013EE0030289. Contraloría General de la República del 23 de abril de 2013

“(...) Debe entonces cada dependencia competente de cada contraloría, analizar los hallazgos y documentos referentes a las presuntas anomalías detectadas en

la labor auditora, si es el caso, para que posteriormente se esclarezca si opera inmunidad para el organismo multilateral presuntamente comprometido en determinados hechos.

Si por ejemplo, durante la ejecución de un convenio de cooperación internacional, la unidad ejecutora del proyecto es la que lo dirige en calidad de ordenador del gasto y además, suscribe las actas de entrega y las modificaciones al objeto, entre otras decisiones, reflexionamos que esos actos configuran gestión fiscal. (...)"

Al revisar el expediente correspondiente se determinó cómo en el documento de justificación técnica, para la celebración del convenio de cooperación internacional No. 875 de 2017, se hace mención expresa del aporte que hará la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura FAO, sin que el mismo conste o se establezca en el texto del convenio suscrito el 27 de septiembre de 2017:

"FAO aportará en su calidad de implementador de los fondos provenientes de la Agencia para la Cooperación Sueca – Gobierno de Suecia; la suma de SETECIENTOS SESENTA MILLONES DE PESOS MCTE (COP \$760.000.000)"
(Folio 20, Expediente 875 de 2017).

Misma circunstancia se presenta respecto de los aportes que la FAO se compromete a hacer respecto de las adendas que corresponden a adiciones del convenio:

Adenda No. 1 con aporte de la Agencia Nacional del Territorio por TRES MIL CIENTO MILLONES DE PESOS (\$3.100.000.000), sólo en el escrito de justificación del supervisor del convenio de la ANT se aprecia un aporte de la FAO por SEISCIENTOS VEINTE MILLONES DE PESOS (\$620.000.000). (Folio 127, Expediente 875 de 2017).

Adenda No. 3 con aporte de la Agencia Nacional del Territorio por TRECE MIL SETECIENTOS MILLONES DE PESOS (\$13.700.000.000), sólo en el escrito de justificación del supervisor del convenio de la ANT se aprecia un aporte de la FAO por DOSCIENTOS OCHENTA MILLONES DE PESOS (\$280.000.000). (Folio 287, Expediente 875 de 2017).

Adicionalmente hay una inconsistencia respecto del valor a aportar por la FAO respecto de esta Adenda No. 3, pues a folio 303 del expediente del convenio, el representante de la FAO en Colombia anuncia un aporte por valor de MIL TRESCIENTOS SETENTA MILLONES DE PESOS (\$1.370.000.000), que difiere del indicado por el supervisor del contrato.

Adenda No. 4 con aporte de la Agencia Nacional del Territorio por TRES MIL CIENTO CINCUENTA MILLONES DE PESOS (\$3.150.000.000), sólo en el escrito de justificación del supervisor del convenio de la ANT se aprecia un aporte de la FAO por QUINIENTOS VEINTE MILLONES DE PESOS (\$520.000.000), (Folio 542, Expediente 875 de 2017).

Finalmente, no existen soportes en el expediente del Convenio No. 875 de 2017 del desembolso No. 5 por valor de SEISCIENTOS MILLONES DE PESOS (\$600.000.000) realizado en agosto de 2018 conforme lo indica el acta de reunión del comité operativo del proyecto del 21 de septiembre de 2018 y en informes de la FAO (Folios 416, 421, 422, 430, 431, 440, 441, 526, 527, 569, 570, 597, 699 y 700, Expediente 875 de 2017).

Si bien en el momento de celebración del convenio se opta por acogerse a las normas internacionales que cobijan a la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), esto no quiere decir que por parte del estado colombiano se renuncie a conocer el manejo global de los aportes del convenio. Lo anterior se refleja en el hecho que en el expediente no obre ningún informe respecto del manejo de los aportes realizados por la FAO, restándole al mismo la transparencia con la que debería contar este tipo de contratación, más aún cuando se trata de un organismo internacional de cooperación y ayuda.

El hecho de que no se haga un aporte económico o que no se pueda realizar una verificación de este y de su impacto en el convenio, hace que en la práctica se dé la idea que la totalidad de los recursos con los cuales son financiados el convenio de cooperación internacional correspondan al Estado Colombiano.

Lo anteriormente enunciado, evidencia indebida interpretación de las normas que regulan la celebración de convenios con organismos de cooperación internacional, y esto ocurre al uso de la modalidad de contratación directa con organismos multilaterales y a la forma de pago convenida, la cual no garantiza la protección de los dineros públicos que se entregan en administración a estas organizaciones; lo que ocasiona un alto riesgo de pérdida de los recursos de la Nación y limita la vigilancia de sobre éstos, sin poder establecer el cumplimiento del propósito institucional y de las políticas públicas del sector agropecuario.

Esta situación conlleva a que la entidad pública traslade su responsabilidad institucional a otras entidades que no rinden cuenta sobre el cumplimiento de los compromisos contractuales, por cuanto no responden a la legislación colombiana o la eluden invocando el derecho internacional.

Además, se podría tomar como una forma de eludir los procesos de licitación pública y el estatuto contractual en general, por medio de la canalización de la contratación a través de organismos de cooperación, asistencia o ayuda internacional, pero no con aportes de estos entes, sino exclusivamente de la respectiva entidad pública, por cuanto, no se identifica en la ejecución contractual los aportes del organismo multilateral, limitando la verificación del cumplimiento contractual, y que no permite sustentar la decisión respecto a la modalidad de contratación utilizada.

Hallazgo administrativo con presunto alcance disciplinario.

Respuesta de la Entidad

Manifiesta la entidad que la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación – FAO suscribió con el Gobierno Colombiano el Acuerdo Básico de Cooperación, por medio del cual acepta el estatus jurídico de la FAO; por lo tanto, los convenios de cooperación internacional que este organismo suscriba con alguna entidad pública, se protocolizan mediante los documentos, formatos y aprobaciones que emite su sede principal.

Las enmiendas que señala el informe se suscribieron en el formato establecido por la FAO y en las notas al pie de página del documento se indican los recursos, fuentes gobierno y tasas de cambio aplicadas para el cálculo de la monetización de los recursos de contrapartida que se aportan al convenio.

En relación con el seguimiento al manejo global del convenio, se cuenta con un comité técnico coordinador que funge como instancia de dirección y coordinación para el desarrollo de las actividades.

Atendiendo la prohibición legal de celebrar convenios que impliquen la administración de los recursos, la Agencia Nacional de Tierras NO suscribió convenios con la finalidad de entregar los recursos de los convenios en administración a los Organismos de cooperación, estos recursos se entregaron para la realización de los convenios en calidad de aportes.

Análisis de respuesta

En los argumentos presentados en la respuesta de la entidad con las diferentes disposiciones normativas citadas, no se hace alusión a la observación realizada por la CGR respecto a que, en el cuerpo del texto del convenio internacional, no se consagra dentro de los numerales del mismo el aporte que realizará FAO, sino que solo se cita en un comentario a pie de página del convenio y en el otrosí.

El convenio, para efecto del presente análisis, necesariamente se debe asimilar a un contrato, donde las obligaciones a cargo de las partes se deben establecer en forma clara haciendo parte del clausulado del mismo.

En el presente caso, en el convenio se establecen los aportes como obligaciones sólo a cargo de una de las partes (ANT), lo que genera claramente un plano de desigualdad, pues las obligaciones respecto a los aportes a cargo de la ANT son exigibles, mientras las que están a cargo de la FAO no lo son.

Si bien se cuenta con informes financieros presentados por parte de la FAO, los mismos reportan conceptos generales, que no permiten hacer una revisión respecto a la forma en que se ha realizado el gasto de los dineros aportados por la entidad, por ejemplo, se indica pago de personal, pero no se establece detalle del gasto como número, tipo de profesiones, actividades realizadas, cuantías pagadas a cada uno, etc.

Por otra parte, se precisa que es facultativo de la entidad poder suscribir contratos de cooperación internacional, pero debe mantenerse en el clausulado las condiciones propias de esta modalidad contractual, de lo contrario se desdibuja la figura utilizada, por ejemplo, el hecho de que los aportes de una de las partes al convenio no consten en el cuerpo del mismo, ni las obligaciones.

Esta circunstancia, conlleva a que en el proceso auditor existiera imposibilidad de obtener evidencia para pronunciarse sobre la ejecución presupuestal de la vigencia 2018.

Adicionalmente, en este convenio se refleja la falta de oportunidad y eficiencia en el uso de los recursos, lo cual se puede ver en el lapso temporal, que supera más de 3 vigencias, sin evidencias en la ejecución presupuestal.

Hallazgo administrativo con presunto alcance disciplinario.

Hallazgo No. 17 - Convenio Interadministrativo No. 361 de 2016 suscrito con la FAO (A17) (D9)

Ley 1150 de 2007 - Artículo 20. de la contratación con Organismos Internacionales.

“Los contratos o convenios financiados en su totalidad o en sumas iguales o superiores al cincuenta por ciento (50%) con fondos de los organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales, podrán someterse a los reglamentos de tales entidades. En caso contrario, se someterán a los procedimientos establecidos en la Ley 80 de 1993. Los recursos de contrapartida vinculados a estas operaciones podrán tener el mismo tratamiento.”

Los contratos o convenios celebrados con personas extranjeras de derecho público u organismos de derecho internacional cuyo objeto sea el desarrollo de programas de promoción, prevención y atención en salud; contratos y convenios necesarios para la operación de la OIT; contratos y convenios que se ejecuten en desarrollo del sistema integrado de monitoreo de cultivos ilícitos; contratos y convenios para la operación del programa mundial de alimentos; contratos y convenios para el desarrollo de programas de apoyo educativo a población desplazada y vulnerable adelantados por la Unesco y la OIM; los contratos o convenios financiados con fondos de los organismos multilaterales de crédito y entes gubernamentales extranjeros, podrán someterse a los reglamentos de tales entidades.

Las entidades estatales no podrán celebrar contratos o convenios para la administración o gerencia de sus recursos propios o de aquellos que les asignen los presupuestos públicos, con organismos de cooperación, asistencia o ayuda internacional.

Parágrafo 1o. Los contratos o acuerdos celebrados con personas extranjeras de derecho público podrán someterse a las reglas de tales organismos.

Parágrafo 2o. Las entidades estatales tendrán la obligación de reportar la información a los organismos de control y al Secop relativa a la ejecución de los contratos a los que se refiere el presente artículo.

Parágrafo 3o. En todo Proyecto de cooperación que involucre recursos estatales se deberán cuantificar en moneda nacional, los aportes en especie de la entidad, organización o persona cooperante, así como los del ente nacional colombiano. Las contralorías ejercerán el control fiscal sobre los proyectos y contratos celebrados con organismos multilaterales.”

Decreto 1082 de 2015. Contratos o Convenios con Organismos Internacionales

“Artículo 2.2.1.2.4.4.1. Régimen aplicable a los contratos o convenios de cooperación Internacional. Los contratos o convenios financiados en su totalidad o en sumas iguales o superiores al cincuenta por ciento (50%) con fondos de los organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales, pueden someterse a los reglamentos de tales entidades incluidos los recursos de aporte de fuente nacional o sus equivalentes vinculados a estas operaciones en los acuerdos celebrados, o sus reglamentos, según el caso. En caso contrario, los contratos o convenios que se celebren en su totalidad o en sumas iguales o superiores al cincuenta por ciento (50%) con recursos de origen nacional se someterán al presente título.

Si el aporte de fuente nacional o internacional de un contrato o convenio de cooperación internacional es modificado o los aportes no se ejecutan en los términos pactados, las Entidades Estatales deben modificar los contratos o convenios para efectos de que estos estén sujetos a las normas del sistema de compras y contratación pública, si el aporte de recursos públicos es superior al cincuenta por ciento (50%) del total o de las normas internas de la entidad de cooperación si el aporte es inferior.

Cuando la variación de la participación de los aportes de las partes es consecuencia de las fluctuaciones de la tasa de cambio de la moneda pactada en el convenio o contrato de cooperación internacional, este seguirá sometido a las reglas establecidas en el momento de su suscripción.

Los recursos generados en desarrollo de los contratos o convenios financiados con fondos de los organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales no deben ser tenidos en cuenta para determinar los porcentajes de los aportes de las partes.

Los contratos o convenios financiados con fondos de los organismos multilaterales de crédito, entes gubernamentales extranjeros o personas extranjeras de derecho público, así como aquellos a los que se refiere el inciso 2 del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007, se ejecutarán de conformidad con lo establecido en los tratados internacionales marco y complementarios, y en los convenios celebrados, o sus reglamentos, según sea el caso, incluidos los recursos de aporte de fuente nacional o sus equivalentes vinculados a tales operaciones en dichos documentos, sin que a ellos le sea aplicable el porcentaje señalado en el inciso primero del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007. Los contratos con personas extranjeras de derecho público se deben celebrar y ejecutar según se acuerde entre las partes.”

Sentencia C-249-2004 Referencia: Expediente D-4869. Demanda de Inconstitucionalidad contra los incisos 2º, 3º y 4º del Artículo 13 de la Ley 80 de 1993. Demandante: Humberto A. Sierra Porto. Magistrado Ponente: Dr. Jaime Araújo Rentería. Dieciséis (16) de marzo de dos mil cuatro (2004).

*“(…) Como bien se puede inferir, desde el punto de vista de los recursos vinculados a la contratación estatal, este inciso se refiere **con exclusividad** a los ingresos percibidos por el Tesoro Público de parte de entes u organismos internacionales. Por lo mismo, este inciso es enteramente inaplicable en relación con aquellos contratos relativos a recursos del presupuesto general de la Nación o de los presupuestos territoriales, cuando tales recursos no correspondan a donaciones o empréstitos. Así por ejemplo, este inciso resulta inaplicable en*

relación con los contratos de administración de recursos estatales que las autoridades competentes no hayan aforado legalmente a título de donación o empréstito. Por lo tanto, al decir la norma que los respectivos contratos, "(...) podrán someterse a los reglamentos de tales entidades en todo lo relacionado con procedimientos de formación y ejecución y cláusulas especiales de ejecución, cumplimiento, pago y ajustes". Tal discrecionalidad sólo puede asumirse, y por ende, ejercerse válidamente, dentro de los precisos linderos de los contratos relativos a recursos percibidos de entes u organismos internacionales, lo cual usualmente ocurre a título de empréstito o de donación. Por ello mismo, toda interpretación en contrario del inciso en comento, únicamente podría propiciar una ejecución presupuestal extraña a la realización de los fines del Estado (...)"

Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 25 de agosto de 1998, Rad. Ij-001, Actor: Vitelvina Rojas Robles, M.P. Jesús María Carrillo Ballesteros. Cláusula de Inmunidad Jurisdiccional - Interpretación / Inmunidad Jurisdiccional - Criterio objetivo / Inmunidad de Jurisdicción - Interpretación finalista.

"(...) Esta Corporación, acoge el criterio objetivo - finalista adoptado por la Corte Constitucional, en cuanto a la interpretación de las cláusulas de inmunidad jurisdiccional, extendidas, específicamente, a favor de los órganos internacionales, de manera que la simple inclusión de la prerrogativa en el instrumento de derecho internacional no implica que se encuentre excluida absolutamente de la jurisdicción interna del Estado, por cuanto la inmunidad debe entenderse concedida en el contexto de la finalidad para la cual fue creada, que no es otro distinto que permitir al organismo desarrollar las funciones que le son inherentes, con autonomía e independencia, para evitar que agentes externos entorpezcan su objeto, de suerte que cuando la cláusula se torne ambigua, abstracta o abarque supuestos indeterminados, el juez deberá interpretarla atendiendo los criterios expuestos y la lógica de lo razonable para establecer el alcance de la misma y evitar así la mengua indirecta e innecesaria de derechos fundamentales de los habitantes del territorio colombiano, como el acceso a la administración de justicia y de atributos inherentes al Estado como la soberanía e independencia ya que, de hecho, la simple concesión de las inmunidades implica la cesión de éstos en alguna proporción. Nota de Relatoría: Sobre rompimiento de la igualdad frente a las cargas públicas por inmunidades de jurisdicción."

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Sentencia 34460 de marzo 26 de 2009 Rad.: 250002326000200602062 01 Expediente: 34.460 Consejera Ponente: Dra. Myriam Guerrero de Escobar Actor: Integrantes Del Consorcio Intersidri Demandado: Nación Colombiana – Ministerio

de Agricultura Fondo DRI – y Secretaría Ejecutiva del Convenio Andrés Bello. SECAB - Cláusula de inmunidad de jurisdicción. Relatividad / Secretaría Ejecutiva del Convenio Andrés Bello - Cláusula de inmunidad de jurisdicción. Relatividad / Clausula de Inmunidad de Jurisdicción - SECAB. Relatividad / Contrato - Cláusula de inmunidad de jurisdicción / PRINCIPIO PACTA SUNT SERVANDA - Inmunidad de jurisdicción

“(...) Por otra parte, cabe anotar que el Convenio Matriz de Cooperación y el Contrato celebrado con el Consorcio Intersidri, fueron ejecutados con dineros del Estado colombiano, razón que, aunada a la anterior, reafirma la inaplicabilidad de la prerrogativa de inmunidad de jurisdicción. En efecto, la simple celebración del negocio jurídico con un contratante amparado con dicha prerrogativa sitúa a su co-contratante en un plano de desigualdad relativo, porque puede verse comprometida la eficacia del principio –pacta sunt servanda- en la medida en que un contrato válidamente celebrado obliga a las partes intervinientes a cumplirlo y, en este evento, una de las partes no podría ser conminada a cumplirlo, afectándose eventualmente la conmutatividad que, por regla general, informa los contratos. No obstante, la situación de desigualdad es de mayor proporción cuando la relación comercial se ejecuta en su totalidad con dineros del Estado colombiano y se impide a éste ejercer el poder jurisdiccional sobre la controversia que se suscita en torno al contrato, porque en este caso, dada la relación funcional y el contenido obligacional del negocio, el organismo internacional debe someterse al derecho interno y a la jurisdicción interna. Lo contrario implicaría una cesión desproporcionada de los atributos de independencia y soberanía del Estado, traducida en el completo desconocimiento de la plenitud, autonomía y exclusividad del ordenamiento jurídico, sin que medie justificación válida. En conclusión, la inmunidad de jurisdicción que ampara a la Secretaría Ejecutiva del Convenio Andrés Bello, reconocida por el Estado colombiano mediante la Ley 122 de 1985, no es aplicable en el asunto sub - lite y, por ende, el Estado colombiano puede ejercer jurisdicción sobre el organismo (...)”

Concepto No. 2013EE0030289. Contraloría General de la República. 23 de abril de 2013

“(...) Debe entonces cada dependencia competente de cada contraloría, analizar los hallazgos y documentos referentes a las presuntas anomalías detectadas en la labor auditora, si es el caso, para que posteriormente se esclarezca si opera inmunidad para el organismo multilateral presuntamente comprometido en determinados hechos.

Si, por ejemplo, durante la ejecución de un convenio de cooperación internacional, la unidad ejecutora del proyecto es la que lo dirige en calidad de

ordenador del gasto y además, suscribe las actas de entrega y las modificaciones al objeto, entre otras decisiones, reflexionamos que esos actos configuran gestión fiscal. (...)"

Al revisar el expediente del convenio, se determinó que el documento de justificación técnica para la celebración del convenio de cooperación internacional No. 361 de 2016, se hace mención expresa del aporte que hará la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura FAO, sin que el mismo conste o se establezca en el texto del convenio suscrito el 31 de octubre de 2016:

"FAO aportará la suma de CUATRO MIL DOSCIENTOS MILLONES DE PESOS (COP\$4.200.000) ..."

La misma circunstancia se presenta respecto de los aportes que la FAO se compromete a hacer, según lo acordado en las adendas por concepto de adiciones del convenio:

Adenda No. 1 con aporte de la Agencia Nacional del Territorio por MIL SEISCIENTOS SEIS MILLONES SETENTA Y DOS MIL SETECIENTOS SETENTA Y SEIS PESOS (\$1.606.072.776), sólo en el escrito de justificación del supervisor del convenio de la ANT se aprecia un aporte de la FAO por MIL SEISCIENTOS MILLONES DE PESOS (\$1.600.000.000).

Adenda No. 2 con aporte de la Agencia Nacional del Territorio por SEISCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MILLONES OCHOCIENTOS CUARENTA Y CUATRO MIL SEISCIENTOS DIECINUEVE PESOS (\$659.844.619), sólo en el escrito de justificación del supervisor del convenio de la ANT se aprecia un aporte de la FAO por SEISCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MILLONES OCHOCIENTOS CUARENTA Y CUATRO MIL SEISCIENTOS DIECINUEVE PESOS (\$659.844.619).

Aunque en el momento de celebración del convenio se opta por acogerse a las normas internacionales que cobijan a la FAO, esto no quiere decir que por parte del estado colombiano se renuncie a conocer el manejo global de los aportes del convenio.

Lo anterior, se refleja en el hecho que en el expediente no obre ningún informe respecto del manejo de los aportes realizados por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), restándole al mismo la transparencia con la que debería contar este tipo de contratación, más aún cuando se trata de un organismo internacional de cooperación y ayuda.

Lo anteriormente enunciado, evidencia indebida interpretación de las normas que regulan la celebración de convenios con organismos de cooperación internacional, y esto ocurre al uso de la modalidad de contratación directa con organismos multilaterales y a la forma de pago convenida, la cual no garantiza la protección de los dineros públicos que se entregan en administración a estas organizaciones; lo que ocasiona un alto riesgo de pérdida de los recursos de la Nación y limita la vigilancia de sobre éstos, sin poder establecer el cumplimiento del propósito institucional y de las políticas públicas del sector agropecuario.

Esta situación conlleva a que la entidad pública traslade su responsabilidad institucional a otras entidades que no rinden cuenta sobre el cumplimiento de los compromisos contractuales, por cuanto no responde a la legislación colombiana o la elude invocando el derecho internacional.

Además, se podría tomar como una forma de eludir los procesos de licitación pública y el estatuto contractual en general, por medio de la canalización de la contratación a través de organismos de cooperación, asistencia o ayuda internacional, pero no con aportes de estos entes, sino exclusivamente de la respectiva entidad pública, por cuanto, no se identifica en la ejecución contractual los aportes del organismo multilateral, limitando la verificación del cumplimiento contractual, y que no permite sustentar la decisión respecto a la modalidad de contratación utilizada.

Hallazgo administrativo con presunto alcance disciplinario.

Respuesta de la Entidad

La entidad señala que tanto el convenio inicial como las enmiendas suscritas entre la ANT y la FAO, señalan de manera expresa el aporte que realizará la FAO al convenio.

Los privilegios e inmunidades otorgadas a los organismos de cooperación internacional, en particular a la FAO, como Organismo Especializado del sistema de las Naciones Unidas y la Convención sobre prerrogativas e inmunidades ratificadas por Colombia a través de la Ley 62 de 1973, permiten guardar reserva respecto de aspectos tales como el financiero.

Ahora bien, frente a las dudas en relación con los recursos de contrapartida, FAO reportó mediante radicado No. 20196200410152 informe de actividades, duración y recursos de contrapartida en los cuales se describen las actividades financiadas con dichos aportes. Agrega, que dicho documento no está acompañado de las facturas y documentos de soporte que solicita la Contraloría, ello se debe a que la FAO en calidad de organismo miembro del Sistema de Naciones Unidas, se acoge a las

prerrogativas de confidencialidad y reserva de la información, derivados de la Convención de Viena Sobre Derecho de los tratados (Viena II).

Análisis de respuesta

En los argumentos presentados en la respuesta de la entidad con las diferentes disposiciones normativas citadas, no se hace alusión a la observación realizada por la CGR respecto a que, en el cuerpo del texto del convenio internacional, no se consagra dentro de los numerales del mismo el aporte que realizará FAO, sino que solo se cita en un comentario a pie de página del convenio y en el otrosí.

El convenio, para efecto del presente análisis, necesariamente se debe asimilar a un contrato, donde las obligaciones a cargo de las partes se deben establecer en forma clara haciendo parte del clausulado del mismo.

En el presente caso, en el convenio se establecen los aportes como obligaciones sólo a cargo de una de las partes (ANT), lo que genera claramente un plano de desigualdad, pues las obligaciones respecto a los aportes a cargo de la ANT son exigibles, mientras las que están a cargo de la FAO no lo son.

Si bien se cuenta con informes financieros presentados por parte de la FAO, los mismos reportan conceptos generales, que no permiten hacer una revisión respecto a la forma en que se ha realizado el gasto de los dineros aportados por la entidad, por ejemplo, se indica pago de personal, pero no se establece detalle del gasto como número, tipo de profesiones, actividades realizadas, cuantías pagadas a cada uno, etc.

Por otra parte, se precisa que es facultativo de la entidad poder suscribir contratos de cooperación internacional, pero debe mantenerse en el clausulado las condiciones propias de esta modalidad contractual, de lo contrario se desdibuja la figura utilizada, por ejemplo, el hecho de que los aportes de una de las partes al convenio no consten en el cuerpo del mismo, ni las obligaciones.

Esta circunstancia, conlleva a que en el proceso auditor existiera imposibilidad de obtener evidencia para pronunciarse sobre la ejecución presupuestal de la vigencia 2018.

