



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

**INFORME DE AUDITORÍA FINANCIERA**  
**AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS - ANT**  
**(VIGENCIA 2017)**

00844

**CGR - CDSA No.**  
**JULIO DE 2018**

**INFORME DE AUDITORIA FINANCIERA  
AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS (ANT) – VIGENCIA 2017**

Contralor General de la República	Edgardo José Maya Villazón
Vicecontralora	Gloria Amparo Alonso Másmela
Contralor Delegado	Andrés Bernal Morales
Directora de Vigilancia Fiscal	Sonia Alexandra Gaviria Santacruz
Supervisor de Auditoría	Juan Carlos Abuabara Eljadue
Líder de Auditoría	Fanny Matallana Molano
Auditores	Beatriz Walteros Zarta Iván Felipe Moreno Ruiz Héctor Guillermo Vargas Ángel Fernando Augusto Rodríguez Carrillo James Tunjano Hernández

## TABLA DE CONTENIDO

	<b>Página</b>
<b>1. OPINIÓN CONTABLE VIGENCIA 2017 .....</b>	<b>6</b>
1.1 FUNDAMENTO DE LA OPINIÓN .....	6
1.1.1 Opinión Con Salvedades .....	7
<b>2. EVALUACIÓN CONTROL INTERNO FINANCIERO .....</b>	<b>7</b>
<b>3. OPINIÓN SOBRE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL .....</b>	<b>8</b>
3.1 FUNDAMENTO DE LA OPINIÓN .....	8
<b>4. REFRENDACIÓN DE LAS RESERVAS PRESUPUESTALES .....</b>	<b>8</b>
<b>5. FENECIMIENTO DE LA CUENTA .....</b>	<b>8</b>
<b>6. EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO .....</b>	<b>8</b>
<b>7. ATENCIÓN DE SOLICITUDES CIUDADANAS .....</b>	<b>9</b>
<b>8. PLAN DE MEJORAMIENTO .....</b>	<b>9</b>
<b>ANEXO 1 .....</b>	<b>11</b>
<b>RELACIÓN DE HALLAZGOS .....</b>	<b>11</b>

## HECHOS REVELANTES

El Decreto No. 2363 del 7 de diciembre de 2015 creó la Agencia Nacional de Tierras – ANT, fijándole como objeto “(...) *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 esta, 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*”; de igual forma, fijó su estructura.

Dentro de las funciones misionales asignadas a la ANT, mediante el Decreto 2363, es preciso destacar las siguientes: *“Ejecutar los programas de acceso a tierras, con criterios de distribución equitativa entre los trabajadores rurales en condiciones que les asegure mejorar sus ingresos y calidad de vida; otorgar el Subsidio Integral de Reforma Agraria, conforme a las políticas y lineamientos fijados por el Gobierno Nacional; Adelantar los procesos de adquisición directa de tierras en los casos establecidos en la ley; Administrar las tierras baldías de la Nación, adelantar los procesos generales y especiales de titulación y transferencia a la que haya lugar, delimitar y construir reservas sobre estas, celebrar contratos para autorizar su aprovechamiento y reglar su ocupación sin perjuicio de lo establecido en los parágrafos 5 y 6 del artículo 85 de la Ley 160 de 1994; Delimitar y construir las zonas de reserva campesina y zonas de desarrollo empresarial; Administrar los bienes inmuebles extintos (...) con el objeto de implementar programas para el acceso a la tierra a favor de sujetos de reforma agraria; Adelantar los procedimientos agrarios de clarificación y extinción del derecho de dominio, recuperación de baldíos indebidamente ocupados, deslinde de tierras de la Nación, reversión de baldíos y reglamentos de uso y manejo de sabanas y playones comunales”*.

La CGR evidenció la insuficiencia de personal de planta permanente en algunas disciplinas, como es el caso de los profesionales de topografía, para atender las diferentes necesidades tales como: levantamientos topográficos, replanteos, inspecciones oculares o cualquier otra actividad directa de campo, lo que ha obligado a la Agencia a la tercerización de las funciones, a través de la suscripción de contratos de prestación de servicios y de convenios (IGAC, ACIDI/VOCA), con el fin de suplir las necesidades en estos temas misionales y así, poder cumplir con las funciones asignadas.

## DICTAMEN

Doctor  
**MIGUEL SAMPER STROUSS**  
Director  
**AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS - ANT**  
Bogotá D.C.

Asunto: Informe Final de Auditoría Financiera

Respetado doctor Samper Strouss:

La Contraloría General de la República (en adelante CGR), con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política de Colombia, adelantó Auditoría Financiera (PVCF 2018) a la Agencia Nacional de Tierras – ANT, a través del examen del Balance General al 31 de diciembre de 2017 y el Estado de Actividad Financiera, Económica y Social por el año terminado en esa fecha, así como la evaluación de la Ejecución Presupuestal de la vigencia 2017.

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

La ANT es responsable de la preparación y correcta presentación de los Estados Financieros y de la información Presupuestal, de conformidad con las normas prescritas por las autoridades competentes y los principios de contabilidad generalmente aceptados prescritos por la Contaduría General de la Nación.

Esta responsabilidad incluye el diseñar, implementar y mantener mecanismos de control interno adecuados, para la preparación y presentación de estados financieros libres de incorrecciones materiales, bien sea por fraude o error, seleccionar y aplicar las políticas contables apropiadas, así como efectuar las estimaciones contables que resulten razonables en las circunstancias.

La responsabilidad de la Contraloría General de la República, consiste en producir un informe que contenga el pronunciamiento sobre el fenecimiento o no de la Cuenta, con fundamento en la opinión sobre los Estados Financieros y la Ejecución Presupuestal.

El representante legal de la ANT rindió la cuenta por la vigencia fiscal 2017, dentro de los plazos previstos en la Resolución Orgánica 7350 de noviembre 29 de 2013.

La Auditoría Financiera se llevó a cabo de conformidad con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores - ISSAI, con arreglo a las Normas Internacionales de Auditoría – NIA, las cuales han sido adaptadas por la Contraloría General de la República a través de la Guía de Auditoría Financiera - GAF. Dichas normas exigen que se 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 incluye examinar, sobre una base selectiva, la evidencia que soporta las cifras, las revelaciones en los estados financieros y la adecuada implementación y funcionamiento del Control Interno Financiero.

La auditoría conllevó 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. En la evaluación del riesgo, el auditor considera el control interno de la Entidad como relevante para todos sus propósitos, con el fin de diseñar procedimientos de auditoría que sean apropiados.

La Contraloría General de la República considera que la evidencia de auditoría que se ha obtenido, proporciona una base suficiente y adecuada para expresar la opinión. En el trabajo de auditoría no se presentaron limitaciones que afectaran el alcance de la Auditoría Financiera.

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.

## **1. OPINIÓN CONTABLE VIGENCIA 2017**

### **1.1 FUNDAMENTO DE LA OPINIÓN**

Resultado de la evaluación de los estados financieros de la ANT, a diciembre 31 de 2017, se determinaron incorrecciones materiales y generalizadas por \$553.287.750, que corresponden a una sobrestimación.

Los estados contables de la ANT, vigencia 2017, presentan sobrestimaciones en cuantía de \$553.287.750, debido a que en las Cuentas por Pagar se encuentran contabilizadas seis (6) adjudicaciones de un subsidio integral de reforma agraria –

SIRA, mediante 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, lo que originó a su vez una sobrestimación de la cuenta Otros Activos, transferencias condicionadas.

Igualmente, en la cuenta inventarios, con saldo a diciembre 31 de 2017 de \$350.205.523.208, 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, la entidad ha depurado aproximadamente el 72%, del valor de la cuenta; predios que están registrados en el aplicativo Share Point de la ANT, por valor de \$253.172.018.780,32, presentando una incertidumbre por el saldo por depurar de \$97.072.533.888, 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, afectando la razonabilidad de la cuenta por dicho valor.

### **1.1.1 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 Contables de la ANT presentan razonablemente en todos los aspectos importantes la situación financiera a 31 de diciembre de 2017 y los resultados de sus operaciones por el año que terminó en esta fecha, de conformidad con los principios y normas de contabilidad prescritos por la Contaduría General de la Nación.

## **2. EVALUACIÓN CONTROL INTERNO FINANCIERO**

Como resultado de la evaluación al diseño de controles implementados por la Agencia Nacional de Tierras - ANT, se determinó una calificación de "Adecuado". En la evaluación de la efectividad de controles, el resultado es de "Efectivo"; en consecuencia, de acuerdo con la metodología vigente para la evaluación de control interno, el puntaje final obtenido fue de 1, valor que permite a la Contraloría General de la República conceptuar que, para el periodo auditado, la Calidad y Eficiencia de Control Interno es EFICIENTE.

### 3. OPINIÓN SOBRE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL

#### 3.1 FUNDAMENTO DE LA OPINIÓN

A la ANT para la vigencia 2017, se le asignó una apropiación presupuestal vigente de \$291.858.175.516, con una ejecución presupuestal de \$187.491.894.002, que representó el 64,24% del total del presupuesto.

Al rubro de inversión se le asignó un presupuesto de \$271.529.458.849 para ejecutar once (11) proyectos, de los cuales fueron objeto de auditoría dos (2); 1) Implementación de un programa de Dotación de Tierras y Regularización de la Propiedad a Nivel Nacional por \$77.000.000.000; y 2) proyecto de Formulación Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural a Nivel Nacional por \$65.623.988.277, para un valor total de \$142.623.988.277. Como resultado de la evaluación de los mismos, se determinó que los recursos fueron ejecutados conforme a lo establecido en las cláusulas contractuales y las normas legales aplicables.

Por lo expresado anteriormente, la opinión sobre la ejecución presupuestal de la ANT para la vigencia 2017, que incluye los recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación y de las fuentes propias, es **RAZONABLE**.

### 4. REFRENDACIÓN DE LAS RESERVAS PRESUPUESTALES

La CGR refrenda 91 partidas de reservas presupuestales constituidas por la ANT, para un total de \$15.565.604.453,6, distribuidas así: funcionamiento, una (1) partida por \$1.213.333 y noventa (90) partidas de inversión por \$15.564.391.120.60.

### 5. FENECIMIENTO DE LA CUENTA

Con fundamento en la opinión contable y presupuestal, la Contraloría General de la República FENECE la cuenta fiscal de la Agencia Nacional de Tierras - ANT, por la vigencia fiscal 2017.

### 6. EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO

El Plan de Mejoramiento presentado por la ANT, con corte a diciembre 31 de 2017, fue radicado por la Agencia Nacional de Tierras en la Contraloría General de la República, el día 13 de febrero de 2018, por lo anterior no se realizó

seguimiento al mismo, porque las actuaciones están para ser ejecutadas en la vigencia 2018, el plan de mejoramiento cuenta con 18 hallazgos y 30 actividades, producto del informe de auditoría de la Vigencia 2016.

## 7. ATENCIÓN DE SOLICITUDES CIUDADANAS

Se gestionaron dos insumos de auditoría, a los cuales se les dará respuesta con posterioridad al informe final de auditoría

## 8. PLAN DE MEJORAMIENTO

La Agencia Nacional de Tierras - 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.

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: **juan.abuabara@contraloria.gov.co**, **fanny.matallana@contraloria.gov.co** y **cecilia.gomez@contraloria.gov.co**.

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

Bogotá, D.C. 05 JUN, 2018



**ANDRÉS BERNAL MORALES**  
Contralor Delegado para el Sector Agropecuario

*Aprobó: Sonia Alexandra Gaviria Santacruz, Directora de Vigilancia Fiscal*  
*Revisó: Juan Carlos Abuabara Eljadue, Supervisor*  
*Elaboró: Fanny Matallana Molano, Líder /Equipo Auditor*



## ANEXO 1

### RELACIÓN DE HALLAZGOS

Producto de la Auditoría Financiera a la Agencia Nacional de Tierras – ANT, se determinaron ocho (8) hallazgos Administrativos, uno (1) de ellos (1) con presunta incidencia Disciplinaria

#### MACROPROCESO GESTIÓN FINANCIERA Y CONTABLE

- **Hallazgo No. 1 - Cuenta Inventarios**

Decreto 2363 de 2015, artículo 36 "**Asignación de bienes, archivos y activos.** *Los bienes y activos derechos, obligaciones y archivos del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, afectos al servicio a cargo de la Agencia Nacional de Tierras, se determinarán y transferirán a título gratuito, mediante acta de entrega y recibo de inventario detallado, suscrita por los respectivos representantes legales, dando cumplimiento, en el caso de los archivos, a lo dispuesto en la Ley 594 de 2000, Ley de Archivos o a las normas que la modifiquen o complementen (...).*

*Los bienes del Fondo Nacional Agrario, cuya titularidad figure en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, a favor del INCORA se entenderán como transferidos a la Agencia Nacional de Tierras. Aquellos se integrarán a su patrimonio mediante acto administrativo expedido por la Agencia Nacional de Tierras, en el cual se los identificará debidamente para su inscripción en la respectiva Oficina de Registro de Instrumentos Públicos".*

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, los transferidos por la SAE y aquellos integrados al patrimonio de la ANT, la entidad informó que con corte a 31 de diciembre de 2017, se han identificado en los folios de matrícula inmobiliaria de 2.576 predios/parcelas, la titularidad del derecho de dominio a nombre de la ANT, faltando por depurar aproximadamente 1.592 predios.