Hallazgo administrativo con presunto alcance disciplinario.

Hallazgo No. 18 – Planeación contrato interadministrativo 872 de 2017 (A18) (D10)

Contrato Interadministrativo 872 de 2017, suscrito con la Compañía Colombiana de Servicios de Valor Agregado y Telemáticos COLVATEL S.A. E.S.P, con el objeto de: Contratar la organización, inventario, descripción y digitalización conforme a la normatividad exigida por el Archivo General de la Nación y a la parametrización de la ANT, a fin de dar cumplimiento a los lineamientos de la sentencia T-488 de 2012¹ y Auto 040 de 2017 y demás normatividad aplicable.

Cuantía: \$2.913.893.728

Artículo 209 Constitución Política de Colombia:

“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”.

Artículo 25 Ley 80 de 1993 Numeral 12, modificado por el Artículo 87 de la Ley 1474 de 2011:

“Previo a la apertura de un proceso de selección, o a la firma del contrato en el caso en que la modalidad de selección sea contratación directa, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones, según corresponda.

· Cuando el objeto de la contratación incluya la realización de una obra, en la misma oportunidad señalada en el inciso primero, la entidad contratante deberá contar con los estudios y diseños que permitan establecer la viabilidad del proyecto y su impacto social, económico y ambiental. Esta condición será aplicable incluso para los contratos que incluyan dentro del objeto el diseño”.

Consejo de Estado, Sección Tercera, 2013, expediente No. 23829, C.P. Hernán Andrade Rincón:

¹ Se Aclara que la Sentencia T-488 es de 2014 y no de 2012 como se señala en el objeto del Contrato 872 de 2017.

“La jurisprudencia de esta Corporación ha sostenido repetidamente que, en materia contractual, las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud del cual resulta indispensable, antes de asumir compromisos específicos en relación con los términos de lo que podrá llegar a ser un contrato y, por supuesto, mucho antes de su adjudicación y consiguiente celebración, la elaboración previa de estudios y análisis serios y completos encaminados a determinar, entre muchos otros aspectos relevantes (...).”

Consejo de Estado, Sección Tercera, 2007, expediente No. 24715. C.P, Ruth Stella Correa.

“Por lo tanto, el principio de economía en cuya esencia se encuentra el deber de planeación del contrato “significa que el Estado está obligado a actuar con alto grado de eficiencia y eficacia para que se protejan los recursos públicos fiscales, con sujeción estricta al orden jurídico. De tal manera que es cuestionable todo acto de negligencia, desidia o falta de planeación u organización estatal en la toma de decisiones públicas, que generan situaciones contrarias a la ley.”

Decreto 1082 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector administrativo de planeación nacional, que compila los siguientes artículos:

“Artículo 2.2.1.1.2.1.1. Estudios y documentos previos. Los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones, y el contrato. Deben permanecer a disposición del público durante el desarrollo del Proceso de Contratación y contener los siguientes elementos, además de los indicados para cada modalidad de selección:

- 1. La descripción de la necesidad que la Entidad Estatal pretende satisfacer con el Proceso de Contratación.*
- 2. El objeto a contratar, con sus especificaciones, las autorizaciones, permisos y licencias requeridos para su ejecución, y cuando el contrato incluye diseño y construcción, los documentos técnicos para el desarrollo del proyecto.*
- 3. La modalidad de selección del contratista y su justificación, incluyendo los fundamentos jurídicos.*
- 4. El valor estimado del contrato y la justificación del mismo. Cuando el valor del contrato esté determinado por precios unitarios, la Entidad Estatal debe incluir la forma como los calculó y soportar sus cálculos de presupuesto en la estimación de aquellos. La Entidad Estatal no debe publicar las variables utilizadas para calcular el valor estimado del contrato cuando la modalidad de selección del*

contratista sea en concurso de méritos. Si el contrato es de concesión, la Entidad Estatal no debe publicar el modelo financiero utilizado en su estructuración.

5. Los criterios para seleccionar la oferta más favorable.

6. El análisis de Riesgo y la forma de mitigarlo.

7. Las garantías que la Entidad Estatal contempla exigir en el Proceso de Contratación.

8. La indicación de si el Proceso de Contratación está cobijado por un Acuerdo Comercial.”

“Artículo 2.2.1.1.1.6.1. Deber de análisis de las Entidades Estatales. La Entidad Estatal debe hacer, durante la etapa de planeación, el análisis necesario para conocer el sector relativo al objeto del Proceso de Contratación desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica, y de análisis de Riesgo. La Entidad Estatal debe dejar constancia de este análisis en los Documentos del Proceso.”

“Artículo 2.2.1.2.3.1.1. Riesgos que deben cubrir las garantías en la contratación. El cumplimiento de las obligaciones surgidas en favor de las Entidades Estatales con ocasión de: (i) la presentación de las ofertas; (ii) los contratos y su liquidación; y (iii) los riesgos a los que se encuentran expuestas las Entidades Estatales, derivados de la responsabilidad extracontractual que pueda surgir por las actuaciones, hechos u omisiones de sus contratistas y subcontratistas, deben estar garantizadas en los términos de la ley y del presente título.”

Se estableció que el objeto del contrato 872 de 2017 se dejó de ejecutar eficazmente, tal y como lo evidencia el informe de supervisión final, suscrito el 14 de septiembre de 2018 por el Subdirector de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica (e) y el Subdirector de Seguridad Jurídica, ambos de la ANT, en el cual solicitan la liberación presupuestal de \$895.690.670, equivalentes al 30,7% del valor del contrato y correspondientes a 18.719 expedientes que no se intervinieron, los cuales monetariamente ascendían a \$545.321.908 y a productos que no se recibieron a satisfacción, por valor de \$350.368.762.

Estos recursos, al ser originados en una reserva presupuestal no pudieron ser apropiados nuevamente.

Al respecto, se evidenció que la falta de eficacia en el cumplimiento del contrato se debió a:

1. El estudio previo del contrato se realizó analizando únicamente la información de COLVATEL y no incluyó un estudio de mercado que evaluara más

proveedores de este servicio, es decir el mercado relativo, descartando la selección objetiva del contratista.

2. El tiempo de ejecución del contrato se estableció teniendo como único criterio los días que le restaban a la vigencia presupuestal; es decir, el límite fue el 30 de diciembre de 2017, sin evaluar si dicho tiempo era suficiente para atender las necesidades de la ANT, en el marco de la sentencia T-488 de 2014 y el Auto 040 de 2017 de la Corte Constitucional.
3. El análisis de riesgos del contrato no identificó y valoró adecuadamente los eventos que podían conllevar a que no se ejecutara el objeto, sin tener en cuenta las actividades explícitas del contrato, que podían ser hitos en la ejecución del mismo y que, posteriormente, fueron sujeto de 3 prórrogas del contrato, llevando la ejecución hasta el 13 de abril, e incluso solicitud por parte de la supervisión el inicio el proceso de declaratoria de incumplimiento, por deficiencias en la calidad de las entregas realizadas por COLVATEL.
4. Si bien la contratación directa es justificable para los contratos interadministrativos, es claro que en el estudio previo no se evaluó cual era la modalidad de contratación más adecuada para este tipo de servicios, manteniendo un enfoque exclusivo a la contratación de COLVATEL. Pues como se evidencia en el documento titulado *"FICHA TECNICA SERVICIOS DE ORGANIZACIÓN DE EXPEDIENTES DE ARCHIVO DE PROCESOS AGRARIOS"* aportado por la ANT, la necesidad real era de aproximadamente 5111 expedientes de procesos agrarios, contenidos en aproximadamente en 831 cajas.

En el caso del contrato interadministrativo 872, se acuerda en la etapa de ejecución contractual, organizar únicamente 416 cajas equivalentes a 104 metros lineales, es decir, la mitad de lo inicialmente contratado.

5. Cabe resaltar que, para la fecha del contrato, el Archivo General de la Nación no había aprobado las tablas de retención documental de la ANT, las que incluso iniciado 2019 se encuentran sin ser aprobadas. Situación que justificó parte de la segunda prórroga solicitada por COLVATEL.

En conclusión, ANT inobservó el principio de planeación contractual, la cual es una manifestación del principio de economía, consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993 y como lo ha reiterado el Consejo de Estado, dicho principio pretende que la actividad contractual *"no sea el resultado de la improvisación y el desorden, sino*

*que obedezca a una verdadera planeación para satisfacer necesidades de la comunidad*¹.

La Dirección Jurídica de Tierras presentó estudios previos incompletos, que conllevaron a la inobservancia de la selección objetiva del contratista; lo que generó que el contratista incumpliera y no se lograra el propósito institucional.

Por la inobservancia del principio de planeación y el incumplimiento de requisitos esenciales para la celebración de los contratos, se constituye en hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta de la Entidad

La ANT presenta respuesta relacionando 5 anexos en PDF, argumentando que los estudios previos se realizaron aplicando la Guía para la Elaboración de Estudios de Sector de Colombia Compra Eficiente.

En tal sentido, la ANT indica que no era necesario un estudio con particularidades sobre tipos, precios, calidades y cantidades de la oferta y la demanda a contratar; todo esto se puede evidenciar en el título JUSTIFICACIÓN TÉCNICA Y ASPECTOS GENERALES del estudio del sector que reposa en el expediente del Contrato Interadministrativo 872 de 2017.

De igual forma, indican que la cuestión del término de ejecución del convenio se consideró con mucha diligencia durante la elaboración de los estudios previos, a tal punto que, aunque las necesidades de organización archivística eran mucho más amplias, se adoptó la decisión de excluir algunas, dado que no sería posible ejecutarlas antes del 30 de diciembre de 2017.

En cuanto a la valoración e identificación de riesgos de la ejecución del contrato la ANT manifiesta que en el estudio previo se valoró que se contempló la posibilidad de un riesgo externo durante la ejecución del contrato consistente en los retrasos o incumplimientos por parte del contratista o que los mismos no correspondan a lo solicitado en el estudio previo, inclusive se anexan correos de fecha 25 de septiembre en donde el Grupo de Tecnología y el Grupo de Gestión Documental resolvieron positivamente las observaciones efectuadas por COLVATEL respecto a posibles situaciones que se pudieran derivar durante la ejecución del contrato. Adicionalmente las prórrogas realizadas sobre el contrato en observación han sido el resultado de situaciones externas al mismo, cuyo sustento consta en los documentos en los otrosíes.

¹ Sentencia 15324 de agosto 29 de 2007

Sobre la modalidad de contratación señalan que es importante aclarar que los fines de la contratación y particularmente de la Agencia Nacional de Tierras no es justificar contratos, sino solventar las necesidades de la Agencia para el cumplimiento de los objetivos misionales, demostrando la idoneidad de Colvatel para dar cumplimiento a los lineamientos de la sentencia T-488 de 2012 y Auto 040 de 2017 y demás normatividad aplicable.

Respecto a la existencia de Tablas de Retención Documental (TDR) exponen que la aprobación de las mismas, no son esenciales para la planeación del contrato pues la planeación del mismo se realiza con base al estado de la entidad al momento de que surge la necesidad, y en razón a ello se procede a elaborar los estudios previos.

Agrega la ANT, que la planeación del contrato no tiene un nexo causal con la no ejecución del monto fijado como valor techo del contrato y el no recibo a satisfacción de una porción del mismo.

Análisis de respuesta

Aunque la ANT manifiesta que el estudio de mercado se ajustó a los lineamientos de la Guía para la Elaboración de Estudios de Sector de Colombia Compra Eficiente, es preciso señalar que dicha guía no cuenta con ejemplos aplicables para los contratos interadministrativos y, en todo caso, en diferentes apartes resalta la importancia de realizar los análisis del sector, conforme se establece en el artículo 2.2.1.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015.

Como bien lo plantea la Guía ya citada, dicho análisis debe permitir a la Entidad Estatal sustentar su decisión de hacer una contratación directa, la elección del proveedor y la forma en que se pacta el contrato desde el punto de vista de la eficiencia, eficacia y economía.

De igual forma, el Consejo de Estado señala que, en materia contractual, *“las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación, pues resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos, antes de iniciar un proceso contractual. El desconocimiento de este deber legal por parte de las entidades públicas de llevar a cabo los estudios previos, vulnera los principios generales de la contratación, en especial el de planeación y con él los de economía, transparencia, responsabilidad, selección objetiva, entre otros”* (Consejero Ponente: Luis Rafael Vergara Quintero, Actor: Julián Serna Giraldo).

Adicionalmente, en los estudios previos, la entidad debe establecer la modalidad de selección aplicable, tomando en consideración todos los aspectos contractuales que

garanticen la adecuada satisfacción de su necesidad y conforme a los parámetros definidos en la ley.

Respecto a que debían existir previamente las TRD, es preciso señalar que por corresponder a *“un instrumento archivístico esencial para el buen desarrollo de los Programas de Gestión Documental”*, y que es base para la organización de los archivos, objeto indispensable del contrato, por lo tanto, se requería que se encontraran aprobadas, ya que la misma incertidumbre sobre su validez plantea un riesgo sobre el resultado de las obligaciones que se están contratando.

Precisamente, la inexistencia de tablas de retención documental afectó la entrega de los 104 metros lineales, lo que conllevó a ampliar el tiempo de ejecución a través del Otrosí No. 2.

En cuanto a la valoración de riesgos, establece la normatividad que deben considerarse tanto los de carácter interno como los externos, y los que estén a cargo de la entidad pública o del contratista, por lo que eventos como el transporte de archivos desde diversos municipios, así como los cierres viales, son situaciones previsibles que pueden evaluarse dentro del análisis de riesgos de la contratación, los cuales afectaron el cumplimiento del objeto del contrato, tanto en tiempo como en las cantidades de expedientes trasladados, fumigados e inventariados, pasando de 50.770 expedientes determinados en la fase precontractual, a una ejecución de solo 32.051 expedientes.

Para resaltar lo evidente de las deficiencias en la planeación contractual, COLVATEL en contestación del incumplimiento, plantea que *“...la ANT al momento de efectuar los estudios previos debió conocer los tipos documentales que hubiese permitido el cumplimiento de los cronogramas propuestos”*, situación que no fue observada tampoco por el contratista previo a la suscripción, sino que lo argumenta ante la situación de incumplimiento del contrato.

Hallazgo administrativo con presunto alcance disciplinario.

Hallazgo No. 19 - Sobrecosto contrato interadministrativo 872 de 2017, con COLVATEL (A19) (IP-1) (D11)

Artículo 209 Constitución Política de Colombia:

“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.”

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”.

Ley 80 de 1993 artículo 23 de los principios en las actuaciones contractuales de las entidades estatales:

“Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo.”

Artículo 25 Ley 80 de 1993 Numeral 12, modificado por el artículo 87 de la Ley 1474 de 2011:

“Previo a la apertura de un proceso de selección, o a la firma del contrato en el caso en que la modalidad de selección sea contratación directa, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones, según corresponda.”

Consejo de Estado, Sección Tercera, 2013, expediente No. 23829, C.P. Hernán Andrade Rincón:

“La jurisprudencia de esta Corporación ha sostenido repetidamente que, en materia contractual, las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud del cual resulta indispensable, antes de asumir compromisos específicos en relación con los términos de lo que podrá llegar a ser un contrato y, por supuesto, mucho antes de su adjudicación y consiguiente celebración, la elaboración previa de estudios y análisis serios y completos encaminados a determinar, entre muchos otros aspectos relevantes (...)”

Consejo de Estado, Sección Tercera, 2007, expediente No. 24715. C.P. Ruth Stella Correa, señaló:

“Por lo tanto, el principio de economía en cuya esencia se encuentra el deber de planeación del contrato “significa que el Estado está obligado a actuar con alto grado de eficiencia y eficacia para que se protejan los recursos públicos fiscales, con sujeción estricta al orden jurídico. De tal manera que es cuestionable todo

acto de negligencia, desidia o falta de planeación u organización estatal en la toma de decisiones públicas, que generan situaciones contrarias a la ley.”

El artículo 2.2.1.1.1.6.1. del Decreto 1082 de 2015 señala:

“Deber de análisis de las Entidades Estatales. La Entidad Estatal debe hacer, durante la etapa de planeación, el análisis necesario para conocer el sector relativo al objeto del Proceso de Contratación desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica, y de análisis de Riesgo. La Entidad Estatal debe dejar constancia de este análisis en los Documentos del Proceso.”

Por su parte, el Consejo de Estado señala que el principio de planeación contractual, es una manifestación del principio de economía, consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, y como lo ha reiterado en diferentes sentencias, dicho principio pretende que la actividad contractual *“no sea el resultado de la improvisación y el desorden, sino que obedezca a una verdadera planeación para satisfacer necesidades de la comunidad”*. Sentencia 15324 de agosto 29 de 2007.

Artículo 8 de la Ley 42 de 1993:

“La vigilancia de la gestión fiscal del Estado se fundamenta en la eficiencia, la economía, la eficacia, la equidad y la valoración de los costos ambientales, de tal manera que permita determinar en la administración, en un período determinado, que la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados; que en igualdad de condiciones de calidad los bienes y servicios se obtengan al menor costo; que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas. Así mismo, que permita identificar los receptores de la acción económica y analizar la distribución de costos y beneficios entre sectores económicos y sociales y entre entidades territoriales y cuantificar el impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente y evaluar la gestión de protección, conservación, uso y explotación de los mismos.

La vigilancia de la gestión fiscal de los particulares se adelanta sobre el manejo de los recursos del Estado para verificar que estos cumplan con los objetivos previstos por la administración.”

Ley 610 de 2000 artículo 3 Gestión Fiscal

“Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación,

conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.”

Ley 610 de 2000 artículo 6: Daño Patrimonial al Estado.

“Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los bienes o recursos públicos, a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías.”

Analizado el estudio previo del contrato 872 de 2017 suscrito entre la ANT y Colvatel S.A. E.S.P y al realizar la comparación con los precios que fija el Archivo General de la Nación - AGN para el mismo año de ejecución del contrato, así como confrontar los porcentajes de ejecución reconocidos en el informe final de ejecución del contrato, se identifican sobrecostos en los servicios contratados por la ANT como se detalla a continuación:

Tabla No. 4. Cálculos del daño patrimonial por sobrecosto

Servicios contratados	Cantidad	% ejecutado	Valor unitario Colvatel	Valor Reconocido por la supervisión a favor de Colvatel*	Valor unitario AGN**	Calculo Valor total AGN	Sobrecosto
Organización archivística por metro lineal	104	88,7%	\$5.230.937	\$482.543.435	\$2.125.000	\$196.027.000	\$286.516.435
Digitalización de imágenes incluidos 11,000 planos	635.000	32,5%	\$797	\$164.542.788	Digitalización imagen \$257 Digitalización Planos \$8,600	\$83.783.375	\$80.759.413
Total							\$367.275.847

Fuente: Expediente del contrato 872 de 2017

* Informe de supervisión final del Contrato 872 de 2017, suscrito por los supervisores el 14 de septiembre de 2018

** Resolución 08 de 2017 del AGN por la que se fijan las tarifas de servicios.

De acuerdo con los documentos que reposan en el expediente contractual, existe un pago pendiente a favor de Colvatel por valor de \$518.203.058; pago que está

pendiente por el presunto incumplimiento contractual, pero no por el sobrecosto en los precios de lo contratado, y que son evidentes, como se detalla en el análisis realizado por la CGR, por lo que se establece un presunto daño patrimonial en cuantía \$367.275.847.

Lo anterior, debido a deficiencias en la elaboración de los estudios previos por parte de la Dirección Jurídica Tierras de la ANT, la cual no tuvo en cuenta los valores establecidos por el Archivo General de la Nación en la Resolución 08 de 2017 en la formulación del análisis del sector e identificar valores de los servicios acordes con la situación del mercado, inobservando los principios de planeación, economía y eficacia.

Es importante resaltar que los estudios previos se realizaron exclusivamente con la información de Colvatel y no hay evidencia de consulta de la información al Archivo General de la Nación u otro proveedor del mercado, tal y como se cita en otro hallazgo.

Hallazgo administrativo con presunto alcance disciplinario y se solicitará indagación preliminar.

Respuesta de la Entidad y análisis de respuesta

La ANT argumenta que la Resolución 008 de 2017 expedida por el Archivo General de la Nación (y que soporta el cálculo del presunto daño patrimonial), no contaba con la descripción del servicio y tarifas de los ítems de “*Servicio de Fragmentación de archivos PDF*”, “*Servicio de Fumigación General*”, “*Servicio de Inventario en estado natural*” y “*Traslado de los expedientes*”, por lo cual, al momento de la contratación, el Archivo General de la Nación no podía cubrir la totalidad de necesidades requeridas por la Agencia Nacional de Tierras.

Al respecto, la CGR estableció que los servicios señalados, se encuentran incluidos dentro de la tarifa establecida por la AGN, por cuanto corresponden a la organización de archivos en estado natural.

Adicionalmente, tampoco existen dentro del expediente contractual, el estudio de mercado para determinar el precio por el cual se contrataría el servicio de organización de archivos. En la respuesta la entidad señaló que contaba con el análisis de precios de mercado, y ante la reiteración de la CGR de allegar ese documento, se indicó que había sido un error su mención en la respuesta al ente de control, y que no se tenía tal estudio.

Hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria y solicitud de apertura de indagación preliminar.

Hallazgo No. 20 - Desistimiento incumplimiento contrato interadministrativo 872 de 2017 COLVATEL (A20) (D12) (P1)

Artículo 209 Constitución Política de Colombia:

“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”.

Ley 1474 de 2011 artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores.

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

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

Parágrafo 1o. El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2000 <sic, es 2002> quedará así:

*No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento.”
(subrayado fuera de texto)*

El artículo 86 de la Ley 1474 señala:

“Imposición de multas, sanciones y declaratorias de incumplimiento. Las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública podrán declarar el incumplimiento, cuantificando los perjuicios del mismo¹, imponer las multas y sanciones pactadas en el contrato, y hacer efectiva la cláusula penal. Para tal efecto observarán el siguiente procedimiento:

a) Evidenciado un posible incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, la entidad pública lo citará a audiencia para debatir lo ocurrido. En la citación, hará mención expresa y detallada de los hechos que la soportan, acompañando el informe de interventoría o de Supervisión en el que se sustente la actuación y enunciará las normas o cláusulas posiblemente violadas y las consecuencias que podrían derivarse para el contratista en desarrollo de la actuación. En la misma se establecerá el lugar, fecha y hora para la realización de la audiencia, la que podrá tener lugar a la mayor brevedad posible, atendida la naturaleza del contrato y la periodicidad establecida para el cumplimiento de las obligaciones contractuales. En el evento en que la garantía de cumplimiento consista en póliza de seguros, el garante será citado de la misma manera;

b) En desarrollo de la audiencia, el jefe de la entidad o su delegado, presentará las circunstancias de hecho que motivan la actuación, enunciará las posibles normas o cláusulas posiblemente violadas y las consecuencias que podrían derivarse para el contratista en desarrollo de la actuación. Acto seguido se concederá el uso de la palabra al representante legal del contratista o a quien lo represente, y al garante, para que presenten sus descargos, en desarrollo de lo cual podrá rendir las explicaciones del caso, aportar pruebas y controvertir las presentadas por la entidad;

c) Hecho lo precedente, mediante resolución motivada en la que se consigne lo ocurrido en desarrollo de la audiencia y la cual se entenderá notificada en dicho acto público, la entidad procederá a decidir sobre la imposición o no de la multa, sanción o declaratoria de incumplimiento. Contra la decisión así proferida sólo procede el recurso de reposición que se interpondrá, sustentará y decidirá en la misma audiencia. La decisión sobre el recurso se entenderá notificada en la misma audiencia;

d) En cualquier momento del desarrollo de la audiencia, el jefe de la entidad o su delegado, podrá suspender la audiencia cuando de oficio o a petición de parte, ello resulte en su criterio necesario para allegar o practicar pruebas que estime conducentes y pertinentes, o cuando por cualquier otra razón debidamente

¹ Declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-499-15 de 5 de agosto de 2015, Magistrado Ponente Dr. Mauricio González Cuervo

sustentada, ello resulte necesario para el correcto desarrollo de la actuación administrativa. En todo caso, al adoptar la decisión, se señalará fecha y hora para reanudar la audiencia.

La entidad podrá dar por terminado el procedimiento en cualquier momento, si por algún medio tiene conocimiento de la cesación de situación de incumplimiento.”

Al respecto se observa en el expediente contentivo del contrato 872 de 2017 suscrito entre la ANT y Colvatec S.A. E.S.P., a folio 593 la ANT cita a Colvatec E.S.P para que asista la audiencia que trata el artículo 86 de la ley 1474 de 2011, en dicha citación se establecen las causas que motivan el incumplimiento, de las que se resaltan que una vez terminado el plazo de ejecución del convenio y realizado un muestreo de la calidad del trabajo, los errores encontrados superan el 10%; adicionalmente se dejaron de entregar productos y servicios, y al no tener una respuesta satisfactoria frente a la revisión completa de los productos entregados, la ANT plantea el posible incumplimiento del contrato.

Posteriormente, en audiencia del 10 de septiembre de 2018 el supervisor del contrato desiste de continuar con el proceso administrativo de que trata el artículo 86 de la Ley 1474, indicando que existe duda razonable frente a la verificación de la calidad y entendiendo que Colvatec puede realizar corrección posterior de los productos entregados, y con base en esta comunicación la Secretaria General ordena el archivo de dicho proceso administrativo.

Sin embargo, el 14 de septiembre de 2018 en informe de Supervisión final por el Subdirector de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica (e) y el Subdirector de Seguridad Jurídica, ambos de la ANT y que adelantaban la Supervisión del contrato, solicitan la liberación presupuestal de \$895.690.670, equivalentes al 30.7% del valor del contrato, correspondientes a 18.719 expedientes que no se intervinieron, los cuales monetariamente ascendían a \$545.321.908 y a productos que no se recibieron a satisfacción por valor de \$350.368.762.

Se observa una incorrección en la actuación de los funcionarios que adelantan la supervisión, así como de la administración que, habiendo iniciado el proceso de incumplimiento contractual, archiva el proceso sin argumentación suficiente y que, posteriormente, en la liquidación unilateral evidencian el incumplimiento de las obligaciones y de las cantidades de expedientes no intervenidos.

Así mismo, se establecen deficiencias en la supervisión, al no advertir las anomalías presentadas, en forma previa al vencimiento del plazo de ejecución del contrato.

Estos hechos, generan incertidumbre sobre la calidad de los bienes y servicios recibidos conforme al objeto contractual, así como, sobre los documentos

generados por la supervisión y la administración, que evidencian el reconocimiento de un incumplimiento que originó una actuación procesal, que posteriormente desisten y, finalmente, concluye con un incumplimiento del objeto contractual y demás obligaciones.

Respuesta de la Entidad

“En atención a la observación, resulta importante precisar que el memorando N° 20187300132163 del 22 de agosto de 2018 expedido por la Supervisión del Contrato 872 de 2017, documento donde se solicita el archivo de la actuación administrativa tendiente a determinar el presunto incumplimiento del contrato en asunto, no anuncia en su contenido la existencia de una “duda razonable frente a la verificación de la calidad y entendiendo que Colvatel puede realizar corrección posterior de los productos entregados”, como lo enuncia el Ente de control, pues al verificar el documento referenciado se observa que la solicitud de la Supervisión, si bien solicita el archivo por encontrar una duda razonable para efectos de continuar con el trámite de incumplimiento, ésta duda se basa en la defensa presentada por Colvatel mediante oficio radicado 20186200751062 del 13 de julio de 2018 y particularmente en una diferencia de interpretaciones respecto al anexo técnico.

En el caso particular del proceso administrativo tendiente a determinar el presunto incumplimiento del contrato 872 de 2017, se observó tanto en la defensa del contratista, como en la respuesta de la Supervisión presentada mediante oficio 20186000123913 del 08 de agosto de 2018 y en el documento de solicitud de archivo a actuación administrativa, que los cargos, acervo probatorio y pliego de cargos no permitían determinar una responsabilidad objetiva y exclusiva del Contratista, respecto a los cargos imputados, razón por la cual se entiende y sustentó la posición garantista de la Supervisión del contrato al ordenar el archivo de la actuación.”

De igual forma, manifiestan que las diferencias de los valores no pagados al contratista, corresponden a no ejecuciones a causa de un tercero, y otro saldo no recibido a satisfacción por la Supervisión, pero que no es un incumplimiento del 30.7% del contrato como viene interpretando el ente de control, y agrega en uno de los apartes: *“la Entidad solo ha cancelado los valores ejecutados y recibidos a satisfacción por parte de Colvatel S.A. E.S.P., pues se ha evidenciado por parte del supervisor que éste ha evaluado técnicamente los productos del contrato y dado trámite a los productos recibidos a satisfacción que cumplen con el alcance contratado, ...”*

“...si bien el informe de Supervisión que solicitó el inicio de la actuación administrativa para determinar el posible incumplimiento contractual es del mes de junio, hay que tener en cuenta que Colvatel entregó los productos finales del

contrato el día 13 de abril de 2018, misma fecha en que expiraba el plazo contractual; razón por la cual tan solo hasta a esa fecha la Supervisión inició la revisión en las cantidades y calidades entregadas por el contratista”

“...cabe agregar que la Supervisión actuó en su debido término, pues el Contrato nunca se vio desprotegido por falta de Supervisión, ni por falta de cubrimiento de las pólizas de garantía que lo ampararon, así como tampoco dejó vencer el término para iniciar las actuaciones administrativas para proceder con lo reglado en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 (Proceso administrativo de incumplimiento contractual)”.

Informa la ANT que el contrato interadministrativo 872 de 2017 se encuentra liquidado unilateralmente mediante resolución No. 3099 del 19 de marzo de 2019, la cual fue recurrida por Colvatel y resuelto el recurso de reposición por parte de la Agencia mediante Resolución No. 4238 del 24 de abril de 2019.

Análisis de respuesta

En la respuesta de la ANT se presentan imprecisiones y contradicciones, por cuanto se indica que se actuó por parte de la supervisión con oportunidad, pero se cita precisamente que se recibieron los productos objeto del contrato al vencimiento del plazo, no obstante, se solicitó el proceso de incumplimiento con posterioridad a la finalización del contrato.

Así mismo, es preciso señalar que los hechos son evidentes cuando se inicia el proceso de incumplimiento, y que la ANT sin argumentación suficiente, decide finalizar el proceso y no resuelve las “presuntas dudas” sobre el cumplimiento del objeto contractual, que posteriormente vuelven y quedan evidenciadas en la liquidación unilateral.

Estas situaciones, conllevan a que incluso actualmente exista una demanda en contra de la ANT interpuesta por Colvatel, en la cual, solicita se pague la totalidad del contrato, por cuanto argumentan que precisamente se cerró el proceso por no estar incumplido el contrato interadministrativo 872 de 2017.

Como se observa, es evidente la contradicción en las actuaciones de la administración pública, tal y como se presenta en el informe de liquidación que contiene los ítems y valores presentados en el informe en que se solicitaba el proceso de incumplimiento, demostrando que no se realizaron acciones de verificación posteriores.

Es preciso reiterar, que estas actuaciones por acción y omisión, por parte de la administración de la ANT y los supervisores que han sido designados, conllevan un alto riesgo frente a los recursos públicos.

Adicionalmente, en los informes de justificación técnica suscritos por la Supervisión, que sirvieron como sustento para avalar las prórrogas de los otrosíes 2 y 3, informan de la ejecución de actividades del contrato del 85% y 95% respectivamente, pero que como se establece posteriormente al solicitar el incumplimiento y en la liquidación unilateral del contrato la ejecución del mismo, es inferior al 70%.

Señala la entidad que, las afirmaciones de la CGR no son determinables por cuanto no se han resuelto los procesos en materia sancionatoria, ni administrativa, respecto de lo cual se precisa que las competencias de la Contraloría General de la República corresponden a la evaluación de la gestión fiscal, que son independientes de las demás responsabilidades y procesos.

Hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria y penal.

Hallazgo No. 21 – Convenio de Asociación No. 912 de 2018 Corporación PCN-Hileros (A21)

Convenio de Asociación No. 912 de 2018, suscrito el 1° de agosto de 2018 entre la Agencia Nacional De Tierras (ANT) y la Corporación Afrocolombiana de Hileros; con el objeto de aunar esfuerzos técnicos, administrativos, financieros y humanos para alcanzar la titulación colectiva de tierras de las comunidades negras de los Consejos Comunitarios en el territorio nacional.

Alcance:

- 1) Revisar y actualizar los expedientes de al menos 192 solicitudes de titulación colectivas de Consejos Comunitarios.
- 2) Ampliación y actualización de la base de datos a partir de las 192 solicitudes, radicadas ante la ANT a diciembre de 2017 de acuerdo con el Estudio “Derechos Territoriales de las Comunidades Negras. (...) y que hacen parte de este convenio. (...) En todo caso la ejecución del convenio estará sujeto al plan Operativo del Convenio y el cronograma de ejecución, aprobado por el Comité Directivo, en los cuales se detallan los objetivos propuestos, las actividades a realizar, y los resultados a entregar.”

Cláusula Décima Primera. Plazo de Ejecución y Vigencia: 24 meses a partir de la suscripción.

Cláusula Décima Segunda. Valor de los aportes: \$3.575.262.000 de la siguiente manera: a) \$2.454.958.800, provenientes de los recursos aportados en el proyecto denominado “Titulación colectiva de tierras ancestrales afrodescendientes en Colombia”, suscrito entre la Corporación PCN y el Fondo de Tenencia, y al presupuesto del convenio presentado por la Corporación PCN y que hace parte integral del convenio. b) Aporte ANT: la suma de \$1.120.303.200, valorado en especie, correspondiente a recursos humanos, aporte del conocimiento técnico y experiencia específica.

La ejecución de este convenio le compete a la Corporación PCN. La ANT es un colaborador en la consecución del objeto contractual para aportar lo relacionado con las funciones propias de la misma; no obstante, se evidenció que no se cumplió a cabalidad, así:

1. No existen actividades de supervisión técnica y financiera desde el inicio (1° de agosto) hasta el informe del periodo noviembre 2018 – enero de 2019, en donde la supervisora detecta que, entre otros:
 - En el informe de ejecución presentado en el mes de noviembre y febrero, la Corporación Afrocolombiana Hileros no reportó balance financiero de ejecución.
 - Se advierten debilidades en las revisiones jurídicas y en la proyección de documentos
 - Se observa poca receptividad por parte de la Corporación frente a los procedimientos y lineamientos de la ANT en materia de titulación colectiva.
2. A la fecha no se observan otros informes formales de supervisión técnica y financiera, que muestre avance en el cumplimiento de las obligaciones pactadas en el convenio, en el Plan Operativo y el Cronograma de Trabajo. A la fecha se desconoce el grado de avance porcentual del Convenio y su rezago con relación al cronograma. También se desconoce las cantidades de productos a entregar de acuerdo al Plan Operativo.
3. La supervisión se pactó realizarla en forma conjunta (Clausula Décima Cuarta del Convenio) y solo se evidencia la participación de la ANT.
4. La carpeta que contiene los documentos del Convenio se encuentra incompleta y desactualizada, lo cual denota que el supervisor asignado no envía al expediente contractual todos los soportes, informes, cronogramas, actas y demás documentos asociados a la ejecución del Convenio, lo cual dificulta la revisión de las obligaciones establecidas en las cláusulas contractuales.

5. De acuerdo con el anexo remitido por la ANT, solo se priorizaron 29 Consejos Comunitarios, de un total de 50; se observa que esto no se evidencia en el Acta de Comité que aprueba las priorizaciones, de conformidad con la Cláusula Segunda del Convenio, necesarios para realizar la Titulación colectiva de tierras de Comunidades Negras.

La falta de un control y seguimiento adecuado y oportuno del Convenio, conlleva un posible incumplimiento de la totalidad de las obligaciones pactadas.

Hallazgo administrativo.

Respuesta de la Entidad

La entidad aportó memorandos remitidos por la actual supervisora del convenio en que reitera al contratista la obligación de remitir la información financiera y técnica sobre la ejecución de los recursos del contrato y los servicios prestados en cumplimiento de las cláusulas contractuales.

Análisis de respuesta

La información allegada por la entidad, no presenta argumentos que desvirtúen lo observado por la CGR, por cuanto, se presentan comunicaciones posteriores a la comunicación de la observación.

Hallazgo administrativo.

Hallazgo No. 22 – Contrato interadministrativo 818 de 2018 (A22) (D13)

Ley 489 de 1998 artículo 3° Principios de la Función Administrativa.

“La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen.”

Ley 80 de 1993 artículo 23 De los principios en las actuaciones Contractuales de las Entidades Estatales:

“Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y

responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa...”

Ley 80 de 1993

*“Artículo 24. Del Principio de la Transparencia: En virtud de este principio:
(...)*

3°. Las actuaciones de las autoridades serán públicas y los expedientes que las contengan estarán abiertos al público...”

Ley 610 de 2000 artículo 3. Gestión Fiscal.

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

Ley 610 de 2000 artículo 6. Daño patrimonial al Estado.

“Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los bienes o recursos públicos, a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías.”

Decreto 1082 de 2015, artículo 2.2.1.1.2.1.1. Estudios y documentos previos:

“Los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones, y el contrato. Deben permanecer a disposición del público durante el desarrollo del Proceso de Contratación y contener los siguientes elementos, además de los indicados para cada modalidad de selección:

(...)

3. La modalidad de selección del contratista y su justificación, incluyendo los fundamentos jurídicos.
4. El valor estimado del contrato y la justificación del mismo...”

Decreto 1082 de 2015 artículo 2.2.1.1.1.6.1. Deber de análisis de las Entidades Estatales:

“La Entidad Estatal debe hacer, durante la etapa de planeación, el análisis necesario para conocer el sector relativo al objeto del Proceso de Contratación desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica, y de análisis de Riesgo. La Entidad Estatal debe dejar constancia de este análisis en los Documentos del Proceso, en especial lo que tiene que ver con la perspectiva financiera, comercial del sector.”

Decreto 1510 de 2013 Artículo 19. Publicidad en el SECOP.

“La Entidad Estatal está obligada a publicar en el Secop los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición. La oferta que debe ser publicada es la del adjudicatario del Proceso de Contratación. Los documentos de las operaciones que se realicen en bolsa de productos no tienen que ser publicados en el Secop.

La Entidad Estatal está obligada a publicar oportunamente el aviso de convocatoria o la invitación en los Procesos de Contratación de mínima cuantía y el proyecto de pliegos de condiciones en el Secop para que los interesados en el Proceso de Contratación puedan presentar observaciones o solicitar aclaraciones en el término previsto para el efecto en el artículo 23 del presente decreto.”

En el contrato interadministrativo 818 de 2018 suscrito entre la Agencia Nacional de Tierras -ATN y el Centro de Ferias Exposiciones y Convenciones de Bucaramanga S.A. -CENFER S.A. se presentó en la propuesta del contratista el cobro de administración del 15% sobre los eventos que se realizaran fuera de las instalaciones de CENFER, cuando en la forma de pago del contrato se establece que: *“CLAUSULA CUARTA-FORMA DE PAGO: LA AGENCIA pagará el valor del contrato, en mensualidades vencidas conforme a la prestación de los servicios solicitados, previa presentación de la factura y de la certificación de recibido a satisfacción por parte del supervisor del contrato, dentro de los treinta días calendarios siguientes a la radicación de la factura y acreditación del pago de sus obligaciones en seguridad social, pensión y parafiscales de conformidad con el artículo 23 de la Ley 1150 de 2007”*, sin hacer mención a ningún costo de administración.

Se establece que en la modalidad de contratación definida por la entidad, no es factible el cobro de administración, así como también, se determina que por la naturaleza del objeto contractual podría ser desarrollado por diversos operadores logísticos, y no se justifica el por qué se suscribe la contratación con el Centro de Ferias Exposiciones y Convenciones de Bucaramanga S.A. -CENFER S.A., dado que no hubo pluralidad de oferentes, el contratista es una empresa industrial y comercial regida por el derecho privado, ni se observa el aporte de esta entidad para determinar la modalidad de contrato interadministrativo.

Por otra parte, en los documentos del contrato 818 de 2018, suscrito entre la Agencia Nacional de Tierras y el Centro de Ferias Exposiciones y Convenciones de Bucaramanga S.A. -CENFER S.A., que se encuentran en el SECOP, se registra una cuantía del contrato por valor de \$220.000.000, cuando el valor del contrato es por \$2.220.000.000.

Por otra parte, no existe en los documentos previos, cómo se determina la cuantía de los servicios a contratar, sino que se establece un monto de carácter global como cuantía del contrato, que posteriormente en el desarrollo contractual se ejecuta hasta agotarla.

Así mismo, en el SECOP se incluyen estudios previos correspondientes a la Caja de Compensación Familiar COMPENSAR, cuando la entidad que se contrata es CENFER, y no existen más documentos que permitan garantizar el cumplimiento de los principios contractuales y de la administración pública.

En una factura expedida por CENFER se liquida explícitamente el porcentaje de administración del 15% sobre los servicios facturados; sin embargo, dentro del expediente no se encuentran documentos o informes que detallen los ítems y facturas, ni se hace un análisis financiero del contrato, así como tampoco se especifica en el acta de terminación del contrato.

Todo lo anterior, debido a inadecuada planificación contractual, decisión incorrecta en la justificación de la modalidad contractual e incumplimiento de los elementos para el desarrollo de las etapas pre, contractual y pos contractual; lo que ocasiona vulneración a los principios de la contratación y de la administración pública.

Hallazgo administrativo con presunto alcance disciplinario.

Respuesta de la Entidad

“... Cenfer cobra honorarios calculados a partir del presupuesto ejecutado por evento del 15% para eventos realizados en el orden nacional y del 0% para

eventos realizados en las instalaciones del centro de exposiciones Cenfer, en la ciudad de Bucaramanga (debido a que el servicio se presta como proveedor y no como operación logística) y la oferta de servicios presentada por Cenfer, en la cual se establece el porcentaje de operación.”

La entidad argumenta que a pesar de que en los estudios previos se confunde la modalidad de contratación con la de prestación de servicios, en realidad el proceso se adelantó a través de la modalidad de contratación directa por tratarse de un contrato interadministrativo; razón por la cual, sólo era necesario que las obligaciones derivadas del contrato tuvieran relación directa con el objeto de la entidad ejecutora. La modalidad de contratación directa se fundamenta en la calidad de las partes, lo que no hace necesario que la entidad reciba pluralidad de ofertas. Cenfer es una entidad que tiene el carácter de pública pues de acuerdo con el artículo 2 de la Ley 80 de 1993, se considera como entidad estatal para efectos de la contratación estatal, entre otras, las empresas de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%). Para el caso en concreto CENFER cuenta con una participación del estado de 77.8%.

Así mismo, señala que por tratarse de un contrato interadministrativo; no era necesario contar con pluralidad de oferentes, ni que el contratista aportara una contrapartida, y que la empresa fue seleccionada de conformidad a un estudio de costos y de eficiencia, pues la empresa ya había sido probada en el 2017.

La entidad señala que existen informes, facturas y soportes de los valores descontados de la cuantía del contrato. Y sobre el análisis financiero del contrato señala que junto al informe final de supervisión se encuentra la relación de los pagos realizados. Y en el acta de liquidación se advierte que *“para la elaboración y suscripción de la presente acta se sustenta en la información que reposa en el expediente contractual, el formato de Recibo a Satisfacción, Informe de Actividades y Orden de Pago a Contratistas suscritos por el supervisor y la certificación de pagos y saldos expedida por la Subdirección Administrativa y Financiera los cuales hacen parte integral de esta”* (subrayas fuera de texto).

Análisis de respuesta

Las regulaciones vigentes en materia contractual exigen el análisis de los valores a determinar en la contratación, lo cual, en este caso no se estableció frente a unas tarifas o precios, sino sobre una cuantía global que se iría agotando según la ejecución, lo que evidencia una gestión abierta y sin el adecuado control sobre los valores a reconocer, que permita establecer la razonabilidad de las cuantías ejecutadas.

Adicionalmente, la selección de la modalidad de contratación y la selección del proveedor de servicios logísticos, deben corresponder a un análisis suficiente que cumpla con los requisitos establecidos en el Estatuto de Contratación, por cuanto, el solo hecho de argumentar una característica no es suficiente para la determinación de la modalidad de contratación directa, máxime cuando la regla general es el proceso licitatorio y precisamente la decisión de efectuar la contratación directa obedece a diversos parámetros, como la cuantía, la naturaleza del contratista, la pluralidad de oferentes, el análisis de riesgos, etc.

Incluso dentro de la naturaleza jurídica de CENFER, es preciso señalar que las empresas de economía mixta se asimilan a entidades de derecho privado y no de carácter público.

Además, tanto para la fase precontractual, como en la contractual, se observan inconsistencias en la determinación de los valores a reconocer, porque no se definen tarifas sobre los servicios a prestar desde los estudios previos, así como difieren en lo contenido en la minuta del contrato y la propuesta del contratista.

Así mismo, como se evidencia existen inconsistencias en las publicaciones en el SECOP, lo cual no garantizó el principio de transparencia y publicidad.

Hallazgo administrativo con presunto disciplinario.

Hallazgo No. 23 – Pago de servicios sin soportes de cumplimiento (A23) (D14) (OI-1)

Ley 489 de 1998 artículo 3° Principios de la Función Administrativa.

“La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen.”

Ley 734 de 2002 artículo 34. Deberes.

“Son deberes de todo servidor público: 1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.”

Ley 1474 de 2011 Artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores.

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

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

Parágrafo 1o. El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2000 <sic, es 2002> quedará así:

*No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento.”
(subrayado fuera de texto)*

Decreto 111 de 1996

“Artículo 112. Además de la responsabilidad penal a que haya lugar, serán fiscalmente responsables:

a) Los ordenadores de gastos y cualquier otro funcionario que contraiga a nombre de los órganos oficiales obligaciones no autorizadas en la ley, o que expidan giros para pagos de las mismas;

b) Los funcionarios de los órganos que contabilicen obligaciones contraídas contra expresa prohibición o emitan giros para el pago de las mismas;

(...)

d) Los pagadores ...que efectúen y autoricen pagos, cuando con ellos se violen los preceptos consagrados en el presente estatuto y en las demás normas que regulan la materia.

“Artículo 113. Los ordenadores y pagadores serán solidariamente responsables de los pagos que efectúen sin el lleno de los requisitos legales. La Contraloría General de la República velará por el estricto cumplimiento de esta disposición.”

Efectuada la revisión del contrato Interadministrativo 818 de 2018 celebrado entre la Agencia Nacional de Tierras y el Centro de Ferias Exposiciones y Convenciones de Bucaramanga S.A. - CENFER S.A., respecto de la verificación del cumplimiento del objeto y las obligaciones contractuales, se evidencia:

- Ausencia de soportes que permitan acreditar el cumplimiento de las obligaciones contractuales y la justificación para el pago de las mismas, o soportes de gastos que no tienen las formalidades para su reconocimiento como idóneo, entre ellos, requisitos de facturación o documento equivalente.
- No se encuentran soportes que acrediten la individualización de la totalidad los vehículos utilizados para efectuar los traslados de la comunidad.
- Refrigerios con costos que superan los \$20.000 por unidad.

Todo lo anterior, por inconsistencias desde la formulación del compromiso contractual, una inadecuado control por parte de la administración y de la supervisión del contrato; lo que constituye un riesgo sobre los recursos públicos al no poder determinar el costo dentro de los precios de mercado de los servicios contratados, la falta de soportabilidad de los documentos que reconocen los pagos de los servicios prestados por los terceros, y el reconocimiento de gastos que no presentan el detalle para evidenciar su relación con la entidad y los eventos logísticos organizados.

Hallazgo administrativo con presunto alcance disciplinario.

Así mismo, se determina otra incidencia al hallazgo para ser comunicado a la Dirección de Impuestos Nacionales, por cuanto los soportes de los gastos ejecutados por CENFER y que se relacionan como ejecución del contrato no cumplen con los requisitos de facturación y documentos equivalentes para soportarlos.

Respuesta de la Entidad

La entidad manifiesta que en el expediente se encuentran los informes de actividades, registros fotográficos del montaje de cada evento, la alimentación, la asistencia; relación de gastos y costos, informes financieros mensuales, facturas de proveedores, soportes de pagos de seguridad social, soportes de pagos a terceros, fichas técnicas de los requerimientos solicitados y adicionalmente 102 actas en las que realizaron análisis, uno a uno, de los eventos o actividades llevadas a cabo.

En cuanto a los soportes que acrediten la individualización de vehículos utilizados para efectuar traslados de la comunidad, se indica que se levantaron 102 actas dentro de las cuales se especifica, entre otros, los trayectos, el número de personas transportadas para cada evento y el número de personas transportadas por trayecto, las cuales se encuentran a disposición en cada uno de los informes de actividades presentados mes a mes.

Sobre los refrigerios con costos que superan los 20.000 por unidad, se indica que para la realización de cada uno de los eventos organizados se solicitaban, según las posibilidades y realidades de la localidad o comunidad donde fuera a tener lugar la actividad, tres cotizaciones que permitieran seleccionar no solo la oferta más económica sino de la de mejor calidad, garantizando la calidad del servicio de alimentación.

Análisis de respuesta

Algunos aspectos que fueron observados inicialmente por la CGR, fueron retirados, pero se valida el hallazgo en relación la falta de soportes idóneos por parte del contratista que sustenten los gastos, dado que en varios casos existen recibos de caja que no tienen las formalidades para soportar el gasto, se incluyen facturas que no detallan el servicio prestado, sino que describen de forma genérica el servicio, y que no permite establecer la relación de causalidad con los eventos contratados; por ejemplo: "transporte desde ..." sin que exista descripción de número de personas transportadas, tipo de vehículos, etc., que permita establecer diferencias de precios cobrados de unos respecto a otros, por cuanto no es lo mismo un servicio de bus para transportar 40 personas, que una camioneta para un servicio a menor número de personas.

Adicionalmente, se observan gastos que generan duda sobre el precio como son los refrigerios que en algunas facturas presentan valores representativos sin ninguna explicación de las características que soporten su cuantía.