Por lo anterior, 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, 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, afectando la razonabilidad de la cuenta por el citado valor.

### **Respuesta de la Entidad**

Mediante el oficio con el radicado No. 20186000295551 del 30 de abril de 2018, la entidad responde: *"La Subdirección de Administración de Tierras de la Nación tiene un estricto control de los saldos y predios transferidos por el extinto Incoder. En la citada dependencia existe un archivo en Excel, en el cual se registraron cada uno de los valores y datos de las actas de transferencia y constantemente se actualiza de acuerdo con la verificación del estado de los predios. Los resultados de dicha gestión son los que alimenta el "Share Point", el cual se constituye como una herramienta auxiliar, para el cumplimiento del objeto misional del Fondo Nacional Agrario hoy Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral.*

*Es de precisar que en las actas de transferencia del Incoder en liquidación se dejó un párrafo que textualmente dice: "Los predios anteriormente citados se encuentran individualizados respecto a valor y área, tal como aparecen en el inventario que posee el INCODER en Liquidación actualmente; **sin embargo, estos datos se someterán a posterior verificación por parte de la Agencia Nacional de Tierras,** quien realizará una visita de caracterización de los predios transferidos con el objeto de verificar su estado, en virtud a que el INCODER en Liquidación no realizó la mencionada visita" es por ello, que se realiza la revisión de los predios objeto de la transferencia."*

### **Análisis de la Respuesta**

Tal como lo informa la entidad, en el Sharepoint, *"donde se evidencia el avance de los predios revisados que se encuentran ingresados en la herramienta, predios catalogados como "INGRESADOS" y el saldo que se encuentra en proceso de revisión"*.

De acuerdo con lo anterior, el hallazgo se mantiene. La entidad se encuentra actualmente realizando la depuración del inventario de predios del Fondo Nacional Agrario FNA, hoy Fondo de Tierras para la reforma Rural Integral, con el fin de sanearlo y su vez corroborar la titularidad de los predios a nombre de la ANT.

- **Hallazgo No. 2 - Predios en Sharepoint sin valor**

Decreto 2363 de 2015, artículo 36 "**Asignación de bienes, archivos y activos.** Los bienes y activos derechos, obligaciones y archivos del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, afectos al servicio a cargo de la Agencia Nacional de Tierras, se determinarán y transferirán a título gratuito, mediante acta de entrega y recibo de inventario detallado, suscrita por los respectivos representantes legales, dando cumplimiento, en el caso de los archivos, a lo dispuesto en la Ley 594 de 2000, Ley de Archivos o a las normas que la modifiquen o complementen.....

*Los bienes del Fondo Nacional Agrario cuya titularidad figure en las Oficinas de registro de Instrumentos Públicos a favor del INCORA se entenderán transferidos a la Agencia Nacional de Tierras. Aquellos se integrarán a su patrimonio mediante acto administrativo expedido por la Agencia Nacional de Tierras, en el cual se los identificará debidamente para su inscripción en la respectiva Oficina de Registro de Instrumentos Públicos".*

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, y los cuales fueron contabilizados así:

FECHA ADQUIS.	UBICACION	NOMBRE DEL PREDIO	FMI	VALOR DE ADQUISICION
12-10-2017	ISNOS-HUILA	LA PROVINCIA	206-63283	\$58.028.000
02-11-2017	BARAYA-HUILA	ARIZONA	200-77500	\$342.985.000
			<b>TOTAL</b>	<b>\$401.013.000</b>

Lo anterior se presenta debido a deficientes controles de monitoreo de la información incorporada en el aplicativo SharePoint, afectando la información registrada en el mencionado aplicativo.

### **Respuesta de la Entidad**

Mediante el oficio con el radicado No. 20186000295551 del 30 de abril de 2018, la entidad responde: "*Respecto a esta observación, se evidencia un error involuntario en la consignación de los datos de los procesos de depuración jurídica que se realizan sobre los predios afectos al servicio del Fondo Nacional Agrario. Para minimizar la materialización de este riesgo, se realizan las conciliaciones entre la Subdirección Administrativa y Financiera - SAF y la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación - SATN, y en caso tal de la existencia de inconsistencias, se deja una observación en la parte final que dice textualmente: "los valores relacionados por la Subdirección de Administración de Tierras,*

*corresponde a los bienes con titularidad ANT, los cuales han sido ingresados en la herramienta SHARERPOINT, una vez SATN vaya depurando los bienes pendientes se dará ingreso a la herramienta SHARERPOINT y se irán disminuyendo las partidas conciliatorias"*

### **Análisis de la Respuesta**

De acuerdo con la respuesta de la entidad, el hallazgo se valida. La entidad acepta que fue un error en la consignación de los datos de los procesos de depuración jurídica que se realiza sobre los predios afectos al servicio del Fondo Nacional Agrario.

- **Hallazgo No. 3 - Rechazo de Subsidio SIRA**

Sentencia de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia del día 14 de Septiembre de 2016, dentro de la acción de tutela con radicado No. 11001-02-03-000-2016-02441-00, mediante el cual se decide: "ORDENAR a la Agencia Nacional de Tierras que en el término de cuatro (4) meses, contados a partir de la notificación de la presente decisión, proceda a reubicar a las familias en favor de quienes se concede el resguardo, conforme quedó estipulado en las resoluciones emitidas el 18 de Abril de 2013, mediante las cuales el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural terminó, de forma unilateral, los contratos de asignación o tenencia provisional, en común y proindiviso Nros. 11 y 12 de 14 de marzo de 2006".

Oficio 20177800758822 de fecha 03 de octubre de 2017, a través del cual los ciudadanos identificados con c.c. 93.358.363, 10.159.669, 478.447, 40.382.662, 40.445.511 y 11.299.324, manifiestan su voluntad de rechazar el subsidio como mecanismo de reubicación en el marco del cumplimiento del fallo precitado, por cuanto actualmente adelantan un proceso de prescripción adquisitiva de dominio en el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Villavicencio con No. de Radicado 50001-3103-005-2016-00366-00

Mediante Resoluciones Nos. 421, 422, 423, 424, 425, y 426 de 2017, la ANT adjudico Subsidios Integrales de Reforma Agraria SIRA, cada uno por valor de \$92.214.625, para un total de \$553.287.750, con el fin de dar cumplimiento a la Sentencia de Tutela proferida por la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil dentro del proceso No. 11001020300020160244100, como se observa en el cuadro siguiente:

No. RESOLUC.	FECHA	NIT o CC	VALOR
421	31-03-2017	93.358.363	\$92.214.625
422	31-03-2017	10.159.669	\$92.214.625
423	31-03-2017	478.447	\$92.214.625
424	31-03-2017	40.382.662	\$92.214.625
425	31-03-2017	40.445.511	\$92.214.625
426	31-03-2017	11.299.324	\$92.214.625
			553.287.750

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.

### **Respuesta de la Entidad**

*(...) Con relación a la primera parte de la Observación, es pertinente realizar las siguientes precisiones:*

*(...) Al respecto en el marco de nuestras competencias, informamos el trámite que ha surtido la Agencia Nacional de Tierras a través de la Subdirección de Acceso a Tierras en Zonas Focalizadas, en el marco del cumplimiento del fallo judicial emitido por la Sala de Casación Civil - Corte Suprema de Justicia, dentro de la Acción de Tutela No. 11001-02-03-000-2016-02441-00:*

*18. Teniendo en cuenta que no se tenía información de decisión alguna del despacho judicial al respecto, por medio del memorando No. 20184100058103 del 18 de abril de 2018, se solicitó a través de la Oficina Jurídica insistir en nuestra petición de informar al despacho judicial la situación que se presentó frente a un grupo de los accionantes, y en todo caso, que intermediara frente a los beneficiarios, para conseguir las correspondiente autorización de revocatoria de los actos administrativos a través de los cuales se les asignó Subsidio Integral de Reforma Agraria -SIRA-, que como se anotó anteriormente, se entienden notificados por conducta concluyente.*

*Es por todo lo anterior, que en cumplimiento de una orden judicial se emitieron los actos administrativos Nros. 421, 422, 423, 424, 425 y 426 de 2017, tratándose de una orden judicial que debe ser acatada como orden constitucional de carácter vinculante al derecho al debido proceso<sup>1</sup>, que implicó la expedición de los actos administrativos de adjudicación que nacieron a la vida jurídica a partir de la notificación por conducta concluyente, por lo tanto, no es posible que los valores causados contablemente en cuentas por pagar por las resoluciones Nos.421, 422, 423, 424, 425 y 426, fueran anulados durante la respectiva vigencia fiscal, teniendo en cuenta que por tratarse de actos administrativos de carácter particular que generaron unos derechos a favor de los accionantes, no es posible revocarlos o sustraer sus efectos jurídicos sin que medien como mínimo los siguientes aspectos:*

- 1. Decisión del despacho judicial sobre el cumplimiento que ha dado la ANT frente a la orden de reubicación que se emitió en el fallo de tutela de la referencia. Hasta tanto el despacho judicial no se pronuncie al respecto, no se podrá realizar la revocatoria de los actos administrativos, toda vez que fueron expedidos para el cumplimiento de la orden judicial.*
- 2. El consentimiento expreso de los beneficiarios AURELIO NARANJO, DORA ROMERO SABOGAL, DAGO RAUL GONZALEZ GUZMAN, JORGE LUIS HERNANDEZ BETANCOURTH, ZUNNY ANGELICA PARRADO GARCIA y GUILLERMO FERNANDO ROJAS MENDEZ, revocar los respectivos actos administrativos, teniendo en cuenta su manifiesta renuencia para materializar los subsidios asignados o.*
- 3. Demandar de oficio los actos administrativos de conformidad con lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.*

### **Análisis de Respuesta**

Para la CGR, el argumento de que los actos administrativos Nos. 421, 422, 423, 424, 425 y 426 de 2017, se encuentren en firme no es un elemento para constituir una cuenta por pagar por el valor de los subsidios, ya que al haber sido rechazado por los beneficiarios el subsidio que les fue adjudicado, este no se había materializado a 31 de diciembre de 2017 y, al no existir un consentimiento expreso de revocatoria de estos actos por parte de los beneficiarios y ni una acción contencioso-administrativa para revocar los mismos por parte de la ANT, se torna

---

<sup>1</sup> Mediante Fallo T-554 de 1992, la Corte Constitucional estableció: "La ejecución de las sentencias es una de las más importantes garantías de la existencia y funcionamiento del Estado social y democrático de Derecho (CP art. 1) que se traduce en la final sujeción de los ciudadanos y los poderes públicos a la Constitución. El incumplimiento de esta garantía por parte de uno de los órganos del poder público constituye un grave atentado al Estado de Derecho."

incierto el pago de los mismos, razón por la cual no reúne las condiciones para que se constituyera como cuenta por pagar, independientemente de que exista la obligación por la firmeza de los resoluciones antes citadas. Por lo anterior, este hallazgo se valida.

## MACROPROCESO GESTIÓN PRESUPUESTAL, CONTRACTUAL Y DEL GASTO

- **Hallazgo No. 4 - Organización archivística soportes de reservas presupuestales.**

Ley 594 de 2000 por medio de la cual se dicta la ley general de archivos y se dictan otras disposiciones. *"Artículo 4. Principios Generales. Los Principios Generales que rigen la función archivística. Institucionalidad e instrumentalizar. Los documentos institucionalizan las decisiones administrativas y los archivos constituyen una herramienta indispensable para la gestión administrativa, económica, política y cultural del Estado y la administración de justicia; son testimonio de los hechos y de las obras; documentan las personas, los derechos y las instituciones. Como centros de información institucional contribuyen a la eficacia, eficiencia y secuencia de las entidades y agencias del Estado en el servicio al ciudadano.*

*Responsabilidad. Los servidores públicos son responsables de la organización, conservación, uso y manejo de los documentos.*

*Función de los archivos. Los archivos en un Estado de Derecho cumplen una función probatoria, garantizadora y perpetuadora"*

Numeral 4 párrafo 2 de la Circular externa 043 del 22 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".*

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.

### **Respuesta de la Entidad**

Mediante el oficio con el radicado No. 20186000295551 del 30 de abril de 2018, la entidad responde: *“que el 44% de estos recursos (\$6.924.439.525) corresponden a la compra de predios, reserva constituida ante la imposibilidad de efectuar el pago por no disponer de todos los documentos soportes que le permitieran obligar y perfeccionar el pago en el SIIF, dado que la mayoría de los documentos, son expedidos por entidades ajenas a la ANT.*

*En cuanto a los contratos y convenios, que representan el 56% del total de la reserva, estos fueron modificados y sus justificaciones reposan en los expedientes contractuales de acuerdo con las disposiciones archivísticas.*

*Es así como respecto de los contratos de prestación de servicios No. 088, 099, 156, 496, 510, 530, 633, 647, 667, 754 y 756 de 2017, se puede evidenciar en cada expediente contractual la justificación por parte del supervisor y el otrosí de modificación, sustentado en la información allegada por parte de las contratistas de su estado de gravidez o post parto, incapacidad o soporte médico,*

*Ahora bien, en cuanto a los contratos de prestación servicios profesionales No. 320, 512, 513, 514, 515, 516, 533, 535, 536, 551; los Contratos Interadministrativos 517 872 y 1007; y los Convenios 485, 635 y 636, todos de 2017, tal como consta en las solicitudes de modificación que reposan en los expedientes contractuales.”*

### **Análisis de la Respuesta**

De acuerdo al análisis de la respuesta, no se desvirtúa este hallazgo, debido a la ausencia de los documentos soportes que deben reposar en la carpeta de las cuentas, constituidas como reservas presupuestales, que sustentan la solicitud de las mismas.