Aunque la entidad señala que se realizan cotizaciones con varios proveedores en las regiones en que se efectúan los eventos, no existe evidencia de esto en el expediente contractual, de modo que garantice la aplicación de recursos con cargo al contrato, que en su totalidad ejecutó \$2.220.000.000, habida cuenta que en el contrato no se estableció precio por evento, ni de ningún ítem, sino que se asignó un valor global por agotamiento.

Hallazgo administrativo con presunto alcance disciplinario y otra incidencia para poner en conocimiento a la DIAN de lo anotado.

Hallazgo No. 24 – Austeridad en el gasto en la ANT (A24) (D15)

Decreto 1737 de 1998 (agosto 21) *“Por el cual se expiden medidas de austeridad y eficiencia y se someten a condiciones especiales la asunción de compromisos por parte de las entidades públicas que manejan recursos del Tesoro Público.”*

“Artículo 12.- Modificado por el Decreto Nacional 2209 de 1998, Modificado por el art. 2, Decreto Nacional 2445 de 2000. Está prohibida la realización de recepciones, fiestas, agasajos o conmemoraciones de las entidades con cargo a los recursos del Tesoro Público. Se exceptúan de la anterior disposición, los gastos que efectúen el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Comercio Exterior.”

Decreto 26 de 1998 Capítulo II Agasajos públicos y gastos suntuarios

“Artículo 7º. Prohibase ordenar, autorizar o efectuar fiestas, agasajos, celebraciones u conmemoraciones u otorgar regalos con cargo al Tesoro Público, salvo en las actividades de bienestar social relacionadas con la celebración de Navidad de los hijos de los funcionarios.” (Negrilla fuera de Texto).

Directiva Presidencial No. 09 entidades de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional - presidente de la República directrices de Austeridad del 9 de noviembre de 2018, numeral 8. Austeridad en Eventos y Regalos Corporativos –

“8.1. Está prohibida la realización de recepciones, fiestas, agasajos o conmemoraciones de las entidades con cargo a los recursos del Tesoro Público.

Se exceptúan de la anterior disposición, los gastos que efectúen el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, y los gastos para reuniones protocolarias o internacionales que requieran realizar los Ministerios de Relaciones Exteriores, de Comercio Exterior y de Defensa Nacional y la Policía Nacional, lo mismo que aquellas conmemoraciones de aniversarios de creación o fundación de las empresas industriales y comerciales del Estado del orden nacional cuyo significado, en criterio del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, revista particular importancia para la historia del país.”

“8.2. No se financiarán regalos corporativos ni artículos promocionales o de mercadeo por parte de las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional, salvo el caso de las empresas públicas que compitan con empresas del sector privado.” (Negrilla fuera de Texto).

Definición de Austero. Diccionario Real Academia de la Lengua:

Adj. Severo, rigurosamente ajustado a las normas de la moral. Adjetivo – sobrio, morigerado, sin excesos.

En la realización de diferentes eventos durante el año 2018 relacionados con capacitación y bienestar social, los cuales fueron realizados por la Caja de Compensación Familiar – COMPENSAR en virtud de la ejecución del contrato No. 875 de 2018, se obvió el contenido de las normas y conceptos citados, en los casos que se relacionan a continuación:

a. Celebración día de la Agencia Fase I realizado el día 8 de marzo de 2018, a folio 96 del expediente administrativo se encuentra informe de compensar donde se relacionan los servicios prestados, entre ellos la entrega de “souvenirs”.

b. Celebración del día de la secretaria realizado el día 2 de mayo de 2018, a folio 114 del expediente administrativo se encuentra informe del supervisor del contrato 875 de 2018 donde se indica respecto de la primera acción: *“se realizó la actividad del Día de la Secretaria, en la cual participaron de un desayuno en el Chairama, de hidroterapia, clase de rumba y rifas. Cada una recibió un souvenir”*.

c. Celebración del día del servidor público, realizado el día 6 de Julio de 2018, en el folio 136 del expediente administrativo se encuentra informe de compensar donde se relacionan los servicios prestados, entre ellos la entrega de “llaveros”.

d. Celebración del día del conductor, realizado el día 23 de Julio de 2018, en el folio 136 del expediente administrativo se encuentra informe de compensar donde se relacionan los servicios prestados, entre ellos “acompañamiento musical” y la entrega de “Bonos Falabella”.

e. Celebración del día del servidor público nivel nacional realizado el día 6 de Julio de 2018, en el folio 157 del expediente administrativo se encuentra informe del supervisor del contrato 875 de 2018 donde se indica respecto de la segunda acción: *“(…) Se hizo entrega de un detalle para cada uno (…)”*. Igualmente, al describirse la acción No. 3 se indica: *“así como se envió un detalle para cada uno”*.

f. Entrega de boletas de cine Colombia y tarjetas de Cinemark, en folio 174 del expediente administrativo se encuentra informe del supervisor del contrato 875 de 2018 donde se indica respecto de la primera acción: *“(…) Se coordinó la actividad de entrega de boletas de cine Colombia y cine combitos, así como tarjetas de Cinemark para los servidores públicos de Bogotá y las unidades de Gestión territorial (…)”*. Valor: \$8.252.729.

g. Entrega de detalles Halloween: a folio 220 del expediente administrativo se encuentra informe del supervisor del contrato 875 de 2018 donde se indica respecto

de la primera acción: "(...) Se realizaron las siguientes actividades con cargo al contrato: Tercer módulo de prepensionados "Emprendimiento", vacaciones recreativas, caminata ecológica "La quebrada del tigre de nimaima" para los servidores públicos de la ANT y detalles Halloween para los hijos de los servidores públicos de la Agencia Nacional de Tierras (...)". También se hace alusión a la entrega de detalles en la acción 2 y 3 del informe.

En el folio 228 del expediente administrativo, se encuentra la factura de venta de Compensar No. CCB1 992 de fecha 29 de octubre de 2018, cuyo concepto es "FACTURA DETALLES DE HALLOWEN", por valor de \$6.229.007. A folios 236 y 237 se halla orden de compra de Compensar de 200 títeres de espantapájaros.

Finalmente, a folio 251 se presenta factura por concepto de "DIA DE LOS NIÑOS", por valor de \$7.736.277.

h). Clausura juegos deportivos, realizado el día 20 de septiembre de 2018, en el folio 247 del expediente administrativo se encuentra "detalle de entrega" de cuarenta y siete bonos Sodexo por un valor total de \$470.000.

i). Cierre de gestión a Nivel Nacional realizado los días 18, 19 y 20 de diciembre de 2018, en el folio 300 y ss, del expediente administrativo se encuentra informe del supervisor del contrato 875 de 2018, factura de compensar por valor de \$82.845.036 e informe del contratista respecto de la actividad, sin que se discriminen las actividades realizadas y los gastos asociados a las mismas.

Las anteriores situaciones denotan que no hay claridad en la administración de la Agencia, respecto de los conceptos que no pueden ser cargados a los gastos de funcionamiento de la entidad, además de la ausencia de políticas efectivas de austeridad en el gasto.

Por lo tanto, no tomar medidas para que los gastos al interior de la entidad sean racionales, hace que por una parte la ciudadanía tenga una percepción de malgasto de los dineros públicos, tal y como fue denunciado ante la Contraloría General de la República, afectando la balanza costo-beneficio respecto del costo que tiene el funcionamiento del aparato administrativo del Estado.

Hallazgo administrativo con presunto alcance disciplinario.

Respuesta de la Entidad

La entidad manifiesta: "... los souvenir y/o detalles que se entregaron en el marco de las actividades de bienestar en la Agencia Nacional de Tierras, constituyen parte de dichas actividades o eventos, a los que hay que dar un contexto integral; frente

a la estrategia orientada a lograr el cometido de conseguir el desarrollo integral del empleado, el mejoramiento de su nivel de vida y el de su familia; excluyendo de esta manera, la posibilidad de interpretarlos como despilfarro de recursos materializados en regalos o dádivas, evento en el cual, se debe demostrar la ruptura del nexo causal relacionado con la intención dolosa de no dar cumplimiento a los objetivos relacionados al desarrollo integral del empleado, el mejoramiento de su nivel de vida y el de su familia.”

“...los souvenir y/o detalles en cuestión, en absoluto representaron costos exagerados, extravagantes o suntuosos, se trató de pequeños y modestos elementos o símbolos de afecto que perseguían un fin dentro de una estrategia, que de forma alguna contrarían normas; los cuales en muchos de los casos se suministraron en compañía y con la participación de la Caja de Compensación Familiar COMPENSAR y de algunas empresas con las que se mantenía alianzas estratégicas, como bancos, cooperativas, administradora de riesgos laborales, corredores de seguros, entre otros, que contribuían en algunas ocasiones con elementos o detalles para entregar en los eventos.”

Análisis de respuesta

La CGR no cuestiona las actividades de bienestar social que se organizan para los servidores públicos y sus familias, sino la omisión de acatar la prohibición expresa que existe de reconocer y pagar detalles o regalos, independiente de la naturaleza de los mismos.

Además, en la facturación de los eventos se incluyen estos objetos como parte del costo de los eventos, por lo cual, no corresponden a obsequios de entidades privadas como lo indica la entidad en su respuesta, toda vez que fueron pagados con recursos públicos.

Hallazgo administrativo con presunto alcance disciplinario.

3.3. ATENCION DE DENUNCIAS Y SOLICITUDES DE ORIGEN CIUDADANO

3.3.1. Incumplimiento compra de predios en el marco del proyecto hidroeléctrico “El Quimbo”.

Por denuncia de veeduría se plantea el incumplimiento de los compromisos pactados en el marco de la licencia ambiental del proyecto hidroeléctrico El Quimbo, otorgada mediante Resolución 899 de 2009 y puntualmente en el “*Documento de cooperación celebrado entre la gobernación del departamento del Huila, los municipios del Agrado, Garzón, Altamira, Gigante, Paicol y Tesalia, el Ministerio de*

Minas y Energía, de Agricultura y EMGESA S.A. ESP.” En dicho documento se establece la obligación del INCODER (hoy ANT), de adquirir 2.700 hectáreas para que sean adecuadas por EMGESA y entregadas a la comunidad en la zona de influencia del proyecto.

Al respecto, se identificó que el INCODER adquirió 430.88 hectáreas que no puede entregar porque no son adecuables para riego por gravedad, dicha compra se realizó sin contar con el concepto técnico de EMGESA, como se había establecido en el acuerdo.

Resultado de estos hechos, se establecen los siguientes hallazgos:

Hallazgo No. 25 - Adquisición de predios sin disponibilidad de recurso hídrico (A25) (F2) (D16)

Artículo 209 Constitución Política de Colombia:

“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”.

Ley 489 de 1998 Artículo 3° Principios de la Función Administrativa.

“La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen.”

Ley 80 de 1993 Artículo 23 De los principios en las actuaciones Contractuales de las Entidades Estatales: *“Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa...”*

Ley 610 de 2000 Artículo 3: Gestión Fiscal.

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

Ley 610 de 2000 artículo 6: Daño Patrimonial al Estado.

“Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los bienes o recursos públicos, a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías.”

Artículo 8° de la Ley 42 de 1993

“La vigilancia de la gestión fiscal del Estado se fundamenta en la eficiencia, la economía, la eficacia, la equidad y la valoración de los costos ambientales, de tal manera que permita determinar en la administración, en un período determinado, que la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados; que en igualdad de condiciones de calidad los bienes y servicios se obtengan al menor costo; que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas. Así mismo, que permita identificar los receptores de la acción económica y analizar la distribución de costos y beneficios entre sectores económicos y sociales y entre entidades territoriales y cuantificar el impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente y evaluar la gestión de protección, conservación, uso y explotación de los mismos.

La vigilancia de la gestión fiscal de los particulares se adelanta sobre el manejo de los recursos del Estado para verificar que estos cumplan con los objetivos previstos por la administración.”

Por su parte, el Consejo de Estado señala que el principio de planeación contractual, es una manifestación del principio de economía, consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, y como lo ha reiterado en diferentes sentencias, dicho principio pretende que la actividad contractual *“no sea el resultado de la improvisación y el desorden, sino que obedezca a una verdadera planeación para satisfacer necesidades de la comunidad”*. Sentencia 15324 de agosto 29 de 2007.

En el marco de la licencia ambiental del proyecto hidroeléctrico El Quimbo, otorgada mediante Resolución 899 de 2009 y puntualmente en el *“Documento de cooperación celebrado entre la gobernación del departamento del Huila, los municipios del Agrado, Garzón, Altamira, Gigante, Paicol y Tesalia, el Ministerio de Minas y Energía, de Agricultura y EMGESA S.A. ESP.”*, se establece la obligación del INCODER (hoy por la ANT), de adquirir 2.700 hectáreas para que sean adecuadas por EMGESA y entregadas a la comunidad afectada por el proyecto.

En tal sentido, se identificó que el INCODER compró 430,88 hectáreas distribuidas en 4 predios por valor total de \$3.263.515.154, que se detallan en el cuadro siguiente, para su posterior entrega a la población afectada. Sin embargo, los predios no son aptos para cultivo, toda vez que no se pueden adecuar para el riego por parte de EMGESA.

Por lo tanto, la ANT no ha podido adjudicar los mencionados predios, tal y como señala el acta 01 del 16 de noviembre de 2018.

Tabla No. 5. Predios adquiridos por el INCODER

NOMBRE PREDIO	MUNICIPIO	ÁREA (has.)	FOLIO DE MATRICULA INMOBILIARIA	TITULAR DE DERECHO REAL DE DOMINIO A FAVOR DEL INCODER	VALOR DE COMPRA
Villa Nueva	Agrado	55	202-35761	ANOTACIÓN: Nro. 14 Fecha: 23-09-2015	\$537.010.300
El Dindal	Agrado	91	202-30943	ANOTACIÓN: Nro. 13 Fecha: 23-07-2015	\$679.729.800
La Mesa del Pedernal	Agrado	236.88	202 – 34095	ANOTACIÓN: Nro. 13 Fecha: 05-08-2015	\$1.633.454.150
La Pradera	Paicol	48	204 – 9272	ANOTACIÓN: Nro. 8 Fecha: 15-09-2015	\$413.320.904
Totales		430.88			\$3.263.515.154

Fuente: Información suministrada por la ANT

Posteriormente, en acta del comité de seguimiento al cumplimiento de licencias ambientales del proyecto hidroeléctrico El Quimbo, celebrado el 09/04/2019 se reitera que EMGESA no puede acondicionar técnicamente el riego por gravedad, conforme al acuerdo de cooperación, y se indica que es necesario hacer ajustes a

dicho acuerdo y a la licencia ambiental, que permita buscar otras alternativas de tierras en otros municipios.

Por lo anterior, se estableció que el INCODER inobservó el principio de planeación, economía y eficacia, al comprar predios que no podían ser adecuados técnicamente para riego por gravedad impidiendo su adjudicación.

Esta situación se debe a la falta de articulación y cooperación que se debía mantener entre el Estado (INCODER) y EMGESA para dar cumplimiento a lo establecido en la licencia ambiental, llevando a la gestión fiscal antieconómica, que lesiona los intereses económicos del Estado al comprar predios que no pueden ser entregados a la comunidad, por lo que se establece un daño al patrimonio público en cuantía de \$3.263.515.154.

Adicionalmente, la ANT no ha tomado acciones al respecto, para poder subsanar lo observado, arrastrando la situación, y sin resolver de fondo las necesidades de la comunidad.

Hallazgo administrativo con presunto alcance fiscal y disciplinario.

Respuesta de la Entidad

La ANT, manifiesta que durante la vigencia 2014, el INCODER mediante el procedimiento de adquisición directa establecido en el programa especial del citado Decreto 1277 de 2013, compró 4 predios (3 en El Agrado y 1 en Paicol) que suman aproximadamente 430 hectáreas, y ratifica que los predios adquiridos por el extinto INCODER no contaron con la presentación previa a EMGESA del estudio de viabilidad para la construcción de la infraestructura de riego por gravedad.

Señala la ANT que, respecto de los predios, se está coordinando una visita técnica interinstitucional con el propósito de emitir concepto sobre los cuatro predios adquiridos y establecer la viabilidad de adquisición de otras áreas para cumplir los compromisos de adquisición de las 2700 hectáreas.

Análisis de la respuesta

La entidad ratifica lo observado por la CGR, y plantea que se efectuarán algunas actividades, pero no desvirtúa las situaciones planteadas.

La entidad informa sobre una visita realizada a la zona, pero en ella, no se efectuaron acciones de seguimiento sobre lo observado por la CGR, sino que se realizó para atender otros asuntos del proyecto.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal y disciplinaria.

Hallazgo No. 26 - Cumplimiento compromisos “Acuerdo de cooperación y licencia ambiental Proyecto Hidroeléctrico El Quimbo” (A26)

Artículo 209 Constitución Política de Colombia:

“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”.

En el marco de la licencia ambiental del proyecto hidroeléctrico El Quimbo otorgada mediante resolución 899 de 2009, y puntualmente en el “*Documento de cooperación celebrado entre la gobernación del departamento del Huila, los municipios del Agrado, Garzón, Altamira, Gigante, Paicol y Tesalia, el Ministerio de Minas y Energía, de Agricultura y EMGESA s.a. ESP.*”, se establece la obligación del INCODER actualmente a cargo de la ANT, de adquirir 2.700 hectáreas para que sean adecuadas por EMGESA y entregadas a la comunidad afectada por el proyecto.

Al respecto, se puede evidenciar en acta del comité de seguimiento al cumplimiento de licencias ambientales del proyecto hidroeléctrico El Quimbo, celebrado el 9 de abril de 2019, que la ANT no cuenta con la planeación presupuestal necesaria que permita llevar a buen término la compra de las 2.700 hectáreas.

En tal sentido, al no contar con un presupuesto apropiado para la compra de predios, difícilmente puede llegar al cumplimiento de su deber en relación con el documento de cooperación de la licencia ambiental del Proyecto hidroeléctrico El Quimbo.

Esta situación conlleva a que se generen expectativas en la comunidad, que posteriormente no son satisfechas.

Respuesta de la entidad y análisis de la respuesta

Respecto a los documentos que aporta la ANT como soporte de la respuesta, es importante resaltar que los mismos corresponden a las solicitudes de recursos para los proyectos de inversión y no a los recursos aprobados, ni ejecutados en atención los compromisos asociados al proyecto El Quimbo.

Hallazgo administrativo.

3.3.2. Contratos de prestación de servicios profesionales No. 948 de 2018 y No. 031 de 2019

Del análisis de los contratos que son objeto de denuncia, se establecieron los siguientes hallazgos:

Hallazgo No. 27 – Contratos de prestación de servicios profesionales 948 de 2018 y 031 de 2019 (A27) (F3) (D17)

Artículo 209 Constitución Política de Colombia:

“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”.

Ley 489 de 1998 artículo 3° Principios de la Función Administrativa.

“La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen.”

Ley 80 de 1993 Artículo 23 De los principios en las actuaciones Contractuales de las Entidades Estatales:

“Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa...”

Ley 80 de 1993 Artículo 32 Numeral 3.

“Son contratos de prestación de servicios los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados.”

En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrarán por el término estrictamente indispensable.”

Decreto 2460 de 2013, “Por el cual se reglamenta el artículo 555-2 del Estatuto Tributario” artículo 13°. *“Actualización del registro único tributario -RUT- (...) Es responsabilidad de los obligados, actualizar la información contenida en el Registro Único Tributario -RUT-, a más tardar dentro del mes siguiente al hecho que genera la actualización, conforme a lo previsto en el artículo 658-3 del Estatuto Tributario.”*

Ley 610 de 2000 Artículo 3 Gestión Fiscal:

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

Ley 610 de 2000 Artículo 6 Daño Patrimonial al Estado:

“Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los bienes o recursos públicos, a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado,

particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías.”

Artículo 8° de la ley 42 de 1993:

“La vigilancia de la gestión fiscal del Estado se fundamenta en la eficiencia, la economía, la eficacia, la equidad y la valoración de los costos ambientales, de tal manera que permita determinar en la administración, en un período determinado, que la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados; que en igualdad de condiciones de calidad los bienes y servicios se obtengan al menor costo; que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas. Así mismo, que permita identificar los receptores de la acción económica y analizar la distribución de costos y beneficios entre sectores económicos y sociales y entre entidades territoriales y cuantificar el impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente y evaluar la gestión de protección, conservación, uso y explotación de los mismos.

La vigilancia de la gestión fiscal de los particulares se adelanta sobre el manejo de los recursos del Estado para verificar que estos cumplan con los objetivos previstos por la administración.”

Manual de contratación ANT V2 del 31-01-2018 Contrato de prestación de servicios profesionales... sólo podrá acudir a esta figura contractual cuando no exista personal en la ANT que pueda desarrollar la actividad para la cual se requiere contratar la prestación del servicio, o cuando el desarrollo de la actividad requiera de un grado de especialización que implica la contratación del servicio, o cuando aun existiendo personal en la planta de la ANT, no sea suficiente.

La dependencia solicitante y la subdirección de talento humano serán las encargadas de verificar y justificar el cumplimiento de estos criterios para la certificación que firmará el Director Técnico de la ANT o el funcionario en quien se delegue esta función...

(...) Para establecer los honorarios de los CPS con personas naturales o jurídicas, la dependencia solicitante tomará como referente la formación académica y la experiencia requerida y el objeto y actividades a desarrollar”

La ANT suscribió el contrato de prestación de servicios profesionales 948 de 2018 con el señor Francisco Rodríguez García identificado con Cedula de Ciudadanía 19.440.166 de Fusagasugá, el aludido contrato tenía por objeto: *Prestar sus servicios profesionales a la Agencia Nacional de Tierras en materia de medios de comunicación, imagen institucional, comunicación estratégica de acuerdo con los*

lineamientos de política trazadas por el Gobierno Nacional. El cual se ejecutó del 5 de octubre de 2018 al 31 de diciembre del mismo año.

Verificada la información publicada en SECOP, se identificó que el valor pactado para el contrato fue por \$44.779.188 para ser ejecutado en 4 pagos.

En cuanto a formación académica y experiencia profesional se acreditó de la siguiente forma:

- Título como Tecnólogo en Periodismo, único documento que acredita formación académica.
- Certificación de ACODAL que indica “Que el Señor FRANCISCO RODRÍGUEZ GARCÍA identificado con C.C.19.440.166 ha prestado servicios profesionales a nuestra entidad en las áreas de comunicación estratégica, gestión de la información, relacionamiento estratégico, desarrollo de contenidos y administración de medios digitales, así como redes sociales, desde el 1 de marzo del año 2016 y hasta el 28 de septiembre de 2018, a través de contratos de prestación de servicios”

De igual forma, se identifica que en el RUT aportado, figura como única actividad económica la CIU 7020 “Actividades inmobiliarias realizadas a cambio de una retribución o por contrata.”

Sin embargo, consultada la tabla de honorarios elaborada en el marco de la ley de transparencia, la ANT establece que para la formación académica y experiencia acreditada por el contratista el límite de honorarios no podía exceder \$3.217.495, incumpliendo dicho requisito y estableciendo pagos por valores superiores como se relaciona a continuación:

Tabla No. 6. Cálculo de diferencia de honorarios pagados vs. Determinados en tabla de honorarios. Contrato 948 de 2018

Honorarios 948 de 2018	Valor pagado	Tabla honorarios 2018 Categoría II Nivel 5*	Diferencia
Pago 1 correspondiente al mes de octubre de 2018	\$14.926.396	\$2.788.496	\$12.137.900
Pago 2 correspondiente al mes de noviembre de 2018	\$14.926.396	\$3.217.495	\$11.708.901
Pago 3 y 4 correspondiente al mes de diciembre de 2018	\$14.926.396	\$3.217.495	\$11.708.901
Total	\$44.779.188	\$9.223.486	\$35.555.702

*TFT O TFTP + 48ME O TP + 21ME

SIGLAS: D: DOCTORADO. M: MAESTRIA. E: ESPECIALIZACIÓN. TP: TITULO PROFESIONAL. TFT: TITULO DE FORMACIÓN TECNOLÓGICA. TFTP: TITULO DE FORMACIÓN TÉCNICA PROFESIONAL. ES: ESPECIALIZACIÓN TÉCNICA. TB: TITULO DE BACHILLER. ME: EXPERIENCIA RELACIONADA. EQUIVALENCIAS: D: POR 4 AÑOS DE ME Y VICEVERSA O POR M Y TRES AÑOS DE ME O VICEVERSA M: POR 3 AÑOS DE ME Y VICEVERSA O POR TITULO

DE E Y DOS AÑOS DE ME Y VICEVERSA E: POR 2 AÑOS DE ME Y VICEVERSA. TP ADICIONAL EQUIVALE A E. TFT: POR TRES AÑOS DE EDUCACIÓN SUPERIOR TFTP: POR DOS AÑOS DE EDUCACIÓN SUPERIOR. TFT O TFTP: POR TRES AÑOS DE ME O VICEVERSA O POR TB Y DOS AÑOS DE ME Y VICEVERSA.

Situación similar se presenta en el contrato de prestación de servicios profesionales 031 de 2019, el cual tiene por objeto "Prestar los servicios profesionales desde la Dirección General de la Agencia Nacional de Tierras para liderar el desarrollo de una estrategia de comunicación que lleve al posicionamiento de la imagen institucional.", por valor de \$168.266.098 para ser ejecutado del 21 de enero de 2019 al 31 de diciembre del mismo año.

En este caso se han presentado sobrecosto, como se ilustra a continuación:

Tabla No. 7. Cálculo de diferencia de honorarios pagados vs. Determinados en tabla de honorarios. Contrato 031 de 2019

Honorarios 031 de 2019	Valor pagado	Tabla honorarios 2019 Profesional Senior 1*	Diferencia
Pago 1 correspondiente al mes de enero de 2019	\$6.848.039	\$1.104.673	\$5.743.366
Pago 2 correspondiente al mes de febrero de 2019	\$14.674.369	\$3.314.020	\$11.360.349
Pago 3 correspondiente al mes de marzo de 2019	\$14.674.369	\$3.314.020	\$11.360.349
Total	\$36.196.777	\$7.732.713	\$28.464.064

*TFT O TFTP + 48ME O TP + 21ME

SIGLAS: D: DOCTORADO. M: MAESTRIA. E: ESPECIALIZACIÓN. TP: TITULO PROFESIONAL. TFT: TITULO DE FORMACIÓN TECNOLÓGICA. TFTP: TITULO DE FORMACIÓN TÉCNICA PROFESIONAL. ES: ESPECIALIZACIÓN TÉCNICA. TB: TITULO DE BACHILLER. ME: EXPERIENCIA RELACIONADA. EQUIVALENCIAS: D: POR 4 AÑOS DE ME Y VICEVERSA O POR M Y TRES AÑOS DE ME O VICEVERSA M: POR 3 AÑOS DE ME Y VICEVERSA O POR TITULO DE E Y DOS AÑOS DE ME Y VICEVERSA E: POR 2 AÑOS DE ME Y VICEVERSA. TP ADICIONAL EQUIVALE A E. TFT: POR TRES AÑOS DE EDUCACIÓN SUPERIOR TFTP: POR DOS AÑOS DE EDUCACIÓN SUPERIOR. TFT O TFTP: POR TRES AÑOS DE ME O VICEVERSA O POR TB Y DOS AÑOS DE ME Y VICEVERSA.

A lo anterior, se suman los viáticos pagados a los contratistas durante 2018 y 2019, los que fueron calculados sobre los honorarios mensuales, encontrándose por encima del valor que correspondía, tal y como se ilustra a continuación:

Tabla No. 8. Cálculo de diferencia de viáticos

Viáticos	Días	Valor Pagado	Escala Decreto 333 de 2018	Valor correspondiente a los días de comisión	Diferencia
Planilla 615 24/10/18	1,5	\$787.574	\$219.010	\$328.515	\$459.059
Planilla 639 02/11/18	1,5	\$787.574	\$219.010	\$328.515	\$459.059
Planilla 671 21/11/18	1,5	\$787.574	\$219.010	\$328.515	\$459.059

Planilla 716 07/12/18	1,5	\$787.574	\$219.010	\$ 328.515	\$459.059
Planilla 735 13/12/18	1,5	\$787.574	219.010	\$328.515	\$459.059
Planilla 743 17/12/18	0,5	\$262.524	\$219.010	\$109.505	\$153.019
Planilla 14 19/02/19	0,5	\$262.524	\$219.010	\$109.505	\$153.019
Planilla 29 03/03/19	0,5	\$262.524	\$219.010	\$ 109.505	\$153.019
Planilla 38 12/03/19	1,5	\$787.574	\$219.010	\$ 328.515	\$459.059
Planilla 97 22/04/19	1,5	\$787.574	\$219.010	\$328.515	\$459.059
Total		\$6.300.590		\$2.628.120	\$3.672.470

Fuente: CGR con base en la información suministrada por la ANT

Por las anteriores situaciones planteadas, se estableció que ANT inobservó el principio de planeación y economía al realizar contratos de prestación de servicios, pactando honorarios sin que el contratista llenara los requisitos legales.

Esta situación se debe a la inobservancia de los parámetros establecidos en el momento de la verificación de los requisitos por parte de las diferentes dependencias que participaron en el proceso de contratación, descuidando la aplicación de la normatividad contractual establecida en la ley 80 del 93 y el manual de contratación; lo que genera lesión a los intereses económicos del Estado, y que conlleva a un presunto daño patrimonial por valor de \$35.555.702 por sobrecostos en el CPP 948 de 2018, por valor de \$130.707.205 en el CPP 031 de 2019 y por sobrecostos en viáticos por valor de \$3.672.470.

Hallazgo administrativo con presunto alcance fiscal en cuantía de \$169.935.377, y presunto alcance disciplinario.

Respuesta de la Entidad

La ANT señala que la contratación es válida bajo aplicación la Ley 1016 de 2006 *“Por la cual se adoptan normas legales, con meros propósitos declarativos, para la protección laboral y social de la actividad periodística y de comunicación a fin de garantizar su libertad e independencia profesional”*, que en el artículo 5 señala: *“EFECTOS LEGALES. Las normas legales que amparan el ejercicio del periodismo serán aplicables en su integridad a los profesionales que ejercen dicha actividad bajo las distintas denominaciones de que trata la presente ley.*

Parágrafo. También, para todos los efectos legales, se reconocerá la categoría profesional, con miras a la protección laboral y social, a las personas que acrediten

el ejercicio de su actividad como periodistas o comunicadores ante el Ministerio de la Protección Social, o ante la entidad que haga sus veces, o ante las instituciones de educación superior legalmente reconocidas, empresas de comunicación y organizaciones gremiales o sindicales del sector. Para los efectos de este reconocimiento, se tendrán como medios de prueba las acreditaciones académicas, laborales, gremiales y sindicales del sector. Tales acreditaciones se expedirán a partir de criterios objetivos, razonables y verificables.”

Y menciona que el Ministerio de Educación sobre un asunto similar mediante Radicación No. 2015-EE-146701 del 16 de diciembre de 2015, indicó: *“Es decir, podemos comunicarle que, de acuerdo con la legislación colombiana, el título **de periodista o comunicador social reconoce la adquisición de unos saberes determinados y faculta al titular para el ejercicio de esa profesión**, y, a la fecha, la tarjeta de periodista no es exigible para efectos de ejercer esta actividad profesional, lo cual no resta ninguna importancia a la loable tarea que desarrollan estos profesionales.”* Subrayado fuera del texto.

Y concluye la entidad que, por lo anterior, no solicitó la acreditación de un título profesional como periodista a efectos de garantizar el derecho a la libre escogencia de libertad u oficio.

Análisis de respuesta

Retomando la normatividad señalada por la ANT, se aclara que la Ley 1016 de 2006 precisamente señala que, para la protección laboral y social, se reconocerá la categoría profesional, a las personas que acrediten el ejercicio de su actividad como periodistas o comunicadores ante:

- El Ministerio de la Protección Social, o ante la entidad que haga sus veces, lo cual no fue acreditado por el contratista.
- Ante las instituciones de educación superior legalmente reconocidas, que tampoco fue acreditado por el contratista, dado que se presenta un título de tecnólogo y no de profesional, tal y como se evidencia en los documentos que reposan en los expedientes físicos y lo registrado en el SECOP.
- O, ante empresas de comunicación y organizaciones gremiales o sindicales del sector, que, para el caso en cuestión, tampoco fue acreditado, sino que se adjuntan certificaciones laborales que no se encuentran avaladas conforme al requisito establecido en la norma.

En cuanto al concepto del Ministerio de Educación citado en la respuesta de la entidad, hace referencia a la exigencia de la tarjeta profesional para ejercer la actividad, pero no se refiere al título profesional.

Además, la situación observada por la CGR no se refiere a que no se pueda efectuar la contratación de servicios con el referido contratista, sino a la tarifa que se reconoció por cuanto la tabla publicada en la página web, hace referencia a niveles de asignación del costo del servicio conforme al nivel de estudios, que, en este caso, es un tecnólogo y no un profesional.

Igual situación ocurre respecto al cálculo de viáticos, por cuanto se efectuó la liquidación con el nivel profesional, y no con el nivel de tecnólogo.

Se precisa que la tabla de honorarios con base en la cual se calcularon las diferencias, se encuentra publicada en la página web de la entidad, y el cálculo de viáticos se soporta en el Decreto citado.

Hallazgo administrativo con presunto alcance fiscal y disciplinario.

3.3.3. Compra Predio Yarumal

Por denuncia presentada por la Inspectora de Tierras, en la cual manifiesta irregularidades en la compra del predio Yarumal ubicado en Turbo, Antioquia, y revisados los documentos aportados por la entidad, se procedió a verificar, estableciendo el siguiente hallazgo:

Hallazgo No. 28 - Predio Yarumal, ubicado en Turbo, Antioquia (A28) (F4) (D18) (P2)

Artículo 209 Constitución Política de Colombia:

“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”.

Ley 160 de 1994 Artículo 31. <Artículo modificado por el artículo 27 de la Ley 1151 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:> El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder (hoy ANT), podrá adquirir mediante negociación directa o decretar la expropiación de predios, mejoras rurales y servidumbres de propiedad privada o que hagan parte del patrimonio de entidades de derecho público, con el objeto de dar cumplimiento a los fines de interés social y utilidad pública definidos en esta ley, únicamente en los siguientes casos:

a) Para las comunidades indígenas, afrocolombianas y demás minorías étnicas que no las posean, o cuando la superficie donde estuviesen establecidas fuere insuficiente;

Ley 160 de 1994 Artículo 32. Cuando se trate de los programas previstos en el artículo anterior, para la adquisición de los predios respectivos el Instituto se sujetará al siguiente procedimiento:

1. Con base en la programación que se señale anualmente, el Instituto practicará las diligencias que considere necesarias para la identificación, aptitud y valoración de los predios rurales correspondientes.

Decreto 1071 de 2015 Artículo 2.14.6.2.1. Adquisición directa de tierras por el Incoder. Con el objeto de dar cumplimiento a los fines de interés social y utilidad pública definidos en La Ley 160 de 1994, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural podrá adquirir tierras o mejoras rurales mediante negociación directa, o decretar su expropiación, en los siguientes casos:

1. Para la adjudicación de tierras en favor de las comunidades indígenas que no las posean; o cuando la superficie donde estuvieren establecidas fuere insuficiente; o para adquirir las tierras o mejoras necesarias, cuando estuvieren ocupadas por personas que no pertenezcan a la respectiva parcialidad.

Decreto 1071 de 2015 Artículo 2.14.6.3.1. Identificación y Estudio Técnico. El Instituto adelantará las diligencias indispensables para determinar la aptitud agropecuaria de los predios rurales propuestos u ofrecidos en venta, dispondrá la entrega por parte de los interesados de los planos que permitan la identificación predial, elaborados conforme a las disposiciones y requisitos técnicos exigidos por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi o adoptados por el Incoder y ordenará su avalúo, siempre y cuando que los predios cumplan con las condiciones mínimas señaladas por el Consejo Directivo.

En la identificación y estudio técnico de los predios deberá establecerse:

1. Nombre, ubicación y propietario del inmueble.
2. Linderos y colindancias por cada punto cardinal.
3. Área y topografía.
4. Vías de acceso e internas, cercas y servidumbres.
5. Clima, altura, precipitación pluviométrica y piso térmico. Número de cosechas en el año que permitan obtener la distribución de las lluvias y los factores climáticos limitantes.
6. Clasificación de los suelos según su capacidad de uso, manejo y aptitud.
7. Fuentes de aguas naturales o artificiales y disponibilidad permanente o temporal de ellas.
8. Conservación y protección de los recursos naturales.
9. Cercanía a zonas de manejo especial o de conservación de los recursos naturales renovables.
10. Construcciones, instalaciones y maquinaria discriminándolas de acuerdo a su utilidad y necesidad para la explotación del predio.
11. Explotación económica con indicación del grado, clase e intensidad de cada una de las actividades encontradas.
12. Ocupantes y trabajadores permanentes u ocasionales.
13. Administración, modalidad de la explotación y formas de tenencia.
14. Condiciones de mercadeo de los productos agropecuarios en la región.
15. Posibilidades de adecuación.
16. Concepto sobre la aptitud económica del predio para su utilización en el respectivo programa.
17. Cálculo de la Unidad Agrícola Familiar para el predio.
18. Valor estimado de las tierras y mejoras.
19. Justificación socioeconómica de la adquisición.
20. Los demás datos que se consideren pertinentes o que hubieren sido establecidos por el Instituto.

Decreto 1071 de 2015 Artículo 2.14.6.7.3. Adquisición de Predios Invadidos, Ocupados de Hecho, o cuya Propiedad esté Perturbada. Salvo los casos en que sean aplicables las normas sobre extinción del derecho de dominio, el Instituto podrá adquirir los predios rurales que se hallen invadidos, ocupados de hecho, o cuya propiedad esté perturbada un año antes de la vigencia de la Ley 160 de 1994, siempre que los inmuebles respectivos cumplan con los requisitos o exigencias mínimas de aptitud para reforma agraria que determine el Consejo Directivo, y que las campesinos ocupantes o interesados acrediten las calidades para ser beneficiarios de los programas de dotación de tierras. Las circunstancias de invasión, ocupación de hecho o perturbación de la propiedad se acreditarán con las certificaciones que expidan las autoridades judiciales o de policía, según el caso.”

La Ley 734 de 2002 por la cual se expide el Código Único Disciplinario, sobre las formas de realización del comportamiento y las prohibiciones, establece:

“Artículo 27. ACCIÓN Y OMISIÓN. Las faltas disciplinarias se realizan por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones”.

Ley 489 de 1998 Artículo 3° Principios de la Función Administrativa.

“La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen.”

Ley 80 de 1993 artículo 23 De los principios en las actuaciones Contractuales de las Entidades Estatales:

“Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa...”

Ley 610 de 2000 artículo 3: Gestión Fiscal.

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

Ley 610 de 2000 artículo 6: Daño Patrimonial al Estado.

“Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los bienes o recursos públicos, a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica,

ineficaz, ineficiente e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías.”

Artículo 8° de la Ley 42 de 1993

“La vigilancia de la gestión fiscal del Estado se fundamenta en la eficiencia, la economía, la eficacia, la equidad y la valoración de los costos ambientales, de tal manera que permita determinar en la administración, en un período determinado, que la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados; que en igualdad de condiciones de calidad los bienes y servicios se obtengan al menor costo; que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas. Así mismo, que permita identificar los receptores de la acción económica y analizar la distribución de costos y beneficios entre sectores económicos y sociales y entre entidades territoriales y cuantificar el impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente y evaluar la gestión de protección, conservación, uso y explotación de los mismos.

La vigilancia de la gestión fiscal de los particulares se adelanta sobre el manejo de los recursos del Estado para verificar que estos cumplan con los objetivos previstos por la administración.”

Por su parte, el Consejo de Estado señala que el principio de planeación contractual, es una manifestación del principio de economía, consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, y como lo ha reiterado en diferentes sentencias, dicho principio pretende que la actividad contractual *“no sea el resultado de la improvisación y el desorden, sino que obedezca a una verdadera planeación para satisfacer necesidades de la comunidad”*. Sentencia 15324 de agosto 29 de 2007.

En tal sentido, se identificaron solicitudes radicadas entre el 28 de septiembre y el 5 de octubre de 2016¹ realizadas por el Presidente de la Junta de Acción Comunal de la Vereda de Bocas del Río Turbo, manifiesta que el 90% de las familias que ocupan el predio Yarumal ubicado en Turbo, Antioquia e identificado con FMI 034-6653 cuentan con una antigüedad de más de 20 años ejerciendo *“actos de señor y dueño”* y no pertenecen a ningún grupo étnico y que no están de acuerdo con una titulación colectiva.

¹ Radicado 20161162530 del 28 de septiembre de 2016 y Radicado 20161164391 del 5 de octubre de 2016

Adicionalmente, en el escrito solicitan expresamente que se suspenda el trámite de compra por parte de la Agencia, al igual que se realice una visita por parte de la ANT para constatar lo manifestado por la comunidad.

Sobre estas solicitudes, la Subdirectora de Acceso a Tierras por Demanda y Descongestión, da respuesta en junio de 2017 sobre la solicitud con Radicado 20161162530 del 28 de septiembre de 2016, sin atender los puntos de la petición. En el caso de la solicitud con Radicado 20161164391 del 5 de octubre de 2016 se da respuesta el 10 de febrero de 2017 por parte del Director Técnico de Asuntos Étnicos, indicando que la compra se realizó mediante escritura de compraventa No. 2221 del 30 de diciembre de 2016, atendiendo la solicitud de la presidente del Consejo Comunitario acompañada de 70 firmas adjuntando las fotocopias de las cédulas.

Sin embargo, en denuncia del 30 de enero de 2018 realizada por Inspectora de Tierras y presentada a la CGR, así como a la Fiscalía y la Procuraduría y soportada en informe técnico, se informa de serias anomalías frente a la adquisición del Predio Yarumal, apoyadas en el *INFORME DE VISITA TÉCNICA PRELIMINAR PROCESO DE TITULACIÓN COLECTIVA DEL CONSEJO COMUNITARIO BOCAS DE RÍO TURBO* elaborado por la Unidad de Gestión Territorial de la ANT de Antioquia. Plantando, entre otros aspectos anómalos de la compra, que *"sólo 12 familias de las 82 encuestadas refirieron hacer parte del Consejo Comunal de origen étnico, 56 familias integran la Junta de Acción Comunal, 6 tienen doble filiación, 6 no pertenecen a ningún tipo de organización y 2 están sin dato en términos de representatividad"*.

Sobre la información aportada por los denunciantes, así como la aportada por la Dirección de Asuntos Étnicos de la ANT, se pudo establecer lo siguiente:

1. En informe del IGAC con fecha del 7 de octubre de 2014 se muestra que el predio está ocupado por 87 familias, de las cuales reconocen dominio ajeno desde hace aproximadamente 27 años, es decir desde 1987. Lo que daría lugar a una evaluación diferente a la compra del predio, pues conforme lo establece el Decreto 1071 de 2015, en el artículo 2.14.6.7.3, al existir una ocupación anterior a 1993, no se podría aplicar las regulaciones de la Ley 160 de 1994.
2. Lo manifestado por el Director Técnico de Asuntos Étnicos a la Junta de Acción Comunal de Bocas del Río Turbo, no se encuentra soportado en el expediente, es decir, no se encuentra la solicitud de la presidente del Consejo Comunitario, acompañada de 70 firmas con sus respectivas fotocopias de cédulas, como lo cita el director para justificar la compra del predio.

3. La Dirección de Asuntos Étnicos no verificó quienes eran los “*ocupantes y trabajadores permanentes u ocasionales*”, tal y como lo establece el Decreto 1071 de 2015 Artículo 2.14.6.3.1., haciendo caso omiso a la solicitud de la Junta de Acción Comunal.
4. El propietario del predio cuando presenta la oferta a la ANT, no advirtió de los problemas de dominio del predio, como es que se encuentra ocupado por particulares que no pertenecen al Consejo Comunitario de Bocas del Rio Turbo de origen étnico, y que por ende afectarían el cumplimiento del objeto de su compra.
5. En el informe del IGAC de 2016, si bien plantea que hay mejoras a en el predio, las mismas no son valoradas; sin embargo, como lo evidenció el informe de UGT Antioquia algunas corresponden a “*grandes construcciones habitacionales*”, de las cuales se tomó registro fotográfico:



Foto 1: Finca de recreo ubicada en el predio Yarumal, Fotografías tomadas en la visita realizada el 24-29 de julio de 2018 Informe UGT Antioquia



Foto 2: Finca de recreo, Fotografías tomadas en la visita realizada el 24-29 de julio de 2018 Informe UGT Antioquia



Foto 3: Fotografías tomadas en la visita realizada el 24-29 de julio de 2018 Informe UGT Antioquia

6. En el formato conciliación Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral, a corte 31 de diciembre de 2018, el predio Yarumal se encuentra a nombre de la ANT, demostrando que los recursos invertidos por la Agencia no cumplieron su objeto social, por cuanto, no puede ser adjudicado a beneficiarios, por cuanto se encuentra ocupado desde hace más de 27 años.
7. En Memorando 20195100026183, la Subdirectora de Asuntos Étnicos en Respuesta al memorando No.20195000001713, requerimiento Insumos Técnicos Solicitud No. 20181040212473, proceso de titulación colectiva Consejo Comunitario de Comunidades Negras -CCCN Bocas de Río Turbo, ubicado en el municipio de Turbo, Antioquia, informa que para determinar la continuidad o no del procedimiento, se debe antes considerar las siguientes actuaciones:
 - Solicitar al representante legal de la comunidad, informe por escrito y de manera formal a esta subdirección su decisión de continuar o desistir del proceso de titulación colectiva o si por el contrario su intención es iniciar procesos de titulación individual, anexando los respectivos soportes.
 - En el caso de que la comunidad manifieste su continuidad, se procederá a revisar la calidad jurídica de la tenencia de la tierra, dado que en el predio Yarumal, de acuerdo con el informe de la Oficina Inspector de Tierras presenta irregularidades, hasta tanto no se resuelvan, no se podrá legalizar, por cuanto el predio requería de un saneamiento, en concordancia con el concepto que emita la oficina jurídica de la ANT. Y, si el consejo comunitario manifiesta la voluntad de no continuar con el proceso de titulación colectiva, se realizarán las actuaciones administrativas para el archivo del expediente, y previamente conforme al numeral 3 del artículo 15 del Decreto 1745 de 1995 se elevará el caso

ante la Comisión de Ley 70 de 1993 para que emita su concepto. ADMBS-F-025 Versión 3 23-08-2018.

- Solicitar el acompañamiento al Ministerio del Interior y al equipo de diálogo social de la ANT para prevenir situaciones de conflicto territorial suscitado por la compra del predio Yarumal, entre miembros del consejo comunitario y la Junta de Acción Comunal.

Por lo anterior, se puede establecer que la ANT, inobservando los principios igualdad, eficacia, economía, publicidad, transparencia tomó la decisión de comprar el predio Yarumal, sin tener certeza de la existencia de la comunidad étnica, la cual debería ocupar la totalidad del predio a comprar; al igual que no realizó visita para establecer los ocupantes del predio, así como tampoco determinó en forma previa las condiciones del predio que se iba a adquirir.

Esta situación, afectó los derechos de los ocupantes del predio, y en especial el patrimonio público, pues los recursos destinados a la titulación de tierras a nombre de comunidades étnicas no cumplieron su objeto social, adquiriendo un bien en condiciones irregulares, por lo que se generó un daño patrimonial por valor de \$3.000.000.000.

Adicionalmente, por las omisiones de los funcionarios de la ANT en el cumplimiento de sus funciones, que a su vez beneficiaron al vendedor de un predio que no tenía la posesión del mismo, se establece un hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal, disciplinaria y penal.

Respuesta de la entidad

La ANT cita que conforme a lo establecido en el Decreto 1745 de 1995, la existencia de la Junta del Consejo Comunitario que fue certificada con fecha 25 de agosto de 2004, por parte de la Alcaldía Municipal de Turbo, es medio suficiente para su reconocimiento, y que acorde con ello la representante legal de la época está facultada para presentar la solicitud del trámite ante la Agencia.

Cita la entidad la facultad otorgada por la Ley 160 de 1994, en relación con la compra de predios para las comunidades indígenas, afrocolombianas y demás minorías étnicas que no las posean, o cuando la superficie donde estuviesen establecidas fuere insuficiente.

“De lo anterior se infiere que, para iniciar el proceso de compra directa de predios con destinación específica a comunidades étnicas, no es un requisito el que la comunidad esté ocupando el bien inmueble objeto de adquisición, pues, de

supeditar el procedimiento a tal condición, se desconocerían los atributos esenciales del derecho de propiedad.”

“Resulta importante precisar que por parte del extinto INCODER, de acuerdo como obra en el expediente, se practicó la visita de qué trata el artículo 22 del Decreto 1745 de 1995, el 12 de agosto de 2014, acorde al procedimiento aplicable, sin haberse advertido ocupaciones en el predio objeto de la futura adquisición.”

“Adicionalmente, resulta importante señalar que el artículo 2.14.6.7.3. del Decreto 1071 de 2015, habilita a la ANT para comprar predios ocupados bajo ciertas condiciones, lo cual fue objeto de análisis y pronunciamiento por parte de la Entidad, en la Directiva 01 del 1 de agosto de 2017, expedida con posterioridad a la compra del predio Yarumal.”

En el pie de página describe la Agencia, el texto de la directiva así: *“...La Agencia Nacional de Tierras, en su calidad de máxima autoridad de tierras de la Nación, debe velar siempre por el respeto y la defensa de la propiedad privada y materializar el principio de seguridad jurídica con estricto apego al art. 58 de la Constitución Política. Así las cosas, en los eventos en los cuales los propietarios de los terrenos rurales sean objeto de presiones con la finalidad de ofrecer en venta sus bienes, en aquellos casos en los haya sospecha de que se podrían configurar situaciones irregulares como las invasiones u ocupaciones de hecho, la Agencia Nacional de Tierras se abstendrá de adelantar procedimiento alguno de compra directa...”*

Análisis de la respuesta

Se evidencia por parte de la entidad que no se controvierte lo señalado por la CGR, sino que se expone que las actuaciones adelantadas en el marco de la compra del predio Yarumal se encontraban presuntamente ajustadas a la normatividad, aunque en los textos que se transcriben en la misma respuesta, se observa que precisamente esas actuaciones no siguieron la rigurosidad de la normatividad.