- **Hallazgo No. 5 – Ejecución presupuestal contratos**

Decreto 111 de 1996 *“Por el cual se compilan la ley 38 de 1989, ley 179 de 1994 y la ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto”*

(...)

*Artículo 18. Especialización establece: "Las apropiaciones deben referirse en cada órgano de la administración a su objeto y funciones, y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas. (Ley 38/89, art.14)".*

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". Tal como se ilustra en el siguiente cuadro:

Expediente 467	Proyecto(s) de Inversión	C-1704-1100-5 Apoyo técnico, administrativo y judicial para la formalización de predios y procesos agrarios a nivel nacional	C-1704-1100-6 Implementación de un programa de dotación de tierras y regularización de la propiedad a nivel nacional (Recurso 10)	C-1704-1100-6 Implementación de un programa de dotación de tierras y regularización de la propiedad a nivel nacional (Recurso 10)	C-1704-1100-7 Formulación planes de ordenamiento social de la propiedad rural nacional.
	Objeto CDP 11471	AMPARAR LA CONTRATACION DEL SERVICIO Y OPERACIÓN COTIDIANA DE LA GESTION DOCUMENTAL DE LA AGENCIA			
	Objeto del contrato	Prestar sus servicios profesionales a la Subdirección Administrativa y Financiera de la ANT en lo relacionado con la optimización de los términos de consulta de expedientes en el Archivo de la Entidad, en el marco de la función de gestión documental asignada a la dependencia			
Expediente 523	Proyecto(s) de Inversión	C-1704-1100-5 Apoyo técnico, administrativo y judicial para la formalización de predios y procesos agrarios a nivel nacional	C-1704-1100-6 Implementación de un programa de dotación de tierras y regularización de la propiedad a nivel nacional (Recurso 10)	C-1704-1100-6 Implementación de un programa de dotación de tierras y regularización de la propiedad a nivel nacional (Recurso 10)	C-1704-1100-7 Formulación planes de ordenamiento social de la propiedad rural nacional.
	Objeto CDP 11471	AMPARAR LA CONTRATACION DEL SERVICIO Y OPERACIÓN COTIDIANA DE LA GESTION DOCUMENTAL DE LA AGENCIA			
	Objeto del contrato	Prestar sus servicios de apoyo a la gestión en la clasificación y organización técnica de los diferentes documentos y expedientes conforme a los criterios, estándares de normatividad técnica y de calidad existentes en la Agencia Nacional de Tierras -ANT			
Expediente 500	Proyecto(s) de Inversión	C-1704-1100-5 Apoyo técnico, administrativo y judicial para la	C-1704-1100-6 Implementación de un programa de dotación de tierras y	C-1704-1100-6 Implementación de un programa de dotación de	C-1704-1100-7 Formulación planes de ordenamiento

	formalización de predios y procesos agrarios a nivel nacional	regularización de la propiedad a nivel nacional (Recurso 10)	tierras y regularización de la propiedad a nivel nacional (Recurso 10)	social de la propiedad rural nacional.
Objeto CDP 11471	AMPARAR LA CONTRATACION DEL SERVICIO Y OPERACIÓN COTIDIANA DE LA GESTION DOCUMENTAL DE LA AGENCIA			
Objeto del contrato	Prestar sus servicios de apoyo a la gestión en la clasificación y organización técnica de los diferentes documentos y expedientes conforme a los criterios, estándares de normatividad técnica y de calidad existentes en la Agencia Nacional de Tierras -ANT			

Lo anterior evidencia debilidades y/o deficiencias en la planeación (desde los estudios previos) y ejecución presupuestal, tanto de la Secretaria General (Ordenadora del gasto), como la Oficina de Planeación, quien es la encargada del seguimiento a la ejecución presupuestal y el sentido de la utilización de recursos que son exclusivos para inversión, que han sido orientados para apoyar la gestión administrativa y de funcionamiento de la entidad, lo cual no es consistente con la cadena de valor.

### **Respuesta de la Entidad**

En síntesis, la respuesta de la ANT indica que *“la Agencia Nacional de Tierras como máxima autoridad de tierras de la Nación implica que la gestión documental sea un aspecto medular para el desarrollo de sus fines y transversal a todas sus dependencias”. Y añade “todas las decisiones que la Agencia Nacional de Tierras ha tomado en relación con la Gestión Documental se circunscriben al cumplimiento del mandato de la Corte Constitucional contenido en el Auto 540 de 2017 en aplicación de la medida cautelar decretada en la orden 10 del Auto 373 de 2016, para recuperar, mantener, proteger y conservar toda la información que reposa en el archivo del INCODER (hoy Agencia Nacional de Tierras y Agencia de Desarrollo Rural) dentro del seguimiento a la Sentencia T-488 de 2014...”*

### **Análisis de la Respuesta**

La respuesta de la Entidad no desvirtúa la observación, dado que no se cuestiona el aspecto medular y desarrollo transversal de la gestión documental, como tampoco al mandato de la Corte Constitucional (Auto 540 de 2017).

La observación es clara en el sentido de la utilización de recursos que son exclusivos para inversión y que han sido orientados para apoyar la gestión administrativa y de funcionamiento de la entidad, lo cual no es consistente con la cadena de valor, tal como se muestra en el cuadro anterior. Por lo anterior, el hallazgo se mantiene.

- **Hallazgo No. 6 - Presentación Informes Técnicos**

El numeral 12 de la cláusula segunda del Convenio de Asociación ACDI/VOCA No. 528 del 28 de marzo de 2017, estableció la obligación de elaborar y presentar al Comité Técnico Operativo del Convenio para su revisión, informes técnicos mensuales.

Revisado el convenio No. 528 cuyo objeto fue, *"formular e implementar acciones conjuntas orientadas a materializar el subsidio integral de tierras (SIT) el subsidio integral directo de reforma agraria (SIDRA) y el subsidio integral de reforma agraria (SIRA) en el marco de la ley 160 de 1994, ley 14 de 2011, ley 1753 de 2015..."*, se observa que ACDI/VOCA no cumplió con la obligación de elaborar y presentar al Comité Técnico Operativo del Convenio informes técnicos mensuales para su revisión, teniendo en cuenta lo establecido en el Acta No. 4 del Comité Técnico Operativo del 15 de septiembre de 2017, en donde se indica que el *"cuarto informe técnico, correspondiente al mes de julio y el quinto informe técnico correspondiente al mes de agosto, no habían sido entregados"*, lo cual no permitió realizar un seguimiento puntual de las acciones y actividades adelantadas por ACDI/VOCA, pudiendo afectarse el normal desarrollo del convenio.

Lo anterior originado por un deficiente control por parte de los miembros de la ANT y designados por la Subdirectora de Acceso a Tierras en Zonas Focalizadas para ser parte del Comité.

### **Respuesta de la Entidad**

Con el oficio No. 2018600029551 del 30 de abril de 2018, la entidad responde: *"En cumplimiento del numeral 12 de la cláusula segunda del Convenio de Asociación No. 528 de 2017, los informes técnicos se prepararon de forma mensual. No obstante, por tratarse de documentos que reflejan el resultado de las actividades realizadas de forma conjunta entre la Agencia Nacional de Tierras y ACDI/VOCA, conforme se establece en el Convenio y en el Plan Operativo, estos informes deben ser objeto de revisiones previas por parte de las personas asignadas a la ejecución del convenio tanto de la Agencia como de ACDI/VOCA, así como por los miembros del Comité Técnico Operativo, lo que exige en muchas ocasiones, de manera previa a su presentación oficial para la aprobación del Comité Técnico Operativo del convenio, que ACDI/VOCA revise las recomendaciones y sugerencias técnicas de los informes, situación que puede en determinados eventos generar que estos informes no puedan ser presentados de manera inmediata a la finalización del correspondiente mes."*

*Una vez se realizan los ajustes correspondientes, se someten a la aprobación del Comité, lo cual se puede constatar en las actas respectivas.*

### **Análisis de la Respuesta**

No se acepta la respuesta del sujeto de control, por cuanto el clausulado es muy claro respecto a esta obligación, y en el acta siguiente no se hace referencia a la situación informada por la entidad, adicionalmente en las Actas se comunica clara y puntualmente este incumplimiento, considerándose un hallazgo de Control Interno y de tipo administrativo, que debe ser incluido en el respectivo Plan de Mejoramiento.

- **Hallazgo No. 7 - Reuniones Comité Técnico Operativo**

La cláusula tercera del Convenio de Asociación ACDI/VOCA No. 528 del 28 de marzo de 2017 estableció que, *"el Comité Técnico Operativo se reunirá una vez al mes o por convocatoria extraordinaria de sus miembros o del supervisor, para revisar el estado del avance, logros, retos y dificultades del convenio. Las reuniones del Comité Técnico Operativo se harán constar mediante actas suscritas por los asistentes"*.

Se evidenció que este comité no realizó las reuniones con la periodicidad establecidas en esta cláusula. Teniendo en cuenta, que existió un periodo de más de dos (2) meses, desde el 6 de julio de 2017, Acta No. 3, hasta el 15 de septiembre de 2017, como consta en el Acta No. 4, en donde no hay constancia de estas reuniones, lo que impide realizar el seguimiento al Plan Operativo Anual de forma permanente y puntual; adicionalmente, puede afectar los resultados de las metas en los tiempos establecidos y en realizar las modificaciones que se requieran, lo anterior por una deficiencia de control.

### **Respuesta de la Entidad**

Con el oficio No. 2018600029551 del 30 de abril de 2018, la entidad responde: *"Las reuniones del Comité Técnico Operativo fueron previstas periódicamente y sus miembros siempre fueron rigurosos en su realización. Sin embargo, en algunas ocasiones, por la exigencia en el desarrollo del trabajo de campo que se requería llevar a cabo en la ejecución del convenio, gestión que comprometía la participación de los miembros de este Comité, dicha circunstancia generaba dificultad al momento de conciliar agendas para realizar las sesiones del Comité Técnico Operativo, por lo que en los meses que observa el ente de control no pudo llevarse a cabo el Comité."*

*Pese a lo anterior, es importante señalar que en la ejecución del convenio se realizaron actividades de seguimiento y planeación en detalle, realizadas por los equipos de trabajo de la ANT y ACDI VOCA. Estas reuniones de planeación y seguimiento se orientaron a revisar uno a uno el avance de los proyectos contemplados en el Plan de Trabajo Regionalizado, el cual es un producto fundamental del POA del convenio que sirve como referencia del estado inicial, de avance y final de cada proyecto de subsidios atendido mediante el convenio. Debido al volumen de proyectos sujetos de seguimiento, se llevaron a cabo reuniones en cada una de las zonas que abarcaban el alcance del convenio, logrando determinar el avance en cada subsidio y las acciones pendientes.*

*En estas actividades participaron los equipos regionales adscritos a la ejecución del convenio, coordinadores técnicos (que incluyen dos miembros del Comité Técnico Operativo) y funcionarios de la Subdirección de Acceso a Tierras en Zonas Focalizadas responsables de cada zona, mediante una matriz monitoreada por el Subdirector(a) de Acceso a Tierras en Zonas Focalizadas de la ANT, a la vez supervisora de convenio. Dicho instrumento constituyó un medio fundamental para abarcar cada uno de los aspectos vinculados a la materialización de los subsidios que hacían parte del objeto contractual del convenio y que fue reportado al comité.*

*Para los fines pertinentes adjuntamos seis (6) actas de seguimiento y planeación realizadas durante el periodo comprendido entre los meses de julio y agosto de 2017, en las cuales se evidencia el detalle de cada proyecto, las actividades y compromisos derivados para avanzar con cada etapa y los problemas o asuntos a resolver para incidir favorablemente de manera estratégica en la materialización de los subsidios."*

### **Análisis de la Respuesta**

No se acepta la respuesta dado que el clausulado es muy claro respecto a esta obligación, no se informa en las siguientes actas las situaciones y/o factores que pudieron generar la no realización de estos comités y no allegaron los soportes que permitieran verificar las situaciones informadas en la respuesta. Por lo anterior, se mantiene el hallazgo, el cual es de carácter administrativo y debe ser incluido en el Plan de Mejoramiento.

- **Hallazgo No. 8 – Régimen Jurídico Aplicable al Convenio ANT-ONU (UNODC) A) (D1)**

Ley 1150 de 2007

Artículo 20 inciso 2: *“De la contratación con organismos internacionales:*

*“(…) Los contratos o convenios celebrados con personas extranjeras de derecho público u organismos de derecho internacional cuyo objeto sea el desarrollo de (...) 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; (...), podrán someterse a los reglamentos de tales entidades”.*

#### Decreto 1082 de 2015

*“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.”*

#### Decreto 2363 de 07 de diciembre de 2015 “Por el cual se crea la Agencia de Nacional de Tierras – ANT, se determina su objeto y su estructura orgánica”.

*“Artículo 3. Objeto. Agencia Nacional de Tierras, como máxima autoridad de Nación, tendrá por objeto ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural formulada por el Ministerio 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 la propiedad y administrar y disponer de los predios rurales de propiedad de la Nación.”*

#### Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos - SIMCI

Es un Proyecto de carácter tecnológico e investigativo que tiene entre sus objetivos principales generar el Censo de cultivos de coca, monitorear su dinámica y determinar el potencial de producción de clorhidrato de cocaína en el país.

El SIMCI mide la extensión de los cultivos de coca en el territorio nacional mediante el uso de tecnología satelital, apoyo de aerofotografías y verificación de campo, complementado con la estimación de la productividad de la hoja de coca,

con el objetivo de tener una perspectiva clara acerca del impacto de las políticas contra la oferta de drogas ilícitas y la posición frente a la producción mundial.

Objetivos Específicos:

1. Otorgar el subsidio integral de reforma agraria – SIRA a los pobladores rurales que se hallen en condiciones de pobreza, marginalidad y/o vulnerabilidad, conforme a las políticas y criterios de planificación, focalización, priorización, exigibilidad.
2. Facilitar el acceso a tierras a través de predios pertenecientes al FNA a los pobladores rurales que se hallen en condiciones de pobreza, marginalidad y/o vulnerabilidad, conforme a las políticas y criterios de planificación, focalización, priorización.
3. Promover las formas alternativas de dotación de tierras, como también la regularización y seguridad jurídica de los predios baldíos de la nación a través su adjudicación, titulación, legalización y registro de conformidad con la normatividad vigente.
4. Mejorar los niveles de control sobre la demanda y los procesos dotación de tierras y regularización de la propiedad a nivel nacional.

La Agencia Nacional de Tierras – ANT para la vigencia 2017, suscribió el convenio 507 de 2017, con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDC).

Revisado y analizado el objeto del convenio antes citados, se observa:

Convenio 507 de 2017 suscrito con la UNODC

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 administración de tierras de la nación, en armonía con los mecanismos de prevención y promoción hacia la cultura de la legalidad

Aportes ANT: tres mil millones de pesos m/cte. (\$3.000.000.000)

Aportes UNODC: Doscientos Doce Millones Seiscientos Mil Pesos M/cte. (\$212.600.000)

La ANT y la UNODC en el numeral 3 del Artículo I establecieron: *“Los fondos antes mencionados serán administrados según los reglamentos y las normas financieras de las Naciones Unidas”, con fundamento en lo señalado en el Anexo A del convenio: “(...) Teniendo en cuenta que el convenio que se aborda en el presente documento se ejecuta en desarrollo del Sistema Integrado de Monitoreo*

*de Cultivos Ilícitos –SIMCI y en virtud de lo establecido en los artículos 20 de la Ley 1150 de 2007 y el artículo 2.2.1.2.4.4.1 del Decreto 1082 de 2015, sobre la contratación de entidades estatales con organismos internacionales, el régimen aplicable al convenio serán las normas, manuales, procedimientos y reglamentos de la UNODC”.*

Para efectos de determinar el régimen aplicable al convenio celebrado con la UNODC, es preciso analizar varios elementos así:

En cuanto a la financiación con recursos del organismo internacional, tenemos que de acuerdo con lo establecido en el numeral 1 del artículo I, la ANT realizará aportes por tres mil millones de pesos m/cte. (\$3.000.000.000) y la UNODC aportará la suma de doscientos doce millones seiscientos mil pesos M/cte. (\$212.600.000).

Sumados los aportes de la ANT y la UNODC, se tiene que ascienden a tres mil doscientos doce millones seiscientos mil pesos M/cte. (3.212.600.000), y el aporte realizado por la Agencia Nacional de Tierras corresponde al 93% de la totalidad de los recursos del convenio mientras que el aporte del organismo internacional es del 7% y corresponde a un recurso de contrapartida.

En este contexto, es claro que el convenio no es financiado con recursos del organismo internacional y para que le sea aplicable lo señalado en el inciso 1 del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007, se requiere que el mismo sea financiado en su totalidad o en sumas iguales o superiores al cincuenta por ciento (50%) con fondos de la UNODC.

En cuanto al régimen aplicable tenemos las siguientes precisiones. En el Anexo A del convenio, se señala: “(...) *Teniendo en cuenta que el convenio que se aborda en el presente documento se ejecuta en desarrollo del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos – SIMCI y en virtud de lo establecido en los artículos 20 de la Ley 1150 de 2007 y el artículo 2.2.1.2.4.4.1 del Decreto 1082 de 2015, sobre la contratación de entidades estatales con organismos internacionales, el régimen aplicable al convenio serán las normas, manuales, procedimientos y reglamentos de la UNODC”.*

El Inciso 5 del artículo 2.2.1.2.4.4.1 del Decreto 1082 de 2015, establece que los convenios a los que se refiere el inciso segundo 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.

A su vez, el inciso 2 del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007, establece: *“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”.*

Es claro entonces, que para poder aplicar el inciso 5 del artículo 2.2.1.2.4.4.1 del Decreto 1082 de 2015, se requiere que el objeto del convenio se ejecute en desarrollo del sistema integrado de monitoreo de cultivos.

En este contexto, hay que precisar si el objeto del convenio se ejecuta en desarrollo del sistema integrado de monitoreo de cultivos ilícitos y para ello, remitirse a establecer qué es el Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos - SIMCI

El SIMCI es un Proyecto de carácter tecnológico e investigativo que tiene entre sus objetivos principales generar el censo de cultivos de coca, monitorear su dinámica y determinar el potencial de producción de clorhidrato de cocaína en el país<sup>1</sup>.

Desde el año 2000 el Proyecto SIMCI ha venido realizando la interpretación de coberturas en áreas afectadas por la siembra de cultivos ilícitos, estas áreas corresponden a regiones geográficas con características sociales, económicas y culturales específicas. El monitoreo ha permitido evidenciar cómo se ha transformado el paisaje por fenómenos como la fragmentación de bosques, el empobrecimiento de suelos y la pérdida de flora y fauna debido principalmente a la tala y quema de bosque natural<sup>2</sup>.

El proyecto SIMCI produce información anual de coberturas, insumo básico para realizar análisis de tipo espacial, que ha permitido evaluar los cambios

<sup>1</sup> [www.unodc.org/colombia/es/simci/simci.html](http://www.unodc.org/colombia/es/simci/simci.html)

<sup>2</sup> [www.unodc.org/colombia/es/simci2013/simci.html](http://www.unodc.org/colombia/es/simci2013/simci.html)

presentados en las diferentes coberturas identificadas en las imágenes de satélite para diferentes periodos de tiempo. Como resultado del análisis multitemporal, SIMCI ha identificado la dinámica de los cultivos ilícitos y su incidencia en la transformación del paisaje circundante. A lo largo de diez años, se han generado datos sobre deforestación, afectación y sustitución de coberturas<sup>1</sup>.

Ahora bien, al revisar el objeto del convenio suscrito por la ANT, se arriba a la conclusión de que este no desarrolla el sistema integrado de monitoreo de cultivos SIMCI en estricto sentido, ya que este último busca censar<sup>2</sup> los cultivos de coca, monitoreando su dinámica y determinando el potencial de producción de clorhidrato de cocaína en el país, de tal forma que se pueda obtener una estimación de la productividad de la hoja de coca y así conocer el impacto de las políticas contra la oferta de drogas ilícitas; mientras que la política nacional de tierras está encaminada, principalmente, al ordenamiento social de la propiedad rural, lo cual a todas luces es totalmente diferente a lo que se pretende con el sistema integrado de monitoreo de cultivos y con el fortalecimiento de la política nacional de administración de tierras de la nación.

Como resumen de lo anterior tenemos:

1. El convenio se celebró con la UNODC, por tener experiencia para el manejo de proyectos que apoyan los procesos de formalización y acceso a las tierras.
2. Se plantea la necesidad de realizar el proceso de identificar, hacer seguimiento y monitorear la compleja problemática de la ocupación de los predios baldíos y fiscales patrimoniales de la Nación, a través del SIMCI.

De otra parte, si se analiza el alcance del objeto del convenio plasmado en el Anexo A, se observa que las líneas estratégicas, actividades, productos y subactividades, están todas encaminadas al cumplimiento de la política nacional de administración de tierras de la nación, sin que se observe en ellas, acciones relacionadas con el objetivo principal del SIMCI<sup>3</sup>, de tal forma que permita llegar a la conclusión de que el objeto del convenio se ejecuta en desarrollo del sistema integrado de monitoreo de cultivos.

---

<sup>1</sup> [www.unodc.org/colombia/es/simci2013/simci.html](http://www.unodc.org/colombia/es/simci2013/simci.html)

<sup>2</sup> Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua: Incluir o registrar a alguien en el censo.

<sup>3</sup> Proyecto de carácter tecnológico e investigativo que tiene entre sus objetivos principales generar el Censo de cultivos de coca, monitorear su dinámica y determinar el potencial de producción de clorhidrato de cocaína en el país.

Para corroborar que el objeto del convenio está enfocado al cumplimiento de la misión de la ANT, a manera de ejemplo, la CGR tomó para su análisis el informe de Avance Técnico No 1 de abril 30 de 2017, en donde se señaló:

*"PLAN OPERATIVO Y CRONOGRAMA DE TRABAJO*

*(...) Objetivo 1. Efectuar la caracterización social y económica de los ocupantes, la vocación y uso del suelo, el estado de conservación y manejo ambiental a través de la percepción directa y las fuentes secundarias para avanzar en las rutas jurídicas que permitan contribuir al ordenamiento social de la propiedad.*

*Productos:*

- 1. Localización geográfica de los predios que serán objeto de caracterización.*
- 2. Ficha de caracterización.*
- 3. Documento de caracterización.*

*(...) Objetivo 2. Realizar el estudio jurídico de los títulos de los predios caracterizados*

*Productos:*

- 1. Expediente físico de cada predio, conformado por el estudio jurídico y sus anexos (...)*

Del análisis de los objetivos y de los productos, se evidencia que no tienen relación directa con el desarrollo del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos SIMCI, el cual, como ya se dijo, busca censar los cultivos de coca, monitoreando su dinámica y determinando el potencial de producción de clorhidrato de cocaína en el país, función que vale agregar, no es competencia propia de la ANT, sino de otras agencias del Estado.

Con base en lo anterior, para la CGR el propósito de la celebración del convenio está enfocado a realizar funciones propias de la ANT, como ejecutora de la política nacional de administración de tierras de la Nación, partiendo de un errado supuesto jurídico. Por lo anterior, considera la CGR que esta situación no se enmarca en lo establecido en el inciso 2 del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007 y el inciso 5 del artículo 2.2.1.2.4.4.1 del Decreto 1082 de 2015 y por tal razón, concluye que la Agencia Nacional de Tierras suscribió el convenio 507 de 2017 con la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito, aplicando para la ejecución del mismo, las normas y reglamentos del organismo internacional, régimen jurídico que no es aplicable al convenio.

Esto conlleva a considerar la vulneración de artículo 20 de la Ley 1150 de 2007 y del artículo 2.2.1.2.4.4.1 del Decreto 1082 de 2015, como consecuencia de la no observancia de los preceptos normativos de la contratación pública, situación que conlleva a la pérdida del control en la administración y ejecución de los recursos públicos, tanto de la ANT como responsable del recurso y de la Contraloría General de la República, como ente de control fiscal.

Este hallazgo tiene una presunta connotación Disciplinaria (D).

### **Análisis de la Respuesta de la Entidad**

La entidad dio respuesta a la observación y la misma se analizara por apartes, para obtener así una mayor comprensión de los argumentos esbozados y de esta manera valorar los mismos a efectos de determinar si permiten desvirtuar la misma.

En su escrito la ANT manifiesta entre otros aspectos, lo siguiente:

*"(...) Se precisa que UNODC apoya al Estado Colombiano en el desarrollo de la legislación, implementación de políticas públicas, planes y programas nacionales, departamentales y municipales, así como el fortalecimiento institucional, con el fin de enfrentar el problema mundial de las drogas y la presencia del crimen organizado transnacional y sus delitos conexos y que de igual manera, busca fortalecer la transferencia de conocimientos entre diferentes países y la creación de alianzas entre entidades pares, con el propósito de afrontar de manera coordinada y eficaz, el delito transnacional organizado, contribuir al desarrollo de capacidades, etc.*

*En este marco, UNODC y el estado Colombiano, representado por el Ministerio de Justicia y el Derecho, suscribieron el Proyecto AD/COL/03/H45, "Sistema Integral de Monitoreo de Cultivos Ilícitos" -SIMCI II-, el 01 de octubre de 2003 – cuyo objeto principal fue "mantener en operación el Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos que le ha permitido a Colombia contar con una cifra propia sobre la extensión de los cultivos ilícitos, con una confiabilidad superior al 90% (...)*

*En el año 2010, mediante Revisión "D" suscrita el 4 de agosto de 2010 por UNODC con el anterior Ministerio del Interior y de Justicia y con la hoy liquidada Dirección Nacional de Estupefacentes y Acción Social, en calidad de coordinadores se produjo la prórroga del Proyecto "SIMCI II COL/H45". La proyección en esta nueva etapa era afianzarse en el conocimiento y las metodologías aplicadas, **con el fin de potencializar y focalizar actividades en***

**varios frentes**, continuando con una política abierta, transparente y de cooperación, y como insumo para informes nacionales y mundiales sobre droga.