Es así que, existiendo una solicitud expresa de la JAC de Bocas del Rio Turbo del mes de septiembre y octubre de 2016, indicando que no se debía comprar el predio por cuanto eran ellos los ocupantes del mismo, sin embargo, se omite de forma deliberada por parte de la ANT, las acciones de verificación previo a la compra, y solo con posterioridad a la adquisición es que se efectúa la visita por la Agencia cotejando que efectivamente existe ocupación del mismo, como se observa en el informe que presentaron los funcionarios de la Unidad de Gestión de Antioquia.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal, disciplinaria y penal.

3.3.4. Predio “Mediecito la Selva – Cauca”

Hallazgo No. 29 - Predio “Mediecito La Selva – Cauca” (A29) (D19)

Constitución Política

“Artículo 90. El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.

En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste.”

“Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley. (...)”

Ley 160 de 1994 Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural campesino - Subsidio para la adquisición de tierras.

“Artículo 31. <Artículo modificado por el artículo 27 de la Ley 1151 de 2007>. El nuevo texto es el siguiente: El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, podrá adquirir mediante negociación directa o decretar la expropiación de predios, mejoras rurales y servidumbres de propiedad privada o que hagan parte del patrimonio de entidades de derecho público, con el objeto de dar cumplimiento a los fines de interés social y utilidad pública definidos en esta ley, únicamente en los siguientes casos:

- a) Para las comunidades indígenas, afrocolombianas y demás minorías étnicas que no las posean, o cuando la superficie donde estuviesen establecidas fuere insuficiente;*
- b) dotar de tierras a los campesinos habitantes de regiones afectadas por calamidades públicas naturales sobrevivientes;*
- c) Para beneficiar a los campesinos, personas o entidades respecto de las cuales el Gobierno Nacional establezca programas especiales de dotación de tierras o zonas de manejo especial o que sean de interés ecológico.*

Parágrafo. Cuando se trate de la negociación directa de predios para los fines previstos en este artículo, así como de su eventual expropiación, el Incoder se sujetará al procedimiento establecido en esta ley.”

“Artículo 85. El Instituto estudiará las necesidades de tierras, de las comunidades indígenas, para el efecto de dotarlas de las superficies indispensables que faciliten su adecuado asentamiento y desarrollo, y además llevará a cabo el estudio de los títulos que aquellas presenten con el fin de establecer la existencia legal de los resguardos.

Con tal objeto constituirá o ampliará resguardos de tierras y procederá al saneamiento de aquellos que estuvieren ocupados por personas que no pertenezcan a la respectiva parcialidad.

Así mismo, reestructurará y ampliará los resguardos de origen colonial previa clarificación sobre la vigencia legal de los respectivos títulos, con las tierras poseídas por los miembros de la parcialidad a título individual o colectivo, y los predios adquiridos o donados en favor de la comunidad por el INCORA u otras entidades.”

(Decreto Ley 2363 de 2015: todas las referencias normativas hechas al Incora o al Incoder en relación con los temas de ordenamiento social de la propiedad rural deben entenderse referidas a la Agencia Nacional de Tierras (ANT)”

Ley 734 de 2002 Código Disciplinario Único:

“Artículo 23. La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria, y por lo tanto da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente, la incursión en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en este código que conlleve incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en el artículo 28 del presente ordenamiento.(...)”

Formas de realización del comportamiento.

“Artículo 27. Acción y omisión. Las faltas disciplinarias se realizan por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.

Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo.”

Artículo 34. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

2. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función. (...)

15. Ejercer sus funciones consultando permanentemente los intereses del bien común, y teniendo siempre presente que los servicios que presta constituyen el reconocimiento y efectividad de un derecho y buscan la satisfacción de las necesidades generales de todos los ciudadanos. (...)

34. Recibir, tramitar y resolver las quejas y denuncias que presenten los ciudadanos en ejercicio de la vigilancia de la función administrativa del Estado.”

Artículo 35. Prohibiciones. A todo servidor público le está prohibido:

7. Omitir, negar, retardar o entorpecer el despacho de los asuntos a su cargo o la prestación del servicio a que está obligado. (...)

8. Omitir, retardar o no suministrar debida y oportuna respuesta a las peticiones respetuosas de los particulares o a solicitudes de las autoridades, así como retenerlas o enviarlas a destinatario diferente de aquel a quien corresponda su conocimiento. (...)

11. Incumplir de manera reiterada e injustificada obligaciones civiles, laborales, comerciales o de familia impuestas en decisiones judiciales o administrativas o admitidas en diligencia de conciliación.”

Al revisar los soportes allegados con la solicitud de origen ciudadano, presentada a la Contraloría General de la República por el Defensor Delegado para los Asuntos Agrarios y Tierras, y los documentos correspondientes al proyecto C1-CAU-POP-019 de la Convocatoria Pública INCODER SIT-01-2009, se determinó la ejecución parcial del subsidio integral otorgado mediante Resolución No. 1479 de 2010, pues al ser otorgado el subsidio a 13 familias campesinas, se procedió a comprar para el desarrollo del proyecto productivo el predio “*Mediecito la selva*”, sin que posteriormente se pudiera acceder al mismo, por cuanto la comunidad indígena de Quintana argumentó que el predio estaba en proceso de compra por parte del INCODER para la comunidad indígena, impidiendo el acceso a las familias campesinas.

El desembolso de dineros por concepto del subsidio otorgado, que inicialmente ascendía a la suma de CUATROCIENTOS QUINCE MILLONES CIENTO CUATRO MIL NOVECIENTOS DIECIOCHO PESOS (\$415.104.918), se hizo únicamente en cuanto al pago del predio por valor de TRESCIENTOS SESENTA Y UN MILLONES DE PESOS SETECIENTOS CUARENTA Y TRES MIL DOSCIENTOS PESOS (\$361.743.200) ,el día 28 de abril de 2011, y al pago de los gastos notariales cancelados para realizar el contrato de compraventa el día 1 de abril de 2011, para

un total desembolsado de TRESCIENTOS SESENTA Y OCHO MILLONES DOSCIENTOS DOS MIL NOVECIENTOS PESOS (\$368.202.900).

El valor del subsidio destinado a realizar el proyecto productivo que corresponde a la suma de CINCUENTA Y TRES MILLONES TRESCIENTOS SESENTA Y UN MIL SETECIENTOS DIECIOCHO PESOS (\$53.361.718), no se desembolsó, en razón a la intervención del predio por parte de la comunidad indígena de Quintana, quien alegó derechos ancestrales sobre la propiedad, no permitiendo el acceso a las familias campesinas beneficiarias del subsidio, en cabeza de quienes se encontraba la propiedad jurídica del predio.

Posteriormente, se indica que las familias campesinas tuvieron conocimiento de que el director del INCODER y el Consejo Regional Indígena del Cauca acordaron entregar el predio a la comunidad indígena, sin concertar con los beneficiarios del subsidio.

Como solución a la situación presentada, el 10 de agosto de 2011, por parte del director del INCODER, se tomó la decisión de reconocer la validez del reclamo del pueblo Kokonuko, reservando el predio para la comunidad indígena y ordenando la reubicación de las 13 familias campesinas beneficiarias del subsidio en un predio de similares condiciones.

Las entidades públicas y entre ellas claramente la Agencia Nacional de Tierras no puede con sus actuaciones o la omisión de estas, agravar la situación de un ciudadano, causándole perjuicio. A la fecha no se ha dado solución a la problemática presentada: no se ha trasladado la propiedad del predio a la comunidad indígena de Quintana, ni se ha hecho efectivo el derecho que adquirieron las familias campesinas, al ser beneficiarias del subsidio integral (en la denuncia se informa de la reubicación de 4 familias de conformidad con comunicaciones del extinto INCODER sin confirmación por parte de la Agencia Nacional de Tierras), viendo agravada su situación al verse avocados a enfrentar un proceso de cobro jurídico por parte de la Alcaldía de Popayán por concepto de no pago del impuesto predial respecto del predio del que actualmente figuran como propietarios.

Hallazgo con presunto alcance disciplinario.

Respuesta de la entidad

La Agencia indicó que no era posible la ampliación del Resguardo Indígena Páez de Quintana, incorporando el predio Mediecito La Selva, hasta tanto su titularidad quede en cabeza de la comunidad indígena o sea donado al Fondo Nacional de Tierras.

En cuanto a la reubicación de las familias campesinas, la Agencia Nacional de Tierras manifiesta que no puede asignar un nuevo subsidio a estas familias, porque no cuenta con un instrumento jurídico similar al que tenía el INCODER, y al respecto, hace referencia al Acuerdo 310 de 2013 *“Por el cual se definen los casos excepcionales en los cuales procede el Otorgamiento Directo del Subsidio Integral de Reforma Agraria y su Procedimiento para la Postulación y Asignación”* que reglamentaba al interior de la entidad, que existió en vigencia del Plan Nacional de Desarrollo Ley 1450 de 2011.

Finalmente, indica que *“tomando en consideración los antecedentes citados, es importante señalar que la Agencia Nacional de Tierras, en el marco de las competencias asignadas por el Decreto Ley 2363 de 2015 y los acuerdos vigentes, no tiene competencia directa para resolver directamente la controversia entre los beneficiarios y el cabildo, toda vez que los predios actualmente en disputa son propiedad privada y el origen del conflicto obedece a una problemática intercultural que corresponde por competencia al Ministerio del Interior”*.

Análisis de Respuesta

Para la CGR, la situación debe ser resuelta por la ANT, y no por el Ministerio del Interior como lo indica la entidad en su respuesta, por cuanto, la situación ocurre precisamente por la acción del INCODER, que tituló el predio a las familias campesinas, cuando existía ocupación del mismo por la comunidad indígena de Quintana.

Así mismo, como se señala en la denuncia, se está realizando el cobro de impuesto predial a estos beneficiarios sin poder usufructuar el mismo, y, por ende, sin poder recibir el subsidio para la ejecución del proyecto productivo; situaciones que no pueden ser ajenas a la Agencia como subrogatorio de las funciones del INCODER.

Hallazgo con presunto alcance disciplinario.

3.3.5. Derecho de Petición Rad. 2018-149264-D

Evaluada los hechos denunciados por la Comisión Nacional de Territorios Indígenas - CNTI, se puede concluir que existe asignación de predios conforme se establece en los hechos relevantes del presente informe; sin embargo, se establece que respecto a esta entidad no ha sido progresiva la asignación de recursos, conforme a la petición que efectúa la comisión conforme a los compromisos suscritos en los tratados internacionales.

La ANT ha expuesto que se han realizado asignación de recursos, pero que se encuentran limitantes respecto de los recursos disponibles y asignados en el Presupuesto General de la Nación.

Por otra parte, sobre el deber de concertación con los pueblos indígenas los presupuestos que permitan la implementación del Proyecto *"Implementación del programa de legalización de tierras y fomento al desarrollo rural para comunidades indígenas a nivel nacional"*, la ANT no evidenció de forma suficiente que se haya dado cumplimiento a esta obligación, por lo cual, se establece el siguiente hallazgo:

Hallazgo No. 30 - Deber de Concertación Comisión Nacional de Territorios Indígenas – CNTI (A30) (D20)

Artículo 6° del Convenio No 169 de la OIT, aprobado por la Ley 21 de 1991, establece:

*"1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:
a). Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;(...)"*

Sentencia SU-383 de 2003 Corte Constitucional:

**"DERECHO A LA CONSULTA PREVIA DE COMUNIDAD INDIGENA -
Concertación entre el Estado y la comunidad indígena**

El derecho a la consulta previa, previsto en el Convenio 169, no conlleva el derecho de los pueblos indígenas y tribales a vetar las medidas legislativas y administrativas que los afectan, sino que se presenta como una oportunidad para que los Estados partes consideren y valoren las posiciones que sobre sus decisiones tienen los integrantes y representantes de las minorías étnicas nacionales, forzándose a propiciar un acercamiento y, de ser posible, un acuerdo. Las consultas que se ordenan, entonces, no pueden ser utilizada para imponer una decisión, como tampoco para eludir el cumplimiento de una obligación, sino que deberán ser tenidas como una ocasión propicia y no desperdiable para que las entidades gubernamentales encargadas de autorizar, ejecutar y vigilar la política estatal de erradicación de cultivos ilícitos consideren el derecho de los pueblos indígenas y tribales a exponer los condicionamientos que dicha política debe incluir, con miras a respetar su derecho a la integridad cultural, y la autonomía de sus autoridades en sus territorios.

Dentro del Convenio 169 tienen especial connotación y desarrollo el derecho de estos pueblos a que las decisiones que los afectan les sean consultadas, aspecto

no contemplado en el Convenio 107, y que marcan una gran diferencia entre los dos instrumentos, en cuanto el último de los nombrados por partir “de la idea de que el problema de las poblaciones indígenas y tribales desaparecieran a medida que estas poblaciones se integraran en las sociedades en que vivían”, supuso que los Estados podían tomar decisiones atinentes a la estructura de los pueblos indígenas y a su desarrollo.

En cambio, el Convenio 169 “asume que estos pueblos pueden hablar por sí mismos, que tienen derecho a participar en el proceso de toma de decisiones que los afectan, y que su contribución, además, será beneficiosa para el país en que habitan”, por ello los artículos 6° y 7°, en cuanto establecen la Consulta Previa y la forma en que este mecanismo de participación debe ser adelantado, son considerados por la Guía de aplicación como primordiales.”

Con respecto al artículo 6°. la Guía en mención informa:

“El artículo 6 requiere que los gobiernos establezcan los medios que permitan a los pueblos interesados participar en la toma de decisiones a todos los niveles a nivel de instituciones legislativas y de organismos administrativos. También exige que consulten a los pueblos indígenas y tribales mediante procedimientos adecuados y sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.”

En la sentencia que se reseña, también se dijo que el derecho de los pueblos indígenas y tribales a ser consultados previamente se erige como una de las formas de participación democrática previstas en la Carta, que “tiene un reforzamiento en el Convenio número 169, aprobado por la ley 21 de 1991, el cual está destinado a asegurar los derechos de los pueblos indígenas a su territorio y a la protección de sus valores culturales, sociales y económicos, como medio para asegurar su subsistencia como grupos humanos. De este modo, el citado Convenio, que hace parte del ordenamiento jurídico en virtud de los arts. 93 y 94 de la Constitución, integra junto con la aludida norma un bloque de constitucionalidad que tiende a asegurar y hacer efectiva dicha participación.

Con ocasión de la revisión constitucional del proyecto de ley número 025 /99 senada y 217 /99, “por el cual se reglamenta el artículo 176 de la Constitución Política” en alusión a los límites de la consulta previa, la Corte definió que el Estado Colombiano, en principio, tiene un compromiso constitucional de gran amplitud frente a la realización del mecanismo, por cuya virtud cada vez que se prevean medidas administrativas o legislativas que afecten a los pueblos indígenas y tribales que

habitan el territorio nacional, éstos deberían ser consultados, pero también consideró que el artículo 34 del Convenio otorga a los Estados Partes la posibilidad de determinar la naturaleza y alcance de las medidas que se adopten para darle aplicación al instrumento, atendiendo las condiciones propias de cada país.

El derecho de participación de la comunidad indígena como derecho fundamental tiene un reforzamiento en el Convenio número 169, aprobado por la Ley 21 de 1991, el cual está destinado a asegurar los derechos de los pueblos indígenas a su territorio y a la protección de sus valores culturales, sociales y económicos, como medio para asegurar su subsistencia como grupos humanos. Ahora bien, corresponde a cada Estado señalar, ya sea en la Constitución y en la ley los mecanismos idóneos para hacer efectiva la participación de las comunidades como un instrumento de protección de los intereses de éstas que como ya se expresó configuran proyección de los intereses de la propia sociedad y del Estado. La Corte ha tenido ocasión de precisar los alcances de los artículos 6 y 7 del Convenio 169 OIT en los siguientes términos:

De esta manera, existe, en principio, un compromiso internacional de gran amplitud, que obliga al Estado colombiano a efectuar el aludido proceso de consulta previa cada vez que se prevea una medida, legislativa o administrativa, que tenga la virtud de afectar en forma directa a las etnias que habitan en su territorio”

Según lo consultado a la ANT, de acuerdo con denuncia presentada por la Comisión Nacional de Territorios Indígenas, relacionada con el deber de concertación o consulta a que está obligada esta entidad, frente al derecho de estos pueblos a que las decisiones que los afectan les sean consultadas, sean estas legislativas o administrativas y que tengan la virtud de afectar en forma directa a las etnias que habitan en su territorio, se observó que no se ha realizado en las vigencias en estudio (2017 a 2019), concertación con las comunidades indígenas relacionadas con el proyecto de inversión “*Implementación del programa de legalización de tierras y fomento al desarrollo rural para comunidades indígenas a nivel nacional*”, toda vez que este proyecto incluye el presupuesto que los afecta en forma directa, el cual está destinado a asegurar los derechos de los pueblos indígenas a su territorio y a la protección de sus valores culturales, sociales y económicos, como medio para asegurar su subsistencia como grupos humanos.

En el material probatorio de respuesta de la ANT, solo se anexaron dos (2) actas donde la Comisión Nacional de Pueblos Indígenas, priorizan casos para la adquisición de predios, pero carece de la asistencia y firma de funcionarios de ANT, como prueba de la concertación.

De lo anterior, se puede concluir que la ANT incumple la obligación establecida en el artículo 6° del Convenio No. 169 de la OIT, aprobado por la Ley 21 de 1991, en su

artículo 6°, obligación que ha sido reiterada por la Corte Constitucional en sus decisiones (SU-383 DE 2003).

Debido a inadecuado control y seguimiento por parte de la ANT, lo que ocasiona que se apliquen recursos sin el reconocimiento de los proyectos en las comunidades indígenas, y se exprese por parte de ellas, el desconocimiento del presupuesto asignado para atender estas obligaciones adquiridas por el Estado.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta de la entidad

“... revisado el repositorio documental de las sesiones de la Comisión Nacional de Territorios, se observa que mediante diversos oficios (con radicados N° 20176201033652, N° 20176201033692, N° 20176201033712, N° 20176201033802 y N° 20176201033882, entre otros) el Secretario General de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas allegó a la ANT:

(i) el Acta de priorización suscrita el día 14 de diciembre de 2017 por los delegados de los pueblos indígenas de Colombia en la CNTI; (ii) un DVD con un archivo de Excel que contenía el consolidado de 178 predios priorizados y la siguiente información: nombre de predio a adquirir, región en la que se encuentra, comunidad que hace la solicitud, organización a la que pertenece y datos de contacto; y, (iii) la información pertinente para la adquisición de cada uno de los predios priorizados.

En dichos oficios remisorios, el Secretario Técnico manifestó que el ejercicio de priorización de casos para la adquisición de predios para la ANT se realizó “en el marco del espacio autónomo indígena de la V sesión de la CNTI”.

En virtud de ello, la Dirección de Asuntos Étnicos -DAE incorporó en el plan de acción del programa de compra de predios con destinación específica para comunidades indígenas, cuarenta y nueve (49) casos del total de priorizados por la CNTI el 14 de diciembre de 2017, para atender entre las vigencias 2018-2019, – se anexa matriz -. De lo cual se reporta lo siguiente:

- *Seis (6) casos fueron atendidos durante 2018 y fueron archivados debido a que se presentaron desistimientos por parte de comunidades o propietarios.*
- *Tres (3) de los casos relacionados en la priorización corresponden a diez (10) predios ya adquiridos durante las vigencias 2016- 2017, que otrora fueran presentados por la CNTI.*
- *A la fecha, la DAE inició actuaciones frente a (40) procesos, cuya compra dependerá de su viabilidad técnica, jurídica y respectiva aceptación del*

proceso, situación que solo se podrá determinar en el curso del procedimiento.”

Análisis de respuesta

En la comunicación allegada por la ANT, aunque se relacionan comunicaciones y actas, éstas no fueron aportadas para establecer la participación interinstitucional, sino que se allegaron nuevamente las mismas actas realizadas por la Comisión Nacional de Territorios Indígenas -CNTI, con las firmas de los delegados de cada uno de los territorios indígenas, en la cual se priorizan los predios, pero sin suscribirse por servidores públicos de la Agencia.

Hallazgo administrativo con presunto alcance disciplinario.

3.3.6. Restitución de los derechos territoriales del pueblo Ette Ennaka

Radicada por el secretario del Juzgado Cuarto de Descongestión Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Santa Marta, el cual notifica a la Contraloría General de la República el fallo de fecha 20 de noviembre de 2018, donde se ordenó a la CGR apoyar, acompañar y vigilar el proceso de restitución de los derechos territoriales del pueblo Ette Ennaka.

La Agencia Nacional de Tierras actualmente está adelantando el debido trámite administrativo para dar cumplimiento a la sentencia proferida por el Despacho Judicial para la constitución de resguardo de la comunidad Ette Ennaka, por lo que se avanza en ello.

3.3.7. Restitución de Tierras en Mocoa

La Agencia Nacional de Tierras realizó el trámite administrativo para dar cumplimiento a la sentencia proferida por el Juzgado Segundo de Descongestión del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Mocoa, adjudicando el inmueble ordenado.

3.3.8. Constitución del Resguardo Nasa

Radicada por la Secretaria General del Cabildo Central Kwe'sx Yu' Kiwe, la cual manifiesta un posible desacato a la tutela No. 028 proferida por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Palmira – Valle del Cauca, que ordenó dar celeridad al proceso de constitución de resguardo de la comunidad NASA

La Agencia Nacional de Tierras actualmente está adelantando el debido trámite administrativo para dar cumplimiento a la sentencia proferida.

3.3.9. Proyecto productivo en Arauca

Posibles irregularidades en la adjudicación y aplicación del proyecto productivo S-ARA-007 que correspondió a los predios “Las Brisas, Camagüey, La Primavera I y la Primavera II, subsidio integral otorgado mediante Resolución No. 9956 del 22 de noviembre del 2013.

Actualmente se adelanta por parte de la Gerencia Departamental Colegiada de Arauca la atención del asunto, sin que se observen nuevos hechos que conlleven a un trámite adicional en este sector.

3.3.10. Contrato Interadministrativo 872 de 2017 suscrito por ANT con COLVATEL

Por denuncia ciudadana se informan irregularidades en el desarrollo del contrato interadministrativo 872 de 2017 suscrito entre la ANT y ColvateL, que tiene por objeto la organización, inventario, descripción y digitalización conforme a la normatividad exigida por el Archivo General de la Nación y a la parametrización de la ANT, en cumplimiento a los lineamientos de la sentencia T-488 de 2012 y Auto 040 de 2017.

Como resultado de las actuaciones, se identificó que la ANT inobservó el principio de planeación contractual al no realizar los análisis dentro de los estudios previos, que permitieran justificar la contratación directa.

Además, no adelantó un adecuado estudio para la determinación de los costos del contrato, lo que conllevó a que se establecieran presuntos sobrecostos. Adicionalmente, se presentaron omisiones por parte de la supervisión, al no informar de los retrasos en la ejecución del contrato que finalmente llevaron a que no se cumpliera con el objeto del contrato de forma eficaz, y otras situaciones que se relacionan en los hallazgos del presente informe de auditoría.

3.4. EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO

Del Plan de Mejoramiento presentado por la ANT, con corte a 31 de diciembre de 2018, se evaluaron 25 hallazgos con 29 acciones, obteniendo como resultado una evaluación de EFECTIVIDAD.

Como resultado del seguimiento al Plan de Mejoramiento, se evidenció que la ANT ejecutó las acciones de mejora contempladas en el mismo; no obstante, en los hallazgos H142, H13 y H4, se estableció que las acciones no han sido efectivas para corregir los hallazgos, razón por la cual en la presente auditoría nuevamente se presentan las deficiencias referente a los predios registrados en el Fondo Nacional Agrario que no pueden ser adjudicados, el registro con valor cero en predios, la constitución de reservas siendo una cuenta por pagar presupuestal en lo atinente a subsidios, y por hechos que no constituyen fuerza mayor o caso fortuito.

3.5. SEGUIMIENTO GLOSAS DEL CONGRESO

Como resultado del presente análisis se tiene:

- *No se cuenta con las funcionalidades que ayuden a integrar, los sistemas de información auxiliares (Gestión de Bienes, Administración de Nómina y Seguridad Social) de la entidad con el SIIF, aspecto que limita la oportunidad y eficacia de seguimiento a la traza contable de las operaciones relacionadas con el reconocimiento de los hechos derivados de tales subsistemas y adicional que se tenga que realizar comprobantes manuales.*

Análisis de la CGR:

Esta situación continua es una limitación que la entidad revela en las Notas a los Estados financieros

"Respecto de la integralidad del sistema SIIF Nación y su interoperabilidad con el sistema de gestión de bienes así como el de administración de nómina y seguridad social usados por la ANT, se advierte que aún no se cuenta con las funcionalidades que ayuden a integrar los sistemas de información auxiliares de la entidad con el SIIF Nación, aspecto que limita la oportunidad y eficacia de seguimiento a la traza contable de las operaciones relacionadas con el reconocimiento de los hechos derivados de tales subsistemas y adicional que se tenga que realizar comprobantes manuales.