En este contexto, el propósito de esta revisión D fue abarcar el problema de manera integral, **con análisis comprensivos de las zonas afectadas por los cultivos ilícitos más allá de la medición del área sembrada**. En esta lógica se requería, entre otros, reorganizar mediante componentes, las actividades del proyecto; el cual en adelante cuenta con los siguientes componentes: 1. Medición y estimaciones del área cultivada y la producción de cocaína; 2. Sistema de información integral; 3. Integración de redes de información; 4. Estudios regionales.

Mediante Revisión "G" suscrita el 22 de diciembre de 2016 por UNODC con el Ministerio de Justicia y del Derecho, se produjo la prórroga del Proyecto "SIMCI II TD/COLI03/H45"- hasta el 31 de diciembre de 2018, donde se continúa con la conformación de los cuatro componentes mencionados anteriormente.

Algunos de los principales logros por componente son los siguientes:

#### **A. Medición y Estimaciones**

Realización de censos anuales de cultivos ilícitos, basados en el análisis de imágenes de satélite. SIMCI viene adaptando metodologías de tipo estadístico que permiten realizar estudios de productividad y problemáticas asociadas; **de esta manera, genera información detallada sobre las dinámicas sociales y económicas que suceden en las zonas afectadas por los cultivos de coca.**

#### **B. Sistema de Información Integral**

SIMCI busca aportar al país su experiencia de muchos años de abordaje técnico de los temas asociados a los cultivos, para aplicarla en la problemática integral de las drogas, sean éstas de origen natural o sintético e inclusive de las sustancias emergentes, así como de los delitos relacionados. Lo anterior, con el objeto de tener un alcance más global sobre el complejo problema de las drogas y como plataforma de información para contribuir al análisis de políticas y al desarrollo regional.

#### **C. Estudios Regionales**

Con el fin de tener una perspectiva más integral del problema de las drogas en Colombia, SIMCI ha venido incrementando sus capacidades, **realizando análisis más comprensivos de las zonas afectadas por los cultivos ilícitos más allá de la medición del área sembrada y principalmente caracterizando el**

**fenómeno a escala sub-nacional.** El proyecto ha generado series históricas sobre cultivos de coca para Parques Naturales Nacionales, Resguardos indígenas y Consejos comunitarios de Comunidades Afro-Colombianas. **De igual manera, se han realizado caracterizaciones del fenómeno de cultivos ilícitos en diferentes regiones de Colombia.**

Es así como, a modo de ejemplo, se considera importante resaltar, que, en el marco de la caracterización de los territorios afectados por cultivos ilícitos, se diseñó una metodología para la detección de evidencias de explotación de oro de aluvión. De esta manera se contribuye a mejorar el entendimiento de las actividades criminales en los territorios. Esto da muestra de cómo UNODC tiene experiencia, está facultada y se encuentra dentro del alcance de SIMCI la realización de caracterizaciones sobre diferentes aspectos que de una u otra forma estén asociados a cultivos ilícitos.

Asimismo, se diseñó una guía metodológica para la aplicación del concepto de territorio libre de cultivos ilícitos, el cual viene implementándose cada vez con mayor fuerza en la política pública de lucha contra la producción de drogas.

#### **D. Integración de redes de información**

SIMCI ofrece datos sobre las condiciones sociales y económicas de las zonas afectadas por la presencia de cultivos ilícitos, monitorea los precios internos de la droga, y ha alentado a los investigadores a ahondar en la interacción del fenómeno de los cultivos de coca con otros fenómenos de preocupación global como el terrorismo, el cambio climático, la pérdida de diversidad, entre otros fenómenos.

Actualmente el proyecto, con base en sus fortalezas relacionadas con el manejo de geoinformación, apunta al apoyo institucional en Colombia para el desarrollo de sistemas de información que permitan geo-espacializar los fenómenos asociados al problema mundial de las drogas en Colombia.

El Estado ha recibido capacitaciones específicas para cada uno de los documentos generados por el proyecto.

De lo anterior se evidencia como SIMCI ha ampliado sus capacidades, con la realización de análisis más comprehensivos de las zonas afectadas por los cultivos ilícitos **más allá de la medición del área sembrada por cultivos ilícitos** y ofrece datos sobre las condiciones sociales y económicas de las zonas afectadas, necesarios para la generación de indicadores base para el planteamiento de políticas integrales a nivel nacional.

*Puntualmente, el sector rural en Colombia, se ve afectado por factores que inciden sobre los principios de desarrollo social y económico; factores como la presencia de cultivos ilícitos, los conflictos de uso del suelo, la informalidad en la tenencia de la tierra, la presencia de actores armados ilegales, el mal estado de vías de acceso, las limitaciones para la comercialización, entre otros, que intensifican la vulnerabilidad de las comunidades.*

*De lo expuesto anteriormente se resalta la importancia y la necesidad del desarrollo de las actividades que adelanta UNODC en el país de la mano del Estado Colombiano en la implementación de actividades que tienen como base los indicadores y estudios adelantados por el proyecto SIMCI (...)*

### **Análisis de la CGR**

De lo señalado por la ANT en estos párrafos, es claro que el propósito del SIMCI II está enfocado a potencializar y focalizar actividades con el fin de afianzar el conocimiento y las metodologías aplicadas y como insumo para informes nacionales y mundiales sobre droga.

Señala y resalta la ANT en su respuesta, que a través de los componentes del SIMCI se ***“(...) genera información detallada sobre las dinámicas sociales y económicas que suceden en las zonas afectadas por los cultivos de coca, (...) realizando análisis más comprehensivos de las zonas afectadas por los cultivos ilícitos más allá de la medición del área sembrada y principalmente caracterizando el fenómeno a escala sub-nacional. (...) De igual manera, se han realizado caracterizaciones del fenómeno de cultivos ilícitos en diferentes regiones de Colombia.”***

La ANT hace una relación sucinta de una serie de actividades realizadas por el SIMCI II, que finalmente conducen a tener una información sobre el problema de las drogas en Colombia y específicamente todo lo concerniente a los cultivos ilícitos, la cual permite caracterizar este fenómeno en las diferentes regiones de Colombia y de esta manera servir de insumo para los informes nacionales y mundiales sobre la droga y, como bien lo señala, los indicadores y estudios adelantados por el proyecto SIMCI sirven como base para la implementación de actividades en el marco de una política abierta, transparente y de cooperación en la lucha contra las drogas y el delito.

De este punto de vista, es claro entonces que el SIMCI es un instrumento o herramienta tecnológica que genera información y estadísticas a través del monitoreo de las zonas afectadas por la presencia de cultivos ilícitos.

## Conclusión

Lo expuesto por la ANT en los párrafos antes citados, no desvirtúa la observación presentada por cuanto en esta exposición se plasma qué hace el SIMCI y cuáles son los resultados que se obtienen de este quehacer, ya que el reproche que se hace por parte de la CGR es sobre el régimen jurídico aplicable al convenio, en virtud de lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo de la Ley 1150 de 2007.

Agrega la ANT:

*"(...) En la justificación técnica que soporta el Convenio de Cooperación Internacional No 507 de 2007, se señaló, entre otros aspectos, lo siguiente:*

*(...) el artículo 25 del Decreto 2363 de 2015 asignó a la Subdirección de Acceso a Tierras, entre otras, las siguientes funciones: 1. Administrar los bienes fiscales patrimoniales de la Agencia y las tierras baldías de la Nación de conformidad con los criterios y lineamientos impartidos por el Director General y los procedimientos administrativos adoptados para el efecto." (...)*

*La Agencia Nacional de Tierras, como máxima autoridad de las tierras de la Nación, y con el fin de ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural formulada por el Ministerio De Agricultura y Desarrollo Rural debe, entre otros, gestionar el acceso a la tierra como factor productivo y administrar y disponer de los predios rurales de propiedad de la Nación.*

*En procura de garantizar el acceso y regularización de la propiedad, facilitar el acceso a tierras a los pobladores rurales y promover las formas alternativas de dotación de tierras, **se deben adelantar las gestiones necesarias para la identificación y alistamiento de los predios baldíos y fiscales patrimoniales de la Nación, tales como la situación jurídica, el estado de los predios desde sus aspectos agronómicos y sociales, así como la caracterización de sus ocupantes, si existen.** (...)*

*Así las cosas, el desarrollo de la política de tierras que tiene como factor prioritario la administración de los predios baldíos y los predios y parcelas fiscales patrimoniales se entrelaza necesariamente con la política orientada hacia la política de la legalidad, al permitir la identificación de los predios y su estado, continuar con su adjudicación y hacer realidad la sustitución. (...)"*

## Análisis de la CGR

Como bien lo dice la ANT, como máxima autoridad de las tierras de la Nación debe ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural formulada

por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo y, entre otras funciones, la de administrar los bienes fiscales patrimoniales de la Agencia y las tierras baldías de la nación, a través de la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación, de la Dirección de Acceso a Tierras, de conformidad con los criterios y lineamientos impartidos por el Director General y los procedimientos administrativos adoptados para el efecto.

Luego, es concordante con esta función que la ANT deba adelantar las gestiones necesarias para la identificación y alistamiento de los predios baldíos y fiscales patrimoniales de la Nación, tales como la situación jurídica, el estado de los predios desde sus aspectos agronómicos y sociales, así como la caracterización de sus ocupantes, si existen.

### **Conclusión**

Lo consignado en este acápite, tampoco permite desvirtuar el reproche que se hace en la observación, el cual, como ya se dijo es el régimen jurídico aplicable al convenio

En su respuesta la ANT manifiesta:

*"(...) Por su parte, el Acuerdo Final de Paz establece en el primer punto una reforma rural integral que reconoce la formalización de la propiedad rural integral que reconoce la formalización de la propiedad rural y en el punto 4°, como un componente de la solución al problema de las drogas ilícitas en el país, la necesidad de dotar de tierras como el mecanismo orientado a iniciar el tránsito hacia la legalidad. (...)*

*"(...) Históricamente, la formalización de la tenencia de la tierra se ha visto limitada por fenómenos que confluyen en los territorios más vulnerables y que afectan las posibilidades de las comunidades a gozar del uso legal y legítimo de la tierra.*

*"(...) Se precisa que en aras de adelantar las actividades que permitan poner en marcha la implementación de los Acuerdos de Paz, la Agencia Nacional de Tierras enfocó sus esfuerzos en el desarrollo de actividades relacionadas con la noción de ordenamiento social de la propiedad rural, el acceso a la tierra, la seguridad jurídica sobre la misma, su uso y administración, así como la disposición de los predios rurales de propiedad de la Nación, con miras a la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.*

*“(...) Los Bienes Fiscales Patrimoniales y baldíos de la Nación, nutren el Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral concebida en el Acuerdo Final para la paz en su numeral 1.1.1; en el que se establece de manera concreta la creación del Fondo de Tierras, con el propósito de lograr la democratización del acceso a la tierra de manera especial a los campesinos y campesinas sin tierra o con tierra insuficiente y de las comunidades rurales más afectadas.*

*“(...) Los bienes inmuebles ingresados al patrimonio de la Agencia Nacional de Tierras, tienen la naturaleza de Bienes Fiscales Patrimoniales de propiedad de la ANT conforme al inciso 3° del artículo 674 del Código Civil Colombiano. Respecto a aquellos denominados como baldíos al tenor de lo dispuesto en el artículo 675 del Código Civil Colombiano, se reconocerán en el inventario por su calidad de adjudicabilidad, más no hacen parte del patrimonio de la Agencia Nacional de Tierras. No obstante, los recursos devengados de la administración de los predios inadjudicables deberán ingresar al Fondo de tierras. En consecuencia, los bienes del Fondo de Tierras deben ser identificados, inventariados y someterse a un estudio de viabilidad jurídica, técnica y financiera que se establezca su ingreso al inventario.*

*“(...) Por ende, la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación de la Dirección de Acceso a Tierras, de conformidad con el artículo 25 del Decreto Ley 2363 de 2015, ha considerado necesario establecer diferentes actividades tendientes a la administración efectiva de los Bienes del Fondo de Tierras, tales como; caracterizar e identificar los bienes fiscales patrimoniales y baldíos con fines de adjudicación.*

*“(...) Por dicha razón, en el Convenio de Cooperación Internacional No. 507 de 2017, que tiene por objeto la “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 administración de tierras de la nación, en armonía con los mecanismos de prevención y promoción hacia la cultura de la legalidad”, en el numeral 2.1 del anexo A, se señaló que el objeto del convenio se desarrollará de acuerdo con actividades como “Efectuar la caracterización social y económica de los ocupantes, la vocación y uso del suelo, el estado de conservación y manejo ambiental a través de la percepción directa y las fuentes secundarias para avanzar en las rutas jurídicas que permitan contribuir al ordenamiento social de la propiedad”, así como “Realizar el estudio jurídico de los títulos de los predios caracterizados”, y demás actividades asociadas a estas.*

*“(...) El fin que persigue la Agencia Nacional de Tierras con la caracterización de los predios del Fondo de Tierras, es la adjudicación a sujetos de ordenamiento social de la propiedad, y ello requería de la identificación de los actuales ocupantes y las actividades que se desarrollan en ellos, razón por la cual, se debe conocer si en éstos existen cultivos ilícitos, teniendo en cuenta que son zonas que tradicionalmente fueron dedicadas a dichas actividades o vulnerables a la presencia de cultivos ilícitos, con el propósito de implementar las medidas necesarias de saneamiento y adecuación de los bienes para adelantar los respectivos procesos de acceso a tierras.*

*“(...) SIMCI ha sido considerado por la Agencia Nacional de Tierras como un proyecto confiable que contribuye a la administración de los bienes del Fondo de Tierras, porque facilita las condiciones para el ingreso al territorio, cuenta con capacidad operativa y con reconocimiento internacional y sus reportes son de carácter oficial sobre datos de presencia y dinámica de cultivos ilícitos. Además, tiene acceso privilegiado a un acervo de información documental, cartográfica, imágenes satelitales, fotografías aéreas, bases de datos y demás documentos de suma utilidad para el desarrollo de las actividades que son objeto del Convenio de Cooperación Internacional No. 507 de 2017.*

*“(...) Esta Agencia de Naciones Unidas cuenta con una cobertura a nivel nacional, con más de 23 oficinas de campo que cubren los 32 departamentos del país; lo que permite la disminución de los costos de operación y hace más eficiente la utilización de recursos. De igual manera, su presencia en territorio ha llevado a fortalecer los lazos de confianza con las comunidades rurales y las instituciones locales y regionales, lo cual ha permitido a los equipos en campo, acceder a zonas remotas con condiciones complejas en materia de orden público. Por lo tanto, la ANT puede hacer uso de esta red de cobertura con miras a cumplir el objeto del convenio (...)”.*

### **Análisis de la CGR**

La ANT resalta que los bienes del Fondo de Tierras deben ser identificados, inventariados y someterse a un estudio de viabilidad jurídica, técnica y financiera que se establezca su ingreso al inventario y por ello, la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación, de la Dirección de Acceso a Tierras, de conformidad con el artículo 25 del Decreto Ley 2363 de 2015, ha considerado necesario establecer diferentes actividades tendientes a la administración efectiva de los Bienes del Fondo de Tierras, tales como; caracterizar e identificar los bienes fiscales patrimoniales y baldíos con fines de adjudicación.

Es por la anterior razón, que en el Convenio de Cooperación Internacional No. 507 de 2017, que tiene por objeto la *"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 administración de tierras de la nación, en armonía con los mecanismos de prevención y promoción hacia la cultura de la legalidad"*, en el numeral 2.1 del anexo A, se señaló que el objeto del convenio se desarrollará de acuerdo con actividades como *"Efectuar la caracterización social y económica de los ocupantes, la vocación y uso del suelo, el estado de conservación y manejo ambiental a través de la percepción directa y las fuentes secundarias para avanzar en las rutas jurídicas que permitan contribuir al ordenamiento social de la propiedad"*, así como *"Realizar el estudio jurídico de los títulos de los predios caracterizados"*, y demás actividades asociadas a estas.

Los argumentos presentados por la ANT corroboran que las actividades para el desarrollo del objeto del convenio están enfocadas a ejecutar la política nacional de tierras, la cual es una función propia de su misión, sin que hasta ahora se desvirtúe la observación, dado que el reproche comunicado en esta, es en relación con el régimen jurídico aplicable al convenio y, específicamente, a la excepción contemplada en el inciso 2 del artículo 20 de la ley 1150 de 2007, que establece: *Los contratos o convenios celebrados con personas extranjeras de derecho público u organismos de derecho internacional (...) que se ejecuten en desarrollo del sistema integrado de monitoreo de cultivos ilícitos (...),*

Para que este inciso sea aplicable al convenio 507, se requiere que el mismo se ejecute en desarrollo del sistema integrado de monitoreo de cultivos, y de conformidad a lo señalado, tanto en el objeto como en el anexo A, y de las actividades plasmadas en el plan operativo del convenio, se evidencia por parte de la CGR que la ejecución del mismo desarrolla funciones propias de la misión de la ANT, específicamente la formalización de tierras, función que no es propia de la UNODC ni del desarrollo del SIMCI, ya que este es: *"un Proyecto de carácter tecnológico e investigativo que tiene entre sus objetivos principales generar el Censo de cultivos de coca, monitorear su dinámica y determinar el potencial de producción de clorhidrato de cocaína en el país. El SIMCI mide la extensión de los cultivos de coca en el territorio nacional mediante el uso de tecnología satelital, apoyo de aerofotografías y verificación de campo, complementado con la estimación de la productividad de la hoja de coca, con el objetivo de tener una perspectiva clara acerca del impacto de las políticas contra la oferta de drogas ilícitas y la posición frente a la producción mundial"*<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> <http://www.biesimci.org/simci/simci.html>

Así mismo, de acuerdo con el Observatorio de Drogas de Colombia O.D.C: *“UNODC trabaja en alianza con los países más afectados por la producción de drogas de origen natural para monitorear la extensión y evolución de los cultivos ilícitos a través de la implementación del Programa Mundial de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (ICMP). En la actualidad el programa está presente en Colombia, Perú y el estado Plurinacional de Bolivia para cultivos de coca; Afganistán, México, y Myanmar para cultivos de amapola. Los objetivos del Programa Mundial de Monitoreo de Cultivos Ilícitos incluyen establecer metodologías para recolección y análisis de datos con el objeto de incrementar la capacidad de los gobiernos para monitorear cultivos ilícitos en sus territorios y asistir a la comunidad internacional en el monitoreo de la extensión y evolución de estos dentro del contexto de la estrategia de eliminación adoptada por los estados miembros en el plan de acción de la Sesión 53 de la comisión de drogas de las Naciones Unidas en marzo de 2009. UNODC apoya el monitoreo de cultivos de coca en Colombia desde 1999 y ha producido dieciocho censos anuales basados en el análisis de imágenes de satélite. En los dos primeros censos (1999 y 2000) no se evaluó la totalidad del país, pero a partir de 2001 se amplió su cobertura a la totalidad del territorio nacional con el fin de asegurar el monitoreo de la posible expansión de los cultivos ilícitos. El Gobierno de Colombia ha promovido una visión integral del problema de los cultivos ilícitos basada en el estudio de los territorios como escenarios donde confluyen diferentes características que facilitan o limitan la sostenibilidad de las acciones de lucha contra los cultivos ilícitos.*

*“(...) De esta manera, UNODC y el Gobierno de Colombia desean, a través del SIMCI, ofrecer una visión amplia del territorio que ponga a disposición de los diseñadores de política pública, los evaluadores de la misma, la comunidad académica y la sociedad civil; datos confiables y complementarios entre sí, que contribuyan a entender la compleja dinámica de la producción de drogas y su relación con los territorios<sup>1</sup>”*

Así las cosas, es claro entonces que el Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos SIMCI es un instrumento a través del cual se ofrecen datos confiables y complementarios entre sí, que contribuyen a entender la compleja dinámica de la producción de drogas y su relación con los territorios.

De otra parte, en el Anexo A del convenio se señala: *(...) la Oficina para el manejo de la Naciones Unidas contra la Droga y el delito – UNODOC cuenta con la experiencia requerida para el manejo de proyectos que apoyan los procesos de formalización y acceso a las tierras, tal es el caso de los Acuerdos de Cofinanciación número 2008.CF.1800.O1, 2010.CF.18-51 y 2011.CF.18-10, suscritos en el marco del proyecto ADF/COL/136, con el Departamento de*

<sup>1</sup> <http://www.odc.gov.co/problematika-drogas/oferta-drogas/cultivos>

*Antioquia. En el marco de estos Acuerdos, en materia de formalización de tierras, se logró desarrollar más de 2000 procesos de formalización, de los cuales se obtuvieron 1.607 títulos de propiedad debidamente registrados, con los cuales se contribuyó a la legalización de 15.600 hectáreas en 22 municipios del departamento de Antioquia (...).*

Lo anterior, evidencia que el convenio se suscribió con la UNODC por tener experiencia para el manejo de proyectos que apoyan los procesos de formalización y acceso a las tierras, función que se reitera es propia de la misión de la ANT y que no forma parte de los objetivos del SIMCI.

En este contexto, no es aceptable para la CGR que se pretenda enmarcar el convenio dentro de la excepción contemplada en el inciso 2 del artículo 20 de la Ley 1150 de 2017, cuando el objeto y las actividades establecidas en el anexo A y el programa operativo están enfocadas al desarrollo de las funciones misionales de la ANT, tales como la formalización de tierras y como tal no son inherentes al desarrollo del sistema integrado de monitoreo de Cultivos.

Finalmente señala la ANT:

*“Expuesta en detalle la relación existente entre el objeto del Convenio de Cooperación Internacional No. 507 de 2017 y el sistema integrado de monitoreo de cultivos ilícitos - SIMCI, queda claro que por dicha razón no le es aplicable al aporte de UNODC el porcentaje señalado en el inciso primero del artículo 20 de la Ley 1150 de 2017, que el convenio puede regirse por las normas de UNODC –tal como se acordó y se estipuló en el artículo XVIII del convenio- y que en virtud de la facultad dada por el artículo 2.2.1.2.4.4.1 del Decreto 1082 de 2015, el aporte de UNODC en el convenio puede ser inferior al cincuenta por ciento (50%)”.*

### **Análisis de la CGR**

La CGR no cuestiona el porcentaje aportado por la UNODC ni que esta sea inferior al 50%, la observación se fundamenta en el hecho que las actividades del convenio desarrollan principalmente la misión de la ANT sin que se evidencie que estas sean inherentes al desarrollo del sistema integrado del monitoreo de cultivos.

### **Conclusión Final**

La CGR no desconoce que en parte del territorio nacional existe una relación entre las zonas que presentan informalidad en la tenencia de la tierra, la ampliación de la frontera agrícola y las zonas con presencia de cultivos de uso ilícito. En efecto, el atraso rural ha estado asociado a la cultura de la ilegalidad y la ausencia de

políticas de Estado para proveer verdaderos derechos de ciudadanía rural a quienes han habitado las regiones en conflicto.

Sin embargo, no es aceptable para la CGR que se pretenda enmarcar el convenio dentro de la excepción contemplada en el inciso 2, del artículo 20, de la Ley 1150 de 2007, cuando el objeto y las actividades establecidas en el anexo A y el programa operativo están enfocadas al desarrollo de las funciones misionales de la ANT y como tal no son inherentes al desarrollo propio del sistema integrado de monitoreo de cultivos.

Por lo expuesto, el hallazgo se mantiene.

### **POSTCONFLICTO**

A la Agencia Nacional de Tierras, en desarrollo de su labor misional, y en la ejecución de los proyectos, a ninguno de ellos se les marcó como postconflicto y no se les adjudicaron recursos de postconflicto.

### **GLOSAS DEL CONGRESO**

#### **222.- AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS**

##### **A.- DE ORDEN CONTABLE**

-A 31 de diciembre de 2016, presentan déficit del ejercicio por valor de \$(43.101.787) miles.

- Una vez revisado las notas a los estados financieros, se encontró la siguiente cuenta con su respectivo saldo a 31 de diciembre de 2016 así:

Miles de pesos

<b>CÓDIGO</b>	<b>NOMBRE DE LA CUENTA</b>	<b>VALOR</b>
271005	Provisión para Litigios y demandas en contra	6.227.593

### **Respuesta de la Entidad**

*"A 31 de diciembre del 2017 esta cuenta fue depurada y dejada en cero. Este decremento con relación al 2016 corresponde a la depuración de la información litigiosa de la entidad, según memorando de la Oficina Jurídica, se establece que existen algunos procesos de los reportados en el año 2016 que no pertenecen a la*

*Agencia Nacional de Tierras de acuerdo con las competencias establecidas por el Decreto 2363 de 2015 y otros que ya se encuentran terminados para la entidad.*

*Por lo anterior se registran los procesos de acuerdo con la calificación otorgada por la oficina jurídica y se excluyen de los registros contables aquellos que no se encuentran adjuntos en el informe. Quedando así la totalidad de los procesos en cuentas de orden dado que la calificación es baja y medio baja, y una cuenta por pagar al Sr. Gustavo Adolfo Castellanos por \$60.415.358 por la pérdida del proceso No. 50001333100220090025300.”*

**-151002 - Terrenos:** Actualmente la Dirección de Acceso a tierras se encuentra adelantando gestiones de revisión y análisis al inventario de los predios del Fondo Nacional Agrario con el fin de realizar la caracterización de los mismos, adicional a ello constatando que los predios no se encuentren a nombre terceros, es decir que no correspondan a predios que ya habían sido adjudicados y registrados, pero que no hayan sido actualizados en el inventario del INCODER, o predios con folios de matrícula inmobiliaria cerrados sin determinar, predios sin información, sin número de folio de matrícula inmobiliaria y predios con titularidad del INCORA y UNAT.