El sistema SIIF solo genera información detallada por un mes, el libro diario no genera información por terceros, lo que no facilita la búsqueda de la información.

La parametrización correspondiente a los rubros de inversión no permite que la afectación contable automática refleje la realidad de la entidad conllevando a la reclasificación mediante registros manuales."

- *Rezago Presupuestal Ejecutado A 31-12-2017*

RUBRO	Apropiación definitiva (1)	Ejecución Compromisos (2)	Perdida de apropiación (1-2)
Funcionamiento	20.222.716.67	15.170.507.02	5.052.209.65
Gastos de Personal	15.257.316.67	11.165.661.28	4.091655.39
Gastos Generales	3.776.151.57	3.719.321.75	56.829.81
Transferencias	1.189.248.43	285.523.99	903.724.44
Servicio de la deuda	106.000.000	75.064.25	30.935.75
Inversión	259.204.696.769	2.100.000.000	261.304.696.769
Total	291.858.175.52	282.668.147.57	9.190.027.94

- *Rezago Presupuestal Reservas Presupuestales Mas Cuentas por pagar A 31-12-2017*

Reservas presupuestales \$15.565.604.45
Cuentas por Pagar \$79.610.649.12

Análisis de la CGR:

Las anteriores apropiaciones se desagregaron así:

RUBRO	RECURSOS NACION	RECURSOS PROPIOS	TOTAL
Presupuesto de funcionamiento	21.362.067.604	0	21.362.067.604
Presupuesto de servicio de la deuda	85.970.000	0	85.970.000
Presupuesto de inversión	259.204.696.769	2.100.000.000	261.304.696.769
Total presupuesto	280.652.734.373	2.100.000.000	282.752.734.373

Fuente: Decreto de Liquidación presupuesto No 2236/2017. Decreto 2470/2018. SIF Nación

Mediante Decreto 2470 del 28 de diciembre de 2018, se reduce la anterior apropiación en \$106.489.311.939 afectando los rubros presupuestales de inversión, quedando una apropiación definitiva para la vigencia 2018 de \$242.314.922.434, cuya ejecución total (pagos vs apropiación vigente) alcanzó el 68.87%, tal como se ilustra en el siguiente cuadro:

CONCEPTO	APROPIACION INICIAL	APROPIACION REDUCIDA	APROPIACION ADICIONADA	APROPIACION VIGENTE	COMPROMISO	OBLIGACION	PAGOS	% EJECUCION
Funcionamiento	21362.067.604	1050.761280	1050.761280	21362.067.604	18.873.959.396,52	18.523.968.383,02	18.523.968.383,02	86.71
Deuda Externa	85970.000	0	0	85970.000	75.836.257,57	75.836.257,57	75.836.257,57	88.21
Inversión	261.304.696.769	106.489.311.939	66.051.500.000	220.866.884.830	193.436.623.206,07	148.275.170.657,47	148.275.170.657,47	67.13
Total	282.752.734.373	106.540.073.219	67.102.261.280	242.314.922.434	212.386.418.660,16	166.874.975.298,06	166.874.975.298,06	68.87

Fuente: Financiera – Grupo presupuestal

Del total del presupuesto asignado, el 0.04% es decir \$85.970.000 se destinaron al pago de deuda pública y el 91.15% \$220.866.884.830, se asignó a gastos de inversión, el cual incluye \$2.100.000.000 de recursos propios.

En la ejecución del presupuesto la Agencia registro una pérdida de apropiación que ascendió a \$29.928.503.573,84, lo que representa el 12.35% del total del presupuesto asignado por \$242.314.922.434, tal como se detalla en el siguiente cuadro:

DE ORDEN CONTABLE.

- *A 31 de diciembre de 2017, presentan resultado de ejercicios anteriores, por valor de \$(43.101.786.905) pesos -Cuenta 147006; Arrendamientos: Cartera de Islas del Rosario por \$2.007.263.927,31 pesos. La Agencia Nacional de Tierras recibió del extinto INCODER contratos por concepto de arrendamiento suscritos en cumplimiento del Acuerdo 041 de 2006, correspondientes a los bienes baldíos reservados de la Nación ubicados en las diferentes islas que conforman el archipiélago de Islas del Rosario y San Bernardo. Al llevar acabo la revisión y análisis de la información se determinaron las siguientes observaciones en la información suministrada por el extinto INCODER, así: - Se encuentran contratos vencidos sin prorroga ni renovación. - En los contratos vigentes no se encuentra incorporada la póliza de cumplimiento ni los soportes de pago. - El INCODER no efectuó los ajustes al valor del canon de arrendamiento mensual, con base en el avalúo realizado por el IGAC. - No se encuentran completos los informes de supervisión técnica ni financiera. - Los archivos documentales revisados no cumplen con las normas técnicas de administración de documentos. - Con base en la clasificación de los contratos, se llevó a cabo la etapa de levantamientos topográficos de los predios, ubicados en Isla Grande y demás islas del archipiélago de Nuestra Señora del Rosario; quedando pendiente el mismo ejercicio para los predios ubicados en el archipiélago de San Bernardo. - Del análisis realizado a los expedientes contractuales se determinó el traslado de copias a la Fiscalía y órganos de control para las investigaciones respectivas.*

Análisis de la CGR:

La ANT a diciembre 31 de 2018, presenta un déficit de \$88.868.720, por cuanto los resultados se vieron afectados por los ajustes contables correspondientes a la provisión de los procesos litigiosos \$85.625.728.512 y la ejecución de los convenios de vigencias anteriores.

De la Cuenta 147006; Arrendamientos: Cartera de Islas del Rosario por \$2.193.516.941, para la vigencia 2018 en la revisión de las carpetas físicas que

conforman los expedientes de cada uno de los predios en arrendamiento que fueron entregadas por la Agencia, en desarrollo del proceso auditor, no se evidenció actividad alguna de cobro jurídico, encaminada a la recuperación de esta cartera, que a 31 de diciembre de 2018 presenta morosidad de más 90 días y hasta 7 años.

Aún continúan los contratos vencidos sin prórroga ni renovación, no se encuentra incorporada la póliza de cumplimiento ni los soportes de pago. Se evidencio que los cánones de arrendamiento se están incrementando únicamente con el IPC no con base en el avalúo realizado por el IGAC, se continua con la etapa de levantamientos topográficos de los predios, ubicados en Isla Grande y demás islas del archipiélago de Nuestra Señora del Rosario.

DE ORDEN ADMINISTRATIVO.

- *Respecto de la integralidad del sistema SIIF y su interoperabilidad con el sistema de gestión de bienes así como el de administración de nómina y seguridad social usados por la ANT, se advierte que aún no se cuenta con las funcionalidades que ayuden a integrar los sistemas de información auxiliares de la entidad con el SIIF, aspecto que limita la oportunidad y eficacia de seguimiento a la traza contable de las operaciones relacionadas con el reconocimiento de los hechos derivados de tales subsistemas y adicional que se tenga que realizar comprobantes manuales. -El sistema SIIF solo genera información detallada por un mes, el libro diario no genera información por terceros, lo que no facilita la búsqueda de la información. -La parametrización correspondiente a los rubros de inversión no permite que la afectación contable automática refleje la realidad de la entidad conllevando a la reclasificación mediante registros manuales.*

Análisis de la CGR

Esta situación continua es una limitación que la entidad revela en las Notas a los Estados financieros

“Respecto de la integralidad del sistema SIIF Nación y su interoperabilidad con el sistema de gestión de bienes así como el de administración de nómina y seguridad social usados por la ANT, se advierte que aún no se cuenta con las funcionalidades que ayuden a integrar los sistemas de información auxiliares de la entidad con el SIIF Nación, aspecto que limita la oportunidad y eficacia de seguimiento a la traza contable de las operaciones relacionadas con el reconocimiento de los hechos derivados de tales subsistemas y adicional que se tenga que realizar comprobantes manuales.

El sistema SIIF solo genera información detallada por un mes, el libro diario no genera información por terceros, lo que no facilita la búsqueda de la información.

La parametrización correspondiente a los rubros de inversión no permite que la afectación contable automática refleje la realidad de la entidad conllevando a la reclasificación mediante registros manuales.”

- *CALIFICACIÓN DEL SISTEMA: Producto de la autoevaluación de acuerdo con la Resolución No. 357 de 2008 de la Contaduría General de la Nación, la calificación fue del 3.86.*

Análisis de la CGR

Para la vigencia 2018 la autoevaluación realizada por la ANT según la Resolución No. 357 de 2008 de la CGN, la calificación fue del 4.88.

- *Informe del avance del plan o planes de mejoramiento suscritos con la contraloría general de la república a 31 de diciembre de 2017*

Análisis de la CGR

Del Plan de Mejoramiento presentado por la ANT, con corte a 31 de diciembre de 2018, se evaluaron 25 hallazgos con 29 acciones, obteniendo como resultado una evaluación de EFECTIVIDAD.

- *La entidad no envió Catalogo de Cuentas con sus respectivos saldos a 31 de diciembre de 2017.*

Análisis de la CGR

La subcuenta Terrenos presenta un aumento de \$64.400.000.000 respecto del año 2016 los cuales revelado en notas a los estados financieros es la Agencia Nacional de Tierras, así: “El aumento corresponde a los predios transferidos por el extinto INCODER. más los adquiridos por la Agencia Nacional de Tierras en la vigencia 2017”.

Análisis de la CGR

En la vigencia 2018 la cuenta Inventarios - Terrenos se incrementó en \$46.520.171.161, por los predios adquiridos por la ANT, para ser entregados a las comunidades.

- *Agencia Nacional de Tierras -ANT. Opinión: con salvedades. Las cuentas por pagar por compra de tierras se encontraron sobrestimadas en \$553,2 millones, correspondientes a la adjudicación de un Subsidio Integral de Reforma Agraria (SIRA) mediante cada una de las Resoluciones 421, 422, 423, 424, 425 y 426 del 31 de marzo del 2017, en cumplimiento de la sentencia de tutela dentro del proceso No. 11001020300020160244100, proferida por la Corte Suprema de Justicia, en Sala de Casación Civil, los cuales fueron rechazados por los beneficiarios, situación que no fue informada al área contable y originó, a su vez, una sobrestimación de la cuenta otros activos transferencias condicionadas. La cuenta inventarios, con saldo de \$350.205,5 millones a 31 de diciembre de 2017, registró los predios del Fondo Nacional Agrario (FNA), hoy Fondo de Tierras para la reforma Rural Integral, transferidos por el Incoder a la ANT, de los cuales la entidad depuró aproximadamente el 72% del valor de la cuenta, cuyos predios se encuentran registrados en el aplicativo Share Point de la ANT, por valor de \$253.172,0 millones, con incertidumbre por el saldo por depurar de \$97.072,5 millones, del cual no se tiene certeza de la titularidad de los predios a nombre de la Agencia, tal como se observa en la conciliación presentada por la entidad, con afectación a la razonabilidad de la cuenta por dicho valor.
Control interno financiero: eficiente.*

Análisis de la CGR

Opinión: los Estados Contables de la ANT, presentan razonablemente en todos los aspectos importantes la situación financiera a 31 de diciembre de 2018, y los resultados de sus operaciones por el año que terminó en esta fecha, de conformidad con el Marco Normativo para entidades del gobierno que contempla los principios y normas de contabilidad prescritos por la Contaduría General de la Nación, excepto por sobrestimaciones en la cuenta Inventarios Terrenos por \$33.685.295.375 que corresponden a el mayor valor registrado por concepto de los predios transferidos por el extinto INCODER cuya titularidad en registro de instrumentos públicos, están a nombre de un tercero y no a nombre del Estado.

Adicionalmente, se presenta incertidumbre en la cuenta de Inventarios – Predios, debido a que se registraron con valor cero, 52 predios que fueron transferidos por el extinto INCODER e incorporados mediante resoluciones al patrimonio de la ANT y 36 predios transferidos por la SAE mediante resoluciones, pero que, al no estar plenamente valuados, no se pueden efectuar los trámites para adjudicación.

Así mismo, de 272 predios relacionados como baldíos adjudicables, se determinó que 195 no son aptos para ser adjudicados, por no cumplir con condiciones para ser habitables o el desarrollo productivo.

Control Interno es CON DEFICIENCIAS; sustentado este resultado en las debilidades de comunicación de las áreas misionales de la ANT con el área de Contabilidad y de Presupuesto, en donde finalmente confluyen los resultados, a través de la presentación de las cifras en los Estados Contables y Presupuestales.

4. ANEXOS

4.1. ANEXO 1 - EVALUACION PLAN DE MEJORAMIENTO

Codificación en el Plan de Mejoramiento de la Entidad	Hallazgo	El hallazgo persiste en la vigencia actual auditada (SI/NO)?	Observaciones o comentarios del Equipo Auditor
126	Hallazgo No. 126. Registro legalizaciones Recursos Entregados en Administración La cuenta Recursos Entregados en Administración, por \$134.657 millones, correspondientes a recursos ejecutados en virtud de los convenios y/o contratos suscritos para asesorías; se encuentra subestimada en \$101.856 millones. Posible deficiencias o insuficiencias de lineamientos contables dirigidos a los proveedores internos de información contable.	NO	En la vigencia 2018 no se evidencian saldos anteriores en esta cuenta a 2016 y estos fueron legalizados y depurados en el proceso de convergencia
136	Hallazgo No. 136. Cuentas por Pagar Banco Agrario. En la revisión del rezago presupuestal se observa que, en la constitución de cuentas por pagar a nombre del Banco Agrario, realizada en la "Gestión General", no hay identificación de los terceros que reciben los recursos por no haberse recibido el servicio contratado; lo que evidencia que se constituyeron sin el cumplimiento de requisitos. Posible desconocimiento por parte de quienes entregan información al proceso contable, sobre las formalidades de la misma.	NO	Esta figura del banco Agrario para subsidios ya en la vigencia 2018 no se presenta
35	Hallazgo No. 35. Base de Datos Sistema de Información Predial Fondo Nacional Agrario. El INCODER a la Fecha en que se realiza la auditoría, abril 30 de 2014, no tiene consolidado un inventario real de estos predios y/o parcelas, que les sirva de fundamento para la toma de decisiones en el cumplimiento de su objeto misional. Dispersión en la información relacionada con predios del Fondo Nacional Agrario	NO	A la fecha de esta auditoría, lo entregado en actas por parte del extinto INCODER está registrado o revelado en la información contable
5	Hallazgo No. 5 -Soportes de ejecución convenios en gasto público social, debido a debilidades en el proceso de supervisión, al no solicitar los informes de progreso en los términos pactados en el anexo "A" del convenio 112 de 2016, el que señala que los informes sobre ejecución de los aportes, serán diligenciados por resultados de producto.	NO	En la vigencia 2018 debido al proceso de Convergencia a NICPS se depuro la cuenta de Recursos entregados en administración legalizando los saldos de vigencias anteriores

Codificación en el Plan de Mejoramiento de la Entidad	Hallazgo	El hallazgo persiste en la vigencia actual auditada (SI/NO)?	Observaciones o comentarios del Equipo Auditor
1	<p>Hallazgo N° 1. Cuenta Inventarios Revisada la cuenta 1510 Cuenta inventarios, con saldo a diciembre 31 de 2017 de \$350.205.523.208, cruzada con el aplicativo SharePoint, donde se registran los predios del Fondo Nacional Agrario FNA, hoy Fondo de Tierras para la reforma Rural Integral, que fueron transferidos por el INCODER a la ANT, mediante 44 actas de transferencia de 4.168 predios. La entidad a diciembre 31 de 2017, tiene depurado aproximadamente el 72%, del valor de cuenta, predios que están registrados en el aplicativo SharePoint de la ANT, por valor de \$253.172.018.780,32, presentando una incertidumbre por el saldo por depurar de \$97.072.533.888, afectando la razonabilidad de la cuenta por el citado valor.</p>	NO	Se evidencia en la conciliación entre contabilidad y el FNA para la vigencia 2018 la cuenta esta depurada, se evidencia todos los terrenos registrados, aunque algunos tienen valor CERO
1	<p>Hallazgo N° 1. Cuenta Inventarios Revisada la cuenta 1510 Cuenta inventarios, con saldo a diciembre 31 de 2017 de \$350.205.523.208, cruzada con el aplicativo SharePoint, donde se registran los predios del Fondo Nacional Agrario FNA, hoy Fondo de Tierras para la reforma Rural Integral, que fueron transferidos por el INCODER a la ANT, mediante 44 actas de transferencia de 4.168 predios. No se ha culminado la revisión de la titularidad del derecho de dominio de los 4.168 predios transferidos por el INCODER mediante actas, debido a la gran cantidad de predios y parcelas que el INCODER tenía en su inventario sin ninguna depuración.</p>	NO	Se evidencia en la conciliación entre contabilidad y el FNA para la vigencia 2018 la cuenta esta depurada, se evidencia todos los terrenos registrados, aunque algunos tienen valor CERO
8	<p>Hallazgo No. 8 - Registro inventario predios Fondo Nacional Agrario. Posible falta de comunicación entre las direcciones responsables de la adquisición de predios y el área contable, generando una subestimación de la cuenta Inventarios en \$ 11.070,89 millones.</p>	NO	En la vigencia 2018 no se presentó por Adquisición de predios , se presentó por Revocatoria de predios ya otorgado
2	<p>Hallazgo No. 2 - Predios en SharePoint sin valor Cruzada la información que reposa en el aplicativo SharePoint de la ANT sobre los predios administrados por la Subdirección de Acceso a Tierras con los registros contables, se observa que en el mencionado aplicativo hay dos (2) predios sin valor. Debilidades en los controles para el monitoreo de información incorporada en el Share Point</p>	NO	Para la vigencia 2018 se verifico la conciliación entre contabilidad y el FNA no se presentó esta situación
128	<p>Hallazgo No. 128. Predios Fondo Nacional Agrario Revisada la cuenta 163701 Propiedades, Planta y Equipo no explotados – terrenos, con saldo a 31 de diciembre de 2014, de \$109.209.4 millones, se evidencian inconsistencias con la información que se registra en SIIF, en el rubro "Terrenos Pendientes de Legalizar" el cual presenta un saldo de \$94.467 millones.. Posibles controles insuficientes para la verificación de información relacionada con predios del</p>	NO	a Diciembre 31-2018 la cuenta inventarios Predios esta depurada

Codificación en el Plan de Mejoramiento de la Entidad	Hallazgo	El hallazgo persiste en la vigencia actual auditada (SI/NO)?	Observaciones o comentarios del Equipo Auditor
	Fondo Nacional Agrario tanto por el proveedor como el cliente de la información		
129	Hallazgo No. 129. Compra de Predios - FNA Revisada la cuenta 1605 Propiedades, planta y Equipo – terrenos, con saldo a 31 de diciembre de 2014 de \$109.209 millones, se observó que en la vigencia 2014 se adquirieron 19 predios para comunidades indígenas por valor de \$8.360.4 millones, que no fueron ingresados al Fondo Nacional Agrario – FNA, subestimando. Posibles controles insuficientes para la verificación de información relacionada con predios del Fondo Nacional Agrario tanto por el proveedor como el cliente de la información	NO	Se precisa que actualmente esta cuenta se denomina INVENTARIOS, en la vigencia 2018 no se presentó por Adquisición de predios, se presentó por Revocatoria de predios ya otorgado
142	Hallazgo No. 142. Predios Fondo Nacional Agrario con valor cero Revisadas las bases de datos que contienen el inventario de los predios correspondientes al Fondo Nacional Agrario para Antioquia, contabilizados a diciembre 31 de 2013 y 2014, se evidenció que se incluyen 28 predios cuyo valor es cero, sin ninguna depuración durante la vigencia 2014. Posibles controles insuficientes para la verificación de información relacionada con predios del Fondo Nacional Agrario tanto por el proveedor como el cliente de la información.	SI	Se evidencia en la conciliación entre contabilidad y el FNA para la vigencia 2018 la cuenta esta depurada, se evidencia todos los terrenos registrados, aunque algunos tienen valor CERO
143	Hallazgo No. 143. Expedientes predios Fondo Nacional Agrario Contabilizados en cuenta 163701 - Terrenos. Revisada la muestra de los expedientes de los predios contabilizados a diciembre 31 de 2014 en la cuenta 163701 "Propiedades, Planta y Equipo No Explotados – Terrenos" se evidenciaron las siguientes situaciones. Posibles controles insuficientes para la verificación de información relacionada con predios del Fondo Nacional Agrario tanto por el proveedor como el cliente de la información	NO	En la vigencia 2018 para los predios adquiridos, la documentación está de acuerdo al procedimiento establecido
144	Hallazgo No. 144. Registro contable altas predios Fondo Nacional Agrario vigencia 2014. Revisados los registros contables de las altas (ingresos) de predios del Fondo Nacional Agrario durante la vigencia 2014 para Antioquia, se evidenció que se incorporó el predio denominado La Argentina, ubicado en el Municipio de Nariño, el cual se ingresó a la contabilidad. Posibles controles insuficientes para la verificación de información relacionada con predios del Fondo Nacional Agrario tanto por el proveedor como el cliente de la información	NO	En la vigencia 2018 para los predios adquiridos, la documentación está de acuerdo al procedimiento establecido

Codificación en el Plan de Mejoramiento de la Entidad	Hallazgo	El hallazgo persiste en la vigencia actual auditada (SI/NO)?	Observaciones o comentarios del Equipo Auditor
149	<p>Hallazgo No. 149. Bienes Fondo Nacional Agrario. En la cuenta contable 163701 Propiedad planta y equipo no explotados Terrenos, se relacionan los terrenos que corresponden al FNA Fondo Nacional Agrario-valores estos que incluyen la reclasificación en la vigencia 2014 de 27 predios destinados a pueblos indígenas por un valor total de \$780 millones; En el municipio de Saravena existe un predio que era de las oficinas del antiguo Incora. Los predios destinados para indígenas no tienen trámite de registro, y están debiendo impuestos. Posibles controles insuficientes para la verificación de información relacionada con predios del Fondo Nacional Agrario tanto por el proveedor como el cliente de la información</p>	NO	Se precisa que actualmente esta cuenta se denomina INVENTARIOS y está separada de los bienes propiedad de la ANT - Propiedad Planta y Equipo, y en el proceso de depuración para la convergencia a NICPS se aclararon estas situaciones
2	<p>Hallazgo No. 2 - Soportabilidad contable gastos operativos convenio 137 de 2016. Por concepto de gastos administrativos se ejecutaron \$582,31 millones, gastos que no se encuentran soportados en el expediente documental y que no permiten demostrar su ejecución real y su relación para con el objeto del convenio.</p>	NO	Para la vigencia 2018 de los convenios seleccionados no tenían el rubro de gastos administrativos
2	<p>Hallazgo No. 2 - Soportabilidad contable gastos operativos convenio 137 de 2016. La constitución de la cuenta por pagar por valor de \$1.929,98 millones no cumple los requisitos presupuestales para el efecto, debiendo ser una reserva presupuestal, por cuanto a corte de 31 de diciembre de 2016 no se había ejecutado el 60% del primer desembolso, tal y como se pactó en las cláusulas del convenio.</p>	NO	Para la vigencia 2018 no se registraron cuentas por pagar presupuestales según directrices dadas por el MHYCP el Decreto 2467 del 28 de diciembre de 2018
5	<p>Hallazgo No. 5 -Soportes de ejecución convenios en gasto público social. Debilidades en el proceso de causación de los pagos en el área de contabilidad, al confundir giros de recursos con ejecución financiera, lo que ocasiona una sobreestimación del gasto público social, en \$27.001,92 millones.</p>	NO	En la vigencia 2018, se causó el Gasto público Social en el momento de legalizar los Recursos entregados en Administración, situación que se verificó en los convenios seleccionados pendientes de legalizar recursos.
154	<p>Hallazgo No.154. Contabilización Predios F.N.A. No se encuentra actualizada la contabilización de terrenos del FNA en la DT, durante la vigencia 2014 no se realizó movimientos de la cuenta 163701, por lo que existe sobrestimación en la misma por valor de los predios entregados, afectando además la cuenta de Capital Fiscal de la entidad y confiabilidad de los saldos en esta dependencia. Posibles controles insuficientes para la verificación de información relacionada con predios del Fondo Nacional Agrario tanto por el proveedor como el cliente de la información</p>	NO	En la vigencia 2018, se causó el Gasto público Social en el momento de legalizar los Recursos entregados en Administración, situación que se verificó en los convenios seleccionados pendientes de legalizar recursos.