También la Agencia Nacional de Tierras se encuentra adelantando las gestiones de identificación y valoración de los 36 predios recibidos de la Sociedad de Activos Especiales – SAE con las Resoluciones Nos. 1346 y 1194.

### **Respuesta de la Entidad**

*A 31 de Diciembre de 2017, la Agencia Nacional de Tierras a través de la Dirección de Acceso a tierras ha adelantado gestiones de revisión y análisis al inventario de los predios rurales transferidos por el extinto INCODER y la SAE con el fin de realizar la caracterización de los mismos, adicional a ello constatando que los predios no se encuentren a nombre terceros, es decir que no correspondan a predios que ya habían sido adjudicados y registrados, pero que no hubieran sido actualizados en el inventario del INCODER, o predios con folios de matrícula inmobiliaria cerrados sin determinar, predios sin información, sin número de folio de matrícula inmobiliaria y predios con titularidad del INCORA y UNAT*

*De la verificación adelantada y dando cumplimiento a la resolución 357 del 23 de julio de 2008, numeral 3, de la Contaduría General de la Nación se llevó acabo la depuración por valor de \$ 631.582.572,00 correspondiente a predios cuyo folio de matrícula inmobiliaria son inexistentes por encontrarse jurídicamente cerrado o que fueron adjudicados por el extinto INCODER.*

*De los anteriores, teniendo en cuenta los estudios jurídicos realizados por la Subdirección de administración de Tierras y los soportes allegados, se depuraron \$205.235.903 que se encontraban bajo la titularidad de terceros y se llevaron a cuentas de orden aquellos que requieren un estudio detallado para determinar el reintegro al patrimonio de la Agencia, por valor de \$426.346.669.*

**-2425 – Acreedores:** \$299.925.008 miles. El saldo de la cuenta acreedores varios de la Agencia Nacional de Tierras, está conformada por los valores causados en el mes de diciembre pendiente de pago en el mes de enero de 2017.

Suscripciones	31.421
Arrendamientos	39.620
Viáticos y gastos de viaje	185.961
Seguros	2.526
Aportes a fondos pensionales	22.849
Aportes a seguridad social en salud	3.584
Aportes al ICBF, SENA y Cajas de Compensación	11.070

La Agencia Nacional de Tierras, se encuentra a través de la Dirección de Acceso a Tierras y la Dirección de Asuntos Étnicos, adelantando las gestiones correspondientes para determinar y documentar los beneficiarios, de conformidad con las actas Nos. 213, 214, 215 y 216 del seis de diciembre de 2016, así:

- Subsidio integral directo de reforma agraria- sidra. acta 216
- Compra de tierras: organizaciones como: ANUC Cauca, Cima-pucsoc, Quimbo, ANUC-Córdoba, Nariño entre otros. acta 215
- Subsidio integral de tierras - SIT. acta 214
- Etnias: comisión nacional de territorios indígenas, organización nacional indígena de Colombia, consejo regional indígena del cauca, sitios sagrados para los 4 pueblos de la Sierra Nevada de Santa Martha, Pastos y Quillasingas, Resguardo Indígena Uwa, resolución de conflictos interétnicos y predios para titulación colectiva a comunidades negras a nivel nacional. acta 213

### **Respuesta de la Entidad**

La cuenta 2425 acreedores por valor de \$ 274.565.152.706,58 está conformada por los valores causados en el mes de diciembre de 2017, pendiente de pago en el mes de enero de 2018, así:

242507	Arrendamientos	27.232.933
242510	Seguros	285.434.258
242518	Aportes a fondos pensionales	376.014.800
242519	Aportes a seguridad social en salud	254.007.200
242520	Aportes al ICBF, Sena y Cajas de Compensación	116.832.700
242524	Embargos judiciales	292.457
242532	Aporte riesgos profesionales	5.803.000
242553	Servicios	224.987.716

#### **B.- DE ORDEN ADMINISTRATIVO:**

-La falta de oportunidad en la información que sustenta transacciones económicas y financieras en especial lo relacionado con la entrega de los derechos y obligaciones del INCODER en Liquidación.

Sin embargo y dadas las dificultades presentadas, la Subdirección Administrativa y Financiera cumplió con la consistencia de la información contable y con la presentación de los Estados Contables a la Contaduría General de la Nación atendiendo las fechas establecidas.

**C.- INFORME SOBRE LA AUTOEVALUACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO CONTABLE A 31 DE DICIEMBRE DE 2016:** Del citado informe retomamos lo siguiente:

#### **DEBILIDADES:**

-Inexistencia de indicadores medidos y analizados en el proceso, que faciliten la comprensión de información contables y aporte valor agregado a decisiones de la alta dirección.

-Falta formalizar documentación del proceso contable (manuales, procedimientos), que faciliten a las partes interesadas entender la dinámica y requisitos del proceso.

-Falta fortalecer los mecanismos para el seguimiento y tratamiento de los riesgos identificados, de tal forma que se tomen acciones conducentes a asegurar la ejecución del proceso.

-Falta constituir formalmente instancias asesoras en la entidad, en materia contable, como el Comité de sostenibilidad contable y la constitución de otras instancias que aportan información relevante al proceso contable, como el Comité de bienes o inventarios.

-Falta mayor oportunidad en la publicación de estados financieros, en diferentes canales de información, tan pronto son generados.

Resultado de la autoevaluación del sistema: **4.0 SATISFACTORIO.**

### **Respuesta de la Entidad**

La entidad se encuentra elaborando las políticas contables de normas internacionales

No se realizan autoevaluaciones periódicas para determinar la efectividad de los controles implementados en cada una de las actividades del proceso contable.

La entidad no cuenta con una estructura organizacional del departamento de contabilidad, que permitan orientar el trabajo para alcanzar los propósitos, objetivos y cualidades de la información contable.

La entidad cuenta con un Comité de sostenibilidad contable.

### **D.- SEGUIMIENTO AL PLAN O PLANES DE MEJORAMIENTO A 31 DE DICIEMBRE DE 2016.**

Fecha de suscripción del plan de mejoramiento: **08 de agosto de 2016.**

**La entidad informa:** Los hallazgos y acciones relacionadas, corresponden a los derivados de la auditoría realizada al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural- INCODER a la vigencia 2015, cuyo seguimiento, con corte 31 de diciembre de 2016, fue reportado a través de la plataforma SIRECI de la Contraloría General de la República.

Es de considerar, que existen acciones abiertas del INCODER, derivadas de auditorías realizadas en 2013 y 2014 a dicha entidad, las cuales están siendo objeto de revisión por parte de la Agencia Nacional de Tierras, para solicitar su eliminación y/o reformulación a la Contraloría General de la República, de acuerdo con la pertinencia de las acciones establecidas en su momento y/o las funciones de la Agencia Nacional de Tierras, establecidas en el Decreto 2363 de 2015 "*Por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, ANT, se fija su objeto y estructura*".

Teniendo en cuenta lo anterior, y que la Contraloría General de la República no ha realizado auditoría a la Agencia Nacional de Tierras - ANT, aún no es posible identificar hallazgos de tipo estructural asociados directamente a la ANT; sin embargo, la revisión de los hallazgos detectados al INCODER, permitirá identificar

aspectos estructurales y relevantes para la gestión y mejoramiento continuo de la Agencia.

### **Respuesta de la Entidad**

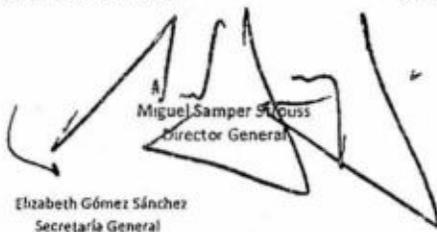
El Plan de Mejoramiento presentado por la ANT, con corte a diciembre 31 de 2017, fue radicado por la Agencia Nacional de Tierras en la Contraloría General de la República el día 13 de febrero de 2018, por lo anterior no se realizó seguimiento al plan de mejoramiento, porque las actuaciones están para ser ejecutadas en el año 2018, el cual cuenta con 18 hallazgos y 30 actividades, producto del informe de auditoría a la Agencia nacional de Tierras, de la Vigencia 2016.

**Anexo 1: CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS**

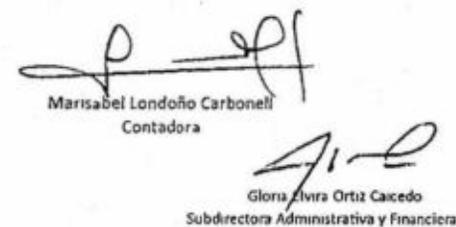
<b>TIPO DE HALLAZGO</b>	<b>CANTIDAD</b>	<b>VALOR (millones \$)</b>
<b>ADMINISTRATIVOS</b>	<b>8</b>	<b>-</b>
<b>FISCALES</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>DISCIPLINARIOS</b>	<b>1</b>	<b>-</b>
<b>PENALES</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>OTRAS INCIDENCIAS</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>BENEFICIOS DE AUDITORÍA</b>		

AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS - ANT  
BALANCE GENERAL  
A 31 DE DICIEMBRE DE 2017  
EN CIFRAS DE PESOS

		ACTUAL	ANTERIOR			ACTUAL	ANTERIOR
CODIGO	DESCRIPCION	31-12-2017	31-12-2016	CODIGO	DESCRIPCION	31-12-2017	31-12-2016
1	ACTIVOS	\$ 777.133.801.866,04	\$ 599.086.133.709,22	2	PASIVOS	\$ 378.902.217.565,71	\$ 364.529.715.108,28
	ACTIVOS CORRIENTE	\$ 760.810.150.719,80	\$ 583.774.075.776,77		PASIVOS CORRIENTE	\$ 378.712.690.378,35	\$ 364.263.248.359,36
11	EFFECTIVO	\$ 140.345.120,05	\$ 370.954.881,16	24	CUENTAS POR PAGAR	\$ 376.256.495.910,52	\$ 357.136.510.611,36
1110	DEPOSITOS EN INSTITUCIONES FINANCIERAS	\$ 140.345.120,05	\$ 370.954.881,16	2401	ADQUISICION DE BIENES Y SERVICIOS NACIONALES	\$ 61.577.904.662,80	\$ 27.853.743.418,65
14	DEUDORES	\$ 374.397.366.476,72	\$ 303.776.226.148,46	2425	ACREEDORES	\$ 274.565.152.706,58	\$ 299.925.008.425,58
1424	RECURSOS ENTREGADOS EN ADMINISTRACION	\$ 95.210.558.495,02	\$ 1.099.009.340,83	2430	SUBSIDIOS ASIGNADOS	\$ 25.373.812.439,00	\$ 28.338.243.751,00
1470	OTROS DEUDORES	\$ 279.812.489.478,90	\$ 383.063.617.312,20	2436	RETENCION EN LA FUENTE E IMPUESTO DE TIMBRE	\$ 598.912.843,00	\$ 385.804.154,00
1480	PROVISION PARA DEUDORES (CR)	(\$ 625.091.497,20)	(\$ 386.400.509,57)	2440	IMPUESTOS, CONTRIBUCIONES Y TASAS POR PAGAR	\$ 0,00	\$ 76.718,00
35	INVENTARIOS	\$ 350.205.528.288,63	\$ 277.377.909.233,15	2445	IMPUESTO AL VALOR AGREGADO - IVA	\$ 80.297.901,14	\$ 0,00
1510	MERCANCIAS EN EXISTENCIA	\$ 350.205.528.288,63	\$ 277.377.909.233,15	2450	AVANCES Y ANTICIPOS RECIBIDOS	\$ 0,00	\$ 633.634.144,12
19	OTROS ACTIVOS	\$ 36.066.315.914,40	\$ 2.248.985.514,00	2460	CREDITOS JUDICIALES	\$ 60.415.358,00	\$ 0,00
1905	BENES Y SERVICIOS PAGADOS POR ANTICIPADO	\$ 279.264.944,00	\$ 170.763.642,00	25	OBLIGACIONES LABORALES Y DE SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL	\$ 1.776.857.079,00	\$ 899.144.724,00
1910	CARGOS DIFERIDOS	\$ 29.139.966.274,00	\$ 0,00	2505	SALARIOS Y PRESTACIONES SOCIALES	\$ 1.776.857.079,00	\$ 899.144.724,00
1978	INTANGIBLES	\$ 3.677.505.201,73	\$ 2.078.221.872,00	27	PASIVOS ESTIMADOS	\$ 0,00	\$ 6.227.592.824,00
1975	AMORTIZACION ACUMULADA DE INTANGIBLES (CR)	(\$ 1.054.375.699,33)	\$ 0,00	2710	PROVISION PARA CONTINGENCIAS	\$ 0,00	\$ 6.227.592.824,00
1999	VALORIZACIONES	\$ 4.023.955.194,00	\$ 0,00	29	OTROS PASIVOS	\$ 679.337.188,83	\$ 8,00
	ACTIVOS NO CORRIENTE	\$ 16.323.650.348,24	\$ 15.312.057.932,45	2905	RECAUDOS A FAVOR DE TERCEROS	\$ 101.638,00	\$ 0,00
16	PROPIEDADES, PLANTA Y EQUIPO	\$ 16.323.650.348,24	\$ 15.312.057.932,45	2910	INGRESOS RECIBIDOS POR ANTICIPADO	\$ 679.235.550,83	\$ 0,00
1605	TERRENOS	\$ 3.631.988.159,57	\$ 3.907.990.500,00		PASIVOS NO CORRIENTE	\$ 189.527.387,36	\$ 266.466.948,92
1625	BIENES MUEBLES EN BODEGA	\$ 1.644.964.249,30	\$ 234.682.309,00	22	OPERACIONES DE CREDITO PUBLICO Y FINANCIAMIENTO CON	\$ 189.527.387,36	\$ 266.466.948,92
1637	PROPIEDADES, PLANTA Y EQUIPO NO EXPLOTADOS	\$ 270.938.125,00	\$ 0,00	2213	OPERACIONES DE CREDITO PUBLICO EXTERNAS DE LARGO PLAZO	\$ 189.527.387,36	\$ 266.466.948,92
1640	EDIFICACIONES	\$ 7.847.166.006,50	\$ 7.909.015.059,50		TOTAL PASIVOS	\$ 378.902.217.565,71	\$ 364.529.715.108,28
1655	MAQUINARIA Y EQUIPO	\$ 6.180.000,00	\$ 3.454.780,00	3	PATRIMONIO	\$ 390.233.583.502,34	\$ 234.556.418.600,95
1665	MUEBLES, ENSERES Y EQUIPOS DE OFICINA	\$ 939.698.317,00	\$ 688.024.950,00	32	PATRIMONIO INSTITUCIONAL	\$ 390.233.583.502,34	\$ 234.556.418.600,95
1670	EQUIPOS DE COMUNICACION Y COMPUTACION	\$ 3.706.027.047,25	\$ 2.543.111.833,00	3208	CAPITAL FISCAL	\$ 276.690.000.561,45	\$ 0,00
1675	EQUIPO DE TRANSPORTE, TRACCION Y ELEVACION	\$ 221.000.000,00	\$ 221.000.000,00	3225	RESULTADOS EJERCICIOS ANTERIORES	(\$ 43.101.786.904,94)	\$ 0,00
1680	EQUIPOS DE COMEDOR, COCINA, DESPENSA Y HOTELERIA	\$ 5.083.400,00	\$ 1.936.000,00	3230	RESULTADOS DEL EJERCICIO	\$ 112.308.670.503,76	(\$ 43.101.786.904,94)
1685	DEPRECIACION ACUMULADA (CR)	(\$ 1.949.378.996,38)	(\$ 1.117.157.499,05)	3235	SUPERAVIT POR DONACION	\$ 100.034.602,00	\$ 0,00
	TOTAL ACTIVOS	\$ 777.133.801.866,04	\$ 599.086.133.709,22	3240	SUPERAVIT POR VALORIZACION	\$ 4.023.955.194,00	\$ 0,00
				3255	PATRIMONIO INSTITUCIONAL INCORPORADO	\$ 50.649.472.968,22	\$ 277.658.205.505,88
				3270	PROVISIONES, DEPRECIACIONES Y AMORTIZACIONES (DR)	(\$ 3.038.763.422,16)	\$ 0,00
					TOTAL PASIVO Y PATRIMONIO	\$ 777.133.801.866,04	\$ 599.086.133.709,22
8	CUENTAS DE ORDEN DEUDORAS	\$ 0,00	\$ 0,00	9	CUENTAS DE ORDEN ACREEDORAS	\$ 8,00	\$ 0,00
83	DEUDORAS DE CONTROL	\$ 5.753.949.381,27	\$ 633.242.249,00	91	RESPONSABILIDADES CONTINGENTES	\$ 498.988.720.135,00	\$ 1.006.696.291.449,00
8315	ACTIVOS RETIRADOS	\$ 486.762.379,00	\$ 0,00	9120	LITIGIOS Y MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCION DE	\$ 498.988.720.135,00	\$ 1.006.696.291.449,00
8347	BIENES ENTREGADOS A TERCEROS	\$ 337.859.354,00	\$ 0,00	99	ACREEDORAS POR CONTRA	(\$ 498.988.720.135,00)	(\$ 1.006.696.291.449,00)
8390	OTRAS CUENTAS DEUDORAS DE CONTROL	\$ 4.929.327.568,27	\$ 633.242.249,00	9905	RESPONSABILIDADES CONTINGENTES POR CONTRA (DR)	(\$ 498.988.720.135,00)	(\$ 1.006.696.291.449,00)
89	DEUDORAS POR CONTRA (CR)	(\$ 5.753.949.381,27)	(\$ 633.242.249,00)				
8915	DEUDORAS DE CONTROL POR CONTRA (CR)	(\$ 5.753.949.381,27)	(\$ 633.242.249,00)				

  
Miguel Samper  
Director General

Elizabeth Gómez Sánchez  
Secretaría General

  
Marisabel Londoño Carbonell  
Contadora

  
Gloria Elvira Ortiz Caicedo  
Subdirectora Administrativa y Financiera



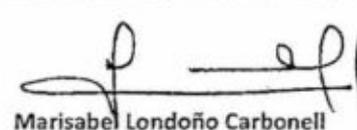
CODIGO	CUENTAS CONTABLES DESCRIPCION	ACTUAL 31/12/2017	ANTERIOR 31/12/2016
	<b>ACTIVIDADES ORDINARIAS</b>		
4	<b>INGRESOS OPERACIONALES</b>	\$ 224.376.437.767,98	\$ 45.556.038.995,24
41	<b>INGRESOS FISCALES</b>	\$ 160.000,00	\$ 0,00
4110	NO TRIBUTARIOS	\$ 160.000,00	\$ 0,00
47	<b>OPERACIONES INTERINSTITUCIONALES</b>	\$ 224.226.807.586,85	\$ 45.551.068.055,81
4705	FONDOS RECIBIDOS	\$ 223.957.399.699,85	\$ 45.551.068.055,81
4722	OPERACIONES SIN FLUJO DE EFECTIVO	\$ 269.407.887,00	\$ 0,00
48	<b>OTROS INGRESOS</b>	\$ 149.470.181,13	\$ 4.970.939,43
4805	FINANCIEROS	\$ 65.357.971,09	\$ 0,00
4806	AJUSTE POR DIFERENCIA EN CAMBIO	\$ 22.547.941,63	\$ 4.970.939,43
4815	AJUSTE DE EJERCICIOS ANTERIORES	\$ 61.564.268,41	\$ 0,00
5	<b>GASTOS OPERACIONALES</b>	\$ 119.029.188.466,28	\$ 89.069.057.882,41
51	<b>DE ADMINISTRACION</b>	\$ 35.313.326.021,07	\$ 15.907.023.443,23
5101	SUELDOS Y SALARIOS	\$ 12.505.727.746,33	\$ 5.213.892.046,00
5103	CONTRIBUCIONES EFECTIVAS	\$ 1.937.436.273,00	\$ 741.209.906,00
5104	APORTES SOBRE LA NOMINA	\$ 403.782.100,00	\$ 144.461.672,00
5111	GENERALES	\$ 19.542.216.682,74	\$ 9.413.048.997,23
5120	IMPUESTOS, CONTRIBUCIONES Y TASAS	\$ 924.163.219,00	\$ 394.410.822,00
52	<b>DE OPERACIÓN</b>	\$ 77.133.727.497,06	\$ 93.735.000,00
5202	SUELDOS Y SALARIOS	\$ 4.064.175.612,00	\$ 0,00
5204	CONTRIBUCIONES EFECTIVAS	\$ 988.782.556,00	\$ 0,00
5207	APORTES SOBRE LA NOMINA	\$ 146.153.500,00	\$ 0,00
5211	GENERALES	\$ 71.934.615.829,06	\$ 93.735.000,00
53	<b>PROVISIONES, DEPRECIACIONES Y AMORTIZACIONES</b>	\$ 485.372.091,63	\$ 6.389.692.852,05
5304	PROVISION PARA DEUDORES	\$ 238.690.987,63	\$ 44.942.529,00
5314	PROVISION PARA CONTINGENCIAS	\$ 60.415.358,00	\$ 6.227.592.824,00
5330	DEPRECIACION DE PROPIEDADES, PLANTA Y EQUIPO	\$ 0,00	\$ 117.157.499,05
5345	AMORTIZACION DE INTANGIBLES	\$ 186.265.746,00	\$ 0,00
55	<b>GASTO PUBLICO SOCIAL</b>	\$ 5.796.904.043,00	\$ 66.664.252.354,60
5507	DESARROLLO COMUNITARIO Y BIENESTAR SOCIAL	\$ 5.796.904.043,00	\$ 33.364.041.603,60
5550	SUBSIDIOS ASIGNADOS	\$ 0,00	\$ 33.300.210.751,00
57	<b>OPERACIONES INTERINSTITUCIONALES</b>	\$ 181.647.234,66	\$ 300.386,00
5720	OPERACIONES DE ENLACE	\$ 181.647.234,66	\$ 300.386,00
58	<b>OTROS GASTOS</b>	\$ 118.211.578,86	\$ 14.053.846,53
5802	COMISIONES	\$ 0,00	\$ 45.325,00
5803	AJUSTE POR DIFERENCIA EN CAMBIO	\$ 20.672.632,86	\$ 14.008.521,53
5815	AJUSTE DE EJERCICIOS ANTERIORES	\$ 97.538.946,00	\$ 0,00
	<b>EXCEDENTE (DEFICIT) OPERACIONAL</b>	\$ 105.347.249.301,70	(\$ 43.513.018.887,18)
4	<b>INGRESOS NO OPERACIONALES</b>	\$ 1.609.942.070,56	\$ 411.231.982,24
48	<b>OTROS INGRESOS</b>	\$ 1.609.942.070,56	\$ 411.231.982,24
4808	OTROS INGRESOS ORDINARIOS	\$ 1.609.942.070,56	\$ 411.231.982,24
5	<b>GASTOS NO OPERACIONALES</b>	\$ 331.430.422,50	\$ 0,00
58	<b>OTROS GASTOS</b>	\$ 331.430.422,50	\$ 0,00
5808	OTROS GASTOS ORDINARIOS	\$ 331.430.422,50	\$ 0,00
	<b>EXCEDENTE (DEFICIT) NO OPERACIONAL</b>	\$ 1.278.511.648,06	\$ 411.231.982,24
	<b>EXCEDENTE (DEFICIT) DE ACTIVIDADES ORDINARIAS</b>	\$ 106.625.760.949,76	(\$ 43.101.786.904,94)
4	<b>INGRESOS EXTRAORDINARIOS</b>	\$ 6.282.909.554,00	\$ 0,00
48	<b>OTROS INGRESOS</b>	\$ 6.282.909.554,00	\$ 0,00
4810	EXTRAORDINARIOS	\$ 6.282.909.554,00	\$ 0,00
	<b>EXCEDENTE (DEFICIT) PARTIDAS EXTRAORDINARIAS</b>	\$ 6.282.909.554,00	\$ 0,00
	<b>EXCEDENTE (DEFICIT) DEL EJERCICIO</b>	\$ 112.908.670.503,76	(\$ 43.101.786.904,94)

Miguel Samper Strouss  
Director General

Marisabel Londoño Carbonell  
Contadora

Elizabeth Gómez Sánchez  
Secretaría General

Gloria Elvira Ortiz Caicedo  
Subdirectora Administrativa y Financiera

CUENTAS CODIGO	CONCEPTO			VALOR
32	Saldo del patrimonio a 31 de Diciembre de 2016			234.556.418.601
32	Variaciones patrimoniales durante el año 2017			163.675.164.901
32	Saldo del patrimonio a 31 de Diciembre de 2017			398.231.583.502
<b>DETALLE DE LAS VARIACIONES PATRIMONIALES</b>				
		2017	2016	
<b>INCREMENTOS</b>				<b>166.713.928.324</b>
3208	Capital Fiscal	276.690.000.561	-	
3225	Resultado de Ejercicios anteriores	(43.101.786.905)	-	
3230	Resultado del ejercicio	112.908.670.504	(43.101.786.905)	
3235	Superavit por Donacion	100.034.602	-	
3240	Superavit por Valorizacion	4.023.955.194	-	
3125	Patrimonio publico incorporado	50.649.472.968	277.658.205.506	
<b>DISMINUCIONES</b>				<b>-3.038.763.422</b>
3128	Depreciaciones y Amortizaciones	(3.038.763.422)	-	
<b>PARTIDAS SIN VARIACION</b>				<b>0</b>
<b>TOTAL VARIACION</b>				<b>163.675.164.901</b>
<div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div style="width: 45%;">  <p>Miguel Samper Strouss Director General</p> </div> <div style="width: 45%;">  <p>Marisabel Londoño Carbonell Contadora</p> </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-between; margin-top: 20px;"> <div style="width: 45%;"> <p>Elizabeth Gómez Sánchez Secretaría General</p>  </div> <div style="width: 45%;">  <p>Gloria Elvira Ortiz Carcedo Subdirectora Administrativa y Financiera</p> </div> </div>				