Codificación en el Plan de Mejoramiento de la Entidad	Hallazgo	El hallazgo persiste en la vigencia actual auditada (SI/NO)?	Observaciones o comentarios del Equipo Auditor
1	Hallazgo No. 1. Diferencias entre registros contables de predios del Fondo Nacional Agrario en los estados financieros de la ANT y actas de entrega del INCODER. Controles insuficientes para la verificación de información relacionada con predios del Fondo Nacional Agrario tanto por el proveedor como el cliente de la información	NO	En la vigencia 2018, se causó el Gasto público Social en el momento de legalizar los Recursos entregados en Administración, situación que se verifico en los convenios seleccionados pendientes de legalizar recursos.
12	Hallazgo No. 12 - Cuentas por pagar como reservas presupuestales. Cambio de reglas de parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que no permitió hacer el registro oportuno en el sistema, que pese al plazo establecido como periodo de transición en el cual se permite causar las cuentas por pagar que hubiesen quedado pendientes, y a las instrucciones de la circular externa 062, el SIIF-Nación, no permitió realizar dicho proceso a partir del 2 de enero de 2017, situación que generó la imposibilidad de crear cuentas por pagar durante el periodo de transición, teniendo las mismas que constituirse irregularmente como reserva presupuestal.	NO	Para la vigencia 2018 no se registraron cuentas por pagar presupuestales según directrices dadas por el MHYCP el Decreto 2467 del 28 de diciembre de 2018
12	Hallazgo No 12- Cambio de reglas de parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que no permitió hacer el registro oportuno en el sistema, que pese al plazo establecido como periodo de transición en el cual se permite causar las cuentas por pagar que hubiesen quedado pendientes, y a las instrucciones de la circular externa 062, el SIIF-Nación, no permitió realizar dicho proceso a partir del 2 de enero de 2017, situación que generó la imposibilidad de crear cuentas por pagar durante el periodo de transición, teniendo las mismas que constituirse irregularmente como reserva presupuestal.	NO	Para la vigencia 2018 no se registraron cuentas por pagar presupuestales según directrices dadas por el MHYCP el Decreto 2467 del 28 de diciembre de 2018
6	Hallazgo No. 6 - Contabilización iniciativas comunitarias. Debilidades en el proceso de causación de los pagos en el área de contabilidad, al confundir asignación con ejecución financiera, lo que ocasiona que los recursos desembolsados no tengan control en contabilidad y una sobreestimación del gasto público social en \$11.216,28 millones.	NO	Para la presente vigencia esta situación no se presento

Codificación en el Plan de Mejoramiento de la Entidad	Hallazgo	El hallazgo persiste en la vigencia actual auditada (SI/NO)?	Observaciones o comentarios del Equipo Auditor
13	<p>Hallazgo No. 13 - Cuentas por pagar subsidios (D3) Debilidades en la verificación por parte del área de presupuesto el cumplimiento de los requisitos para la atención del compromiso generado, el cual debió registrarse en el SIF como una reserva presupuestal; lo anterior, genera distorsión en la ejecución presupuestal y en la presentación de la información del rezago presupuestal.</p>	NO	<p>Para la vigencia 2018 no se registraron cuentas por pagar presupuestales según directrices dadas por el MHYCP el Decreto 2467 del 28 de diciembre de 2018. Se precisa que los subsidios entregados en la vigencia 2018 son en cumplimiento de sentencias judiciales, contablemente se registraron como Cuentas por Pagar</p>
13	<p>Hallazgo No. 13 - Cuentas por pagar subsidios (D3) En el área contable no se hace un control a las cuentas por pagar generadas presupuestalmente con causación contable, generando una sobrestimación de la cuenta de Gasto Público Social y su contrapartida en el Pasivo.</p>	SI	<p>Para la vigencia 2018 no se registraron cuentas por pagar presupuestales según directrices dadas por el MHYCP el Decreto 2467 del 28 de diciembre de 2018. Se precisa que los subsidios entregados en la vigencia 2018 son en cumplimiento de sentencias judiciales, contablemente se registraron como Cuentas por Pagar</p>
4	<p>Hallazgo No. 4. Contabilización en cero (\$0) de predios del Fondo Nacional Agrario en los estados financieros de la ANT. cuando, en realidad, su valor era positivo. Controles insuficientes para la verificación de información relacionada con predios del Fondo Nacional Agrario tanto por el proveedor como el cliente de la información</p>	SI	<p>En la vigencia 2018 no se presentó por Adquisición de predios, se presentó por Revocatoria de predios ya otorgado al respecto se presentó observación</p>
2	<p>Hallazgo No. 2 - Predios en SharePoint sin valor Cruzada la información que reposa en el aplicativo SharePoint de la ANT sobre los predios administrados por la Subdirección de Acceso a Tierras con los registros contables, se observa que en el mencionado aplicativo hay dos (2) predios sin valor. Debilidades en los controles para el monitoreo de información incorporada en el Share Point</p>	NO	<p>Para la vigencia 2018 en la conciliación se presentan todos los predios, aunque existen 36 con valor cero, al respecto se presentó observación</p>

Codificación en el Plan de Mejoramiento de la Entidad	Hallazgo	El hallazgo persiste en la vigencia actual auditada (SI/NO)?	Observaciones o comentarios del Equipo Auditor
3	<p>Hallazgo No. 3 - Rechazo de Subsidio SIRA Al revisar la constitución del Rezago Cuentas por Pagar vigencia 2017, se observa que contablemente se causó en la cuenta 234006 (subsídios asignados para compra de tierras) la suma de \$553.287.750, causación fundamentada en el hecho de que los beneficiarios de las Resoluciones Nos. 421, 422, 423, 424, 425, y 426 de 2017, rechazaron el subsidio asignado; situación que para la CGR no se ajusta a la dinámica de las cuentas por pagar, dado que al no tenerse certeza sobre la fecha en que se realizará el pago del compromiso adquirido y al estar sujeto el mismo a una solución jurídica, este no debió constituirse como una cuenta por pagar. Por tal razón, se sobreestima esta cuenta y la cuenta 191040 Transferencias Condicionadas por el citado valor; lo anterior, se debe a la falta de conciliación de la información financiera, afectando la razonabilidad de la cuenta.</p>	NO	Para la vigencia 2018 no se evidenció esta situación en la selectiva realizada
4	<p>Hallazgo No.4- Organización archivística soportes de reservas presupuestales: De la verificación al proceso de constitución de reservas presupuestales, a 31 de diciembre de 2017, por valor de \$15.565.604.453,60, en algunas no se encontraron los soportes respectivos, por lo que fue necesario recurrir a las carpetas contractuales para verificar los soportes correspondientes. Esto no permitió en su momento ejercer control y seguimiento por parte de la CGR al proceso de constitución de las reservas, con independencia de las causas que originaron su solicitud.</p>	NO	Para la vigencia 2018 se presenta la misma debilidad. Aunque no sedo como observación procurándolas carpetas de los convenios se habían solicitado para el análisis de estos.
5	<p>Hallazgo No. 5 – Ejecución presupuestal contratos: Revisadas las Cuentas por pagar, se pudo evidenciar que se suscribieron los contratos por concepto de prestación de servicios Nos 467, 523 y 500 de 2017, por valores de \$79.160.000, \$20.166.600 y \$22.360.691.50, respectivamente, cuyos objetos contractuales y entregables están orientados a apoyar la gestión administrativa y de funcionamiento de la Entidad, con cargo al rubro presupuestal de inversiones "Implementación de un programa de dotación de tierras y regularización de la propiedad a nivel nacional y formulación planes de ordenamiento social de la propiedad rural nacional".</p>	NO	Para la vigencia 2018 se verificaron los contratos de prestación de servicios seleccionados en la muestra de contratos y Rezago Presupuestal, no se evidenció esta misma situación3

ANEXO No. 2

CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR (millones \$)
ADMINISTRATIVOS	30	-
FISCALES	4	\$8.353,49
DISCIPLINARIOS	20	-
PENALES	2	-
OTRAS INCIDENCIAS	1	-
BENEFICIOS DE AUDITORÍA	0	-
INDAGACIONES PRELIMINARES	1	-

Los suscritos Myriam Carolina Martinez Cardenas, Representante Legal y Marisabel Londoño Carbonell, gestor con funciones de contador de la Agencia Nacional de Tierras, en ejercicio de las facultades legales que les confiere la ley; en cumplimiento de lo estipulado en las Resoluciones 706 y 182 de 2016 expedidas por la UAE – Contaduría General de la Nación.

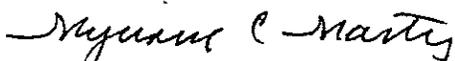
CERTIFICAN

Que los saldos de los estados financieros revelan los hechos, transacciones y operaciones realizados por la AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS - ANT con corte 31 de diciembre de 2018, fueron tomados de los libros de contabilidad generados por el sistema Integrado de Información financiera SIIF Nación y estos se elaboran conforme a lo señalado en el marco normativo para entidades de gobierno adoptado mediante resolución 533 de 2015, de la UAE – Contaduría General de la Nación.

Que los estados contables básicos de la AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS – ANT con corte 31 de diciembre 2018, revelan el total de los activos, pasivos, patrimonio, ingresos, gastos, y cuentas de orden, reportados en el libro mayor emitido por el SIIF a la fecha de corte.

Que los activos representan un potencial de servicios y a la vez los pasivos representan hechos pasados que implican salida de recursos, en desarrollo de las funciones de cometido estatal de la Agencia Nacional de Tierras.

Bogotá D.C., a los ocho (8) días del mes de febrero de 2019.


Myriam Carolina Martinez Cardenas
C.C 60.384.041 de Cúcuta
Directora General


Marisabel Londoño Carbonell
C.C. 31.641.841 de Buga
Tarjeta Profesional No. 138981-T

3



AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS - ANTI
ESTADO DE SITUACION FINANCIERA
A 31 DE DICIEMBRE DEL 2018
EN CIFRAS DE PESOS

CODIGO	DESCRIPCION	31/12/2018	CODIGO	DESCRIPCION	31/12/2018
1	ACTIVOS	624.079.516.020,73	2	PASIVOS	269.405.127.256,90
	ACTIVOS CORRIENTES	597.075.566.577,79		PASIVOS CORRIENTES	269.280.896.528,84
11	EFFECTIVO Y EQUIVALENTES AL EFFECTIVO	576.884.098,87	24	CUENTAS POR PAGAR	180.392.684.608,62
1110	DEPOSITOS EN INSTITUCIONES FINANCIERAS	576.884.098,82	2401	ADQUISICION DE BIENES Y SERVICIOS NACIONALES	22.597.178.668,32
13	CUENTAS POR COBRAR	117.234.349.370,77	2407	RECURSOS A FAVOR DE TERCEROS	92.442.931,18
3311	CONTRIBUCIONES TASAS E INGRESOS NO TRIBUTARIOS	1.528.285.767,18	2424	QUESUENOS DE INDIANA	112.680.802,08
1384	OTRAS CUENTAS POR COBRAR	119.139.924.504,31	2430	SUBSIDIOS ASIGNADOS	43.169.660.202,00
1386	DETERIORO ACUMULADO DE CUENTAS POR COBRAR (CR)	-3.475.860.900,72	2436	RETENCION EN LA FUENTE E IMPUESTO DE TIMBRE	687.665.342,00
15	INVENTARIOS	396.725.694.370,97	2445	IMPUESTO AL VALOR AGREGADO - IVA	252.557.604,78
1510	MERCANCIAS EN EXISTENCIA	396.725.694.370,97	2460	CRETITOS JUICIALES	60.415.358,00
19	OTROS ACTIVOS	81.588.638.737,23	2490	OTRAS CUENTAS POR PAGAR	115.420.083.695,34
1905	BIENES Y SERVICIOS PAGADOS POR ANTICIPADO	76.413.897,03	25	BENEFICIOS A LOS EMPLEADOS	3.052.200.071,00
1906	AVANCES Y ANTICIPOS ENTREGADOS	0,00	2511	BENEFICIOS A LOS EMPLEADOS A CORTO PLAZO	3.052.200.071,00
1908	RECURSOS ENTREGADOS EN ADMINISTRACION	60.729.917.564,94	27	PROVISIONES	85.625.728.512,00
1926	DERECHOS EN FIDEICOMISO	10.000.000.000,00	2701	LITIGIOS Y DEMANDAS	85.625.728.512,00
1970	ACTIVOS INTANGIBLES	5.595.914.399,27	29	OTROS PASIVOS	210.283.397,22
1975	AMORTIZACION ACUMULADA DE ACTIVOS INTANGIBLES (CR)	-2.592.930.474,81	2910	INGRESOS RECIBIDOS POR ANTICIPADO	210.283.397,22
1986	ACTIVOS DIFERIDOS	8.829.303.355,00			
	ACTIVOS NO CORRIENTES	27.003.949.442,94	23	PASIVOS NO CORRIENTES	124.230.728,06
16	PROPIEDADES, PLANTA Y EQUIPO	27.003.949.442,94	2317	PRESTAMOS POR PAGAR	124.230.728,06
1605	TERRENOS	11.643.575.950,07		FINANCIAMIENTO EXTERNO DE LARGO PLAZO	124.230.728,06
1635	BIENES MUEBLES EN BODEGA	298.010.110,00		TOTAL PASIVO	269.405.127.256,90
1637	PROPIEDADES, PLANTA Y EQUIPO NO EXPLOTADOS	1.239.388.720,72			
1640	EDIFICACIONES	9.487.695.526,29	3	PATRIMONIO	354.674.388.763,84
1655	MAQUINARIA Y EQUIPO	6.986.776,15			
1665	MUEBLES, ENSERES Y EQUIPO DE OFICINA	999.030.727,29	31	PATRIMONIO DE LAS ENTIDADES DE GOBIERNO	354.674.388.763,84
1676	EQUIPOS DE COMUNICACION Y COMPUTACION	5.122.987.928,12	3105	CAPITAL FISCAL	461.180.052.338,73
1675	EQUIPOS DE TRANSPORTE, TRACCION Y ELEVACION	224.778.345,14	3110	RESULTADO DEL EJERCICIO	-88.868.720.420,32
1680	EQUIPOS DE EDIFICIO, COCINA, DESPENSA Y HOTELERIA	3.084.065,00	3145	IMPACTOS POR LA TRANSICION AL NUEVO MARCO DE REGULACION	-17.636.943.354,57
1685	DEPRECIACION ACUMULADA DE PROPIEDADES, PLANTA Y EQUIPO (CR)	-2.021.788.757,84		TOTAL PATRIMONIO	354.674.388.763,84
TOTAL ACTIVOS		624.079.516.020,73	9	CUENTAS DE ORDEN ACREEDORAS	0,00
8	CUENTAS DE ORDEN DEUDORAS	0,00	91	PASIVOS CONTINGENTES	1.762.638.662.988,18
81	ACTIVOS CONTINGENTES	2.316.936.366,31	9120	LITIGIOS Y MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCION DE CONFLICTOS	1.762.638.662.988,18
8120	LITIGIOS Y MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCION DE CONFLICTOS	2.316.936.366,31			
83	DEUDORAS DE CONTROL	3.473.137.334,00			
8315	BIENES Y DERECHOS RETIRADOS	2.508.033.301,00	99	ACREEDORAS POR CONTRA (DB)	1.762.638.662.988,18
8347	BIENES ENTREGADOS A TERCEROS	337.859.354,00	9905	PASIVOS CONTINGENTES POR CONTRA (DB)	1.762.638.662.988,18
8390	OTRAS CUENTAS DEUDORAS DE CONTROL	625.244.679,00			
89	DEUDORAS POR CONTRA (CR)	-5.788.073.700,31			
8905	ACTIVOS CONTINGENTES POR CONTRA (CR)	-2.816.936.366,31			
8915	DEUDORAS DE CONTROL POR CONTRA (CR)	-3.471.137.334,00			

Myriam Carolina Martínez Cardenas
C.C. 60.384.041 de Cúcuta
Directora General

Myriam Carolina Martínez Cardenas
Secretaria General

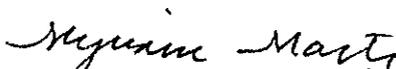
Marisabel Londoño Carbonell
C. C. 31.641.841 de Buga
Fajeta Profesional No. 138983-T

Jose Augusto Acosta Buitrago
Subdirector Administrativo y Financiero (E)

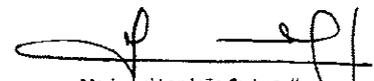
CODIGO	DESCRIPCION	31/12/2018
	ACTIVIDADES ORDINARIAS	
4	INGRESOS OPERACIONALES	\$ 239.401.554.249,27
41	INGRESOS FISCALES	\$ 1.597.828.842,08
4110	NO TRIBUTARIOS	\$ 1.597.828.842,08
411001	Tasas	\$ 100.000,00
411003	Intereses	\$ 1.597.728.842,08
44	TRANSFERENCIAS Y SUBVENCIONES	\$ 46.802.833,00
4428	OTRAS TRANSFERENCIAS	\$ 46.802.833,00
442807	Bienes recibidos sin contraoestación	\$ 9.906.350,00
442808	Donaciones	\$ 36.896.483,00
47	OPERACIONES INTERINSTITUCIONALES	\$ 237.539.062.486,41
4705	FONDOS RECIBIDOS	\$ 236.223.731.193,41
470508	Funcionamiento	\$ 25.106.507.885,25
470509	Servicio de la deuda	\$ 75.836.257,57
470510	Inversión	\$ 211.041.387.050,59
4722	OPERACIONES SIN FLUJO DE EFECTIVO	\$ 1.315.331.293,00
472201	Cruce de cuentas	\$ 815.467.678,00
472203	Cuota de fiscalización y auditaje	\$ 499.863.615,00
48	OTROS INGRESOS	\$ 217.860.087,78
4802	FINANCIEROS	\$ 83.536.883,21
480232	Rendimientos sobre recursos entregados en administración	\$ 83.536.883,21
4830	REVERSIÓN DE LAS PÉRDIDAS POR DETERIORO DE VALOR	\$ 134.323.204,57
483002	Cuentas por cobrar	\$ 134.323.204,57
5	GASTOS OPERACIONALES	\$ 435.941.367.511,37
51	DE ADMINISTRACIÓN Y OPERACIÓN	\$ 198.977.148.069,61
5101	SUELDOS Y SALARIOS	\$ 14.833.444.074,00
510101	Sueldos	\$ 14.352.612.181,00
510119	Donificaciones	\$ 480.831.893,00
5102	CONTRIBUCIONES IMPUTADAS	\$ 45.827.421,00
510201	Incapacidades	\$ 26.366.258,00
510204	Gastos médicos y drogas	\$ 5.475.354,00
510216	Licencias	\$ 13.985.809,00
5103	CONTRIBUCIONES EFECTIVAS	\$ 3.899.464.411,00
510302	Aportes a cajas de compensación familiar	\$ 677.936.511,00
510303	Cotizaciones a seguridad social en salud	\$ 1.291.305.600,00
510305	Cotizaciones a riesgos laborales	\$ 77.485.600,00
510306	Cotizaciones a entidades administradoras del régimen de prima media	\$ 998.246.500,00
510307	Cotizaciones a entidades administradoras del régimen de ahorro individual	\$ 854.490.200,00
5104	APORTES SOBRE LA NÓMINA	\$ 820.971.000,00
510401	Aportes al icbf	\$ 492.527.200,00
510402	Aportes al sena	\$ 328.443.800,00
5107	PRESTACIONES SOCIALES	\$ 7.621.785.838,00
510701	Varaciones	\$ 1.530.261.773,00
510702	Cesantías	\$ 1.544.099.748,00
510704	Prima de vacaciones	\$ 889.136.424,00
510705	Prima de navidad	\$ 1.316.165.854,00
510706	Prima de servicios	\$ 651.212.067,00
510707	Bonificación especial de recreación	\$ 141.605.946,00
510790	Otras primas	\$ 1.549.304.026,00
5108	GASTOS DE PERSONAL DIVERSOS	\$ 20.563.040.360,69
510801	Remuneración por servicios técnicos	\$ 1.452.142.056,00
510802	Honorarios	\$ 18.893.883.817,69
510803	Capacitación, bienestar social y estímulos	\$ 217.014.487,00
5111	GENERALES	\$ 149.698.093.286,92
511109	Gastos de desarrollo	\$ 93.009.978.289,21
511113	Vigilancia y seguridad	\$ 371.785.877,38
511114	Materiales y suministros	\$ 784.772.330,40
511115	Mantenimiento	\$ 448.243.742,00
511117	Servicios públicos	\$ 400.985.124,52
511118	Arrendamiento operativo	\$ 1.351.872.445,85
511119	Viáticos y gastos de viaje	\$ 6.178.850.381,00
511121	Impresos, publicaciones, suscripciones y afiliaciones	\$ 30.090.867,00
511123	Comunicaciones y transporte	\$ 629.485.361,58
511125	Seguros generales	\$ 296.806.413,97
511146	Combustibles y lubricantes	\$ 41.126.362,00
511149	Servicios de aseo, cafetería, restaurante y lavandería	\$ 923.350.140,63
511164	Gastos legales	\$ 2.661.438,00
511165	Intangibles	\$ 154.014.986,00
511179	Honorarios	\$ 28.617.419.872,76
511180	Servicios	\$ 16.456.649.654,62
5120	IMPUESTOS, CONTRIBUCIONES Y TASAS	\$ 1.494.521.678,00
512001	Impuesto predial unificado	\$ 994.294.063,00
512002	Cuota de fiscalización y auditaje	\$ 499.863.615,00
512011	Impuesto sobre vehículos automotores	\$ 364.000,00
53	DETERIORO, DEPRECIACIONES, AMORTIZACIONES Y PROVISIONES	\$ 92.305.935.109,76



5347	DETERIORO DE CUENTAS POR COBRAR	\$ 1.803.122.448,93
534790	Otras cuentas por cobrar	\$ 1.803.122.448,93
5360	DEPRECIACIÓN DE PROPIEDADES, PLANTA Y EQUIPO	\$ 2.069.351.233,82
536001	Edificaciones	\$ 193.630.522,08
536004	Machinerya y equipo	\$ 3.549.327,66
536006	Muebles, enseres y equipo de oficina	\$ 141.408.094,52
536007	Equipos de comunicación y computación	\$ 1.648.974.412,46
536008	Equipos de transporte, tracción y elevación	\$ 81.158.345,14
536009	Equipos de comedor, cocina, despensa y hotelería	\$ 630.531,96
5366	AMORTIZACIÓN DE ACTIVOS INTANGIBLES	\$ 2.592.910.474,01
536605	Licencias	\$ 2.368.790.471,76
536606	Softwares	\$ 224.120.002,25
5368	PROVISIÓN LITIGIOS Y DEMANDAS	\$ 85.840.550.953,00
536801	Civiles	\$ 1.983.527.622,00
536802	Penales	\$ 109.294.887,50
536803	Administrativas	\$ 83.747.728.443,50
55	GASTO PÚBLICO SOCIAL	\$ 38.755.089.142,37
5504	VIVIENDA	\$ 26.766.011.239,37
550406	Asignación de bienes y servicios	\$ 26.766.011.239,37
5507	DESARROLLO COMUNITARIO Y BIENESTAR SOCIAL	\$ 8.180.523.153,00
550706	Asignación de bienes y servicios	\$ 8.180.523.153,00
5550	SUBSIDIOS ASIGNADOS	\$ 3.808.554.750,00
555005	Para compra de tierra	\$ 3.808.554.750,00
57	OPERACIONES INTERSTITUCIONALES	\$ 105.892.655.591,36
5720	OPERACIONES DE ENLACE	\$ 403.343.652,52
572080	Recaudos	\$ 403.343.652,52
5722	OPERACIONES SIN FLUJO DE EFECTIVO	\$ 105.489.311.938,84
572210	Pago de obligaciones con títulos	\$ 105.489.311.938,84
58	OTROS GASTOS	\$ 10.539.598,27
5803	AJUSTE POR DIFERENCIA EN CAMBIO	\$ 10.539.598,27
580346	Cuentas por pagar	\$ 10.539.598,27
4	EXCEDENTE (DEFICIT) OPERACIONAL	(\$ 196.539.813.262,10)
48	INGRESOS NO OPERACIONALES	\$ 107.858.414.246,41
4808	OTROS INGRESOS	\$ 107.858.414.246,41
480815	INGRESOS DIVERSOS	\$ 107.858.414.246,41
480817	Fotocopias	\$ 14.175.341,00
480826	Arrendamiento operativo	\$ 1.982.269.393,47
480827	Recuperaciones	\$ 105.726.227.138,98
480828	Aprovechamientos	\$ 130.711.043,00
480828	Indemnizaciones	\$ 4.578.528,06
480890	Otros ingresos diversas	\$ 452.802,00
5	GASTOS NO OPERACIONALES	\$ 187.321.404,63
58	OTROS GASTOS	\$ 187.321.404,63
5890	GASTOS DIVERSOS	\$ 187.321.404,63
589019	Pérdida por baja en cuentas de activos no financieras	\$ 153.598.874,12
589090	Otros gastos diversos	\$ 33.722.530,51
	EXCEDENTE (DEFICIT) NO OPERACIONAL	\$ 107.671.092.841,78
	EXCEDENTE (DEFICIT) DE ACTIVIDADES ORDINARIAS	(\$ 88.868.720.420,32)
	EXCEDENTE (DEFICIT) DEL EJERCICIO	(\$ 88.868.720.420,32)


Myriam Carolina Martínez Cardenas
C.C. 60.384.041 de Cúcuta
Directora General


Myriam Concha Posada
Secretaria General


Marisabel Londoño Carbonell
C.C. 31.641.841
Tarjeta Profesional No. 138981-T


Jose Augusto Acosta Buitrago
Subdirector Administrativo y Financiero